

66463

3  
2ef



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

T E S I S

QUE PRESENTA:  
**SAUL MELCHOR JIMENEZ**

CON EL TITULO:  
**FUNDAMENTOS PARA LA DEFINICION Y  
FORTALECIMIENTO DE LA POLITICA  
DE JUVENTUD EN MEXICO.**

PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA**

DIRECTOR DE TESIS:  
**MAESTRO ROBERTO MORENO ESPINOSA**

275105

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

---

## DEDICATORIA

**A Tonia Cecilia Melchor,**  
con amor inmenso

**A Silvia López,**  
con afecto y admiración

A mi amigo **Efraín Pérez Güemes**

Humilde homenaje al vigor y  
a la destreza del empresario,  
a las cualidades altruistas y  
a la nobleza del hombre.

**Carlos Slim.**

Agradezco infinitamente las valiosas  
observaciones del Mtro. Roberto  
Moreno Espinosa, Dr. Edgar Ortiz  
Calixto, Mtra. Lucía Alvarez, Mtro.  
Carlos Ruiz Sánchez y el Mtro. Felipe  
Aguilar.

---

## INDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL.....	7
---------------------------	---

### CAPÍTULO I LA JUVENTUD EN MÉXICO

Prefacio .....	10
1.1. Definición .....	10
1.2 Tendencias poblacionales .....	23
1.3. Diagnóstico de la Juventud .....	27
1.3.1 Educación y Juventud en México .....	28
1.3.1.1 Alfabetismo .....	29
1.3.1.2 Asistencia Escolar .....	30
1.3.1.3 Nivel de Instrucción .....	33
1.3.2. Juventud y Economía .....	36
1.3.2.1 Población Económicamente Activa .....	37
1.3.2.2 Sectores de la Actividad Económica .....	41
1.3.2.3 Nivel de Ingresos .....	42
1.3.2.4 Situación en el Trabajo .....	44
1.4 Organización y Participación Juvenil .....	45
Conclusiones.....	65

### CAPÍTULO II LOS JÓVENES EN LA LEGISLACIÓN

Prefacio.....	68
2.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	69
2. 2. La importancia del enfoque de la bilateralidad.....	76
2.2.1 En lo social.....	77
2.2.2 En lo penal.....	77
2.2.3. En lo político.....	78
2.3. Leyes que están directamente relacionadas con la juventud.....	79
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	79
2.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	80
2.3.3. Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.....	81
2.3.4. Código Penal y Ley para el Tratamiento de Menores.....	83

---

2.4 Balance de las constituciones de las Entidades Federativas en México.....	85
2.5. Balance de las Constituciones en el mundo.....	92
2.5.1. Países Latinoamericanos.....	92
2.5.2. Países Europeos.....	96
Conclusiones.....	98

### CAPITULO III LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN OTROS PAÍSES

Prefacio .....	100
3.1 Tendencias en el Desarrollo Histórico de las Políticas de Juventud.....	102
3.1.1 Educación.....	102
3.1.2 Movilización y participación juvenil.....	105
3.1.3. Lucha contra la pobreza.....	107
3.1.4 Empleo juvenil.....	107
3.1.5. Salud Juvenil.....	111
3.2. La Evaluación Institucional.....	113
3.2.1 Los Organismos Nacionales de Juventud.....	113
3.2.2 Los Organismos Locales de Juventud.....	131
3.2.3 Las Comisiones Parlamentarias de Juventud.....	132
3.2.4. Los Consejos Nacionales de Juventud.....	133
3.2.5 Presupuestos destinados a la juventud.....	135
Conclusiones.....	136

### CAPÍTULO IV POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DE LA JUVENTUD EN MÉXICO

Prefacio .....	138
4.1. El Corporativismo en el Cardenismo.....	138
4.2. Oficina de Acción Juvenil.....	140
4.3. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM).....	141
4.4. Instituto de la Juventud (INJUVE).....	144
4.5. Consejo Nac. de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA)..	145
4.6. Dirección General de Atención a la Juventud.....	148
4.7. Programa Nacional de Jóvenes en Solidaridad.....	149
Conclusiones.....	152

---

---

CAPÍTULO V  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ENFOQUE ALTERNATIVO  
PARA LA ATENCIÓN DE LA JUVENTUD

Prefacio.....	154
5.1. Las Políticas Públicas: Marco conceptual.....	155
5.1.1. Aportaciones de las Políticas Públicas.....	161
5.1.2. Clasificación de las Políticas Públicas .....	166
5.1.3. Los pasos o método para elaborar políticas públicas.....	168
5.2 Fundamentos de una Política de Juventud.....	174
5.2.1 Consideraciones Generales.....	174
5.2.2 Objetivos.....	176
5.2.3 Principios.....	177
5.2.4. Temáticas que debe cubrir una Política de Juventud.....	179
5.2.5. Líneas de Acción.....	180
5.2.6. Programas para la Juventud.....	184
5.2.6.1 Programas Propios.....	186
5.2.6.2 Acciones Coordinadas.....	186
Conclusiones.....	189
CONCLUSIONES GENERALES.....	192
POST SCRIPTUM.....	196
Índice de Gráficas y Tablas.....	202
Bibliografía.....	204
Documentación Oficial .....	211
Documentación Internacional .....	212
Tesis .....	215
Legislación Nacional .....	217
Legislación Extranjera .....	218

---

## INTRODUCCIÓN GENERAL

**E**n este siglo, en la década de los cincuenta, surgió un nuevo actor a la escena: la juventud. Que a nivel mundial cobró importancia como fenómeno social, observándose en tres dimensiones: 1). Generación de estudios para interpretar, desde diversas ópticas, sus principales manifestaciones políticas, sociales y culturales; 2). Alarma de los adultos, principalmente los padres, frente a los nuevos estilos de vida y actitud rebelde contra las costumbres morales y familiares de los jóvenes; 3) Atención de las instituciones públicas, en problemas como drogadicción, delincuencia juvenil, entre otros.

Este fenómeno, desde sus orígenes ha tenido simpatizantes y contrarios. Por un lado, una concepción negativa que rechaza las prácticas y costumbres de la juventud, argumentando que propician el vandalismo, la drogadicción, la delincuencia, la ociosidad, es decir, se asocia el término joven con problema social. Y la concepción positiva, que asocia a la juventud con la esperanza del futuro, los cambios en la cultura, la ciencia y la tecnología, es decir, con el progreso. El hecho de que los jóvenes hayan generado estudios, alarma, simpatizantes, rechazo, cambios; se debe a que se tomó conciencia de la problemática juvenil, convirtiéndose así en un asunto de nuestro tiempo.

La juventud de fenómeno social ha pasado a problema político, principalmente cuando se ha dado una movilización masiva de jóvenes; sin embargo esta situación no se debe enteramente a que sea una juventud difícil, llena de conflictos, sino también de privaciones y necesidades.

Por lo que el análisis de la juventud se ha convertido en un estudio de sus relaciones con la sociedad, con las instituciones públicas, con las organizaciones sociales, y desde luego, hacia su interior; haciendo que ocupe, aunque no el primer lugar, sino uno de los más importantes de la agenda de nuestra sociedad. La propuesta que se hace aquí parte de esta premisa, que la participación de diversos actores es fundamental para la implementación de la política de atención de la juventud. Es decir, los jóvenes al estar considerados en relación con la sociedad, con la

---

organización industrial y estatal, su problema trasciende el estudio familiar y cultural y asume el carácter de problema público.

En calidad de problema público, establece las condiciones para que el gobierno, a través de la Administración Pública, instrumente una política con carácter integral. Es decir, que abarque los principales tópicos relacionados con los problemas de los jóvenes: educación, empleo, salud, espacios de participación, política, capacitación, entre otros.

En efecto, el creciente interés hacia los jóvenes, como grupo social, se debe a ciertos hechos cometidos por ellos, que, no obstante su rareza, preocupan por su gravedad. Estos hechos graves han atraído la atención sobre los jóvenes, habiéndose descubierto que muchos, demasiados jóvenes todavía, aun siendo honestos y sanos, manifiestan un descontento profundo, oculto no raras veces tras una fingida indiferencia, que no puede menos que preocupar: porque proviene de una deficiente integración social, de un frustrado encuentro de los jóvenes con la sociedad de los adultos.

Esta investigación tiene como propósito esencial, presentar un amplio panorama de los jóvenes en México, así como reflexionar dentro del campo de la Administración Pública, el problema de la Política de Atención de la Juventud; a través de señalar cómo ha sido desde sus orígenes a nuestros días la relación entre gobierno y jóvenes; relación que en términos generales ha sido de altibajos: en algunas ocasiones la inversión en este grupo poblacional fue prioridad del gobierno, y en otras como lo es hoy día, la política de juventud es aislada, con poca cobertura y reducido presupuesto.

La pregunta obligada es ¿A qué se debe esta ausencia gubernamental hacia los jóvenes? Esta discusión, que no es reciente, ha puesto sobre la mesa sí debe o no existir una política de juventud. Y si la respuesta es afirmativa, tal como sostenemos aquí: ¿Qué cobertura debe tener? ¿Cuál el alcance de su marco jurídico? ¿Qué instituciones deben estar involucradas para su implementación? Y demás cuestiones que irán saliendo en el transcurso de la investigación, que ponen de manifiesto la magnitud del tema.

Aunque, la investigación tiene como propósito señalar el argumento político y público de las acciones tendientes a satisfacer las necesidades



---

---

de la juventud, se presentan además otros tópicos, tales como su definición, delimitación cronológica, diagnóstico, tendencias de población, participación social y política. En síntesis, lo que se pretende en primer instancia, es conocer a fondo este universo poblacional.

La investigación, también se acompaña, del análisis del marco normativo relacionado con los jóvenes; en el cual se señalan algunas de las atribuciones del gobierno para instrumentar una política de juventud; así como los derechos y obligaciones de los jóvenes como ciudadanos. Esto partiendo de la idea de que la Administración Pública puede realizar solo aquello que la ley le estipula, en contraposición de los ciudadanos que pueden realizar todo aquello que la ley no les prohíbe.

Hablar de las leyes es importante, porque ha sido uno de los argumentos para no instrumentar una política de juventud: Que al no tener la Administración Pública un ordenamiento que le encomiende dichas acciones, simplemente es omitida dentro de sus programas y presupuesto. No sólo se pretende abordar el estudio tomando como referencia el derecho público, sino además ahondar en las divisiones del derecho positivo como el derecho civil, penal, electoral; que de alguna u otra forma tienen incidencia directa con el objeto de estudio.

Asimismo, esta investigación trasciende el marco administrativo y normativo nacional, al incluir un análisis comparativo de corte internacional, tanto en el ámbito institucional como reglamentario, con el propósito de reflexionar sobre las experiencias de otros países, europeos y latinoamericanos. Por lo que se observa, el grado de atención hacia los jóvenes, principales programas, recursos destinados, en general como se impulsa y concretiza dicha respuesta. Lo anterior, tomando como referencia el acelerado proceso de globalización que se está definiendo en el orbe, y en donde muchos de los problemas que eran considerados de tipo interno, ahora su solución se nutre del intercambio de experiencias y acuerdos bilaterales; y si día a día se suman a la agenda internacional nuevas temáticas a resolver, la juventud no podría quedar excluida.

Para el cuarto capítulo, se analiza la historia de la política de atención de la juventud en nuestro país, que parte del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas y que termina hasta nuestros días, en donde se analiza decretos, estructura administrativa, atribuciones, y principales programas.

---

El último capítulo lo constituye la parte propositiva de la investigación, previo a esto, se lleva a cabo una descripción de las Políticas Públicas, como una de las corrientes teóricas, que por sus características y contenido, realiza valiosas aportaciones al funcionamiento y acción de la Administración Pública. Es decir, se incluye este análisis a la tesis, en virtud de señalar la utilidad que tienen las Políticas Públicas para interpretar y ayudar a solucionar los problemas derivados con el tema, principalmente desde una perspectiva estructural e institucional.

Finalmente, se reflexiona dentro del campo de la Administración Pública, algunas líneas y alternativas que debe tener una política para la atención de la juventud, señalando sus elementos, programas, actividades y temáticas más significativas; a fin de dar respuesta a las demandas de los jóvenes de hoy.

---

---

## CAPÍTULO I LA JUVENTUD EN MÉXICO

### PREFACIO

**E**n México existe un amplio universo de jóvenes. Por lo que vale la pena preguntarse: ¿Qué es la juventud? ¿Qué necesidades expresan los jóvenes? ¿Cuál el grado de participación social y política que han tenido históricamente y hoy en día? Este primer capítulo tiene como propósito responder a estas cuestiones. En primer término, se elabora un análisis sobre sus conceptos y definiciones, partiendo de su origen y significado etimológico hasta las aportaciones de especialistas e instituciones.

En seguida, se analiza su peso poblacional con respecto a los otros grupos etarios; así, como las estimaciones para el año 2010. Posteriormente se elabora un diagnóstico de la problemática juvenil; aclaremos que no abarca todos los aspectos, sino los más relevantes en cuando a economía y educación, que son en sí las prioridades de los jóvenes en nuestros días.

Para finalizar el capítulo, se elabora una reseña histórica acerca de los movimientos y espacios de participación política y social de los jóvenes, que para algunos analistas tiene su origen en la década de los cincuenta cuando a nivel mundial surge como fenómeno social específico, generándose con ello una diversidad de interpretaciones en todos los campos del conocimiento.

### 1.1. DEFINICIÓN

Comenzaremos por señalar las distinciones entre joven y juventud; el primero nos remite a una etapa de los seres humanos de manera particular o individual; el segundo, en términos de grupo, generalidad o sectorización: el joven en plural, ya que cuando nos referimos a la juventud, inmediatamente lo asociamos al concepto de generación, o al conjunto de características de grupos sociales específicos como los chavos banda, estudiantes; es decir, a una manifestación social, un rol social colectivo, a una categoría sociológica, a un problema público, o de actores políticos.

---

La atención del joven de manera individual o personalizada puede ser abordada por diversas disciplinas como la medicina, la psicología o la biología. En cambio, la juventud (el joven en plural) se estudia desde el punto de vista de los fenómenos sociales: por la sociología (delincuencia juvenil, drogadicción); la economía (inserción a la actividad económica, desempleo); la Ciencia Política (participación política, grupos de presión), también es objeto de análisis de la Administración Pública cuando se concreta una política en la materia o bien cuando se formulan e implementan políticas públicas destinadas a este sector específico de la población.

De acuerdo a un diccionario enciclopédico, la juventud se define como...

...la edad media entre la niñez y la edad viril.<sup>1</sup>

Esta definición es muy general, y por lo cual no describe las características más sobresalientes del fenómeno juventud, en otras palabras dice todo y a su vez dice poco; sin embargo, define su ubicación con respecto a las otras etapas de la vida de los seres humanos; asimismo, se sobreentiende que la juventud es un lapso de tiempo, que precisamente se encuentra después de la niñez y al inicio de la edad adulta. Las características que se necesitan para definir a la juventud estarían las siguientes: manifestaciones políticas y psico-sociales; características biológicas, roles, status económico, tipo de pertenencia social, entre otros tópicos.

Asimismo, la definición tiene un enfoque que solo contempla la valorización varonil, al establecer como límite la edad viril. Entonces las mujeres no están incluidas dentro del concepto juventud, por lo que además de ser una definición muy limitada tiene fuertes tintes sexistas y excluyente del género femenino. Por lo que el término juventud debe abarcar también a las mujeres.

La juventud es una etapa de los seres humanos, en virtud de esto hay que señalar las etapas previa y posterior a la juventud, es decir la niñez y la edad adulta. De acuerdo a la etimología, el niño es...

---

<sup>1</sup> Castell/Territorio, *Pequeño Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española*, p. 572.

---

...la persona que se halla en el periodo que va del nacimiento a la pubertad, probablemente del romance común *ninnus* 'niño', palabra infantil de la misma familia de otras palabras infantiles cariñosas indoeuropeas como el sancrito *nana* 'madre', el griego *nanna* 'tia'.<sup>2</sup>

Esta definición del niño ayuda a ubicar y contextualizar a los jóvenes en el concierto generacional, porque al finalizar la niñez comienza la pubertad, etapa en la cual tiene su origen la juventud.<sup>3</sup> Dicho sea de paso, dentro de las doctrinas de la Administración Pública, unos de sus portavoces, Colmeiro, la define como la parte más dinámica de la estructura estatal y que actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y además acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre;<sup>4</sup> es decir, en cualquier etapa en que se encuentre las personas existen necesidades que deben ser cubiertas por el Estado. En el caso de los niños, las principales demandas versan en alimentación y sustento, que serían satisfechas en primer instancia por los padres o tutores, mientras que la función del Estado es brindar educación básica; y así, cada etapa generacional se define, desde un enfoque de la Administración Pública, por las necesidades y características globales implícitas de cada grupo etario.

La etapa posterior a la juventud es la adulta. De acuerdo al diccionario etimológico adulto es...

---

<sup>2</sup> GÓMEZ De Silva, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, p. 483

<sup>3</sup> En el Sistema Educativo Nacional, en este caso la relativa a la Educación Primaria tiene como universo de atención la población 6-12 años de edad. De acuerdo a este corte temporal cuando termina la primaria simultáneamente termina la infancia. Aunque para el caso de organismos internacionales, como la UNICEF, la niñez abarca hasta los 18 años, pero esta delimitación se define en función de considerar a esta población como vulnerable y esta vulnerabilidad termina por lo regular hasta que las personas adquieran el estatus de ciudadanos. La referencia a los lineamientos oficiales es que precisamente después de terminada la educación primaria, aproximadamente a partir de los 12 años (inicio de pubertad) es cuando comienzan a manifestarse un sin número de cambios en todos los aspectos: el incipiente joven comienza a establecer lazos de cohesión más estrechos con personas de su propio género y del género contrario; de igual forma comienza a sentir sentimiento antes desconocidos para ellos como por ejemplo alguna ilusión amorosa; además empieza a tomar conciencia en muchas de las veces de su entorno social y comunitario, pero esta transformación no se da de manera exacta a los 12 años sino que varía de acuerdo a cada joven.

<sup>4</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*, p. 115.

---

...aquella persona que ha llegado a su madurez o a su pleno desarrollo. Latín *adultus* 'adulto', crecido, desarrollado, participio pasivo de *adolescere* 'crecer', desarrollarse.<sup>5</sup>

Es esta etapa, las personas han llegado a su pleno desarrollo, es decir, que los cambios ocurridos desde el nacimiento hasta la juventud ha dejado de pasar, por ejemplo la educación y capacitación han terminado, las necesidades de permanecer bajo la protección y cobijo de sus padres también ha terminado, aquí las personas forman su propia familia y además tiene lugar la inserción a la actividad económica. Y a partir de esta etapa se van a presentar otros cambios pero de manera inversa, es decir, que el adulto está en la fase que va camino a la edad senil.

Como primer acercamiento contextual para ubicar a la juventud, es que esta se encuentra en medio de dos etapas: 1) cuando inicia la pubertad o adolescencia<sup>6</sup> y; 2) la etapa de juventud plena. La primera abarca de los 12 años a los 18 años en promedio, y la otra de los 25 o a los 30 años aproximadamente, esta delimitación vale la pena posteriormente explicarla de manera puntual.

La etapa intermedia entre niñez y la edad adulta es la juventud, entonces desde su origen etimológico hay que explicar qué es joven y juventud.

Joven. De poca edad, en el primer periodo de vida de su crecimiento, no viejo. Persona de poca edad. Latín *juvenis* 'joven' (adjetivo y sustantivo). Del indoeuropeo *yuwen* 'joven' (adjetivo); de *yew* 'joven' (sustantivo).<sup>7</sup>

Esta definición, señala joven es una primera etapa de la vida de los seres humanos, pero esto, en la actualidad tiene una perspectiva más amplia y delimitada, ya que el primer periodo de la vida de los seres humanos es la niñez. Asimismo de manera inversa se le llama joven a lo

---

<sup>5</sup>GÓMEZ De Silva, Guido. *Breve... op. cit.*, p. 34.

<sup>6</sup> La adolescencia, como primera etapa de la juventud es aquella en la cual las personas están en el periodo de crecimiento que sigue a la niñez esto de acuerdo al mismo diccionario etimológico "Latín *adolescentem* acusativo de *adolescens* (radical *adolescent*) 'que está creciendo, participio activo de *adolescere* 'crecer, desarrollarse, de *ad* - hacia + *lescere*, de *alescere* 'crecer'. Literalmente ser ahmentado." *Idem.*, p. 33.

<sup>7</sup> *Idem.*, p. 400.

---

que no es viejo o persona de poca edad; pero es muy limitada esta definición, porque existen diversas características explícitas de esta edad, pero es pues la explicación de su origen etimológico. También es el caso del término juventud...

Juventud. Condición o calidad de ser joven; periodo de la vida que media entre la niñez y la edad adulta; los jóvenes: latín *juventutem* acusativo de *juventus* (tema juventud) 'juventud de *juvenis* 'joven' (adjetivo y sustantivo); *tud* sufijo de sustantivos abstractos.<sup>8</sup>

En conclusión, la juventud es un periodo o etapa en la vida de los seres humanos, y esta se caracteriza, porque se encuentra determinada por el lugar intermedio con respecto a la niñez y la edad adulta. Además como se explica en el concepto de adolescente, la juventud es un proceso de crecimiento, caracterizado por cambios en todos los órdenes. Con este primer acercamiento conceptual, se puede pasar a analizar las aportaciones de instituciones y especialistas.

El Ministerio de Educación de Colombia define a los jóvenes como...

...las personas entre 15 y 25 años (nota: Este criterio tiene fines exclusivamente estadísticos. Cada programa debe adoptar criterios acordes con las necesidades específicas que atiende. En muchos casos se atenderá la juventud a partir de los 12 años). Este grupo tiene condiciones y problemas que le son propios, a la vez que comparten la diversidad social, cultural y regional del país (*Sic*).<sup>9</sup>

El Ministerio de Educación define a la juventud tomando por referencia límites temporales. Esta va a ser la característica generalizada tanto de especialistas como instituciones. La variable tiempo es la misma, el corte es en donde se dan las diferencias. Pero veamos en qué radican estas diferencias. Para el Ministerio de Educación colombiano esta abarca entre los 15-25 años, sin embargo es flexible, justificando que los programas o las acciones se podrán extender de acuerdo a necesidades

---

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 403.

<sup>9</sup> Ministerio de Educación Nacional, *Política de Juventud: Es el tiempo de la gente joven*, p. 8

---

específicas. Pero lo que no establece que esta pueda ser también en sentido contrario, es decir, que de igual forma se extienda por ejemplo hasta los 35 años.

José Guzmán de León y Daniel Hernández definen a los jóvenes como...

...aquellas personas que se encuentran entre los 12 y los 24 años de edad.<sup>10</sup>

Esta definición es netamente cronológica y no aporta más elementos conceptuales. En relación con el Ministerio de Educación colombiano estos autores si abarcan de manera clara que la juventud abarca de los 12 años en adelante, pero se cierra la brecha cuando se le quita un año al periodo juvenil al delimitarlos a los 24 años. En cambio Ricardo Rodarte realiza otra delimitación, de los 12 a los 25 años y la define como...

...la población joven es aquella que se ubica en los grupos de edad entre los 12 y 25 años, etapa en la cual se han concluido la formación educativa y empieza la incorporación de la población a las actividades económicas; incluyo (*Sic*) a los 'niños' de 12 a 14 años, en particular por su temprana integración al trabajo y por la elevada deserción escolar que se presenta en estos grupos de edades.<sup>11</sup>

Esta definición es muy interesante porque además de estar desarrollada de manera cronológica, aporta dos elementos manifiestos de las preocupaciones de los jóvenes, que son la *educación* y el *empleo*, ya que como puntualiza, en esta etapa es cuando se han concluido la formación educativa, y asimismo se comienza a integrarse al empleo o alguna de las ramas de la economía.

Hasta aquí existen diferencias para determinar con exactitud los límites cronológicos en la que se encuentra inmersa la juventud. Porque además de estas aportaciones existen criterios diversos. En el caso de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) establece el rango de edad para

---

<sup>10</sup> GOMEZ De León, José y HERNANDEZ, Daniel. *Un mapa de los jóvenes a la mitad de los años noventa*, en CORDERA Campos, Rafael. (Comp.) *México Joven: Políticas y Propuestas para la Discusión*, p. 13.

<sup>11</sup> RODARTE, Ricardo. *Un perfil socioeconómico de los jóvenes*, En *Idem.*, p. 34.



---

los jóvenes de los 12 a los 35 años; además el extinto Programa de Jóvenes en Solidaridad (PJS), abarcaba el mismo período; asimismo, el Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI) considera de los 15 a los 29 años.

El criterio para definir a la juventud de manera cronológica varía de un autor a otro. Para fines de esta investigación, se tomaron los rangos que aporta el INEGI en cuanto a carácter cronológico, lapso que comprende el tiempo que abarcaría de los 15 a los 29 años de edad, debido a que muchas de las características de los jóvenes se manifiestan abiertamente de los 15 años y siguen vigentes aún hasta los 29, teniendo en consideración que el proceso desde que termina la infancia y llegar a la edad adulta es diferente de cada individuo.

Esta definición pretende sintetizar las definiciones analizadas al considerar a la juventud como un segmento de la población específico. La delimitación es operativa ya que dividida la población por rangos de edad es útil para analizar y conocer las características básicas de cada sector poblacional y se instrumenten así, políticas gubernamentales eficaces y eficientes.

La delimitación es de alguna manera representativa de la juventud mexicana. Se argumenta que es representativa porque si se toma el ejemplo de los jóvenes que viven en África, la adolescencia se manifiesta de los 7 a los 12 años en promedio, y regularmente se casan pasando esa edad. En cambio en los países europeos existen personas que aun son consideradas jóvenes porque a los 35 años no se han casado y/o siguen estudiando. En cambio en los países latinoamericanos, hoy en día, la edad para casarse se ha ampliado el rango, al grado las personas se casan después de los 20 a los 25 años en promedio, y en ese mismo periodo es cuando también muchos terminan sus estudios y se integran al empleo o la actividad económica. Entonces, el período para definir a la juventud en cada continente varía y en el caso de México mas o menos se acerca con la señalada arriba.

...en México el concepto de juventud identificaba un sector de la población plenamente diferenciado en que estaban presentes dos factores indispensables desde el punto de vista teórico: a) Su asignación dentro de la estructura como un sector en formación para la plena y funcional inserción a

---

dicha sociedad (es decir, la existencia de condiciones objetivas). Y la identificación de una praxis específica, que le confería significado ante el resto de la misma sociedad (condiciones subjetivas). La correspondencia o no a estos factores estará subordinada a las necesidades de la dirección política y axiológica de la sociedad que determinará, de alguna manera, la participación de los jóvenes en el desarrollo nacional, participación que a su vez también influirá sobre los objetivos de dicha sociedad.<sup>12</sup>

Existen elementos para definir a la juventud, además del enfoque cronológico. Y son tres para entender cuando el joven se convierte en adulto y por tanto se integra plenamente a la vida social, política y económica. Esto es, se deja de ser joven cuando:

- a) Se finalizan los estudios
- b) Se ingresa a las actividades económicas (empleo)
- c) Cuando se casa

Estos tres elementos juntos o dispersos son significativos para el joven porque comienza a realizar funciones relacionadas con la edad adulta.

En vista de la extraordinaria dispersión de la edad en que se empieza a ejercer una profesión o uno se casa, el fin de la juventud no debería indicarse por medio de años de vida. Una persona deja de ser adolescente cuando adopta una profesión fija o se casa.<sup>13</sup>

Vale la pena señalar que en momentos de crisis en ocasiones el periodo juvenil se amplía conscientemente, ya que las personas consideradas como jóvenes no pueden integrarse al empleo o no pueden terminar satisfactoriamente los estudios, o en un caso paralelo, por la misma crisis evitan a toda costa casarse para no adherirse a responsabilidades mayores como el mantener una familia. A esto por ejemplo dice José Joaquín Blanco que...

---

<sup>12</sup> PEREZ Islas, José Antonio, *Historia de un amor como no ha habido otro igual...*, en *Idem.*, p. 83.

<sup>13</sup> ALLERBECK, Klaus. *Introducción a la Sociología de la Juventud*, p. 29.

---

En un país de tal desempleo juvenil, los adolescentes siguen siéndolo a los treinta años, por la incapacidad de poner casa a parte, y que su vida amorosa se lleva sus mejores años en romances fortuitos, accidentados y poco frecuentes. –Y agregaque-. En una ciudad llena de jóvenes desempleados, donde la boda es todo un símbolo de haber llegado a la difícil estabilidad de un trabajo seguro que dé para la renta, el gasto y, nuevamente, las canciones.<sup>14</sup>

Por su parte Ernesto Rodríguez reflexiona sobre la misma temática, al hacer la correlación entre moratoria y educación.

La educación ha actuado, pues, como factor generador de juventud, en tanto concedió a los individuos una cierta moratoria en la asunción de los roles adultos (...) y en la medida en que se hizo extensiva a las diferentes clases sociales, tendió a tornar igualitaria la matrícula entre ambos sexos en los diferentes niveles educativos, tuvo una cobertura que posibilitó la escolarización de todos los pobladores, aun del medio rural, prolongó la duración del ciclo básico de escolarización posibilitando que el fenómeno juventud se hiciera extensivo a los diferentes sectores poblacionales. La moratoria se encuentra plasmada nítidamente en los códigos del menor en la imposibilidad de realizar ciertas actividades sin el consentimiento de sus mayores - contraer matrimonio, administrar bienes - que son expresiones estigmatizadas claramente por la concepción del menor pero que se manifiesta a lo largo de todo el periodo.<sup>15</sup>

Además agrega que...

El mercado de trabajo actúa como generador de juventud, desde el momento que sustituye al sistema educativo en su función de distribuir jerárquicamente a la población, y que lo reemplaza también al momento de transformarse para

---

<sup>14</sup>BLANCO, José Joaquín. *Un Chavo Bien Helado*, pp. 51-58.

<sup>15</sup>RODRÍGUEZ, Ernesto. *Primer Informe Sobre la Juventud en América Latina 1990*. Conferencia Iberoamericana de la Juventud, p. 57.

---

muchos una experiencia de aprendizaje social. En sentido inverso, ante la imposibilidad de absorber toda la mano de obra disponible, el mercado de trabajo contribuye a la permanencia de los jóvenes dentro del sistema educativo, extendiendo el periodo juventud.<sup>16</sup>

Lo anterior, pone en evidencia que debido a los problemas sociales, la crisis económica u otros factores, los jóvenes no pueden integrarse plenamente a la edad adulta, lo que trae como consecuencia que por el tipo de relaciones sociales se exige ciertas características para cada sector social o etapa de la vida social: al joven se le impone un status incompleto por no ser adulto, porque en esta etapa se encuentra en estado de formación y aun no cumple con las características sociales de los adultos.

Desde el punto de vista sociológico, la juventud (adolescente) es el periodo en la vida de una persona en que *la sociedad en que vive* no lo considera ya... un niño, pero *no le otorga el pleno status*, los roles y funciones del adulto. En cuanto al comportamiento, se define a la juventud por los roles que el joven, dado su status en la sociedad, debe y puede desempeñar, por lo que se siente obligado a asumir o por los que le son prohibidos. No lo determina un momento especial, como ser la pubertad biológica, sino que se encuentra delimitada por diferentes maneras por la forma, el contenido, la duración y etapa en las distintas culturas y sociedades.<sup>17</sup>

En este sentido, la llegada de los jóvenes a la edad adulta estará determinada por diversos factores, Ernesto Rodríguez sintetiza...

Su extensión, desde el punto de vista biológico parece estar asociada con el momento de la finalización de periodo de maduración fisiológica. Desde el punto de vista psicológico, con la asunción de una identidad propia que le permite una adecuada inserción en su entorno, y desde una óptica

---

<sup>16</sup> *Idem.*, p. 58.

<sup>17</sup> ALLERBECK, Klaus. *Introducción...*, op. cit., p. 21

---

social, con la finalización del periodo de estudio, la incorporación al mundo del trabajo, la constitución del hogar propio y la participación en la conducción de los asuntos de la sociedad.<sup>18</sup>

Después de hacer paréntesis, prosigamos con la definición de juventud. En otra aportación se encontró que...

...el eje fundamental en la definición de juventud es el espacio previo a su inserción plena en la sociedad, este espacio se ubica entre la madurez psico-biológica y la incorporación plena en ella el cual es el que primordialmente ocupa la juventud.<sup>19</sup>

La juventud es un *producto social*, que se determina por el tipo de relaciones que se da con lo demás miembros de la sociedad, tanto con los adultos y los infantes. Además, existen otros elementos característicos de la juventud: control y formación...

El discurso mismo sobre la juventud se encuentra inmerso dentro de este marco; quienes lo elaboran son los adultos y, por lo general, su preocupación central por los jóvenes gira en torno a los dos ejes: *la formación y el control*. En primer instancia para el adulto es indispensable y fundamental que el joven se prepare y adquiera una especialización suficiente para incrementar el nivel de vida y el 'progreso'; al mismo tiempo se procura que el joven se identifique con los objetivos de la sociedad, se le 'cuida' para que no se aleje de los límites de la socialización; en una palabra se busca su adaptación al orden social.<sup>20</sup>

Desde la óptica de los adultos está siempre latente la preocupación por los jóvenes. Preocupación encaminada a que los jóvenes logren su plena integración a la sociedad, creando con ello la división de la sociedad

---

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ, Ernesto. *Primer Informe ... op. cit.*, p. 54.

<sup>19</sup> Centro de Estudio de la Juventud Mexicana. *Fundamentos para Definir a la Juventud*, p. 4.

<sup>20</sup> RODRÍGUEZ, Ernesto. *Primer Informe ... op. cit.*, p. 57.

---

por edades en dónde a cada individuo se le asigna un lugar dentro de la estructura social.

Una las características de la juventud, es que *vive bajo un papel que le han asignado* por lo que se genera el reclamo constante, por establecer sus propios cánones de vida y romper con el establecimiento y reglas que se les han impuesto, es decir, un joven en la actualidad puede ser entendido como un individuo que por su edad, ocupa un lugar en la jerarquía generacional de la sociedad, en la que los adultos siempre velan por integrarlos plenamente a ella, propiciando una relación bajo este contexto de dominación, la cuál hace que el joven se sienta consignado; y como consecuencia desarrolle actitudes de reclamo que se refleja en sus muy diversos estilos de vida y que reproduce constantemente en su cotidiana relación social.

La juventud representa un status incompleto, principalmente si lo observamos desde el enfoque del derecho, ya que en este periodo todavía no se establecen plenamente, sus derechos y obligaciones como ciudadanos y miembros del Estado, en donde la mayoría de edad se adquiere después de los 18 años, siendo que a edades previas no se tiene el status de persona adulta.

No obstante, algunas desventajas sociales de los jóvenes, por iniciativa propia establecen sus relaciones y se insertan en un papel muy particular de ellos mismos. Además, la juventud no es un ente homogéneo, su característica principal es su pluralidad y diversificación, se encuentra inmersa en diferentes ámbitos, roles y papeles; por ejemplo, existen los jóvenes estudiantes que son diferentes a los chavos bandas, o a los jóvenes campesinos o de las zonas marginadas, o promotores sociales, o los jóvenes de los barrios de las zonas urbanas.

Cristóbal Acevedo expone una serie de variables y categorías epistemológicas, que son útiles para conocer y definir a la juventud.

*Generación.* Le son fines y complementarias las siguientes categorías; agentes de cambio, fuerzas latentes, reserva, agente revitalizador, fuerza autoreguladora, agente transformador, reemplazamiento social, situación, vínculo y unidad de cambio.

---

*Identidad.* Se le adhieren la integración, individuación, permanencia, adaptación, inserción, posicionamiento, identificación, cohesión.

*Socialización.* Que está en el margen entre el sujeto de la identidad y la sociedad que lo identifican. El posicionamiento, moratoria, prefiguración, aculturación, ajuste, competencia, inserción, status, imitación de roles y modelos sociales, subordinación.

*Marginación.* Se puede desglosar los siguientes conceptos; emancipación, separación, extrañamiento, contracultura, inadaptación, contestataria, asignación, consignación, predeterminación.

*Clase.* Podemos dilucidar las siguientes categorías; ideología, clase de edad no social, clase subalterna, cohorte, sector, categoría socioeconómica y categoría política.<sup>21</sup>

Por lo antes señalado podemos decir que la juventud es considerada como un espacio de formación biológica y social. Esta situación produce contactos estables e institucionales entre los propios jóvenes. Permitiendo se generen actitudes, conductas similares y específicas. En este sentido, no puede definirse de manera satisfactoria sociológica, biológica o cronológicamente, sino en virtud de un comportamiento y su capacidad de adaptación y maduración en su relación con la sociedad que la rodea. La juventud desde su gestión misma reproduce una serie de actitudes y conductas, las cuales son producto de su constante reclamo de reconocimiento, lo que ha permitido el desarrollo de una imagen específica y se clasifique como un sector social aparte.

Desde el enfoque de la Administración Pública podremos decir que la juventud se define como aquellas personas que se encuentran dentro del periodo de edad que va de los 15 a los 29 años de edad, situándose en un periodo neto de formación, asimismo, en esta etapa se establecen y definen los caminos para integrarse a la actividad económica, política y social. Lo anterior, da como resultado que este sector de la población demande y requiera ciertas necesidades específicas y que el gobierno tiene la atribución de generar acciones o políticas para su cabal respuesta.

---

<sup>21</sup> Véase, ACEVEDO Martínez, Cristóbal. *Limites y Posibilidades del Concepto Reflexiones Epistemológicas sobre el Conocimiento de la Juventud*, pp 13-17.

---

Es fundamental para la instrumentación de cualquier política gubernamental delimitar a la sociedad por grupos etarios, ya que cada sector requiere una atención en particular. Aunque en el caso de México el sector de la población más amplio es la juventud, es importante la elaboración de acciones, programas y políticas dirigidas a este segmento.

## 1.2 TENDENCIAS POBLACIONALES

La palabra juventud tiene la característica de ser un concepto multívoco. Cuando se analizó el mosaico de definiciones, se observó gran variedad de criterios; algunos autores las analizan por periodos de edad, otros por su inserción en la sociedad, otros por el papel que desempeñan en la actividad económica, además, unos más los conciben como actores políticos. La mayoría de las definiciones utilizan patrones temporales.

Por aclaración se indica, que de la misma manera que existen diferentes criterios para definir a la juventud, de igual forma existen marcadas diferencias para establecer su definición por lapsos de tiempo; es decir, no existe el consenso unívoco u homogéneo sobre sus límites temporales. Anteriormente se establecieron algunos criterios tanto institucionales como de especialistas en el tema. Para lo cual se aclaró que para esta investigación se van a tomar el rango de edad 15-29 años de edad. En el caso de México, existen dos instituciones que tienen un peso decisivo para definir cronológicamente a la juventud: el Consejo Nacional de Población (Conapo) que el periodo abarca de los 12-24 años y el INEGI, 15-29 años de edad.

En el protocolo de investigación se planteó el problema acerca de la situación censal de los jóvenes, y como hipótesis se estableció que los jóvenes representan un alto porcentaje de población nacional, dicho en otros términos, los jóvenes con respecto a los otros sectores de la población son el sector mayoritario. En la siguiente tabla, se describen los datos relativos de la población de 0 a los 29 años, con los siguientes propósitos:

1. Describir en términos cuantitativos, el peso estadístico que representan los jóvenes de entre 15 y 29 años, tomando como referencia la población nacional.



2. Estimar la población joven hasta el año 2010.<sup>22</sup> (Tabla 1).

**(Tabla 1) Los Jóvenes en México**

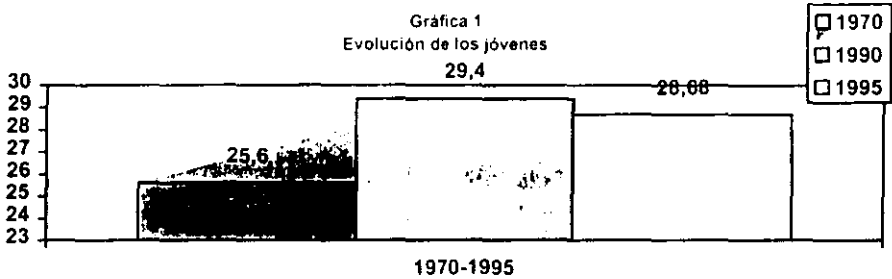
ANOS	HOMBRES	MUJERES	POB TOTAL
0 años	1 02 millones	0 98 millones	2 00 millones
1 años	1 02	0 98	1 99
2 años	1 10	1 06	2 16
3 años	1 16	1 13	2 29
4 años	1 15	1 11	2 27
5 años	1 12	1 08	2 20
6 años	1.09	1.07	2.16
7 años	1.07	1 03	2 10
8 años	1.15	1 11	2 26
9 años	1.07	1 04	2 11
10 años	1.16	1.10	2.26
11 años	1.01	0.98	1.99
12 años	1.14	1.09	2 23
13 años	1 04	1 04	2 08
14 años	1 04	1 04	2 08
15 años	1 05	1 05	2 10
16 años	0 98	0 99	1 96
17 años	1 00	1 01	2 02
18 años	0 11	1 12	1 23
19 años	0 87	0 93	1 81
20 años	1 01	1 09	2 11
21 años	0 79	0 84	1 64
22 años	0 97	1 02	1 99
23 años	0 91	0 98	1 89
24 años	0 83	0 90	1 73
25 años	0 87	0 94	1 82
26 años	0 71	0 78	1 49
27 años	0 71	0 75	1 47
28 años	0 75	0 81	1 56
29 años	0 60	0 65	1 26
Subtotal	28.58	29.83	58.41
POB TOTAL NAC	44 90	46 26	91 16

FUENTE: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Resultados Definitivos "Tabuladores Básicos", México 1995

Las personas comprendidas entre los 15 y 29 años, es decir, nuestro universo poblacional, que son los jóvenes, representa un aproximado de 26.15 millones de personas. En términos porcentuales, el 28.68% con respecto de la Población Nacional (91.16 millones). De acuerdo a la misma información los varones representan el 13.39% (12.2 millones), mientras que las mujeres el 15.29% (13.9 millones).

<sup>22</sup> El método para realizar el cálculo es partir de cero años. Por ejemplo las personas que tienen 15 años en 1995 (año en el que se actualizó el Censo), son aproximadamente 2.1 millones, por lo tanto, cuando tengan 17 años serán el mismo volumen en 1997. O mientras que las personas de 13 años (1995), en 1997 tendrán los 15 años y son 2.08 millones de personas, y así sucesivamente.

Comparando información del INEGI pero de datos anteriores a 1995, que serían 1970 y 1990, se observa una tendencia de la población juvenil en disminución. Tan sólo para 1990 los jóvenes representaban el 29.40% y para 1995 pasó a 28.68%, una baja de 0.72% en un periodo de cinco años. Esta situación se observa en la gráfica 1.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *Los Jóvenes en México*, Méx. 1993, p. 1

En cuanto a tendencias poblacionales, se observa en la siguiente Tabla 2, su distribución por años subsecuentes del año 1996 hasta el 2010.

Tabla 2  
Estimaciones de la Población de los 15 a los 29 años de 1995 al 2010

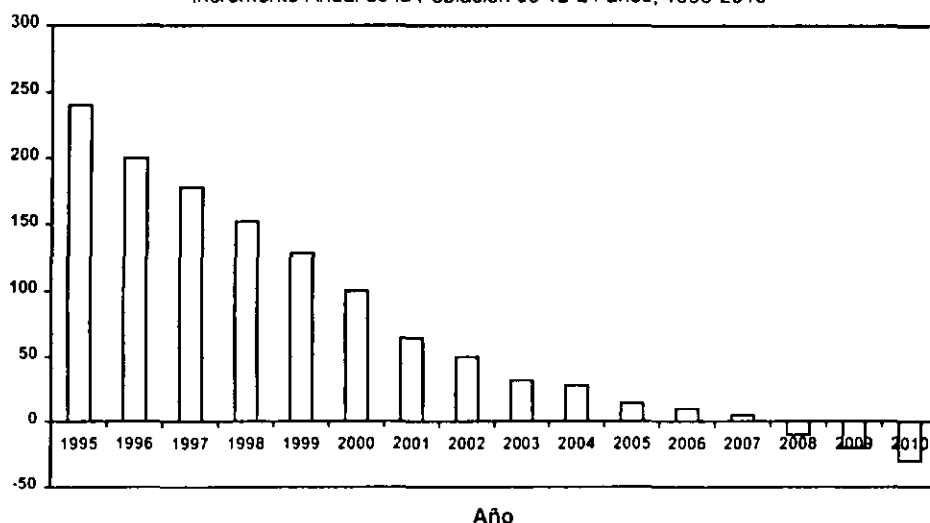
Años	Hombres	Mujeres	Total
1996	12.6	14.3	26.9
1997	11.9	13.5	25.4
1998	13.4	14.9	28.2
1999	13.7	15.1	28.8
2000	13.9	15.2	29.2
2001	14.2	15.4	29.6
2002	14.4	15.5	29.9
2003	14.5	15.5	30.1
2004	14.8	15.7	30.6
2005	14.9	15.7	30.7
2006	15.2	15.9	31.1
2007	16.3	15.9	32.2
2008	16.4	16.0	32.3
2009	16.4	16.0	32.4
2010	29.6	14.9	44.5

De acuerdo a las estimaciones, para el año 2010 existirán 44.5 millones de jóvenes, de estos 29.6 (66.96%) serán varones y 14.9 mujeres (33.61%); en cuanto a diferencia por género, los varones para esas fechas, serán mayor en número con respecto a las mujeres. El

inconveniente de esta información es la falta del dato preciso de la población nacional, con lo cual se podrían comparar el peso relativo de los jóvenes en términos absolutos y porcentuales.

En la gráfica 2 se observa la evolución y prospectiva de los jóvenes al año 2010, a partir de su incremento anual desde 1996.<sup>23</sup>

Gráfica 2  
Incremento Anual de la Población de 12-24 años, 1995-2010



Fuente: Conapo, Dirección de Investigación Demográfica, Proyecciones de población, 1990-2010

De acuerdo a esta información, se observa que la población juvenil que en un tiempo creció en forma acelerada, y que dentro de la pirámide poblacional es el sector con mayor margen. No obstante, los datos parecen indicar que en un periodo de 15 años, al 2010, ésta irá en decremento, al grado que los índices de crecimiento se tornarán negativos. Una de las hipótesis que explica este crecimiento negativo de la población joven tiene relación directa con la disminución del índice de fecundidad. A pesar que los volúmenes de población están disminuyendo, los jóvenes seguirán siendo un sector que por su volumen tendrán necesariamente la atención del Estado porque seguirán siendo millones de personas.

<sup>23</sup> Véase, GOMEZ De León, José y HERNÁNDEZ, Daniel. *Un mapa de los jóvenes a la mitad de los años noventa*, en CORDERA C., Rafael.(Comp.) *México Joven* . op cit, pp. 13-32.

---

### 1.3. DIAGNÓSTICO DE LA JUVENTUD

Introducirse al análisis sobre las definiciones de juventud se hizo necesario en virtud de que este es nuestro objeto de estudio. Además, la trascendencia de estudiar a los jóvenes es porque éstos tienen o poseen características importantes como actores y miembros de la sociedad. Dentro de la doctrina de la Administración Pública, a los jóvenes se les concibe como ciudadanos o gobernados, y como tales, el Estado tiene la responsabilidad de atender sus necesidades colectivas.

Ahora bien, ya se conoce el impacto de los jóvenes en términos poblacionales. El presente subcapítulo tiene como propósito analizar el impacto del fenómeno juventud a partir de sus problemáticas; sobre las cuales en algunas instituciones ya han realizado estudios importantes, principalmente enfocados a temáticas que requieren solución inmediata: delincuencia juvenil, problemas de alcoholismo y drogadicción; transculturización, suicidio, entre otros. El siguiente análisis no pretende ser exhaustivo ni abordar todas las temáticas, sino exponer los datos más relevantes en cuanto a economía y educación, que son a nuestro criterio las demandas prioritarias de este sector de la población.

La juventud no es un sector netamente aislado, en esta dinámica es afectado por todos los problemas característicos de la sociedad moderna, por ejemplo, por el desempleo, la economía informal, pobreza, además de tipo social como la inseguridad pública, violencia intrafamiliar, delincuencia, vandalismo, falta de espacios recreativos y turísticos. De igual forma, relacionados con la educación: analfabetismo, falta de algún lugar dentro de la oferta educativa, deserción, entre otros tópicos:

Todos los problemas que le afectan a la sociedad tienen impacto directo en los jóvenes, y en ocasiones éstos problemas afectan mucho más a este sector; tan sólo en materia de desempleo, en relación con la población adulta, por lo regular las cifras se manifiestan al doble. Sintetizando, los jóvenes se insertan en todos los aspectos sociales, sin embargo, los jóvenes como sector posee características particulares.

Sea dicho de paso, introducirse en el análisis los problemas cotidianos de la juventud es tomar conciencia del estado de un sector de la sociedad demasiado grande. Esto nos obliga a profundizar en las

---

categorías, variables e indicadores más inherentes que caracterizan la problemática y demandas de la juventud.

### 1.3.1 EDUCACIÓN Y JUVENTUD EN MÉXICO

Una de las prioridades del Gobierno de México es fortalecer el Sistema Educativo Nacional. Acceso y calidad son las estrategias para que cada mexicano reciba instrucción y educación suficientes. En este sentido, el Sistema Educativo Nacional ha sufrido importantes transformaciones, principalmente la que se dio a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el año de 1992.

El Acuerdo de Modernización tuvo como objetivo esencial descentralizar y devolver, en un sentido federalista, responsabilidades, atribuciones y facultades a los estados que antes eran de competencia central. Además de esta medida se ha tratado de fortalecer la educación con otras estrategias complementarias con la revisión de los planes de estudios en todos los niveles, capacitación y actualización de los docentes, capacitación a directivos tanto federales como estatales, incremento de recursos destinados a educación, entre otras medidas.

Llevar educación a todos los mexicanos, como ya se ha apuntado, es prioridad del Estado Mexicano. Ahora bien, la educación nacional en todos sus niveles y modalidades abarca desde la educación básica que se otorga a niños de 6 años, hasta estudios de alto grado y especialización como los posgrados y para este nivel no hay límite de edad. Tomando en consideración que la educación se destina para un amplio número de personas, los jóvenes, por condición, están incluidos netamente en el sistema educativo. Por tanto, la principal demanda de los jóvenes radica en esta atribución del Estado y que se sustenta constitucionalmente.

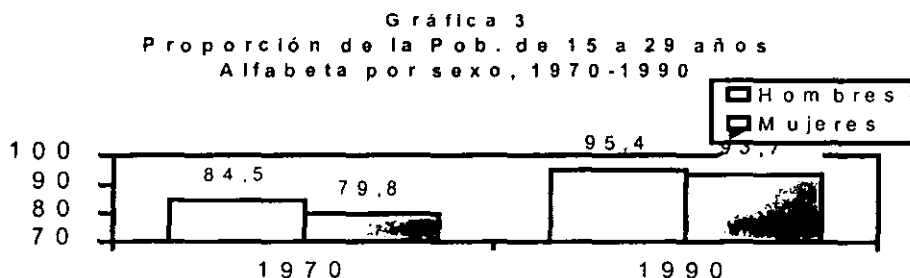
Es vital la educación en cualquier país, principalmente con población joven mayoritaria como el nuestro, al respecto señala Ernesto Rodríguez que es importante "la inversión de tiempo y esfuerzo que los jóvenes realizan en su formación personal y social, insertos en el sistema educativo, sumada a la inversión de recursos humanos, infraestructurales

y financieros que las sociedades realizan para hacer posible dicho proceso de formación de sus generaciones jóvenes".<sup>24</sup>

Este apartado tiene como propósito realizar un diagnóstico de la educación y su impacto en los jóvenes. La exposición se hará por medio de los indicadores y variables más significativas, se expondrá: condición de alfabetismo y analfabetismo, asistencia escolar y nivel de instrucción.

### 1.3.1.1 ALFABETISMO

De acuerdo con información del INEGI (ver Gráfica 3), los jóvenes que saben leer y escribir para 1990 eran 26.6 millones, es decir 94.5% del total de jóvenes del país, cifra que representa un crecimiento real comparado con la década de los 70's, en donde los alfabetos representaban el 84.5% o sea se dio un crecimiento de casi el 11%. Para ese mismo año los jóvenes analfabetas rebasaban los 1.3 millones de personas.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. "Los Jóvenes en México", Méx. 1993.

También en la gráfica se observan las diferencias por sexo en donde los jóvenes alfabetos son el 95.4% frente al 93.7% de las mujeres, la diferencia es mínima. La evolución tiende al equilibrio.

En las entidades federativas, los jóvenes alfabetos en términos porcentuales son desiguales. En este sentido, el mayor grado de alfabetos están en el Distrito Federal con el 98.7%, le sigue Nuevo León (98.5%),

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ, Ernesto. *Primer informe* ..op cit., p. 89.

Baja California (98.0%). Por el lado contrario, los índices menores están en Chiapas con el 80.5%, Guerrero con el 87% y Oaxaca con el 88.2%, entidades federativas que no alcanzan siquiera el 90%, es decir, que 1 de cada 10 es analfabeta en estas entidades.

Información de los Tabuladores Básicos de 1995, la condición de alfabetismo de la población de 15 años y más se manifiesta en la Tabla 3.<sup>25</sup>

Grupos quinquenales	Población de 15 años y más	Alfabeta	Analfabeta
15-19 años	10.14 millones	9.73 millones	0.39 millones
20-24 años	9.39	8.99	0.39
25-29 años	7.61	7.19	0.41
SUBTOTAL	27.15	25.91	1.20
NACIONAL	58.68	52.37	6.22

El analfabetismo es un problema serio que afecta a toda la población porque este rebasa los 6.2 millones, y para el caso de jóvenes, la cifra rebasa los 1.2 millones. No obstante, el avance en cinco años ha sido significativo ya que en 1990 los jóvenes analfabetas se estimaban en 1.3 millones y para 1995 esta cifra bajó a 1.2, es decir hubo un decremento del 7.7%, en otros términos, se han alfabetizado 20 mil jóvenes por año. En cuanto a los grupos quinquenales, los jóvenes más afectados se encuentran entre los 25 y 29 años de edad, formando un universo de casi medio millón de analfabetas.

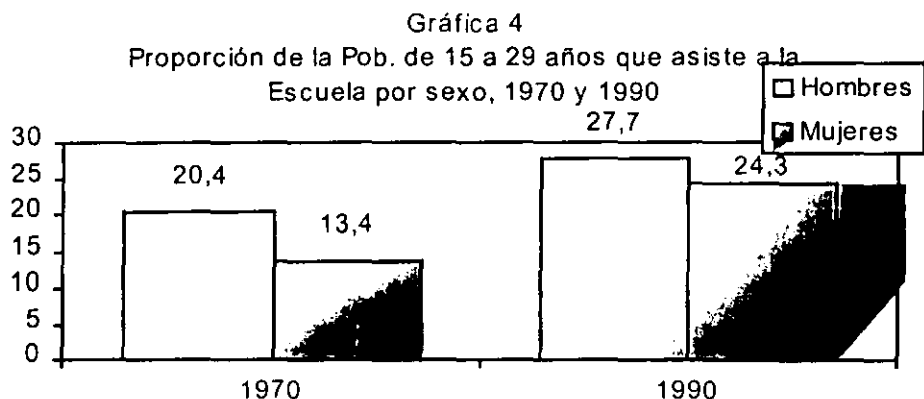
### 1.3.1.2 ASISTENCIA ESCOLAR

De la población de 15 a 29 años de edad que asistía a una escuela en 1990, representaba el 26.0% (6.2 millones) de los 23.8 millones de jóvenes del país. Aunque el porcentaje es bajo, representa un crecimiento en comparación al de 1970 ya que en esa década sólo asistía el 16.80%

<sup>25</sup> Véase, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. *Resultados Definitivos "Tabuladores Básicos 1995"*, p. 365.

del total de la población juvenil es decir, de 12.3 millones de jóvenes sólo 2.07 millones asistían a una escuela.

En la gráfica 4 se destaca la proporción de la población que asiste a la escuela tomando como referencia 1970 y 1990.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, "Los Jóvenes en México", Méx. 1993.

Por diferencias de sexo también se observa un incremento que tiende a la igualdad educacional. Las mujeres pasaron de 13.4% (1970) a 24.3% en 1990 acercándose al 27.7% de los varones en el mismo año.

Por entidades federativas, las diferencias educacionales son muy acentuadas, de los jóvenes de entre los 15 a 24 años, los mayores grados de asistencia la tienen el D.F. con el 46%; Estado de México (35%); Nuevo León (33.1%), Sinaloa (32.7%) y Sonora (32.7%); en contraste con los menores índices son Zacatecas con el 19%; Guanajuato (20%); Quintana Roo (21.6%) y Chiapas (22.5%) donde su población juvenil apenas una cuarta parte de ella asiste a la escuela.

De acuerdo a los Tabuladores Básicos de 1995, se puede observar con mayor detenimiento el impacto de la educación de este rubro (tabla 4).

26

<sup>26</sup> *Idem.*, p. 367.



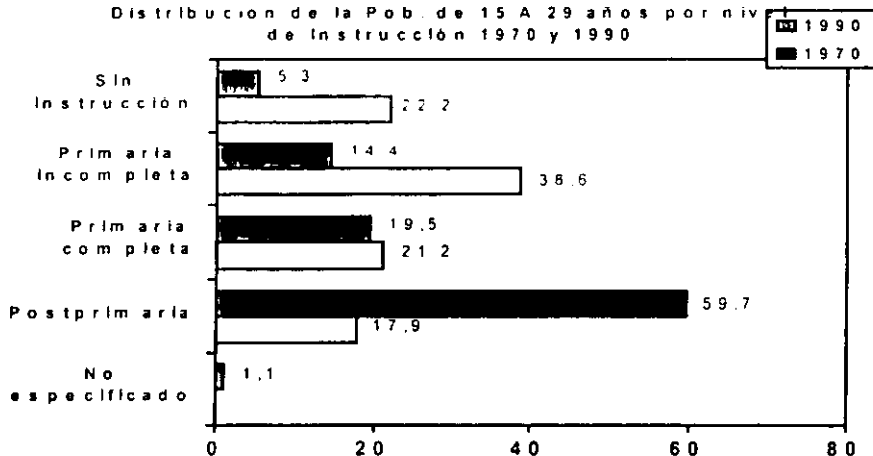
	Pob. de 6 años y más	Asiste a la Escuela	No asiste a la Escuela
POB. NACIONAL	100	31.29	68.65
6-14 años	100	92.15	7.77
15-24	100	29.39	70.56
25 y más	100	2.16	97.79

La información muestra que a mayor edad es menor la asistencia a la escuela ya que esta pasó de 92.15% (6-14 años) a 29.30% (15 a 24 años), y posteriormente a 2.16% (25 años y más), es decir, existe una gran brecha entre los que tienen educación básica a los que culminan estudios universitarios y de posgrado. Esto es natural tomando en consideración que después de los 25 años muchos jóvenes se insertan plenamente a su condición de adultos: se incorporan a las actividades productivas y/o se casan. Sin embargo, es de preocupar que la población de 15 a 24 años de edad el porcentaje que no asiste a la escuela es muy elevado al estar este en 70.56%. Es alarmante porque en ese periodo los jóvenes deben estar recibiendo educación media superior y superior, es decir que un alto grado de jóvenes solo obtuvo o se conformó con educación secundaria.

Los problemas educativos que afectan a los jóvenes, se debe en gran medida de las inadecuadas políticas educativas nacionales; el problema se sintetiza en dos aspectos: acceso y cobertura educativa. Son muchos los factores y obstáculos que se interponen para solucionar este problema nacional, además de que las desigualdades regionales en nuestro país han contribuido a fomentar estas inequidades educativas. Las decisiones, estrategias y cursos de acción que el Gobierno realice tendrán que ser replanteadas adecuadamente y sobre todo, sustentadas en metodologías para detectar con mayor objetividad en dónde se localiza y focaliza los universos a atender y las respuestas mismas de solución.

Además del analfabetismo e inasistencia escolar existe otro indicador que afecta a un buen número de jóvenes, es el problema de los que no tienen ningún tipo de instrucción y su porcentaje se estima en poco más del 5% (ver Gráfica Núm. 5).

Gráfica 5  
Distribución de la Pob. de 15 A 29 años por nivel de Instrucción 1970 y 1990



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. *Los Jóvenes en México*, Méx. 1993.

Aunque se observa una baja porcentual de los jóvenes sin instrucción, que en 1970 representaban el 22.2% para 1990 se redujo al 5.3%, el porcentaje sigue siendo elevado. En cuanto a postprimaria en 1970 representaban el 17.9% y para 1990 aumentó la población joven un 41.8% es decir, pasó a representar el 59.7%.

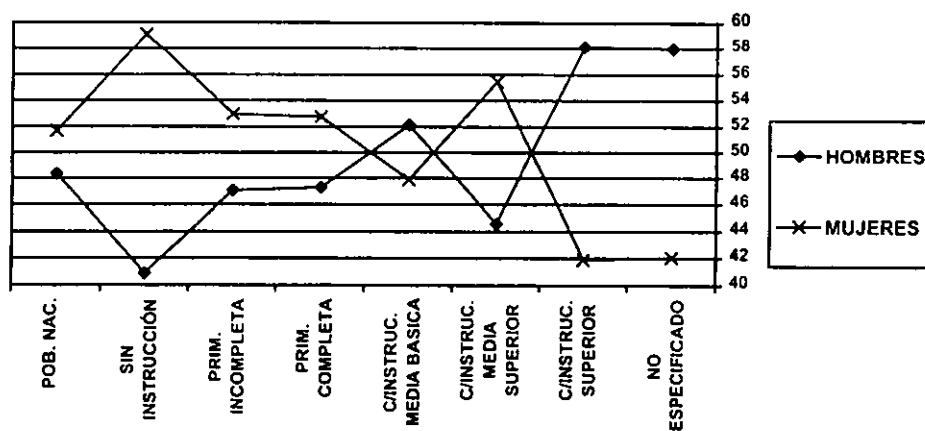
A nivel nacional se manifiesta de la forma siguiente: Los mayores porcentajes de jóvenes con instrucción postprimaria lo tienen el D.F. con el 81.6%; Nuevo León (76.8%); Sonora (73.6%) y Baja California (72.1%); contrariamente el menor índice está en Chiapas con el 33.5%, Oaxaca (38.7%), Guanajuato (44.2%) y Zacatecas (45.1%) lo que significa que menos del 50% de la población que debe contar con educación postprimaria no la tiene.

### 1.3.1.3 NIVEL DE INSTRUCCIÓN

La falta de oportunidades de acceso a la educación en todos sus niveles y modalidades es un problema que afecta directamente a la juventud. Además del analfabetismo y la inasistencia a la escuela, otro de los indicadores para conocer el problema educativo, es conocer la distribución en los diferentes niveles de instrucción.

Las mujeres son las más afectadas en cuanto al acceso a la educación, las causas pueden ser muchas, aquí solo se pretende describir su situación. En la gráfica 6 se observa claramente que las mujeres superan en número a los hombres, pero desafortunadamente son mayoría en el rubro *sin instrucción*. Aunque en la proyección se observa que llega un punto en donde las mujeres cuentan con educación media superior más que los varones, sin embargo, pasando este nivel son éstos los que tienen mayores oportunidades educativas, ya que la brecha se abre significativamente para el caso de estudios superiores.

Gráfica 6  
Distribución de la Población de 15 años y más según Nivel de Instrucción



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Resultados Definitivos "Tabuladores Básicos".

Para ilustrar el nivel de instrucción sobre las diferencias entre hombres y mujeres, está el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México: en 1984 las mujeres representaban el 33.8% del total de la población universitaria y para 1994, diez años después, creció la matrícula femenina a 44.6%, es decir se dio un aumento de 10.8%, llegando así a una relación con los varones de casi 1 a 1.<sup>27</sup> Esta información se asemeja a la presentada por el INEGI, en donde los hombres que tienen instrucción superior representan el 58.13% mientras que las mujeres el 41.87%.

<sup>27</sup> Véase, SILVA Gutiérrez, Leopoldo, *Un diagnóstico educativo de los universitarios*, en CORDERA C., Rafael. (Comp.) *México Joven ...*, op. cit., pp. 52-68.

Otra forma de observar las diferencias por nivel de instrucción es por grupos de edad. En la Tabla 5 se muestran a las personas que tienen 25 años y más en relación con la Población Nacional, un 14.16% no cuenta con instrucción, mientras que un buen porcentaje (35.2%) cuenta con instrucción media básica. El dato concerniente a sin instrucción se asemeja a los datos sobre analfabetismo y no-asistencia a la escuela, por tanto existe una homogeneidad de los datos presentados por el INEGI.

	Población de 15 años Y más	GRUPOS DE EDAD	
		15-24	25 Y más
Población Nacional	100	100	100
Sin Instrucción	10.44	2.97	14.16
Primaria Incompleta	21.13	12.06	25.64
Primaria Completa	18.84	18.94	18.79
Sin Instruc. Media Básica	22.1	35.2	15.58
C/Instruc. Media Superior y Superior.	26.93	30.59	25.11
No Especificado	0.56	0.24	0.72

Fuente: Instituto nacional de Geografía, Estadística e Informática, "Resultados Definitivos", Tabuladores Básicos 1995, p. 403

La educación para cualquier país es fundamental ya que representa invertir en el desarrollo, aunque este se conciba a largo plazo; además el crecimiento no solo se refleja en la cuestión económica, sino también en los demás que integran la vida nacional: cultura, arte, ciencia, tecnología. Por tanto la educación posee carácter prioritario y estratégico, de ahí la necesidad de seguir transformado el sistema educativo nacional, aumentar los recursos, capacitar permanentemente a docentes y directivos, modificar oportunamente los planes y programas de estudios; ampliar la cobertura educativa, y, hacer llegar la educación a los lugares y zonas marginadas que aún carecen de este servicio. Simultáneamente, los jóvenes por su status de formación la educación es su principal demanda y preocupación, es el espacio donde fincan su futuro y esperanzas, el lugar donde adquirirán las habilidades para desarrollarse en el mundo de los adultos que los mira ya muy cerca.

---

### 1.3.2 JUVENTUD Y ECONOMÍA

Existe una estrecha relación entre economía y juventud. La incidencia que tienen los jóvenes en la economía es directa, aproximadamente entre 900 mil a un millón anualmente se integran a la Población Económicamente Activa (PEA), sin embargo, no todos los jóvenes logran conseguir empleo; tan solo estudios realizados por la OCDE señalan que la tasa de desempleo juvenil su duplica y otras veces se triplica en comparación con las tasas regulares. En México para generar fuentes de empleo se requiere un crecimiento en la economía de 7.8% anual, cosa que se ve complicada tomando en consideración la crisis que atraviesa el país.<sup>28</sup>

Para generar fuentes de empleo se necesitan estrategias integrales como por ejemplo: Mayor disponibilidad de mano de obra calificada, mayor inversión en industria nacional, mayor fomento a la exportación, subsidios fiscales, inversión en recursos humanos, control monetario e inflacionario; mayor control del gasto público, entre otros aspectos.

Lo anterior se manifiesta como parte de las acciones gubernamentales. En cuanto a la óptica de los jóvenes, la inserción a la economía después de la educación es la segunda en grado en importancia de sus demandas y preocupaciones. Este problema público afecta a los jóvenes en general, independientemente del estrato social al que pertenezcan, ya que debido a su proceso de formación, ven la necesidad de tener fija la mirada en el futuro inmediato. Es en el empleo que los jóvenes buscan mejores condiciones económicas, salario suficiente; derecho al descanso y la recreación; protección de la salud y de la vida; necesidad de mejor educación y progreso, necesidad de sistemas de seguridad y de bienestar sociales. En otras palabras, la juventud mediante el empleo va a tener la oportunidad de integrarse plenamente a la sociedad y de encontrar satisfactores indispensables para su vida.

---

<sup>28</sup> Para mayor referencia, existe un estudio sobre la crisis económica de México en donde se analizan los primeros años del periodo presidencial de Ernesto Zedillo. El tema central es la crisis: se analizan variables como balanza de pagos, deuda pública, déficit público, producto interno bruto, inflación, desempleo, etcétera. Tan solo en uno de sus capítulos se dice que en 1995 el PIB tuvo un crecimiento de -6.9% y una inflación del 50; asimismo se menciona que el costo del rescate financiero para salvar a la banca, de acuerdo a cifras oficiales, tuvo un costo del 5% del PIB, sin embargo los autores consideran que el costo fue de 12% del PIB es decir una década perdida para el desarrollo económico nacional. En: GONZALEZ Villarreal, Roberto. (Coord.). *Ingobernabilidad "La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo"*, pp.118-121.

---

El empleo juvenil para el gobierno se presenta como un problema social al que hay que dar respuesta inmediata y satisfactoria, ya que de no desarrollarse políticas y programas tendientes a solucionar esta demanda, se ha comprobado la generación de otros problemas de mayores costos sociales.<sup>29</sup> Los jóvenes buscan, a falta de empleo, otras alternativas que en ese momento se presentan como más fáciles, sin embargo, en términos de impacto social sus efectos se manifiestan en el incremento del vandalismo, ociosidad, prácticas delictivas y autodestructivas como el alcoholismo y drogadicción, por mencionar algunos ejemplos.

De ahí la necesidad de describir con datos significativos los principales indicadores y variables que definen la relación entre economía y juventud. Los indicadores a utilizar serán: Población económicamente activa e inactiva, distribución de los jóvenes en los sectores y ramas económicas, situación en el trabajo y nivel de ingresos.

### 1.3.2.1 POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

El INEGI define a la Población Económicamente Activa (PEA) como aquellas personas que ya pueden realizar algún tipo de actividad o trabajo productivo y en donde ésta, en forma precisa, comienza a partir de los 12 años de edad. Esta delimitación cronológica *post* y *ante* rebasa en mucho los rangos que definen a la juventud. Por tanto, todos los jóvenes son población potencialmente activa.

En virtud de lo anterior, la PEA y la Población Económicamente Inactiva (PEI), representan indicadores útilmente que describen la problemática juvenil. El propósito del apartado es exponer este hecho. En la Tabla 6 se describe la distribución de la población por condición de actividad.

---

<sup>29</sup> A partir del proyecto económico llamado *neoliberalismo*, que tiene su origen a partir del periodo presidencial de Miguel de la Madrid H., generó una serie de cambios en toda la estructura económica y social del país, observándose el aumento de la desigualdad social y la concentración de la riqueza en una pocas manos. En términos laborales esto se tradujo en desempleo, subempleo, y desplazamiento de jóvenes trabajadores por el reajuste de las fuerzas productivas.

Tabla 6  
Población por condición de actividad  
(miles de personas)<sup>30</sup>

Periodos	1Total	2PEA	3PEI	(2/1 EN %)
De 12 años y más	61 000.2	33 651.8	27 348.4	55.2
De 12 a 14 años	6 488.52	1 268.9	5 219.6	19.6
De 15 a 19 años	10 086.1	4 787.4	5 298.7	47.5
De 20 a 24 años	7 866.9	5 003.3	2 863.6	63.6
De 25 a 29 años	6 182.3	4 062.7	2 119.6	65.7

PEA: Población Económicamente Activa

PEI: Población Económicamente Inactiva

Fuente: INEGI y STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 1993

De acuerdo a los datos, la población de entre 15 y 29 años de edad (aproximadamente 24 millones) la PEA lo integran casi 14 millones de jóvenes, mientras que la PEI llega a poco más de 10 millones. En términos porcentuales la primera representa el 57.4% y la segunda el 42.6%. Esto pone de manifiesto que detrás de ese 42% se encuentra la suma de los jóvenes que estudian, los que se dedican a las actividades del hogar o que están desempleados.

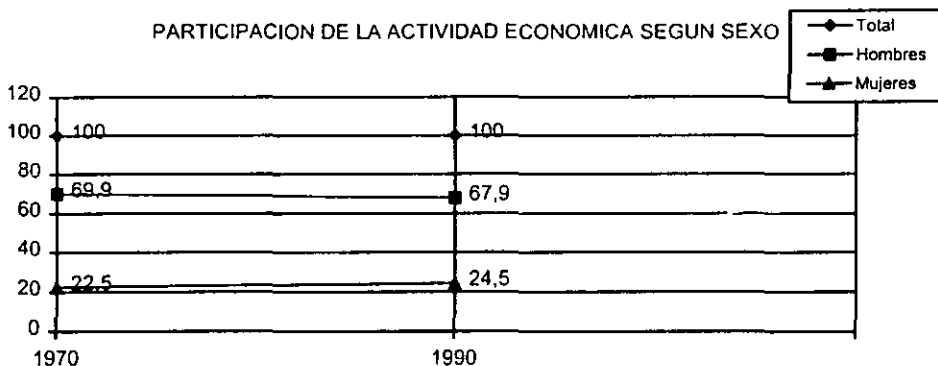
Conocer el impacto del desempleo sobre la PEA es importante ya que ésta ha ido en crecimiento, tan solo en 20 años la cifra aumentó 11.7%, pasando de 45.5% en 1970 a 57.2% en 1990.<sup>31</sup> Para 1993, año en que se encuentra actualizada la información, el crecimiento fue de 0.2%.

En cuanto a la participación económica de los jóvenes según el sexo, los varones representan más del doble que las mujeres con un porcentaje de 67.9% frente al 24.5%. No obstante, la población femenina ha venido en aumento en comparación a años anteriores; por ejemplo, en 1970 las mujeres representaban el 22.5% mientras que los varones el 69.9% respectivamente (ver Gráfica 7).<sup>32</sup>

<sup>30</sup> IZQUIERDO, Rafael, *Juventud y empleo: entre la escuela y el trabajo*, en CORDERA C., Rafael (comp.) *México Joven...*, op. cit., p. 135.

<sup>31</sup> INEGI. *Los Jóvenes...*, op. cit., p. 47.

<sup>32</sup> *Idem*



Gráfica 7

Esta información pone de manifiesto que la participación femenil todavía es incipiente en cuanto a población activa se refiere, ya que su incremento apenas fue del 2.0%, y contrariamente, la población varonil disminuyó 2.0%, lo que demuestra que el crecimiento de la PEA femenina ha tenido un aumento aún siendo este lento.

Ahora bien, en cuanto a desempleo juvenil se refiere, en la Tabla 7 se describe el impacto.

*Tabla 7*  
*Desocupación abierta, según tipo de trabajo buscado*  
*(miles de personas)<sup>33</sup>*

	Desocupado	Abierto	Tipo de trabajo buscado		(3/1 en %)
	1	2	3	4	
	Total	% PEA	Asalariado	Cuenta propia	
De 12 años y más	819.1	2.4	510.1	309.0	62.3
De 12 a 14 años	19.1	1.5	11.2	7.9	58.6
De 15 a 19 años	216.2	4.5	131.5	84.7	60.8
De 20 a 24 años	213.6	4.3	150.3	63.2	70.4
De 25 a 29 años	130.9	3.2	59.4	71.5	45.4

De las nueve definiciones de desempleo utilizadas por el INEGI, se toma en este cuadro la definición de *desocupación abierta*, ya que no interesa tanto el volumen de desempleo como proporción del todo representa el desempleo de la juventud para comprobarlo con las cifras de la OCDE. (Sic)

Fuente: INEGI y STPS, *Encuesta Nacional*, 1993

De acuerdo a los cálculos que se estiman de la tabla, los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad el número de desocupados llega a 560 700;

<sup>33</sup> IZQUIERDO, Rafael, *Juventud y empleo: entre la escuela y el trabajo*, en CORDERA C., Rafael (comp.) *México Joven...*, op. cit., p. 136.



mientras que el desempleo abierto representa el 12% con relación a la PEA, es decir, alrededor de 2.88 millones de jóvenes, y que, sumando a los desocupados la cifra se incrementa a 3.44 millones desempleados; en términos porcentuales el desempleo juvenil se calcula en un 14.3%. Con relación al tipo de trabajo, las personas que buscan un trabajo asalariado y que no lo encuentran llegan a 341 200 representando 60.8% respecto a los 560 mil desempleados jóvenes. México tiene un grueso de población que depende del salario; las alternativas para realizar alguna otra actividad, por ejemplo las encaminadas al comercio o una micro empresa, no se han otorgado facilidades para su desarrollo.

Información de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) señala que de alrededor de un millón de jóvenes que se incorporan cada año a la PEA (información 1989-1991), de estos tan sólo el 49%, aproximadamente unos 490 mil encuentran trabajo, el resto pasó a engrosar a las filas del desempleo y de la economía informal.<sup>34</sup> Es decir, más de la mitad se encontraba desocupada, esto no significaba necesariamente sinónimo de desempleo ya que esta población podría haberse encontrado en otras actividades como las destinadas al hogar o en la escuela, que precisamente integran la PEI. En la Tabla 8, se describe la distribución de los jóvenes inactivos y las actividades que realizan.

	Población Económicamente Inactiva	Hombres	Mujeres
Población Nacional	100	100	100
Estudiantes	31.54	60.19	21.59
Quehaceres del hogar	53.29	1.53	71.27
Otro tipo	15.17	38.28	7.14

Fuente: INEGI, Resultados Definitivos "Tabuladores Básicos 1995", p. 479 y 481

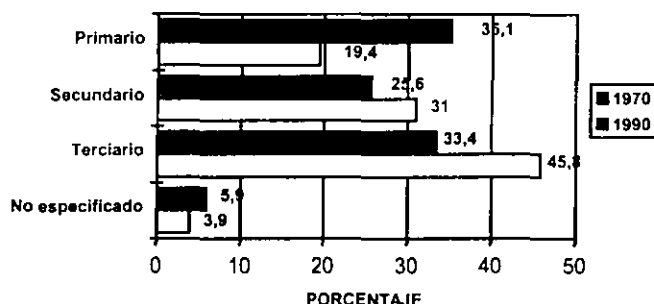
Es importante señalar que un alto porcentaje de la PEI se dedica a labores del hogar (53.29%), sin embargo, el mayor número lo integran las mujeres (71.27%), en relación con los hombres, que en su mayoría que se encuentra inactivo se dedica a estudiar (60.19%), lo que refleja la desigualdad por género.

<sup>34</sup> Véase, Comisión Nacional del Deporte, *Informe Trianual de Actividades 1989-1991*, P. 14

### 1.3.2.2 SECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La actividad económica del país se divide en tres sectores: Primario que son propiamente la agricultura y la minería; secundario en donde se encuentra las actividades industriales y transformación, y el tercero que lo integran las actividades comerciales y de servicio. La distribución de los jóvenes ocupados en estos tres sectores caracteriza el grado de desarrollo económico del país. De acuerdo a la información del INEGI en 1993, de los jóvenes ocupados, la mayor proporción se ubicaba en el sector terciario con el 45.8%, el secundario (31%); y el primario (19.4%). Aunque esta información tiene algunos años, es significativo el estudio comparativo con respecto al censo de 1970: En la Gráfica 8 se observa la evolución.

Gráfica 8  
Distribución de la Población Ocupada de 15 a 29 años según Sector de Actividad 1970 Y 1990



Como ya se explicó anteriormente, la forma en que se encuentra distribuida la PEA en los tres sectores, es un indicador para saber el grado de desarrollo económico del país. La gráfica muestra el cambio en las estructuras económicas, ya que en 1970 la mayoría de los jóvenes se ocupaban en el sector primario (35.1%), es decir, que la juventud pertenecía a zonas rurales realizando actividades agrícolas, forestales y de pesca. Mientras que en 1990 el sector terciario pasó a ser el principal (45.8%). En cuanto a industria, el sector secundario se incrementó a casi 6%.

En información que se desprende de los Tabuladores Básico 1995 (ver Tabla 9),<sup>35</sup> se muestra la distribución en los tres sectores, aunque esta contempla a toda PEA nacional la analogía con los jóvenes es laudable ya que no varía mucho.

Sector de la actividad	Población Ocupada	Hombres	Mujeres
Población Nacional	100	100	100
Primario	22.54	29.07	9.4
Secundario	24.37	27.33	18.4
Terciario	52.75	43.35	71.7
No especificado	0.34	0.25	0.5

En esta tabla, el sector terciario es en donde se concentra la mayormente la población (52.75%); en cuanto al sector terciario cada vez la participación es mínima (22.54%). Cabe nuevamente recalcar que las mujeres en su mayoría se dedican a actividades propiamente del sector terciario (71.7%) y son pocas las que realizan actividades agrícolas; en cuanto a los varones la distribución es más equitativa.

### 1.3.2.3 NIVEL DE INGRESOS

De acuerdo al INEGI, los jóvenes ocupados según ingresos por trabajo en múltiplos del salario mínimo, casi la mitad de los jóvenes tienen una solvencia económica muy por de bajo de sus necesidades básicas; es decir, de los varones que trabajan el 42.4% de ellos recibe de 1 a 2 salarios mínimos, en tanto las mujeres el porcentaje aumenta a 47.6%. La pirámide de desigualdad se acentúa cuando los jóvenes que reciben de 5 salarios mínimos y más, apenas representan el 4%.<sup>36</sup> Los datos se pueden observar en la Tabla 10.

<sup>35</sup> Véase, INEGI. *Resultados Definitivos...*, op cit., p. 494.

<sup>36</sup> INEGI. *Los Jóvenes...*, op cit., p.52.

**Tabla 10**  
**Población ocupada, según ingreso mensual en 1990**  
**(miles de personas)**

	Porcentajes del total							N/ Especificad
	Total	No recibe ingreso	Menos de 1 S.M.	De 1 a 2 S.M.	Más de 2 S.M.	De 3 a 5 S.M.	Más de 5 S.M.	
Total de 15 a 29 años	10464.6	6.9	19.8	42.4	15.0	7.4	4.4	3.9
De 15 a 19 años	2943.0	11.1	27.3	44.9	8.4	2.3	1.7	4.4
De 20 a 24 años	3927.9	6.0	18.5	44.8	16.1	7.1	3.7	3.8
De 25 a 29 años	3593.7	4.6	15.1	37.8	19.4	12.1	7.5	3.6

S.M.: Salario Mínimo

Fuente: INEGI, Los jóvenes en México, cuadro núm. 41

En los Tabuladores Básicos 1995<sup>37</sup> parece indicar que la desigualdad se ha venido atenuando, ya que los que ganaban entre 1 y 2 salarios mínimos pasaron de 40.4 a 29.5%. Aunque esta información incluye a toda la PEA, las cifras no concuerdan con la realidad ya que hay una diferencia de poco más de 10%, ya que en la tabla, el porcentaje de los que ganan de 1 a 2 salarios mínimos pasan a 29.5%. Y por el contrario de las personas que ganan más de 5 salarios mínimos pasó a 9.55% (ver Tabla 11).

Tabla 1 Distribución Porcentual de la Población Ocupada Por Grupos de Ingreso por Trabajo	
Grupos de Ingreso	Población Ocupada
Estados Unidos Mexicanos	100
No Recibe Ingresos	11.55
Menos De 1 S.M.	19.37
De 1 S.M. hasta 2 S.M.	29.5
De 2 S.M. hasta 5 S.M.	25.18
Mas de 5 S.M.	9.55
No Especificado	4.85

Bajo esta perspectiva se observa que, ante el deterioro del salario los jóvenes se ven obligados a trabajar en otras actividades con la finalidad de aumentar el ingreso familiar, lo que significa cambiar dinero

<sup>37</sup> INEGI. *Resultados Definitivos... op cit.*, p. 511.

---

por educación. La falta de empleo se agudiza cuando los jóvenes se tienen que enfrentar por primera vez al mercado de trabajo, ya que se les exige experiencia, disyuntiva que se ve complicada tomando en cuenta que la gran mayoría que egresa de las escuelas, se encuentra en esta situación. Frente a esto, los jóvenes no poseen la capacitación adecuada y la experiencia necesaria, por lo que deben crearse programas de capacitación, independientes o fuera de la escuela, y en las instituciones educativas de nivel medio superior y superior, introducir programas de bolsa de trabajo, y así, facilitar el acceso de los jóvenes al empleo.

Además de la falta de empleo que sufren los jóvenes se tienen que dedicar a las actividades de la economía informal o del subempleo. Aún cuando ya cuentan con estudios muchas veces del nivel superior. La economía informal en los jóvenes implica que en las oportunidades ocupacionales subsecuentes persista la condición precaria y de insuficientes ingresos; frente a esto, se observa la necesidad de generar mayores empleos para el trabajo juvenil de personas sin experiencia y sin capacitación, para que aprendan sobre la marcha, porque dentro del llamado empleo informal que tiene las características de estar ubicado en labores donde se emplean procesos tecnológicos simples, escasa capitalización y escalas de producción pequeñas, lo que no exigen gran capacidad en la fuerza laboral y permitiendo el abaratamiento de la mano de obra, que sobre todo es juvenil. Así pues, la incorrelación entre el sistema educativo con el económico hace que se mantengan y solidifiquen las desigualdades en el acceso y remuneración del trabajo

#### 1.3.2.4 SITUACIÓN EN EL TRABAJO

La falta de oportunidades de empleo, educación y de capacitación para el trabajo, hace a los jóvenes personas vulnerables a las condiciones precarias de la economía. La Tabla 12 muestra esta desigualdad laboral, en donde las personas de entre 15 y 29 años de edad un alto porcentaje son obreros 65.5% y otro tanto jornaleros 11.6% que en suma, más del 77.1%. Paradójicamente, solo el 1.1% son patrones o empresarios.

Tabla 12  
Situación en el Trabajo en 1990  
(miles de personas y porcentajes)

	Situación en el Trabajo (% del total)						
	Total	Empleado u obrero	Jornalero o peón	Trabajo por su cuenta	Patrón o empresario	Trabajador familiar no remunerado	No espec
Total de 15 a 29 años	10464.6	65.5	11.6	15.3	1.1	3.1	4.1
De 15 a 19 años	2943.0	59.8	15.8	13.0	0.4	5.7	5.4
De 20 a 24 años	3927.9	68.3	9.9	14.5	0.9	2.5	3.8
De 25 a 29 años	3593.7	67.8	8.4	18.2	1.8	1.5	3.2

Fuente: INEGI, Los jóvenes en México, cuadro núm. 36

Las mermaidas condiciones laborales en la que se desenvuelven los jóvenes, se manifiestan por diversas causas, entre las que destacan:

- Las leyes del mercado de la oferta y la demanda
- Los desplazamientos por cambios tecnológicos que conduce a una parte importante de los nuevos solicitantes de trabajo a ubicarse en empleos de baja productividad.
- Las malas remuneraciones o en el autoempleo para la prestación de servicios personales generadores de bajos niveles de ingreso.
- Los que son producto de la crisis económica.

La preponderancia de la juventud bajo estas condiciones laborales, es un reflejo del contexto y situación por la que atraviesa el país, al tiempo que indica los obstáculos de los jóvenes de menores recursos, y escasamente alfabetizados y/o capacitados, para incorporarse a actividades productivas bajo condiciones laborales más ventajosas que les permitan mejorar sus niveles de vida y el de sus familias.

## 1.4 ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN JUVENIL

En el año de 1977 Yuri Eremin realizó la siguiente pregunta ¿Por qué ha aparecido en nuestros días la "clase de juventud", cuando la

---

juventud ha existido en todos los tiempos?<sup>38</sup> Esta pregunta será el hilo conductor para explicar el fenómeno de la movilización y la participación juvenil.

Es en la década de los 50's, cuando el problema de generar respuestas institucionales para la juventud, aparece como problema público en la mayoría de los países. Realizando un breve bosquejo histórico del contexto internacional, el mundo para esas fechas pasó por una serie de hechos en donde las prioridades nacionales versaron principalmente sobre la reconstrucción. Estos son algunos detalles que caracterizan este periodo: A principios de siglo el mundo se vio convulsionado por una guerra mundial, la mayoría de los Estados-nación aún estaban en proceso de formación, y en términos globales el mundo se estaba organizando en dos bloques, el socialista y capitalista, el primero dirigido por la Ex Unión Soviética<sup>39</sup> y el otro encabezado por Estados Unidos.

Posteriormente la reorganización mundial se precipitó con la Segunda Guerra Mundial en las décadas de los 30-40's; se consolida el estado interventor y benefactor en los países capitalistas como una salida a la crisis mundial, pero la diferencia entre los bloques se acentúan aun más, la Guerra Fría hace su aparición y no es hasta a finales de los 80 y principios de los 90 cuando el mundo deja de estar amenazado por esta "guerra" para pasar a la era de la globalización.

Los problemas mundiales afectan a México; en la Segunda Guerra Mundial se ve obligado a tomar parte de la misma. Además sus estructuras sociales, políticas y económicas comienzan a tener rumbo; México estaba en pleno desarrollo de industrialización. Los compromisos y escollos que dejó la Revolución de 1910 apenas se estaban consolidando, y es precisamente producto de la guerra, que logra observarse un crecimiento económico al diversificar la economía que va servir para suministrar a muchos países, principalmente a Estados Unidos, de las materias primas y los recursos naturales que se dejaron de producir.

---

<sup>38</sup> Véase, EREMIN, Yuri. *El Progreso Social de la Juventud*.

<sup>39</sup> Véase, THOMSON, David. *Historia Mundial de 1914 a 1968*.

---

A partir de un crecimiento económico, producto de la guerra; y además, de las primeras expresiones de los jóvenes en los 50's que el gobierno de México comenzó a tomar en cuenta. Es precisamente en febrero de 1950 que se da origen a la primera institución exclusiva para los jóvenes, se crea el *Instituto Nacional de la Juventud Mexicana*. No obstante, esta respuesta estatal no se da como una política "benefactora" sino más bien porque el asunto de los jóvenes comienza a cobrar importancia debido a su peso político, su rápido aumento poblacional y su acelerada concientización.

La década de los 50's fue el punto de arranque de las intensificadas búsquedas de los científicos burgueses en el terreno de la problemática de la juventud. Esto fue motivado en buena parte por los factores demográficos y económicos de aquel periodo.<sup>40</sup>

En esta década, se comienza a hablar de diversos fenómenos y problemas relacionados con la juventud: delincuencia juvenil, descontento juvenil, de clase de juventud y otras denominaciones. Los jóvenes comienzan a pasar a primer plano como un fenómeno social, principalmente se les enfoca como problema de índole político. En el mismo decreto que da origen al Instituto de la Juventud Mexicana se establece:

Que para resolver los altos fines del Gobierno Democrático Mexicano es preciso un interés auténtico del Estado en la creación de un "Instituto Nacional de la Juventud Mexicana" que prepare, dirija y oriente en los problemas vitales de nuestra patria y de nuestro tiempo y formar así un México mejor y más fuerte.<sup>41</sup>

Cabe agregar que la juventud comienza a tener conciencia de su potencialidad y peso como sector poblacional.

Hasta los años 50's la sociedad tiene una visión idílica de la juventud, cuya característica más relevante era la

---

<sup>40</sup> EREMIN, Yuri. *El Progreso...*, op cit., P. 11.

<sup>41</sup> Diario Oficial "Órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". 25 de febrero de 1950 Tomo CLXXVII No 48, p. 9.



---

integración. Su paso de la juventud a la edad adulta se esperaba pacífico. La aparición de los primeros síntomas del descontento juvenil denominado por los adultos "rebeldía sin causa", empezó a erosionar esta concepción que se deriva estrepitosamente en los 60's. La característica principal de los jóvenes a partir de esta década es la del cambio social. Los jóvenes se convirtieron en sujetos de cambio, en los elementos más dinámicos de la sociedad: su fuerza capaz de transformarla.<sup>42</sup>

De hecho, el sociólogo Alan Touraine explica esta maduración de la juventud que en décadas pasadas no existía. Ya que si antes se hablaba de jóvenes, éstos ni siquiera se concebían como un problema social, de ahora en adelante se trataría el fenómeno de la juventud como una clase o grupo social específico.

Alan Touraine entiende que la aparición de la "clase de juventud" se debe a que la joven generación ha tenido acceso a las ramas de la ciencia y la técnica de más perspectivas, que hacen muy considerable el desnivel de nuestro tiempo y el futuro. Vemos, pues, que, pese a las disimilitudes existentes entre ellas, las concepciones señaladas coinciden en un punto fundamental: la especificidad de la revolución tecnocientífica trae como consecuencia la aparición de la "clase de juventud".<sup>43</sup>

Para la década de los sesenta, la juventud ha cobrado la fuerza como grupo social. Los movimientos juveniles se propagan y adquieren carácter internacional, se dio por ejemplo la llamada "Noche de las Barricadas" en Francia, el movimiento Hippie en Estados Unidos y el movimiento del 68 en México, por mencionar algunos. La mayoría de estas manifestaciones juveniles fueron objeto de represiones; mucho de ellos terminaron con saldos rojos como lo fue el movimiento estudiantil de México.

---

<sup>42</sup> HERNÁNDEZ De Galindo, Silvia. "Es necesario Diversificar los Canales de Participación para los Jóvenes". en Memoria: Ciclo de Mesas Redondas "Juventud y Desarrollo en el México de Hoy", p. 131.

<sup>43</sup> EREMIN, Yuri. *El Progreso*, op cit., p. 13.

---

En los 60's los jóvenes plantearon la exigencia de la fidelidad a los valores que se pregonaban y que no se cumplían. (...) Se vive el fenómeno mundial de la protesta juvenil que cuestiona las insuficiencias del desarrollo. Las estructuras no son capaces de entender las exigencias juveniles y reaccionan cancelando sus expectativas automáticamente.<sup>44</sup>

Además agrega Silvia Hernández que...

La sociedad mexicana se percató de la fuerza del joven a partir del movimiento del 68. Si bien éste no ha sido el único espacio donde la juventud ha encontrado salida a las inquietudes, sí ha sido este el espacio donde se ha logrado aglutinar en un solo frente las diversas expectativas de un movimiento organizado, de gran fuerza, reflejo de una sociedad en crisis y una juventud en conflicto.<sup>45</sup>

Hay que mencionar que el origen de los movimientos y manifestaciones juveniles fueron en la escuela, principalmente de estudiantes de las universidades. Estos jóvenes, en un primer plano, fueron los que adquirieron conciencia de la fuerza que representan. Existen diversas explicaciones de estas crisis sociales producto de las movilizaciones juveniles, muchas parten de la hipótesis de la "lucha de generaciones". Mientras que por la postura institucional, que en este caso expresada por Silvia Hernández que era en 1977 la directora del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, CREA, lo atribuyó a lo siguiente

La falta de alternativas, la inexistencia de canales formales de participación en la cultura, la vida nacional y aún dentro de los partidos trae como consecuencia una serie de antagonismos ante las expectativas no solo de los estudiantes, sino de todos aquellos jóvenes incorporados a la vida productiva que no podían

---

<sup>44</sup> HERNÁNDEZ De Galindo, Silvia. "Es necesario Diversificar los Canales." *op. cit.* p. 131

<sup>45</sup> *Idem.*, P. 131.

---

vislumbrar ante ellos un mundo que diera posibilidades de solución a sus expectativas.<sup>46</sup>

Existen otras interpretaciones en cuanto al movimiento estudiantil de 1968, si los representantes del gobierno le atribuyeron a lo que se planteó arriba, Carlos Monsiváis consideraba que era el signo no ya tanto de estudiantes sino de la sociedad en general, en específico de la clase media...

El movimiento estudiantil que emerge con la represión del 26 de julio es una afirmación democrática con una primera exigencia básica: la recuperación de la calle, es decir, la obtención de una presencia pública para una clase ambiciosa y pospuesta.<sup>47</sup>

Dentro del campo de la Sociología comenzó a ser objeto de estudio la juventud, con el objeto de dar una respuesta científica a sus manifestaciones, Yuri Eremin consideraba que el crecimiento de la actividad política de la joven generación en los años 60 situó el tema de la juventud entre los más espinosos de la sociología de los países capitalistas.<sup>48</sup>

Las manifestaciones juveniles culminadas en el movimiento estudiantil de 1968 representaron una respuesta contestataria a las arbitrariedades del régimen de ese periodo. En un primer momento, la forma de organización se manifestó de manera informal, como un movimiento espontáneo; pero después de la represión se dispersó todo ímpetu de organización y la escasa organización se convertiría después en los 70's en guerrillas; un buen número de jóvenes pasó a la clandestinidad.

Es en la década de los setenta, que las acciones de los diversos gobiernos consistieron en desarticular estas manifestaciones juveniles.

La década de los 70's se inició con el enorme trabajo de cauterizar una gran herida en el país y en el mundo.

---

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> El Colegio de México. *Historia General de México*, P. 1501.

<sup>48</sup> EREMIN, Yuri. *El Progreso...*, *op cit.*, p. 11.

---

Después de las batallas democratizadoras libradas por la juventud mundial en 1968 se generó en el ánimo de miles de jóvenes profundo desencanto entremezclado con rebeldía soterrada. En Praga, París, Nueva York, México, los jóvenes mantuvieron una verdadera actitud iconoclasta que trajo un saldo múltiple: represión, espacios ganados, toma de conciencia de la verdadera soledad, búsqueda de destinos, encuentro con nuevos placeres, la droga como derrotero viable y apetecible, y más expresiones que confluyeron en un gran movimiento contracultural.<sup>49</sup>

En el transcurso de la década de los sesenta y setenta cuando se da origen a la llamada Contracultura. Expresión juvenil que se manifestó principalmente en el plano político, social y cultural.

Si el cuestionamiento a la cultura oficial fue el eje vertebrador de las acciones juveniles y el resquebrajamiento de esa cultura fue uno de los más grandes placeres, que lo mismo se manifiesta en la familia, en la escuela o en los modales irreverentes forjados en la cotidiana ansiedad de romper con valores viejos, la contracultura inauguró rutas que aún hoy paladeamos o padecemos: búsqueda de experiencias inéditas, vuelta a la tibieza del individualismo, iconoclastas soterrados, plétora de *ghettos* y olvido premeditado de lo político. Sin embargo, ésta era solo una vuelta de la contracultura.<sup>50</sup>

Este movimiento contracultural no solo fue contra la política oficial sino como una oposición a la sociedad contemporánea en general. En el plano político, muchos de los participantes de los movimientos juveniles de los 60 participaron en la clandestinidad en la siguiente década, y otros tantos se enrolaron a los partidos de izquierda, como lo fue el Partido Comunista y el Partido Popular Socialista. Y desde esas posiciones actuaban en contra del Gobierno. Y aunque la represión contra estos

---

<sup>49</sup> CONTRERAS Becerril, Lino. *Cuando la naturaleza dejó de ser reaccionaria*, en CORDERA C., Rafael. (Com.). *Juventud Divino Conflicto*, p 87.

<sup>50</sup> *Idem.*

---

grupos estuvo latente y se logró en gran medida fragmentarlos, su presencia siguió siendo una alerta contra el *status quo*.

En la década de los 70 el visible desplazamiento a la izquierda de las posiciones ideológicas de parte considerable de los jóvenes suscitó poco menos que un alud de obras sobre juventud.<sup>51</sup>

Retomando la hipótesis, que las manifestaciones juveniles eran o son producto de una *lucha entre generaciones*, esta posición es correcta pero hasta cierto punto, porque los jóvenes no solo se rebelan contra las reglas morales establecidas por los adultos, sino que toman partido de problemas coyunturales; también se preocupan de los problemas sociales que afectan a la sociedad en general. Uno de los autores que mayormente sostiene la hipótesis de la lucha entre generaciones es Keniston

Keniston trata de pintar el movimiento juvenil como un proceso, sino lógico, a lo menos natural, algo así como un motín de jóvenes radicales contra ideas arcaicas de los padres conservadores.<sup>52</sup>

Después de los momentos históricos en que participa la juventud en la década de los sesenta y setenta, los organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales, tratan de dar un giro al concepto de juventud, para no verlo como un problema, sino que ahora se le da el rango de potencialidad social para ser aprovechada a favor del *desarrollo nacional*. Tan solo en la resolución 1086 J (XXXIX) de las Naciones Unidas se recomienda a miembros del Consejo lo siguiente:

Las políticas y programas relativos a la juventud, que, como parte de los planes de desarrollo general, pueden servir para satisfacer las necesidades básicas de la juventud, para *reconocer la función de la juventud en el desarrollo nacional*, ayudar a combatir el desempleo y el subempleo entre los jóvenes y permitir a la juventud que preste sus servicios a las comunidades respectivas. (...)

---

<sup>51</sup> EREMIN, Yuri *El Progreso* - *op cit* p 11

<sup>52</sup> *Idem*, p 45

---

la acción de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el campo de la juventud tiene los tres objetivos principales siguientes:

- a) *Facilitar la contribución de la nueva generación al desarrollo* y lograr que sus esfuerzos se orienten hacia fines realizables que constituyan un elemento integral importante para el plan de desarrollo general;
- b) Aumentar los incentivos de los jóvenes para que *contribuyan a los programas de ayuda* a la iniciativa propia de asistencia mutua, y participen en ellos;
- c) Proteger a los jóvenes contra la explotación y contra la participación excesiva en las actividades de desarrollo que pudieran redundar en perjuicio de la salud, o dificultar su desarrollo físico o mental y su evolución como individuos o ciudadanos.<sup>53</sup>

En síntesis se pretende extender la iniciativa y participación de la juventud en las tareas nacionales de desarrollo. En cuanto al inciso "C", está claramente dirigido a los movimientos contraculturales e ideológicos pertenecientes a la *izquierda*; sobre la misma temática se agrega lo que sigue:

Aunque los jóvenes puedan estar sujetos, como cualquier otra persona, a la confusión producida por los conflictos culturales y a las grandes tensiones e inseguridades de la vida urbana e industrial, y aunque, en múltiples sentidos, sean más vulnerables, por lo general se sienten menos amenazados y muchos responden prontamente al cambio.<sup>54</sup>

Pese a éstos concepción minimizada del fenómeno juvenil, hay un reconocimiento tácito y oficial al otorgarle status a las Organizaciones Juveniles, recordemos que también es la misma ONU la que bautiza a las asociaciones sociales como Organizaciones No Gubernamentales (ONG's); de ahora en adelante las instituciones públicas incluyeron en sus

---

<sup>53</sup> Véase, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales *Políticas y Programas a Largo Plazo para la Juventud en el Desarrollo Nacional*, p. 2.

<sup>54</sup> *Idem.*, p.4.

---

estrategias acercarse a los portavoces de las organizaciones. Para ilustrar esto se agrega lo siguiente: "El problema de la juventud es también el de poder aprovechar las ventajas de la participación."<sup>55</sup>

En la misma resolución del Consejo se señala la conveniencia de que presten la debida consideración, en consulta con las organizaciones juveniles y demás ONG's competentes que se ocupan de los problemas de la juventud, a los procedimientos que permitirán reforzar y realizar aún más la participación de la juventud en el proceso del desarrollo económico y social y en la protección y promoción de los derechos humanos.

Además de manifestar sus opiniones a través de la función pública y de las urnas, los jóvenes no han vacilado en salir en manifestaciones callejeras para expresar sus opiniones y exigir una parte de su responsabilidad. Esto entraña, en parte de las cuestiones concretas de que se trata, una afirmación del derecho a participar. La juventud ha descubierto su propia fuerza en potencia.<sup>56</sup>

Más adelante en el mismo documento de la ONU, se señala lo siguiente:

Las tácticas de estos jóvenes han suscitados debates públicos sobre los valores del cambio social pacífico y ordenado en contraste con la acción social violenta. Este clamor encaminado a llamar la atención, esta afirmación del derecho a ser oídos, continuará a medida que se amplíe la exigencia de una mayor educación y que los jóvenes comiencen a darse cuenta de su fuerza en los asuntos nacionales.

La agravación del conflicto entre generaciones, la explotación de que es objeto los jóvenes, la posibilidad de que la rebelión de los jóvenes tal vez no sea más que un ejemplo moderno del eterno desajuste de la juventud,

---

<sup>55</sup> *Idem.*, p. 28.

<sup>56</sup> *Idem.*, p. 24.

---

los conflictos entre los propios jóvenes y su petición de participación únicamente en sus propios términos, es decir, sin seguir "los viejos moldes". (...) Es evidente que la cultura juvenil es un fenómeno nuevo y que la fuerza política de los jóvenes debido a su predominio político y a la mejora de su educación es relativamente nueva; pero existe también el estilo que representan las personas de más edad, y cabe dudar de que la mayoría de los jóvenes estén representados en los grupos que han aprendido cómo atraer la atención de los medios de comunicación para las masas.<sup>57</sup>

Las acciones en materia de política de juventud por parte del gobierno mexicano se reestructuraron hasta 1977 cuando se da origen al CREA. En este documento oficial se establece la siguiente justificación:

Que la juventud, cuya presencia dentro del total de la población se fortalece y acentúa, asegura la continuidad de las tareas nacionales como agente de renovación y en comunidad de esfuerzos con las demás generaciones.

Que es deber del estado Mexicano fomentar el desarrollo Social y la Integración Nacional, para lo que es indispensable el desenvolvimiento armónico de la juventud y su participación creadora en los procesos políticos, sociales, económicos y culturales.<sup>58</sup>

En la década de los ochenta, los movimientos juveniles tienen otra cara y la política de juventud también; tan solo en 1989 desaparece el CREA, y los programas de la juventud de estar a un nivel de subsecretaría ahora se delegan de manera secundaria a la política de Fomento del Deporte; se crea la Dirección de Atención de la Juventud como órgano desconcentrado de la Comisión Nacional del Deporte (Conade). Comparativamente el presupuesto de esta dirección de juventud sólo

---

<sup>57</sup> *Idem.*, p. 25-26.

<sup>58</sup> Véase, Diario Oficial, "Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". 30 de noviembre de 1977. Tomo CCCXLV. N° 22. P 1



---

representa el 16%<sup>59</sup> del presupuesto de esta institución encargada del deporte.

La característica que define a la década de los ochenta es la crisis, crisis que afectó de forma directa a los jóvenes y a sus respectivas formas de movilización. Los movimientos se dan ya de manera aislada y con objetivos netamente particulares. Los jóvenes ya no cuestionaban al gobierno, ahora existen necesidades concretas, sin embargo estas manifestaciones son dispersas. Pero algo novedoso sucede con esta disgregación, si en décadas pasadas los que representaban al movimiento juvenil nacional fueron los estudiantes, ahora otros grupos (tanto formales como informales) pasan al escenario; tal es el caso de los chavos banda, grupos ecologistas, a favor de los derechos humanos, asociaciones de profesionistas y otras formas de participación.

A principios de los ochenta en nuestro país un día despertamos y encontramos la crisis despeinada frente a nosotros. Nos dimos cuenta de que la crisis no solo alcanza a la clase obrera, y es más, nos preguntamos cuál clase obrera. Para ese entonces la militancia tradicional se había perdido, las teorías se empezaban a desvanecer y el llamado "sujeto revolucionario" empezó a tener distintas caras, daba para todo, no era ya exclusivamente el obrero con overol y un martillo en la mano izquierda, no era ya el campesino que estaba dispuesto a defender con carabina sus tierras, eran también los religiosos queriendo abrirse paso en política, los grupos gay defendiendo su derecho a usar su cuerpo como mejor les diera la gana, eran los muchachos verdes preocupados por especies en extinción, por los hoyos en las capas de ozono y por plantar árboles en la ciudad, eran los maestros diciendo "el maestro luchando también esta enseñando", eran los colonos reclamando terreno, luz y agua, eran los chavos banda asomándose a una expresión distinta desde el barrio como zona defendible, eran los burócratas hartos de ocho horas diarias en el escritorio, en fin, el espectro de los grupos sociales se diversificó, tuvo un gran esplendor y pudo hacerse

---

<sup>59</sup> Véase, Comisión Nacional del Deporte. *Informe Trienal... op. cit., 1989-1991*

---

presente de una manera no vista hasta entonces. La hegemonía proletaria en la oposición se substituyó por un tejido más plural en sectores, necesidades, demandas, formas de organización, manifestaciones culturales, exigencias prácticas y, sobre todo, se evidenció la necesidad de elaborar un nuevo discurso para comprender lo que estaba sucediendo.<sup>60</sup>

Además Luis Contreras Becerril y Rubén Téllez Rubio, ponen énfasis en la crisis de los ochenta como factor principal de la crisis misma de los jóvenes.

Por otra parte, el deterioro de las condiciones de vida de la población desde los inicios de la década pasada, puso al orden del día la búsqueda de estrategias de sobrevivencia que en condiciones más o menos decorosas a las familias; en esta situación le ha tocado vivir a gran parte de la juventud actual:<sup>61</sup>

Es en la década de los 80's cuando en el ámbito internacional comienza a entrar en crisis la ideología marxista-leninista, es decir, el socialismo. Esta crisis mundial trajo como consecuencia la desaparición de la "Guerra Fría"; y es a principios de los 90's que el mundo observó como se terminó con la organización de los bloques socialista y capitalista

Las transformaciones de todo el orbe también tuvieron repercusiones en México, principalmente con la ideología de la juventud, que si en la década de los setenta se inclinaba más a la izquierda (la izquierda sustentaba sus planteamientos ideológicos en el socialismo), en los ochenta la juventud comenzó a tener también una crisis ideológica, perdió su referente ideológico que para los noventa todavía no encontraba respuesta a sus aspiraciones. De hecho, en los noventa, comienza a caracterizarse a la juventud como la "Generación X", una generación producto de la posmodernidad,<sup>62</sup> sus principales señas son: una juventud

---

<sup>60</sup> CONTRERAS Becerril, Lino, *Cuando la naturaleza dejó de ser reaccionaria*, en CORDERA C., Rafael. (Comp.) *Juventud ...*, pp 88-89.

<sup>61</sup> *Idem.*, p. 95

<sup>62</sup> El concepto de "Generación X" es un concepto que tuvo su origen en una novela con el mismo nombre de Douglas Coupland en 1995, que principió caracterizando a la juventud occidental, pero que sin embargo, la

---

desesperanzada y deprimida, insatisfecha, intelectualmente crítica pero inmensamente apática, son el símbolo de la soledad colectiva de las sociedades urbanas contemporáneas.

Volviendo a los jóvenes de los ochenta, Alejandra Viveros<sup>63</sup> señala que los movimientos juveniles, principalmente estudiantiles, se dieron de manera aislada, buscando objetivos a corto y mediano plazo los cuales demostraron una nula eficacia y poca continuidad en cuanto a sus propuestas. Y ella misma explica que fue debido a la inexistencia de un ideal a largo plazo como modelo alternativo, que cohesione a los jóvenes en torno a él, tal como lo fue el marxismo-leninismo en los 60's y los 70's.

Después de este recorrido histórico acerca de la juventud internacional y mexicana, ahora se reflexionará sobre otros asuntos relacionados con las movilizaciones y organizaciones juveniles. Y es precisamente que en los momentos históricos trascendentales la juventud, desde la década de los cincuenta, ha jugado un papel protagónico de los movimientos liberalizadores, transformadores y de contraposición a las normas establecidas. Los jóvenes que inauguraron las movilizaciones fueron los estudiantes, principalmente del nivel medio y superior. Son ellos los primeros en tomar conciencia de la fuerza que representan como sector; la cultura política de la juventud tiene su origen en las aulas, posteriormente pasó a otras esferas de la vida juvenil.

Pertenecer a una escuela, es decir, ser estudiante, significaba asumir un compromiso social inexorable. Los jóvenes que tienen acceso a la ciencia y la técnica, tienen la oportunidad de tener conciencia de su realidad, tanto individual como de su entorno. Ya Alan Touraine explicaba el papel de la socialización y aprendizaje de la escuela como uno de los factores para la aparición de la "clase de juventud".<sup>64</sup> En 1968 Aldo Solari

---

expresión ha sido utilizada para describir a ciertos sectores de la juventud mexicana. Para mayores detalles se puede consultar la Revista: *Literatura Norteamericana de los 90*, México 1997

<sup>63</sup> VIVEROS Lomeli, Alejandra. *El reverdecimiento juvenil*, en CORDERA C., Rafael. (Comp.) *Juventud*, p. 121.

<sup>64</sup> En la actualidad, como se explicó en la definición de juventud, la escuela también ha sido un factor que amplía el periodo de juventud. José Joaquín Blanco y Ernesto Rodríguez, que en su momento abordaron el fenómeno, señalan que muchas de las veces los jóvenes al no poder integrarse a la vida económica y asumir el rol de adulto propiamente, permanecen por más tiempo en las escuelas como una salida al desempleo y a las pocas expectativas que oscurecen su futuro inmediato

---

realizó un amplio estudio de los movimientos estudiantiles de América Latina, llegando a los siguientes planteamientos:

Las organizaciones estudiantiles trazan, aunque en diferentes maneras, un ideal de participación, para cuya realización el estudiante es requerido. El movimiento estudiantil se preocupa de transmitir al estudiante de un rol político y hacerla una parte de la socialización de los integrantes de la escuela.<sup>65</sup>

Así, al ingresar a las universidades, prácticamente el joven se integraba a un grupo social que le exigían acciones más allá del proceso enseñanza-aprendizaje. Como se observó en el desarrollo histórico, después de la década de los setenta, las políticas estatales estuvieron dirigidas a atomizar los movimientos estudiantiles. Cuando se llega a la década de los ochenta, se genera un amplio mosaico de expresiones juveniles, como también ya se ha explicado. Lo que ha sido el común denominador desde los cincuenta hasta nuestros días ha sido el rechazo abierto hacia las instituciones públicas y a los partidos políticos. Ya en una encuesta que se realizó en Alemania en 1977 acerca de la opinión de los jóvenes con respecto a los partidos políticos tuvo los siguiente resultados:

¿A qué razones atribuyen los jóvenes su actitud despreciativa de los partidos? –Se preguntaba el *Süddeutsche Zeitung*. A esta pregunta, muchachos y muchachas daban contestaciones como estas:

En ellos todo lo decide su cúspide.

En estos partidos todo está determinado y previsto de antemano.

Allí no hay enseñanza política, sino embobecimiento político; esto se ve sobre todo en elecciones.

Ninguno de los partidos actuales merece mi confianza.

Los partidos han traicionado los ideales y se han entendido con el poder.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> SOLARI, Aldo E. *Estudiantes y Política en América Latina*, pp. 60-62.

<sup>66</sup> EREMIN, Yuri. *El Progreso*, p. 73.

---

Si la encuesta se realizara actualmente en México, seguramente las respuestas no variarían en lo mínimo. Sea dicho de paso, la participación partidista no es sinónima de cultura política, ya que muchos jóvenes puede o están participando en otro de tipo de grupos y asociaciones.

Creo que hoy la oferta política que sostienen los partidos políticos, no convence plenamente a los jóvenes y justo por eso se ha empezado a buscar nuevas formas de asociación que satisfaga mejor y con resultados tangibles las exigencias más apremiantes, más sentidas, cotidianas de la juventud, que no son precisamente políticas. Esto es muy importante porque demuestra que la llamada "sociedad civil" se organiza desde abajo, con o sin partido, sin necesariamente elaborar proyectos estratégicos y de contenido redentor, pero efectivos para curar el mal de desencanto, la soledad, el sin sentido de la vida. No es de extrañar entonces la proliferación de grupos, asociaciones, juntas, foros, ghettos, sectas, bandas, clubes, y más que ahora se me puede escapar, que dan respuesta a las necesidades concretas e inmediatas de buenos sectores de jóvenes de la enorme sociedad mexicana.<sup>67</sup>

Aunque la variedad de espacios de participación y movilización de los jóvenes se ha ampliado en las dos últimas décadas, aun, no se puede hablar de que exista un alto grado de cultura política. Tan solo en 1993, el extinto Programa Nacional de Jóvenes en Solidaridad, realizó un estudio a 329 organizaciones juveniles de 26 estados de la República, de las cuales el 33% eran de tipo político, seguidas de las estudiantiles con el 29.3%.<sup>68</sup> A simple vista parece señalar el estudio que existe un alto nivel de participación y cultura política juvenil, sin embargo, poco más de 300 organizaciones no son representativas de 24 millones de jóvenes, la relación sería una organización por cada 80 mil jóvenes.

Otra peculiaridad de las organizaciones juveniles es que la mayoría tiende a no ser permanentes, solamente llegan a serlo si tienen la

---

<sup>67</sup> CONTRERAS Becerril, Lino, *Cuando la naturaleza dejó de ser reaccionaria*, en CORDERA C., Rafael. (Comp.) *Juventud* . p. 90.

<sup>68</sup> Programa Nacional de Jóvenes en Solidaridad. *Documentos Internos* (inédito).

---

personalidad jurídica que estipula el Código Civil, sin embargo, la mayoría de las organizaciones del directorio del Programa de Jóvenes en Solidaridad, la mayoría estaban dentro del terreno de la informalidad. Las que tenían reconocimiento legal eran las que estaban dentro de la estructura de los partidos políticos, los sindicatos y algunas de trabajo comunitario (dentro de la categoría de Asociación de Asistencia Privada, IAP).

Si pudiéramos aislar conceptualmente la idea de juventud, advertimos que tiene, sobre otros movimientos políticos específicos, la desventaja de la fugacidad. Son más permanentes por ejemplo, las luchas emprendidas por el feminismo o las que encabezan los gremios definidos. Pese a esta característica, un movimiento juvenil organizado cobra carta de legitimidad, tanto porque significa la expresión de un conglomerado de la sociedad que está ahí, viviente y tangible, como por el hecho de que con frecuencia, se asocia con los reclamos de clases o grupos sociales.<sup>69</sup>

Esta posición también es compartida por Elsa Patiño, pero algo que aporta al análisis es el concepto de Cultura Política de Exclusión a decir lo siguiente:

La atomización de sus mundos particulares tiene contactos furtivos, inestables e impredecibles. Sin embargo, algo es absolutamente claro: representan a la *cultura política de exclusión*, de la que son objeto y que recrean dentro de sus mundos particulares rechazando, a su vez, la posibilidad de contacto con lo considerado meramente "político". No existe una reflexión profunda respecto a esto, como podría existir en la población que decide organizarse explícitamente en torno al objetivo político; simplemente se reacciona, con otros referentes de comunicación y organización, frente a la vivencia cotidiana de la exclusión que se da en direcciones diversas. Esto les permite generar sus propios códigos

---

<sup>69</sup> COLDWELL, Pedro Joaquín. *Empleo y Educación Factores que Impulsan la Participación Política*. En Memoria: Ciclo de Mesas Redondas, *Juventud . op.cit.* p. 121

---

de relación y defensa frente a un medio que se presenta como agresivo, y crear sus propios mundos aparte, en donde se sienten seguros y pueden reaccionar frente a lo tradicionalmente considerado político, creado externamente.<sup>70</sup>

La misma autora se pregunta si existe un común denominador entre la cultura política de los obreros, campesinos, mujeres, jóvenes y los indígenas. Desde luego que la respuesta es afirmativa, sin embargo deja la posibilidad de indagar sobre el asunto al cuestionarse sobre ¿cómo recoger las manifestaciones culturales de quienes se posesionan respecto a lo político, pero que no desean organizarse de manera formal?<sup>71</sup>

Otro pregunta sería: ¿Los partidos han fallado en su función de integrar a las actividades política a los jóvenes, o éstos no poseen una cultura política que les impulse a participar, no sólo en las actividades propias de los partidos sino en la serie de actividades sociales y comunitarias que les exige su entorno? Aquí la respuesta sin duda son estas dos acepciones. De hecho, los partidos políticos tienen el reto de reformar sus plataformas políticas y estructuras partidarias, con el propósito de acercarse a los jóvenes no solo en procesos electorales.

Dentro de la historia de las relaciones entre los partidos políticos y los jóvenes Julián Andrade dice lo siguiente:

La juventud y los partidos políticos han sido un tema tendencioso y lamentable. Las historias que cruzan el espacio de militancia juvenil nos cuentan las carencias de una cultura democrática medianamente aceptable.<sup>72</sup>

Esta relación histórica entre partidos y juventud son el resultado del momento histórico y las condiciones sociales (Reguillo), políticas y culturales que definen y caracterizan a este. La falta de una cultura

---

<sup>70</sup> PATIÑO Tovar, Elsa y CASTILLO Palma, Jaime (Coords.). *Cultura Política de las Organizaciones, y Movimientos Sociales*, p 12.

<sup>71</sup> *Idem.*, p 10.

<sup>72</sup> ANDRADE Jardí, Julián. *La pedagogía de los bukis*, en CORDERA C., Rafael. (Comp ) *Juventud* . *op. cit.*, p. 82.

---

política que caracteriza a los jóvenes es el resultado de acciones pasadas, recordemos que las manifestaciones políticas juveniles que se vivieron en las décadas 60's y 70's fueron desarticuladas sistemáticamente al grado de atomizar todo el movimiento juvenil, y aunque la pluralidad de las manifestaciones juveniles han aumentado existe un gran vacío de participación política, estos espacios que no son retomados por el gobierno y ni por los partidos políticos está siendo aprovechado por los medios masivos de comunicación.

Pero si los partidos no han acertado a concitar la participación juvenil organizada, a través de proyectos colectivos, los grandes medios de comunicación han colmado ese vacío con la promoción de las expectativas individualizadas que se traducen en frustración, disgregación, repelencia por la acción política sistemática y una impaciencia social que apunta, sobre todo en las ciudades, a la anarquía y a la provocación de respuestas cada vez más autoritarias.<sup>73</sup>

Además si agregamos que en esta diversidad y universo amplio de jóvenes dentro de la cultura política, esta se manifiesta de una manera multiforme.

La forma que adquiera la cultura política para los jóvenes mexicanos modernos es múltiple, polifónica e itinerante (lo mismo se viste de ropajes *punks* para enfrentar a la policía en el barrio, que se pinta de verde para defender su derecho al futuro o se camufla en el paisaje para pasar inadvertida). Los jóvenes son uno y son muchos, desde cierta perspectiva puede decirse que ahí radica su debilidad; pero bien mirado, allí se encuentra su mayor fortaleza en la medida en que la multiplicidad de sus insignias, marcas identitarias, continuos desplazamientos, los vuelven difícilmente aprehensibles.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> CARREÑO Carlón, José. *Participación Juvenil a Nivel Popular*, en Memoria: Ciclo de Mesas Redondas, *Juventud...*, op cit., p. 127.

<sup>74</sup> REGUILLO, Rossana, *Entre la diversidad y el escepticismo: jóvenes y cultura política en México*, en, PATIÑO Tovar, Elsa y CASTILLO Palma, Jaime. (Coords.). *Cultura*. . p. 40.



---

La característica que define a los movimientos juveniles en la actualidad es esa diversidad de expresiones, pero ninguna de ella ha servido como catalizador de las demandas generales de los jóvenes, en cierta forma existe un rechazo; muchos de los estudiantes no simpatizan como los que se dedican a las actividades partidarias, o muchos chavos banda llegan a ser indiferentes hacia los grupos de ayuda comunitaria.

La enorme diversidad que los fragmenta, la proliferación de estilos, modas, banderas, apatías y utopías, estalla en la sociedad de fin de milenio. La migración constante, el mundo globalizado, el reencuentro con los localismos, la tecnología de comunicación, el desencanto político, el desgaste de los discursos dominantes y el deterioro de los emblemas aglutinadores, aunados a la profunda crisis estructural de la sociedad mexicana, son parte indisociable del escenario en el que cotidianamente miles de jóvenes recodifican el mundo entre el escepticismo y un idealismo lejano a los movimientos contestatarios y reivindicativos de los años sesenta y setenta. En los noventa, el futuro es una incógnita. La inestabilidad obliga a buscar formas de supervivencia.<sup>75</sup>

Tal como lo explica la misma autora, los jóvenes ya no son esos sujetos mono-pasionales que buscan subvertir o invertir el orden social. Estas microdisidencias organizativas de los jóvenes, hacen que no exista una respuesta institucional que se refleje en acciones y programas para elaborar una política de juventud; los jóvenes para el Estado no representan grupos de presión a los cuales se les deba tomar en cuenta a corto plazo. "La discontinuidad "autoriza" los compromisos efímeros" (Reguillo).

Esta posición institucional, o mejor dicho, este olvido institucional tiene que cambiarse, los jóvenes independientemente que no representen grupos reales de presión esto no los hacen que queden fuera de la atención del Estado. Y sobre todo, con el conocimiento de esta diversidad juvenil las instituciones gubernamentales tendrán que generar acciones en

---

<sup>75</sup> *Idem*, p. 40

---

donde se incluya su voz y participación. El fomento a la organización juvenil es otra de los compromisos que debe asumir el Estado.

Además de respetar las formas naturales de organización de los jóvenes, seguimos pensando que la mejor manera de garantizar el ejercicio de nuestros derechos, es la formación de organizaciones sociales amplias y autónomas, que dejen de lado el verticalismo, el paternalismo y el corporativismo partidario, con el compromiso principal de elaborar un programa democrático que recoja las demandas de los jóvenes, el lugar de funcionar solo como reserva de activistas o trampolín de los partidos políticos.<sup>76</sup>

Si en 1977, cuando se crea el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, se estableció como premisa fomentar el desarrollo integral de los jóvenes para incorporarlos a los procesos económicos, políticos y sociales como factor de cambio; y sobre todo, dar origen a acciones y programas que establezcan, alienten y coordinen planes que favorezcan el desenvolvimiento y la expresión de la juventud. Hoy a más de 20 años, estas premisas deben ser tomadas en cuenta para integrar y definir la respuesta gubernamental para atender a los jóvenes del siglo XXI.

## CONCLUSIONES

Pareciera que definir el término juventud es sencillo, que solamente habría que decir que es la etapa intermedia entre la niñez y la edad adulta. Sin embargo, como se observó, en primer lugar no existe acuerdo o consenso para definirla, y esto es para todas las disciplinas. En segundo lugar, tampoco existe el consenso para su delimitación cronológica. Un tercer elemento que complica definir el término, es que el significado joven está cambiando día a día, ya que tan solo para ilustrar, hace veinte años una persona de 13 años todavía era considerado un niño, en cambio hoy

---

<sup>76</sup> TELLEZ Rubio, Rubén. *La situación juvenil*, en CORDERA C, Rafael. *Juventud*, op cit, p. 98.

---

en día se ve como todo un joven<sup>77</sup>. Desde el enfoque de la Administración Pública, se tuvo que definir por dos componentes básicos:

1. En términos temporales.- Que este abarcaría el periodo de los 15 a los 29 años de edad ya que en este lapso de tiempo suceden todos los cambios psico-sociales que manifiesta la juventud. Y ante todo, porque se tiene que delimitar cuantitativamente para conocer el universo de atención para la vida y ejecución de los programas gubernamentales.
2. Reconociendo la pluralidad y diversidad de la juventud.- La juventud es ante todo un grupo social muy diverso, en donde sus manifestaciones como fenómeno abarca aspectos sociales, culturales, económicos, políticos; lo anterior sin olvidar la diversidad regional y geográfica que presenta el país.

En cuanto a la problemática juvenil, se observó que los jóvenes sufren los efectos que afectan a la sociedad, como son los problemas derivados de la crisis social y económica, tal es el caso del desempleo o la crisis de valores. Como grupo poblacional tienen problemas particulares; esta situación los coloca como un problema de interés público, principalmente porque muchos jóvenes no tienen acceso a la educación o esta se trunca en alguno de los niveles, o tal es el caso de diversos jóvenes que no cuentan con la capacitación adecuada para integrarse a las actividades productivas reflejándose en los elevados índices de desempleo y la mala remuneración.

En cuanto a participación social y política.- En la mayoría de las veces en que se materializa una respuesta institucional para los jóvenes es reflejo de las presiones que han ejercido en determinado momento, pero a la inversa cuando existe una apatía y poca movilidad la ausencia gubernamental brilla por su ausencia. O en ocasiones la respuesta no ha sido del todo institucional sino han sido acciones tendiente a la cooptación, control y atomización de la manifestación juvenil. En este sentido, la juventud por su magnitud podría tener un papel destacado en la definición de los asuntos fundamentales del país.

---

<sup>77</sup> Otro caso ilustrativo es el que se refiere Anne de Kervadué en su libro "El cuerpo femenino", señala que las bisabuelas tenían sus reglas por primera vez alrededor de los 17 y 18 años, y que actualmente una mujer la tiene a los 13 años en promedio

---

## CAPÍTULO II LOS JÓVENES EN LA LEGISLACIÓN

### PREFACIO

Los jóvenes al igual que otros sectores de la población representan un mosaico de fenómenos y manifestaciones, principalmente en temáticas como la delincuencia, empleo, derecho a la recreación, participación política, movilización de grupos juveniles organizados y no organizados, entre otros. Que si bien estos hechos sociales se insertan dentro del mundo del deber ser, y por tanto, están regulados por alguna de las leyes u ordenamientos existentes dentro del derecho positivo mexicano.

Desde la óptica del Derecho Público y Privado los fenómenos juveniles son regulados por diversas leyes tanto de manera implícita como explícita, por ejemplo el Derecho Administrativo, Penal, Civil, Laboral, entre otros. En la relación entre la Administración Pública y los jóvenes el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula esta relación, principalmente es aquí en donde al gobierno se le encomienda elaborar acciones y políticas para los jóvenes. No se pretende abordar el análisis tomando como referencia la división entre el Derecho Público y Privado sino más bien describir cómo se aplican en la práctica las leyes relacionadas con la juventud.

El estudio no solo pretende señalar las leyes aplicables en México, sino elaborar un amplio marco de referencia comparativo para conocer como se define en diversas constitucionales del mundo el tema juventud, para tal estudio se tomaron como muestra tanto países latinoamericanos como europeos.

Como primer punto se transcribirá íntegramente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esta inclusión a simple vista podría verse que está de más, sin embargo no lo es así ya que es la primera referencia para conocer los derechos de los jóvenes, y lo es tanto porque la mayoría de las constituciones de otros países, incluyendo la de México

---

y las respectivas constituciones estatales están basadas en dicha Declaración, las variaciones son mínimas en todos los ordenamientos.

Como segundo punto se hará referencia al principio de bilateralidad en donde se describe cómo los jóvenes con el paso de los años van adquiriendo todos sus derechos y obligaciones, ya que estos no son los mismos cuando se tienen quince años, o dieciocho o veintinueve.

Posteriormente, se analizan las leyes que tienen relación directa con el tema juventud, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal además de otras.

En cuarto lugar, se elabora un balance de todas las constituciones locales del país, esto con el propósito de conocer la importancia que le atribuyen a los jóvenes cada uno de los gobiernos estatales. Cabe señalar que en un gran número de constituciones locales no existe alguna referencia explícita para la juventud, por lo que se ampliará la exposición con el tema "familia" y "niñez" entendiendo que la juventud queda incluida en estas variables de manera implícita.

Enseguida, se elabora un inventario de las constituciones del mundo, tanto de América Latina y algunas europeas, esto con el propósito de evaluar la importancia que tienen los jóvenes en esos países.

Por último, se reflexionará si para el fenómeno juventud es necesario ampliar el marco normativo, o crear la ley de juventud, o elevarse a rango constitucional o, en último de los casos dejar la actual normatividad considerándose que es suficiente para la realidad mexicana.

## 2.1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de Derechos Humanos es la base que conforma el capítulo de las garantías individuales de la mayoría de las constituciones del mundo, en estas se incluyen las mexicanas (la general y las de las entidades federativas), las variaciones versan sobre su denominación, en algunos lados se les llaman garantías, en otros derechos sociales, en esencia el referente es el mismo.

---

Esta Declaración Universal es promulgada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus principios son los siguientes:

Artículo 1º.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

(1) Toda persona tiene todos derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

(2) Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación soberana.

Artículo 3.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4.

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5.

Nadie será sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6.

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

---

#### Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tiene derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

#### Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

#### Artículo 9.

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

#### Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

#### Artículo 11.

(1) Toda persona acusada tiene derecho a que se presuma si inocencia mientras no se le compruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

(2) Nadie ser condenado por actos u omisiones que en momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

#### Artículo 12.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra ó a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

#### Artículo 13

---

---

(1) Toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado.

(2) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

#### Artículo 14.

En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

#### Artículo 15.

(1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

(2) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

#### Artículo 16.

(1) Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutará, de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

(2) Solo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

(3) La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y el Estado.

#### Artículo 17.

(1) Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual o colectivamente.

(2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

#### Artículo 18.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.



---

## Artículo 19.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

## Artículo 20.

- (1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
- (2) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

## Artículo 21.

- (1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- (2) Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- (3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

## Artículo 22.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

## Artículo 23.

- (1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
- (2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
- (3) Toda persona que trabaja tiene derecho a la remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una

---

---

existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

(4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

#### Artículo 24.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

#### Artículo 25.

(1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

(2) La *maternidad* y la *infancia* tienen derechos a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonios o fuera de matrimonios, tienen derecho a igual protección social.

#### Artículo 26

(1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, el menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

(2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

(3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

#### Artículo 27.

- 
- (1) Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
- (2) Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sé autora.

#### Artículo 28.

Toda persona tiene derecho a que se establezcan un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

#### Artículo 29.

- (1) Toda persona tiene derecho respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
- (2) En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
- (3) Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

#### Artículo 30.

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Esta Declaración está dirigida a todas las personas, aunque enfatiza que la maternidad y la infancia deben tener leyes y cuidados especiales porque están considerados como grupos vulnerables, el caso de la juventud también debería tener esa misma categoría al igual que los

---

ancianos. En general y de forma implícita los derechos de los jóvenes se encuentra plasmada.

Se transcribió toda la Declaración ya que resulta importante que estos derechos sean de conocimiento para los jóvenes. Sin embargo, no todas las garantías, tomando el caso de México, se adquieren en su totalidad sino en consideración a la edad, por ejemplo un joven de 17 años todavía tiene restringidos sus derechos políticos y sociales, para los dieciocho los políticos siguen incompletos porque todavía no se puede ser elegido en cargos de representación. En el punto siguiente se abundará más sobre esta situación.

## 2.2. LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE DE LA BILATERALIDAD<sup>78</sup>

El periodo juventud, que abarca de los 15 a los 29 años de edad, no transcurre de manera uniforme ni en el aspecto biológico, social, cultural, político y económico. De hecho es el periodo en el que los cambios se manifiestan de forma acelerada. Una palabra que define a esta etapa es el cambio; por ejemplo a una persona que tiene 15 años tiene sólo la obligación de estudiar (por cierto también es un derecho), a los veinticinco años las condiciones externas varían ya que el joven está obligado (al menos socialmente) a participar en el ingreso familiar independientemente que siga estudiando o no. Otro ejemplo, a los diecisiete años un joven podría participar activamente como voluntario o simpatizante de algún partido político, a los dieciocho puede ya elegir a sus representantes por medio del voto y a estar formalmente inscrito al partido político; y más tarde a los veintitrés años se puede postular para diputado. En síntesis los derechos y obligaciones no llegan todas de manera automática desde que se cumplen dieciocho años.

Este apartado tiene como propósito conocer cómo se van adquiriendo los derechos y obligaciones de los jóvenes, o como lo dirían los juristas: cómo se va presentando esta característica de las normas jurídicas.

---

<sup>78</sup> La bilateralidad, la entendemos como la característica de las leyes y normas jurídicas, que establece que todo ciudadano posee obligaciones y derechos como miembros del Estado.

---

### 2.2.1. EN LO SOCIAL

El joven a partir de los 18 años adquiere el estatus de adulto o la personalidad jurídica<sup>79</sup> propiamente dicha, para una edad anterior solo es posible si se contrae matrimonio, tal como lo estipula el Código Civil.

Art. 140. Sólo pueden celebrar esponsales el hombre que ha cumplido dieciséis años y la mujer que ha cumplido catorce.

Art. 141 Cuando los prometidos son menores de edad, los esponsales no producen efectos jurídicos si no han consentido en ellos sus representantes legales.

La personalidad jurídica se adquiere a partir de los dieciocho años, no obstante, las mujeres tienen mayor flexibilidad que los varones ya que ésta la pueden adquirir desde los catorce años. El Código Civil es muy claro al establecer que siendo menores de edad se tiene que tener el consentimiento de los padres o en su defecto el consentimiento del Jefe del Departamento o de los Delegados políticos, y teniendo la aprobación de cualquiera de estas figuras entonces si se puede celebrar el matrimonio (artículos 148-155), y por ese solo hecho la personalidad jurídica es adquirida.

### 2.2.2. EN LO PENAL

Los jóvenes son sujetos de penas judiciales a partir de los 18 años,<sup>80</sup> cabe mencionar que ha existido un sinnúmero de debates en torno a la edad, ya que se argumenta que cada día van en aumento los delitos por personas antes de los 18, delitos que están estipulados y tipificados en el Código Penal. Los debates se centran en ampliar la edad penal a los 16 años. Para 1992, se modificó el marco normativo y se creó la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. En esta se define que solo es aplicable a partir de los once años y antes de los 18. Aunque de

---

<sup>79</sup> La personalidad jurídica, de acuerdo al Código Civil, es la facultad que tiene un individuo de disponer de su persona y de sus bienes (artículo 24)

---

manera general los Consejos Tutelares no tienen el carácter de cárceles, esta institución en la práctica funciona como tal.

### 2.2.3. EN LO POLÍTICO

El joven a partir de los 18 años adquiere también parte de sus derechos políticos. A partir de esta edad, de acuerdo a la Constitución, se tiene el derecho y la obligación de votar, es decir de elegir a los representantes del Estado, desde autoridades locales, diputados, senadores hasta el Presidente de la República. Por otro lado, para ocupar cualquiera de estos cargos, la edad es un requisito básico, para pertenecer al Poder Legislativo en el artículo 55 de la Constitución se establece que para ser diputado se requiere tener 23 años cumplidos al día de la elección (Fracción II).

Para ser senador la edad se amplía a los 30 años al establecerse lo siguiente:

Art. 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 30 años cumplidos al día de la elección.

Lo anterior si se quiere formar parte del Poder Legislativo, para el caso del Poder Ejecutivo, es decir para Presidente de la República la edad se amplía mucho más; en el artículo 82 se establece lo siguiente:

Art. 82. Para ser Presidente se requiere:  
Fracción II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

Para formar parte del Poder Judicial también se exige tener edad para ello, de acuerdo al artículo 95 de la Constitución se establece lo siguiente:

---

<sup>80</sup> Para el caso cuando los delitos sean cometidos antes de los dieciocho años, es decir por menores, en el Código Penal se especifica que cuando se tenga antes de esta edad no significa que implique también responsabilidades penales, que sólo es aplicable cuando se trata de personas penalmente responsables

---

Art. 95 para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación, se necesita:

II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de 35, el día de la elección.

En el Código Civil que estipula que al contraer matrimonio se adquiere la personalidad jurídica, la interrogante es si este principio es aplicable para el caso de los derechos políticos, es decir ampliar la edad de votar a los dieciséis años para los varones y catorce para las mujeres. Asimismo, retomando el principio de la bilateralidad ¿si una persona tiene la obligación y el derecho de elegir a sus representantes, no debería aplicarse este mismo principio para tener la facultad de ser electo o elegido? ¿O esto no contradice el sistema democrático del país? En otras palabras, los derechos políticos de los jóvenes nunca se adquieren completamente sino hasta la plena edad adulta.

## 2.3. LEYES QUE ESTÁN DIRECTAMENTE RELACIONADAS CON LA JUVENTUD

### 2.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Como se señaló en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estos principios se encuentran inscritos en el apartado de las garantías individuales de la Constitución. La Carta Magna como primer ordenamiento del país su relación con la juventud existe de manera implícita; no es el caso de México como lo es en otros países en donde se señala puntualmente a nivel constitucional la necesidad de atender y legislar a favor de la *juventud*.

---

## 2.3.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En México no existe Ley de juventud como en otros países. Esta atribución del Gobierno Federal está sustentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en donde se establece que la institución responsable para atender a la juventud es la Secretaría de Educación Pública (SEP). Antes de la desaparición del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) en diciembre de 1988, existía la Subsecretaría de la Juventud misma que establecía los lineamientos del CREA; estas dos instituciones estaban sustentadas jurídicamente en el Decreto que les dio origen el 30 de noviembre de 1977. Hoy en día, producto de modificaciones legales y administrativas la atención de la juventud pasó de una subsecretaría a un órgano desconcentrado: la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ); dicha dependencia está inscrita a la Comisión Nacional de Deporte (Conade), órgano igualmente dependiente de la SEP.

La atención de la juventud, que está a cargo de la SEP se encuentra inscrita en el artículo 38 fracción XXXI de la LOAPF y dice lo siguiente:

- Art. 38 Secretaría de Educación Pública (Inciso XXXI)

Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a la tarea nacional, estableciendo para ello sistemas de servicios social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.

Las atribuciones plasmadas en este artículo de la LOAPF, rebasan en mucho la capacidad institucional de la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ), en todos los sentidos.<sup>81</sup> Primero se establece que se deben organizar acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y para cumplir esto se requiere abarcar un amplio mosaico de acciones a atender: delincuencia juvenil, estudios sobre juventud, capacitación para el empleo, becas para estudios, promoción de la cultura, defensa y promoción de los derechos de la juventud (principalmente en seguridad jurídica),

---

<sup>81</sup> En el *Informe Trianual de la Comisión Nacional del Deporte 1994*, se señala que los recursos destinados a la Dirección General e Atención a la Juventud fueron del orden del 16% del total de la Conade, en 1991



---

turismo y recreación, fomento a la organización política, social y comunitaria; entre otras cosas.

En segundo lugar, se establece que se deben incorporar a los jóvenes a la tarea nacional y para ello se encomiendan acciones como el servicio social, centros de estudio para la juventud, programas de recreación y de atención a los problemas propios de los jóvenes. Estas actividades enumeradas tendrían que estar destinadas a los más de veinticinco millones de jóvenes del país teniendo en cuenta que la DGAJ tiene carácter nacional.

Además se le suman otras atribuciones de mucha importancia como la de crear y organizar sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes, siendo que en primer lugar los niños no son jóvenes y por tanto deberían estar en el universo de atención de otras instituciones. Asimismo, los programas de enseñanza son atribución y responsabilidad de otras dependencias de la SEP como lo es la Dirección General de Educación Indígena, la Dirección General de Educación Preescolar, la Dirección General de Educación Primaria, la Dirección General de Educación Secundaria.

Aunque se establece la importancia de incorporar a los jóvenes a la tarea nacional, es importante señalar que teniendo en cuenta al nivel jurídico al que se está refiriendo esta ley, la juventud tiene una importancia secundaria para el Gobierno, ya que en otros países, la responsabilidad estatal tiene nivel constitucional en cuanto a su régimen jurídico, y en cuanto a su nivel institucional esta se materializa en secretaria o ministerio, en el caso de México, se refiere a un organismo desconcentrado, cuestión técnica, que muchas de las veces no es suficiente, ya que los recursos tienen que se gestionan, pasan por la aprobación de diferentes niveles jerárquicos. Y además se observa que la prioridad es el deporte y no la juventud.

### 2.3.3. LEY DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES

Dentro de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se incluye el Premio Nacional de la Juventud (Capítulo XII). De acuerdo a lo

---

que estipula esta ley el premio se otorga a los jóvenes más destacados del país en diferentes ramas.

Art. 77 El Premio Nacional de la Juventud será entregado a jóvenes menores de 25 años cuya conducta o dedicación al trabajo o al estudio cause entusiasmo y admiración entre sus contemporáneos y pueda considerarse ejemplo estimulante para crear y desarrollar motivos de superación personal o de progreso de la comunidad.

Este artículo viene a sumarse al debate sobre la definición cronológica de la juventud, si este premio es organizado por la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ) entonces ¿Por qué no se incluye a las personas que tienen hasta 29 años de edad, siendo que esa es la delimitación cronológica que tienen para definir a la juventud? Asimismo, no se delimita el periodo para una fecha previa, es decir, que el que tenga menos 25 años puede participar, esto incluiría hasta niños.

En total, los artículos que regulan la entrega del Premio Nacional de la Juventud son del 77 al 81. En el siguiente artículo se establece lo siguiente:

“Artículo 80 En materia del presente capítulo es aplicable lo dispuesto en el artículo 38, pero el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana deberá constituirse en el promotor de candidaturas, excitando el envío de proposiciones”.

Además de este artículo, el 78 y 79 se señala la misma figura institucional: el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, este organismo tiene más de veinte años que no existe (desde 1976) y sigue todavía vigente para la entrega del premio; aunque hoy en día la institución responsable de organizar el Premio Nacional de la Juventud es la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ) es importante recomendar que se modificara esta ley para que esté actualizada y se adecue a la realidad nacional; y, además se precise en aspectos como el de ampliar la edad y delimitar con exactitud la edad juvenil, desde cuando comienza hasta cuando termina.

---

## 2.3.4. CÓDIGO PENAL Y LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES

La responsabilidad penal producto de conductas antisociales por parte de los jóvenes tiene dos etapas: Primero, antes de cumplir dieciocho años que está regulada por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y segundo, por el Código Penal para después de haberse cumplido los dieciocho años en donde se establecen las sanciones para cualquier delito que merezca penal judicial.

En segundo lugar, los jóvenes tienen derecho a ser protegidos contra cualquier arbitrariedad a sus derechos fundamentales así como a la seguridad jurídica. En los artículos 103 y 107 constitucionales en donde nace la Ley de Amparo, en el artículo 6 de dicha ley se establece que el menor podrá pedir amparo sin intervención de su representante, cuando éste se encuentre ausente o impedido,<sup>82</sup> en este caso, el juez le nombrará un representante especial que intervenga en el juicio. Asimismo, en los artículos 14 y 16 de la Constitución se reglamenta la seguridad jurídica para cualquier persona. La Constitución establece lo siguiente:

Art. 14. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posiciones, sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En la primera etapa (antes de cumplidos los dieciocho años) es prácticamente destinada para adolescentes y es la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, esta ley para menores delimita con

---

<sup>82</sup> Véase, BRAVO Ramírez, Francisco Javier. *El marco jurídico de la juventud mexicana*, en CORDERA C., Rafael (Comp.). *México...*, op. cit., pp. 244-253.

---

exactitud que sólo será aplicable para personas mayores de once años y menores de dieciocho que incurran en conductas antisociales previstas en las leyes penales. Esta ley entró en vigor el 24 de febrero de 1992 que deroga a la Ley que creó el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal de 1974.<sup>83</sup> La innovación de esta ley consiste en que especifica los derechos humanos fundamentales y crea un nuevo marco de seguridad jurídica tanto para los menores infractores así como para las víctimas de tales conductas, pues prevé en todo momento el resarcimiento de los daños ocasionados, adecuándose así a las necesidades cambiantes de una sociedad como la mexicana.

Con respecto al Código Penal define que será aplicable el ordenamiento a personas mayores de dieciocho años, en donde se dice lo siguiente:

Artículo 119 (internamiento de menores de dieciocho años, de conducta antisocial). Los menores de dieciocho años que cometan infracciones a las leyes penales, serán internados por el tiempo que sea necesario para su corrección educativa.

El marco jurídico para la juventud está conformado por un conjunto de leyes, una de manera implícita como lo son la Constitución Política y algunas leyes del Derecho Positivo; otras, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley para el Tratamiento de Menores, entre otras que tienen una incidencia directa y formal ya que si especifican su relación con la juventud. En lo que respecta al Código Civil y Penal el ordenamiento para los jóvenes es adecuado y suficiente.

Para la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, concretamente para el Premio Nacional de la Juventud los ordenamientos están siendo aplicados sin ninguna actualización.

En cuanto a la relación Estado-jóvenes que es regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 38 fracción XXXI se le atribuye a la SEP la responsabilidad para realizar acciones y políticas para la juventud, este corto ordenamiento rebasa en mucho la capacidad y facultad, tanto jurídica como institucional de la Dirección

---

<sup>83</sup> Véase, GONZÁLEZ Alcántara, Juan Luis *Ley para Menores Infractores*, pp. 567-571

---

General de Atención a la Juventud. En este sentido, el nivel jurídico para la juventud en México tiene una importancia secundaria porque se inscribe dentro de leyes secundarias, siendo que en otros países se establece la responsabilidad del Estado para con los jóvenes a nivel constitucional, además de que en algunos existe la Ley de Juventud.

A todo lo anterior, existen posiciones en torno a que es suficiente el marco legal mexicano,<sup>84</sup> pero hay una premisa dentro de la doctrina del derecho administrativo que establece que a los ciudadanos se les está permitido realizar todo aquello que no está prohibido, y por el contrario, a la Administración Pública solo puede hacer todo aquello que esta escrito en la ley, recordemos que de ahí en nombre del Poder Ejecutivo, es decir el que ejecuta la ley. En este sentido, si existiera la atribución de la Administración Pública para los jóvenes en un nivel jurídico más elevado se tendrían que ampliar las acciones tendientes a la juventud.

#### 2.4. BALANCE DE LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO

En el presente apartado, se elaboró un balance comparativo de las constituciones locales del país, a fin de conocer la importancia que otorgan los gobiernos estatales a los jóvenes. Sobre todo en las actuales circunstancias en que el gobierno central ha venido realizando acciones tendientes para fortalecer el sistema federal del país. Este proceso de federalización tiene como objetivo descentralizar y desconcentrar atribuciones y facultades esenciales a los estados.

---

<sup>84</sup> Ciro Muruyama Exasesor de la Secretaría de Asuntos Estudiantiles de la UNAM al principio de un ensayo sobre los derechos y deberes de los jóvenes realiza una pregunta muy interesante que dice „Es prudente crear normas adicionales a las ya existentes para los menores y para todo ciudadano mayor de 18 años de edad que son las dos etapas por las que la juventud transcurre?. Además agrega Muruyama: A simple vista podría parecer una pretensión poco afortunada, *por estar ya resuelta* en un marco de alcances mayores como es nuestro máximo ordenamiento jurídico que tiene consagrados para toda persona principios de igualdad y justicia. Al final del ensayo no responde la pregunta y solo se dedica a hablar de los derechos y deberes de los universitarios. Véase, CORDERA C., Rafael. (Comp.) *México ... op cit.*, pp. 223-242.

---

De una primera lectura a las constituciones estatales se observó que en la mayoría hay una ausencia del tema juventud; por lo que el estudio se ampliará a señalar lo que existen en otros *ítems* como lo son la familia y la niñez ya que dentro de estas categorías la juventud está de manera implícita.

Los estados (se incluyó el Distrito Federal) que no tienen nada escrito acerca de juventud, familia o niñez son diecinueve y son los siguientes: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Estos estados representan el 59% del total del país.

Para los trece estados restantes en donde se encontró la referencia a juventud, niñez y familia, de acuerdo a cada una de las constituciones está señalado lo siguiente:

#### *Aguascalientes*

Art. 4. La familia constituye la base fundamental de la sociedad. Cualquier doctrina o credo que en alguna forma mine sus cimientos se considerará atentatoria de la integridad misma del Estado. Por la misma razón, el hogar y, particularmente, los niños, serán objeto de especial protección de las autoridades. Toda medida o disposición protectoras de la familia y de la niñez, se considerarán de orden público.

#### *Baja California Norte*

Art. 104. La Ley Civil contendrá disposiciones que tiendan a proteger la estabilidad del hogar y la constitución del patrimonio familiar, con miras a evitar el desamparo de la esposa y de los hijos.

#### *Baja California Sur*

Art. 11 El matrimonio y la familia constituyen la base fundamental de la comunidad; consecuentemente, el hogar, la maternidad serán objeto de especial protección por parte de las autoridades. (...) Toda medida o disposición protectoras de las familias y la niñez se considerarán de orden público.

---

## *Durango*

Art. 12. Es deber de los poderes preservar el derecho de los menores hijos a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental, la Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas. En el Estado de Durango, todas las personas en la medida de los recursos económicos de la Administración Pública gozarán de los siguientes derechos: 1º. Protección asistencial a la maternidad y a la infancia, cuando así lo requiera la situación económica de una o de otra. 3º. Otorgamiento de becas cuando se trata de estudiantes indigentes, que se hayan distinguido por su aprovechamiento y puedan así continuar sus estudios y perfeccionar sus conocimientos en los centros de educación media y superior.

## *Guanajuato*

Art. 13. La ley protegerá la organización y desarrollo de la familia, dentro de la cual tendrá preferencia la atención del menor y del anciano.

## *Hidalgo*

Art. 5 Esta (la constitución) protegerá la organización y desarrollo de la familia. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a su cargo de las instituciones públicas.

Art. 9 El Gobierno del Estado creará instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Art. 71 (facultades del gobernador). Fracción XXVII. Nombrar a los miembros del Consejo Tutelar para menores en los términos que disponga la ley.

## *Michoacán*

Art. 2. La familia tendrá la protección del Estado. El estado velará por el cumplimiento de estos deberes y dictará normas para asistir la insuficiencia económica de la familia o el abandono de los hijos por los cónyuges.

---

## Nuevo León

Art. 3 El niño tiene derecho a la vida sana, a la salud, a la alimentación, a la educación, a la recreación, a la preparación para el trabajo y a llevar una vida digna en el seno de la familia. Nadie podrá darle malos tratos, ni inducirlo a prácticas que afecten a su buena formación. El Estado proveerá lo necesario y expedirá leyes y normas para garantizar los derechos del niño.

Art. 85. (facultades del Ejecutivo). Fracción VIII. Conceder a los menores, con arreglo a las leyes, habilitación de edad para casarse.

## Oaxaca

Art. 12. El matrimonio y la familia constituyen la base fundamental de la comunidad; consecuentemente, el hogar, la maternidad y la infancia serán objeto de especial protección de parte de las autoridades. Toda medida o disposición protectoras de la familia y la niñez son de orden público. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas y promoverá la asistencia privada. *El estado impulsará la organización de la juventud, su actividad deportiva y su formación cultural.*

## Puebla

Art. 12. Las Leyes se ocuparán de 1. La protección, seguridad, estabilidad y mejoramiento de la familia en sus diversas manifestaciones.

Art. 79 (facultades del gobernador). Fracción XXVII. Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

## Querétaro

Art. 6. Las autoridades estatales y municipales colaborarán con la familia en la adopción de las medidas que propicien el desarrollo físico y mental de la población infantil; *fomentarán la participación de la juventud en las actividades políticas, sociales y culturales.*



---

### *Quintana Roo*

Art. 13. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vida digna y decorosa.

Art. 31. La organización y desenvolvimiento de la familia revisten un objeto particular de tutela para el orden jurídico del Estado. El poder público dispondrá, según el caso los auxilios pertinentes para suplir las deficiencias en la asistencia de sus progenitores, tanto como para ofrecer orientación conveniente a los menores desprotegidos.

### *Zacatecas*

Art. 3 Inciso f) El Estado dictará las normas de derecho que regulen la institución de la familia, para que ésta cumpla cabalmente la función que le corresponde en la sociedad contemporánea; g) El Estado dictará las normas jurídicas tendientes a proteger al menor esencialmente en los casos en que el mismo se constituya en infractor de las leyes que integran nuestro sistema de derecho.

Art. 6. Se reconoce personalidad jurídica a la familia; será protegida dictándose las disposiciones necesarias para su seguridad, estabilidad y mejoramiento. Los habitantes del Estado tendrán derecho a la salud y a la asistencia social, la cual estará encaminada prioritariamente a la protección de los menores, ancianos, minusválidos y a la familia en general. El Estado promoverá lo necesario para que la población tenga acceso a una vivienda digna, a las instituciones asistenciales, programas de cultura, recreación y deporte.

De acuerdo a las categorías que se señaló anteriormente, no hay uniformidad en el uso de variables; entre las categorías mayormente utilizadas son: familia, juventud, niñez, infancia, hogar, hijos y menores, por lo que en la Tabla 13 se describe el número de veces utilizadas en cada estado.

Tabla 13

Estado	Juventud	Menores	Familia	Niñez	Hogar	Hijos	Infancia
Aguascalientes	-	-	✓	✓	-	-	-
Baja California Norte	-	-	✓	-	✓	✓	-
Baja California Sur	-	-	✓	✓	-	-	-
Durango	-	✓	-	-	-	✓	✓
Guanajuato	-	✓	✓	-	-	-	-
Hidalgo	-	✓	✓	-	-	-	-
Michoacán	-	-	✓	-	-	✓	-
Nuevo León	-	✓	✓	✓	-	-	-
Oaxaca	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
Puebla	-	✓	✓	-	-	-	-
Querétaro	✓	-	✓	-	-	-	✓
Quintana Roo	-	✓	✓	-	-	-	-
Zacatecas	-	✓	✓	-	-	-	-
Total: 13	2	8	12	4	1	3	3

Los resultados y conclusiones que aportan el análisis de las constituciones estatales se pueden sintetizar en los siguientes planteamiento:

1. En diecinueve estados no existe alguna referencia formal en conjunto sobre juventud, familia, niñez, menores, hogar, hijos e infancia; lo anterior tiene su explicación es que están expresamente contempladas en la Constitución General al mencionar que todo individuo gozara de las garantías que establece la Constitución.
2. En cuanto a sólo juventud el número de estados se reduce a dos: Oaxaca y Querétaro, esto podría tener dos explicaciones. 1 La mayoría de las constituciones estatales están basadas en la Constitución General, ésta al no tener ninguna referencia sobre el tema tampoco los estados lo contemplan, de hecho diversos de los artículos son una transcripción íntegra de los preceptos de la Constitución General. 2. Existe la posibilidad de que la juventud no este dentro de las prioridades de la política social de la mayoría de los estados.

- 
3. La información presentada en la tabla muestra que la "familia" (en 12 de 13 estados), es el principal elemento de atención por parte de los gobiernos estatales, ya que esta se concibe como base fundamental de la sociedad. La segunda variable que más se repite es "Menores" (en 8 estados), como no esta definida y delimitada, no se sabe si se refiere a personas de 12 o 18 años de edad, por tanto parte del universo de juventud se encuentra incluida dentro de este elemento. También es el mismo caso para el caso de la categoría "Hijos" (3 estados) que están señalados en las constituciones de Baja California Norte, Durango y Michoacán.
  4. De los elementos expuestos en la tabla al menos los estados tienen más de dos variables, el caso de Oaxaca que es la mas completa (5 elementos), en el artículo 12 manifiesta que la protección del estado estará enfocado a la familia, juventud, niñez, menores e infancia.
  5. Las únicas constituciones que hacen señalamientos expresos sobre los jóvenes son Oaxaca y Querétaro; el primer estado establece que el Estado impulsara la organización de la juventud, su actividad deportiva y su formación cultural. En cuanto a la organización de la juventud tiene una amplia perspectiva porque se refiere a cualquier tipo de organización: cultural, política, social o comunitaria. Además de que pone énfasis en el deporte y la cultura, orientaciones que son importantes en la formación integral de los jóvenes. En el caso de Querétaro, solamente se limita al fomento de la participación de los jóvenes en las actividades políticas, sociales y culturales, el deporte no esta contemplado. En términos generales, de estas constituciones locales que tienen una referencia formal con respecto a los jóvenes hay una clara conciencia de los respectivos gobierno de encausar las acciones en la formación de los jóvenes, así como su integración plena a la sociedad.

---

## 2.5. BALANCE DE LAS CONSTITUCIONES EN EL MUNDO

Tradicionalmente se han considerado como fuentes del Derecho Positivo Mexicano: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia. Dentro de la primera se incluyen también los tratados internacionales y los convenios multilaterales, en principio porque México es un país con un alto grado de participación al exterior en diversos temas y asuntos como lo son en materia de extradición, paz mundial, acuerdos comerciales, y muy reciente el problema del narcotráfico; en este sentido, el tema juventud también se circunscribe dentro de esta dinámica global. El organismo al que es miembro, es la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) que permanentemente organiza foros internacionales, convenios de colaboración, o simplemente el intercambio de experiencias entre sus miembros. Por tal motivo se hace importante revisar y analizar el marco normativo relacionado con la juventud en diversos países; no se pretende abarcar todo el marco normativo de cada uno porque esta tarea por su naturaleza es compleja, por lo que este análisis se va delimitar sólo a las constituciones políticas.

Para el estudio se tomó como muestra un total de 23 países, 17 de América Latina y 6 de Europa.

### 2.5.1. PAÍSES LATINOAMERICANOS

#### PRIMER BLOQUE

Los países que en sus constituciones no existe alguna referencia formal del tema juventud, ni a la familia y la niñez son: Argentina, Guatemala, Bolivia, Chile, Costa Rica y República Dominicana. En total son 6, lo que representa el 36% del total del universo de América Latina.

Pese a que en varios países no existe referencia constitucional para atender a los jóvenes, en algunos existen unidades gubernamentales que otorgan servicios, tal es el caso de Argentina y Chile que tienen un Instituto de la Juventud, y Bolivia que cuenta con la Ley de Juventud.

---

## SEGUNDO BLOQUE

Este segundo bloque lo conforman los países que en su constitución no existe alguna referencia hacia los jóvenes<sup>85</sup>, pero si de la infancia, niñez, familia y menores, los artículos en donde se estipula dicha atribución se presentan a continuación:

### *Brasil*

#### Capítulo VI De los Derechos Sociales

Art. 6. Son derechos sociales le educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la protección de la maternidad y de la infancia, y la asistencia a los desamparos, en la forma de esta Constitución.

### *Honduras*

Solamente hay un apartado relacionado con los derechos del niño.

### *Nicaragua*

Art. 35 Los menores no pueden ser sujeto ni objeto de juzgamiento ni sometidos a procedimiento judicial alguno. Los menores transgresores no pueden ser conducidos a los centros de readaptación penal y serán atendidos en centros bajo la responsabilidad del organismo especializado. Una ley regulará esta materia.

Art. 76. El estado creará y desarrollará centros especiales para velar por los menores; éstos tienen derecho a las medidas de prevención, protección y educación que su condición requiere, por parte de su familia, de la sociedad y el Estado.

### *El Salvador*

#### Sección Primera Familia

---

<sup>85</sup> En las constituciones de América Latina (también fue el caso de las constituciones locales mexicanas), no existe un criterio uniforme para definir la atención del Estado a ciertos sectores, en este caso son tres: familia, niñez y juventud, unos hablan de atender a la infancia, otros a la niñez, otros mas a menores. En el caso de la palabra "menor" no se definen sus límites temporales, por lo que los jóvenes forman parte de este universo. En este sentido, la variedad de los conceptos se definen a partir de la idiosincrasia de cada nación.

---

Art. 34. Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado. La Ley determinará los deberes del Estado y creará las instituciones para la protección de la maternidad y de la infancia.

Art. 35. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia. La conducta antisocial de los menores que constituyen un delito o falta estará sujeta a un régimen jurídico especial.

En síntesis, las facultades y atribuciones para atender a estos sectores de la sociedad está definida a partir de un enfoque proteccionista, esta modalidad está basada en la protección de los derechos, seguridad y asistencias social y educación.

### TERCER BLOQUE

En este apartado se señalan los artículos constitucionales de los países que sí tratan el problema de los jóvenes de manera formal. Mucho de estos países a la par, también señalan la importancia de atender a la infancia, niñez, familia y los menores.

#### *Cuba*

Art. 39. inciso c). Promover la educación patriótica y la formación comunista de las nuevas generaciones y la preparación de los niños, *jóvenes* y adultos para la vida social.

Art. 40. La niñez y la *juventud* disfrutan de particular protección por parte del Estado y la sociedad. La familia, la escuela, los órganos estatales y las organizaciones de masas y sociales tienen el deber de prestar especial atención a la formación integral de la niñez y la *juventud*.

#### *Colombia*

Art. 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizarán la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la *juventud*.

---

## Paraguay

### Capítulo IV De los Derechos de la Familia De la *Juventud*

Art. 56. Se promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país.

Cabe señalar que Colombia y Paraguay son los únicos países en donde se hace la diferenciación y clasificación por periodos de edad: niñez, juventud y ancianos.

## Uruguay

Art. 41 El cuidado y educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten. La Ley dispondrá de medidas necesarias para que la infancia y la *juventud* sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como la explotación y el abuso.

## Panamá

### Capítulo II la Familia

Artículo 52. Párrafo II. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y provisiones sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.

Art. 59. Párrafo. V. La Ley organizará y determinará el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores la cual, entre otras funciones, conocerá sobre la investigación de la paternidad, el abandono de la familia y los problemas de conducta *juvenil*.

## Perú

### Capítulo II De los Derechos Sociales y Económicos

---

Art. 4. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al *adolescente*, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a éstos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

### Venezuela

#### Capítulo IV Derechos Sociales

Art. 74 La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su pleno desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables.

Art. 75. La ley proveerá lo conducente para que todo niño, sé cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres; para que estos cumplan él deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos, y para que la infancia y la *juventud* estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso.

Párrafo III. El amparo y la protección de los menores serán objeto de legislación especial y de organismos y tribunales especiales.

Art. 93. La mujer y el menor serán objeto de protección especial.

## 2.5.2 PAÍSES EUROPEOS

En el caso de Europa se tomaron como universo de análisis seis países de los cuales en dos no existe ninguna referencia al tema juventud: Alemania y Gran Bretaña. A continuación se presentan los artículos constitucionales de los países europeos que si tratan los asuntos relacionados con los jóvenes.

### Alemania

En la actual Constitución Alemana, no existe alguna referencia al tema juventud. Sin embargo, antes de la integración de las dos Alemanias: la oriental y la occidental, o la comunista y capitalista; la Alemania comunista si tenía definido en su artículo 9 constitucional la



---

atribución del Estado para atender a la juventud, y además existía la Ley de Juventud, en un principio aprobada desde 1950, posteriormente en 1964 entró en vigor la segunda y diez años después, en 1974 entró en vigor la tercera ley. En esta última actualización participaron más de 5.4 millones de ciudadanos en la discusión pública del proyecto sobre la tercera ley de juventud.<sup>86</sup>

Lo que sí se tiene conocimiento es sobre la Ley Judicial Juvenil.<sup>87</sup> Lo innovador de esta ley es que solo se aplicará excepcionalmente cuando se agote la posibilidad de aplicación de otras formas de reacción penal.

### *España*

Art. 20 1. Se reconocen y protegen los derechos: 4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho de honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la *juventud* y de la infancia.

Art. 39 Punto 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Art. 48 Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la *juventud* en el desarrollo político, social, económico y cultural.

### *Italia*

Art. 31. La República estimulará a través de medidas económicas y otras providencias la constitución de la familia y el cumplimiento de las tareas inherentes a ella, dedicando atención especial a las familias numerosas.

Proteger la maternidad, la infancia y la *juventud*, favoreciendo a las instituciones necesarias para esta finalidad.

---

<sup>86</sup> Véase, *Ser Joven en la RDA*, 1987.

<sup>87</sup> Véase, ELBERT, Carlos Alberto. *Penas y Medidas. Aplicación del Sistema en el Derecho Alemán*, (En: *Menores en situación irregular y proyectos legislativos en la Argentina actual (segunda parte)*, pp. 259-274

---

## Suiza

Art. 27 quinquies. 1. La confederación tendrá derecho a dictar normas sobre la práctica de la gimnasia y de los deportes por la *juventud* y podrá mediante ley declarar obligatoria la enseñanza de la gimnasia y de los deportes en los colegios.

Dentro de la Teoría Política y Derecho Constitucional, se establece que la constitución es la síntesis del sentir de cada pueblo y se constituye en la norma general; en ellas se definen aspectos como la forma de gobierno, los poderes del Estado, garantías individuales, etcétera. La forma en que son tratados jurídicamente los jóvenes es diferente en cada país. No obstante, existen tres variables que sintetizan la forma en cómo el Estado materializa la atención de los jóvenes: formación, protección y fomento a la participación. En algunos se enfatiza el problema de la formación, en otros el de la protección, y en otros se conjugan dos o los tres temáticas, tal es el caso de Colombia y Venezuela. Solo es el caso de Cuba en donde la formación se define con claridad al señalar que esta va a ser comunista, en el resto solo se menciona la formación como un concepto abstracto. En cambio en algunas constituciones solo se da prioridad al deporte.

En total, la suma de los países que si le otorgan un nivel superior la atención a la juventud, tanto de América Latina y Europa, son diez, 6 y cuatro respectivamente.

## CONCLUSIONES

En diversos países la atención de la juventud por parte del Estado se encuentra sustentada jurídicamente en un nivel Constitucional, y a la par, en algunos, el marco legal se apoya en una ley específica, no en todos los casos pero sin en un número representativo. En el caso de México, la facultad y atribución del Estado sólo se formaliza en un artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ley que está subordinada a la Constitución y por tanto, su nivel de importancia dentro de la jerarquía de las leyes es secundario. ¿Por qué la ausencia en un nivel constitucional o de una ley específica para los jóvenes? ¿Por qué, siendo México uno de los pioneros en atender a la juventud (desde 1950)? Y sobre todo, ¿teniendo una población mayoritariamente joven? En el plano penal y social la legislación es adecuada y suficiente, para el caso

---

de la definición de atribuciones por parte de la Administración Pública falta actualizar sus normas en materia juvenil.

Históricamente, los movimientos sociales que tiene un peso decisivo en el destino de México, muchos de ellos han terminado por institucionalizarse y reglamentarse, tal es el caso del los indígenas o el movimiento obrero, como casos representativos. Los jóvenes también han sido un factor de movilización social, principalmente en la década de los sesenta y parte de los setenta, ¿por qué no se estatuyó y reglamentó también en un primer nivel?. En este sentido la respuesta gubernamental durante esas décadas optó por la represión y no por encontrar soluciones por vías legales e institucionales.

A lo anterior, puede argumentarse que es parte de la historia, entonces habría que preguntarse ¿Hoy en día existe la necesidad de hacer un cuerpo jurídico especial de los jóvenes o la legislación actual permite actuar al gobierno con plena libertad? La respuesta es afirmativa ya que dentro de un Estado de derecho, como lo es el nuestro, la Administración Pública sólo puede realizar todo aquello que le está escrito en la ley. Y si la ley otorga una responsabilidad al estado para atender a la juventud, está respuesta es secundaria. De ahí la importancia de elevar a nivel constitucional la atención de los jóvenes, o en su defecto crear una ley específica, con una de estas dos alternativas el marco jurídico para los jóvenes estaría completo.

---

### CAPITULO III

## LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN OTROS PAÍSES

### PREFACIO

A nivel mundial, las políticas de juventud han tenido una evolución particular, en donde la atención a este sector de la población, se ha traducido en acciones y programas, para satisfacer sus principales demandas y necesidades. La característica de la oferta institucional, el marco jurídico y la concreción de dichas acciones, varían de un país a otro. También la heterogeneidad, se ha visto en el grado de recursos destinados y el nivel de operación: federal, estatal o municipal.

A partir de los procesos de la globalización y *fragilidad* de las fronteras geográficas, además del intercambio de información, mercancías, libre paso de personas como es el caso ilustrativo de la Comunidad Europea; se suman a los puntos de agenda internacional diversos tópicos como el narcotráfico, tratados de extradición, sobre el medio ambiente, entre otros tópicos, y sobre todo, para el caso de México que se ha caracterizado por su permanente participación en el concierto internacional, y en donde, el tema Juventud también ha tenido un papel relevante y no podría quedar excluido.

En la década de los setenta, después de los movimientos juveniles (principalmente de corte estudiantil) que tuvieron manifestaciones en la mayoría de los países, la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>88</sup> propuso que la juventud debería concebirse como un actor para el Desarrollo Nacional. El anterior lineamiento que propuso este organismo internacional, tuvo como sustento en integrar a los jóvenes, que se manifestaban de diversas formas su descontento hacia las instituciones, a acciones de carácter participativo.

---

<sup>88</sup> Véase, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales *Políticas* . op cit

---

En la década de los ochenta, al cambiar el enfoque de una juventud rebelde a una violenta, antisocial y vandálica. En 1985 se declara el Año Internacional de la Juventud, con el objeto de institucionalizar e integrar a la juventud descarrilada. Algunos países, a partir de esta fecha, comienzan a instrumentar acciones para atender a la juventud (Perú y Venezuela), algunos ya tienen experiencia, como México

Actualmente el enfoque ha cambiado, porque ahora se van a instrumentar programas institucionales bajo la perspectiva de que sean destinados los recursos para solucionar y atender las necesidades más apremiantes de los jóvenes, principalmente con acciones orientadas a los que se encuentran en estado de vulnerabilidad y pobreza.

Es en la década de los noventa, cuando tiende a consolidarse la preocupación de las problemáticas juveniles, así como su aceptación de su especificidad en tanto grupo etario que debe ser motivo de acciones particulares. Además del enfoque compensatorio que actualmente distingue a las políticas de juventud en diversos países, en el caso de América Latina, esta prioridad esta orientada a su incorporación a los procesos de modernización social, transformación productiva y el fortalecimiento democrático.

En el presente capítulo, se elabora una breve reseña histórica y global de la juventud bajo diversas temáticas como el empleo, educación, tiempo libre, salud y participación social y política. Posteriormente se elabora un estudio comparativo de las acciones y programas de diversos países, a excepto de España, los demás son latinoamericanos.

Asimismo se mencionarán los casos en que existan actividades legislativas Por lo que señalar estas experiencias, proporcionan la ventaja de tener al alcance aquellas acciones que pueden ser útiles para el caso mexicano.

---

### 3.1- TENDENCIAS EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD

#### 3.1.1. EDUCACIÓN

El contexto en el que se han desarrollado los procesos educativos en América Latina se ha caracterizado por los siguientes aspectos:

- Proceso de urbanización, es decir el cambio de una sociedad rural a urbana; tuvo su auge después de los años cincuenta (principalmente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial) y parte de la década de los 70's.
- Crisis económica a nivel del continente, en la década de los 80's, que propició el endeudamiento externo y generó impactos en el desempleo, menor crecimiento económico, inflación, en suma la crisis del modelo del Estado Interventor, y que su colapso afectó a los grupos sociales más vulnerables, entre ellos los jóvenes.
- Posteriormente por medidas económicas de corte neoliberal, en el transcurso de la década de los 80's, y 90's, caracterizadas por el recorte al gasto social de los gobiernos, reducción del aparato burocrático, desarticulación de los grupos corporativistas como los sindicatos; apertura de mercados, entre otras medidas. Lo que dio lugar a la implementación de políticas sociales de carácter compensatorio, es decir, políticas redistributivas.

Pese a los infortunios que han afectado a los países de América Latina: crisis económica, guerrillas, golpes de estado, intervenciones extranjeras; en términos generales hubo avances en lo relativo a las políticas educativas. Aunque con ritmos y características muy variados, estos esfuerzos fructificaron en casi todos los países de la región en una incorporación creciente de sectores juveniles a los beneficios de la educación, especialmente en el nivel básico, y más recientemente y en algunos pocos países, a nivel de la enseñanza media y superior.

---

Las estadísticas educativas del período, revelan que mientras a comienzos de los años cincuenta las tasas de escolaridad se ubicaban en promedio del 47.9% en la educación primaria, a comienzos de los años ochenta la proporción había aumentado hasta llegar al 98.6%. La educación media, las cifras en el mismo período se encuentran entre el 6.9% y el 30%, mientras que en educación superior, la cobertura pasó del 1.9% al 15.7%, en el mismo lapso.<sup>89</sup>

Desde el punto de vista de las políticas hacia los jóvenes, la inversión en educación ha sido una de las principales respuestas que los estados nacionales han dado históricamente a la incorporación social de las nuevas generaciones, y los resultados han sido alentadores, al menos desde el punto de vista cuantitativo.

Conjuntamente, con la ampliación del sistema educativo, los estados nacionales dirigieron sus acciones en ampliar los recursos y oportunidades en materia de recreación y tiempo libre, asumiendo de manera explícita o implícita, que los jóvenes dedicaban la mayor parte de su tiempo a su formación, y en el resto no están obligados a participar en alguna otra actividad. Esta integración a las actividades deportivas, culturales o simplemente de diversión, es alentada con el propósito de evitar conductas contrarias al orden social: como el consumo de drogas, el ejercicio irresponsable de conductas sexuales, vandalismo, prostitución u ociosidad.

Así, las actividades a favor de la buena utilización del tiempo libre están en ocuparlo de forma creativa. Este modelo basado en la educación y el uso creativo del tiempo libre de los jóvenes permitió que un gran número se fuera incorporando paulatinamente a las sociedades nacionales, a través de procesos de ascenso y movilidad social por medio de la educación.

A excepto de Cuba, que tiene grandes avances en educación: no existe el analfabetismo, la cobertura de la educación básica y media tiene una cobertura casi del 100%, entre otros indicadores favorables. La mayoría de los países latinoamericanos aún no tienen óptimos logros educativos, en deserción escolar, altos índices de reprobación, repetición; problemas también como de acceso, principalmente en las zonas rurales.

---

<sup>89</sup> Véase, CARAGGIO, José Luis y TORRES, Rosa María. *La Educación según el Banco Mundial* "Un análisis de sus propuestas y métodos".

---

También se dan situaciones de desigualdad de oportunidades en términos étnicos, donde las poblaciones indígenas también son relegadas, y en algunos casos, aquellos que logran acceder a la educación formal, ven aumentadas sus dificultades de comprensión por factores idiomáticos, por ejemplo, Bolivia.

Otro de los factores que ha propiciado la deserción escolar es la crisis económica, que obliga a los jóvenes a integrarse tempranamente en actividades de la economía informal o de bajos ingresos, a fin de apoyar al gasto familiar. En efecto, con los procesos de deserción escolar, paralelamente existe un crecimiento de la participación de los jóvenes en la Población Económicamente Activa (PEA) de los diferentes países. Ello plantea, los sistemas educativos formales, sirvan de indicadores para medir el grado pobreza y desigualdad de los jóvenes en América Latina.

De esta manera, la ausencia de modernización de los programas respecto de los cambios y transformaciones operadas en el terreno económico y, por ende, en los mercados laborales, plantean una crisis programática de la enseñanza formal. Por otra parte, y en relación con la incongruencia existente entre educación y mercado laboral, se ha dado un impulso a las instituciones de enseñanza técnica, para preparar a los jóvenes al trabajo.

Los niveles del gasto en educación bajaron sustancialmente en la década de los 80's, tanto en su relación con el Producto Interno Bruto (PIB) de los distintos países, como en términos de su peso relativo en el gasto social. En la década de los 90's empezaron a evidenciarse en algunos países (Costa Rica y Uruguay) recuperación de los niveles de gastos, pero no alcanzan los niveles esperados en la década de los 60's ó 70's.

Organismos como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han aportado recursos y siguen otorgando créditos en diversos asuntos de la educación, que van desde componentes sobre estudios de los sistemas educativos, fortalecimiento institucional, capacitación a directivos, dotación de útiles escolares, entre otros, principalmente en educación básica y media, tanto secundaria como técnica.



---

El nivel de instrucción está claramente asociado a la pobreza y falta de oportunidades laborales, por lo que se puede afirmar que la falta de educación es uno de los factores de la reproducción social de la pobreza. En este sentido, invertir en educación es pues una de las condiciones básicas para su reversión.

### 3.1.2. MOVILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN JUVENIL

Con la creciente incorporación de jóvenes al sistema educativo, especialmente de nivel medio y superior, adquirió mayor fuerza la movilización juvenil organizada, que rápidamente asumió sesgos contestatarios muy marcados, en abierto desafío al sistema político y social establecido, y también como respuesta a la preocupante situación por la que atravesaban las sociedades latinoamericanas. Este proceso tuvo lugar en la década de los sesenta y setenta.

Aunque la movilización tuvo fuertes influencias externas de la época: el Mayo Francés es el referente principal al respecto, la represión del 68 en México, el movimiento hippie en Estados Unidos, entre otros; es en América Latina que la movilización estudiantil<sup>90</sup> trató de asociarse a otras movilizaciones populares, especialmente las protagonizadas por las organizaciones sindicales, que se desarrollaron también a la sombra del proceso de sustitución de importaciones, en casi todos los países de la región, y en menor medida en el medio rural. Los estudiantes universitarios organizados y movilizadose crecientemente, comenzaron a influir luego en la formación de agrupaciones políticas de izquierda, y hasta de movimientos guerrilleros que tuvieron su etapa de auge especialmente en los años setenta.

Se puede observar en este periodo una tendencia a la ejecución de acciones de represión, cooptación y control en respuesta a la movilización de los sectores juveniles que habían adquirido un mayor protagonismo social. La estrategia que se siguió, consistente en el aislamiento de los movimientos estudiantiles, y su "reclusión" en los propios establecimientos

---

<sup>90</sup> Al respecto Aldo Solari dice que las organizaciones estudiantiles y la actuación de los estudiantes como grupo, si no son exclusivas de América Latina, constituyen una de las características más notables de la región. En: *op cit*, SOLARI, Aldo E. *Estudiantes y Política en América latina*.

---

universitarios, resultó exitosa desde el ángulo de quienes propugnaban dicho control, por cuanto se evitó en la mayor parte de los casos la expansión de este tipo de movilizaciones a otras esferas sociales.

Aunque vinculadas en principio a ciertas reivindicaciones ligadas con la vida de los propios establecimientos educativos, las luchas estudiantiles se transformaron rápidamente en reivindicaciones y propuestas ligadas con el funcionamiento general del conjunto de la sociedad, y en cuestionamientos centrales y directos a las propias estructuras de poder establecidas.

La creciente movilización estudiantil y sindical registrada en el transcurso de la década de los 60's y 70's, estuvieron acompañados con la instauración de gobiernos militares en la mayor parte de los países que habían pasado por los regímenes populistas, lo que coincidió en el campo económico y social, con el comienzo de la recesión y la expansión de la pobreza a lo largo y ancho del continente.

Los gobiernos democráticos que comenzaron a generalizarse especialmente en América del Sur a mediados de los años ochenta, recibieron en ese sentido una pesada carga, que obligó a intentar fortalecer los regímenes políticos nacientes, conjuntamente con la puesta en práctica de programas de ajuste económico sumamente impopulares, a los efectos de poder hacer frente al pago de la deuda externa y al reordenamiento de las economías nacionales.

Surgieron nuevos movimientos juveniles, pero esta vez no eran protagonizados por estudiantes universitarios, sino por jóvenes pertenecientes a las poblaciones marginales de las principales ciudades del continente, mayoritariamente excluidos de la educación y de la sociedad en general. Muchos de los estudios sociológicos<sup>91</sup> centraron su atención en los jóvenes "urbano-populares", y del fenómeno creciente de las "pandillas" juveniles, que con diferentes denominaciones (chavos, bandas, maras), comenzaban a desarrollarse en contextos muy diversos.

---

<sup>91</sup> En México se tiene estudios realizados sobre el pandillerismo y las bandas por Francisco GómezJara, y Emiliano Pérez Cruz.

---

### 3.1.3. LUCHA CONTRA LA POBREZA

Como forma de compensar<sup>92</sup> los notorios problemas que generaban los programas de ajuste en materia de desarrollo social, se pusieron en práctica diversos programas de combate a la pobreza, sustentados especialmente en la transferencia directa de recursos a los sectores más empobrecidos, a través de programas alimenticios, de empleos transitorios o de cierta asistencia sanitaria. Aunque ninguno de ellos fue jamás catalogado como programa "juvenil", lo cierto es que en casi todos los casos la mayor parte de los beneficiarios eran jóvenes, y ello pudo corroborarse especialmente a través de la evaluación de los programas de empleo de emergencia, en los que participaron miles de jóvenes en casi todos los casos en que éstos fueron implementados.

### 3.1.4. EMPLEO JUVENIL

En la década de los noventa, parece generalizarse un nuevo modelo de políticas de juventud, estas políticas, dentro de una lógica global, están diseñadas por integrar a los jóvenes al mercado de trabajo y de las actividades propias de la economía en general.

El paso más trascendente ha sido -seguramente- el diseño y la implementación del Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes "Chile Joven", que se viene ejecutando desde 1990, desde los inicios mismos de la restauración democrática en dicho país, y que hasta el momento ha beneficiado a más de 115 mil jóvenes pertenecientes al 40% más pobre de la población chilena, e implicado la inversión de más de 80 millones de dólares. El Programa ha servido como modelo para otros países tales como Argentina, en donde se pretende beneficiar a 200 mil jóvenes con una inversión de más de 400 millones de dólares, al igual que en Venezuela y en el Uruguay.

Se trata, en general, de programas que pretenden brindar capacitación en periodos muy cortos, y a través de modalidades

---

<sup>92</sup> En época de crisis las políticas públicas que instrumentan los diversos gobiernos tienen el carácter de redistributivas. Un estudio de mayor profundidad sobre las crisis en el capitalismo tardío y del propio modelo neoliberal pueden encontrarse en: KEANE, John. *La vida pública y el capitalismo tardío: "Hacia una teoría socialista de la democracia"*.

innovadoras, concentrando las preocupaciones en la pertinencia de los oficios que se seleccionan, y en la inserción laboral de los jóvenes. Están siendo ejecutados por parte de entidades privadas de capacitación, con una participación fuerte de los gobiernos nacionales en el diseño, la supervisión y la evaluación de las acciones que se impulsan. Estos programas están sustentados en la convicción de que los recursos humanos adecuadamente capacitados, son un componente esencial de la transformación productiva y el crecimiento económico.

La crisis económica de los 80's y de la que vivimos hoy en día, ha impactado principalmente en la escasez de empleos, en donde los jóvenes son los más vulnerables, porque aún no tienen la formación necesaria para desempeñar un puesto, o simplemente no tienen la experiencia que requieren sus contratantes; pero sobre todo son las jóvenes las que en mayor grado padecen injusticia en cuanto a sus oportunidades de ingreso al mercado laboral. En la Tabla 14 se muestra esta situación en América Latina.

Tabla 14  
América Latina: Tasa de Actividad Total Según Sexo y Grupos Quinquenales de Edad  
(Período 1980-2025)

Sexo y grupos de edad	Tasa de actividad	
	1990	1995
<b>Ambos sexos</b>		
Total(a)	51.40	52.61
10-14	12.18	11.21
15-19	43.25	42.63
20 - 24	63.74	65.39
25-29	69.64	71.13
<b>Hombres</b>		
Total(a)	71.09	71.24
10-14	16.78	15.31
15-19	57.16	55.39
20 - 24	83.78	83.66
25-29	93.12	93.03
<b>Mujeres</b>		
Total (a)	32.10	34.37
10-14	7.48	7.01
15-19	29.14	29.66
20 - 24	43.65	47.09
25-29	46.35	49.41

Fuente: "América Latina: Población económicamente activa 1980-2025", Boletín Demográfico - Centro Latinoamericano de Demografía ICELADE (a) Tasas refinadas de actividad

**Tabla 15**  
**América Latina (13 países): Tasas de Desempleo Abierto por**  
**Sexo y Edad en Zonas Urbanas (a) -1992**

Pais	Sexo	Total	15 a 24 años	25 a 34 años
Argentina	Total	6.6	12.6	4.5
	Hombres	6.8	13.0	4.2
	Mujeres	6.3	11.9	5.0
Bolivia	Total	5.5	8.6	5.3
	Hombres	5.4	7.7	5.3
	Mujeres	5.6	9.8	5.3
Brasil	Total	4.5	8.4	4.4
	Hombres	4.8	8.8	4.7
	Mujeres	3.9	7.6	3.8
Colombia	Total	9.1	16.7	8.8
	Hombres	6.5	14.9	5.8
	Mujeres	12.6	22.7	12.4
Costa Rica	Total	4.2	9.0	3.9
	Hombres	3.5	8.2	2.4
	Mujeres	5.5	10.4	6.3
Chile	Total	6.0	14.3	5.4
	Hombres	5.0	12.0	4.2
	Mujeres	7.8	17.8	7.4
Guatemala	Total	3.5	7.1	2.9
	Hombres	3.3	7.2	2.6
	Mujeres	3.8	7.0	3.4
Honduras	Total	5.1	6.9	6.4
	Hombres	5.8	7.1	7.2
	Mujeres	4.2	6.7	5.4
México	Total	4.3	9.9	2.4
	Hombres	4.4	10.1	2.3
	Mujeres	3.9	9.6	2.6
Panamá	Total	18.6	35.1	20.6
	Hombres	15.9	31.9	16.5
	Mujeres	22.8	39.9	26.3
Paraguay	Total	5.0	9.7	3.0
	Hombres	6.0	10.7	3.6
	Mujeres	3.7	8.1	2.1
Uruguay	Total	8.4	21.6	7.7
	Hombres	6.4	18.9	4.9
	Mujeres	11.0	26.0	11.1
Venezuela	Total	7.3	14.2	7.4
	Hombres	8.1	15.0	8.0
	Mujeres	5.9	12.7	6.5

Fuente: "Panorama Social de América Latina 1995" - CEPAL  
(a) Brasil, 1990 - Guatemala, 1989 - Panamá, 1991

Comparando el peso relativo de los jóvenes (varones y mujeres) en la PEA de América Latina, con la participación de los mismos en las tasas de desempleo abierto la discriminación salta a simple vista. En la totalidad de los países los jóvenes constituyen el sector social más afectado por el desempleo. También son preocupante los niveles de precariedad de los

---

empleos obtenidos, así como el subempleo y los niveles de informalización de las economías.

Los programas de empleo juvenil, tienen el propósito de mejorar las condiciones en el acceso y mayor remuneración en el empleo, y por tanto, se dirigen a la capacitación. Las modalidades de la capacitación incluyen el aprendizaje de oficios así como la orientación laboral y ocupacional.

Basándose en lo anterior, los programas de fomento del empleo juvenil tienden a mejorar las condiciones de acceso de los jóvenes a las ofertas ya existentes antes que a generar nuevos puestos de trabajo.

Los programas que tienden a la generación de puestos de trabajo, son los que fomentan y promueven la creación de microempresas juveniles, aunque muchas veces estos van dirigidos a sectores que no son los más marginados por la situación social y económica, ya que para la constitución de una microempresa, y para su gestión, es necesario contar con un capital cultural que las más de las veces las clases bajas no disponen. Además una microempresa tiene que estar sujeta a las condiciones del mercado, por lo que se tiene que enfrentar a la competencia, ahora de grandes transnacionales, que prácticamente las deja fuera de mercado.

En algunos informes institucionales se constata una crítica bastante fuerte al carácter coyuntural de estos programas, dado que tienden a resolver temporalmente situaciones de emergencia, principalmente se otorgan este tipo de recursos en periodo de elecciones. En este sentido, no habrá posibilidad de elevar substantivamente las condiciones de empleo de los jóvenes hasta que la economía no genere los puestos de trabajo necesarios, además de la intervención del Estado para capacitar a los jóvenes para tener mejores oportunidades. Incluso, ambas cuestiones - capacitación y aumento de los puestos de empleo - antes que ser una variable independiente de la otra, están estrechamente ligados.

La operación de programas de capacitación, que vinculan el mundo del trabajo con la educación debiera constituir una de las dimensiones privilegiadas de un nuevo enfoque acerca de las políticas de juventud, en las que los jóvenes son concebidos antes que como población de riesgo, sí como un factor estratégico del desarrollo de nuestras sociedades.

---

Las acciones han demostrado una gran dispersión institucional, por lo que en muchos casos no puede hablarse aún de una política de empleo juvenil. Y además, los programas de empleo o capacitación, han tenido poco que ver con los organismos de juventud de los diferentes países, en términos de la participación de éstos en su diseño e implementación.

### 3.1.5. SALUD JUVENIL

Una característica de las políticas de salud juvenil, en diversos países latinoamericanos es su *inespecificidad*, y se alude a lo juvenil, porque pueden establecerse algunas diferencias con las políticas de salud orientadas a la infancia y a la adolescencia.

La otra característica de las políticas de salud, es que transcurren dentro del campo sectorial que les es propio, como lo son las Instituciones de Salud (ministerio o secretarías), y tiene en general escasa vinculación con los organismos de juventud específicos, aunque hay excepciones. Se aprecian además, heterogéneos niveles de cobertura de la salud en los países que han sido estudiados, tanto de la población en general como de la población juvenil en particular.

En términos de los enfoques, aún existen de corte asistencialista, fundamentalmente clínicos, con otros, en que se procesa un importante giro hacia una concepción de atención integral a la salud, donde la atención primaria constituye un factor clave.

Los programas más específicos son los destinados a niños y adolescentes hasta los 18 años. En varios casos se constatan niveles de atención específica para este grupo poblacional, pero los jóvenes de 25 a 29 años -según el tramo etario que se considera parte de la población juvenil- carecen de cobertura.

Un asunto a destacar constituye el aporte de organismos internacionales como Fondo para la Niñez de las Naciones Unidas (UNICEF) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), que apoyan diversos proyectos en el área de la salud comunitaria y que constituyen verdaderos aportes en los países respectivos.

---

También es cierto que los enfoques de salud tienen directa relación con el tipo de enfoque predominante en los gobiernos y la opinión pública sobre los jóvenes.

Así existen países en donde los jóvenes son fuertemente estigmatizados, es decir, son vistos como adictos a drogas ilegales o como potenciales adictos a otras sustancias, lo que refuerza una serie de medidas asociadas al tema.

En otros países, sobre todo los del área andina, en virtud de la fuerte presencia del narcotráfico, existen una importante cantidad de programas orientados a la prevención del consumo de drogas y al trabajo en la recuperación de adictos.

Una de las necesidades más importantes, es la ampliación de los programas que tiendan prevenir el embarazo precoz y embarazos no deseados, ya que esta situación se da abrumadamente entre mujeres jóvenes, a menudo solteras, pertenecientes a sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Se afirma además, la necesidad de proveer de centros de atención de salud específicos para jóvenes, en donde los recursos humanos estén capacitados para atender una demanda de servicios que muchas veces no se hace realidad, a pesar de existir, por una actitud negativa de parte de los jóvenes a la comprensión de sus problemas.

El de la salud es también un ámbito donde las instituciones de juventud tienen o tendrían o un papel importante que jugar, por ejemplo promover en coordinación con el sector de la salud, campañas de prevención que excluyan componentes que encierran una visión estigmatizante de los jóvenes.

Otra cuestión es la ausencia de los jóvenes en tanto participantes activos en esta materia, si bien se ha recurrido en algunos casos al voluntariado juvenil en ocasión de realización de campañas, éstas han transcurrido con éxito.



---

## 3.2. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

### 3.2.1. LOS ORGANISMOS NACIONALES DE JUVENTUD

En todos los países, sin excepción, existe alguna unidad gubernamental encargada de instrumentar la política de atención de la juventud. La jerarquía institucional dentro de la Administración Pública y el nivel jurídico que tiene para su aplicación, varía de un país a otro con relación a la importancia que le otorga cada uno de los gobiernos. En términos generales esta respuesta institucional tiene sus antecedentes desde la década de los 50's, principalmente al cobrar la juventud el status de actor social; en algunos países esta repuesta se dio en los 60, como el caso de Cuba, y otros más ya en la década de los 80's como Perú, Venezuela y Costa Rica.

El status de actor social de la juventud lo obtuvo a través de su participación en revitalizados movimientos estudiantiles, partidos políticos y nuevos movimientos sociales, dándoles una nueva configuración al sistema social y político de los países de la región que estaban en proceso de una transición democrática. Este hecho no pasó inadvertido para otros sistemas políticos, ya que esas generaciones jóvenes habían depositado una gran esperanza en la democracia, en tanto vía de solución de los agudos problemas sociales, y que les afectaban particularmente

Entre otros factores, la propia desactivación y descenso de la participación tradicional que se dio a posteriori (y que aun permanece), se sustenta en la idea de los jóvenes en cuanto a la capacidad de los sistemas políticos, en la concreción de las expectativas depositadas en los mismos. La cuestión juvenil ganó entonces un espacio importante en la esfera pública, en relación a períodos anteriores. A este factor de particular importancia, se puede apuntar la coincidencia de que el año de 1985, la ONU lo designan como el Año Internacional de la Juventud, lo que propicia que el tema juventud se integre a la agenda social de todos los países. A este avance, debiera señalarse el mecanismo de coordinación de 20 gobiernos de América Latina y el Caribe - la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)- junto a los gobiernos de España y Portugal.

---

A continuación se realiza la descripción general de cada uno de los países, miembros de la OIJ, con el propósito de reflejar la diversidad de situaciones.

### *Argentina*

Institución responsable: Subsecretaría de la Juventud

La Subsecretaría de la Juventud es un organismo gubernamental dependiente del Ministerio del Interior, creada por Decreto Presidencial el 15 de abril de 1998, que tiene por objeto el establecimiento de los programas fundamentales para el desarrollo de una política global e integral de juventud, fortaleciendo las instancias gubernamentales como no gubernamentales, desarrollando un conjunto de acciones integradas que permitan articular las políticas sectoriales que lleva adelante la Administración Central para el sector juventud.

La respuesta institucional a los jóvenes, se ha venido cambiando de nombre, régimen jurídico y estructura; anteriormente la institución responsable era la Subsecretaría de la Juventud, dependiente de la Secretaría de Asuntos Institucionales. Posteriormente, en marzo de 1997 se transformó en la Dirección Nacional de la Juventud, para que un año después, regresara a ser Subsecretaría. Si bien su estructura a permanecido estable, a perdido la asignación presupuestaria propia viendo reducido su radio de acción.

Entre las metas que se ha establecido la Subsecretaría de la Juventud, está otorgar mayor garantía de no invadir el espacio partidista; dotar de un mayor grado de centralidad a una política que tiende a ser tratada como menor o marginal; lograr una coordinación con las políticas de las distintas áreas sectoriales, requisito indispensable para el afianzamiento de una política de juventud integral; impulsar la concertación de las políticas de juventud con los propios actores sociales, logrando ser generador de su desarrollo y base de la necesaria legitimidad social.

### *Bolivia*

Institución responsable: Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia.

---

El Viceministerio de Asuntos Generacionales, en el marco de la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales del Ministerio de Desarrollo Humano, tiene como misión promover las condiciones que favorezcan, la atención, el desarrollo y la participación de niños, adolescente, jóvenes y ancianos, en tanto grupos etéreos con mayor grado de vulnerabilidad, con características y demandas específicas y que no han tenido respuestas adecuadas por parte del Estado y la sociedad.

El Viceministerio de Asuntos Generacionales trata junto a la temática de la juventud, las áreas de la niñez y la tercera edad, a su vez la misma se subdivide en distintas direcciones, las cuales no se organizan según los distintos tramos etéreos. En la actualidad la misma se encuentra preparando documentos básicos a partir de una investigación que implica el diagnóstico y la evaluación de la situación generacional; los programas que afectan a la población joven se hallan dispersos en el conjunto del aparato estatal, en sus distintos sectores, no se ha llegado aún a la conformación de instancias permanentes que definan y coordinen políticas y programas de la juventud.

### *Brasil*

Institución responsable: Asesoría Especial para Asuntos de Juventud

El Estatuto del Niño y del Adolescente, establece que la atención de sus derechos debe ser realizada por un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales tanto de la Unión, los Estados, el distrito federal y los municipios. Las directivas a nivel Federal y Estatal no otorgan, obstaculizando la ejecución, los recursos y las capacidades técnicas. Se destaca la inexistencia de una política específica para la Juventud, la mayoría de los programas se dirigen a la población en general o por grupos definidos por nivel de educación, sexo o edad que no coinciden generalmente con una conceptualización de juventud.

### *Chile*

Institución responsable: El Instituto Nacional de Juventud (INJ).

---

El Instituto Nacional de Juventud es creado por iniciativa del Ley N° 19.042 en 1991. En el contexto de la región, es uno de los que mejor instrumentan la política integral de juventud, ya que articula los esfuerzos de las distintas niveles de gobierno que realizan acciones para los jóvenes. Ha desarrollado un espacio de coordinación en el ámbito del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) con dichas reparticiones, y su presupuesto es aprobado por el parlamento.

### *Colombia*

Institución responsable: Viceministerio de la Juventud

El Viceministerio de la Juventud es creado el 8 de agosto de 1994. Su actual estructura y funcionamiento enfrenta la compleja tarea de desarrollar una política integral de juventud que articule, tanto con los procesos de participación juvenil provenientes de la sociedad civil, así como su enlace con el conjunto de entidades estatales que gestionan y ejecutan las políticas sociales.

El Viceministerio tiene la responsabilidad de formular políticas nacionales de juventud y brindar asistencia técnica correspondiente a las entidades territoriales, y a aquellas instituciones públicas y privadas que trabajan con jóvenes. No se presenta como una política sectorial, que tiende a limitarse generalmente al sector educativo, sino que persigue una visión de integralidad del desarrollo humano de los jóvenes que no es subsumible en una única dimensión.

Sus retos son: la cobertura, por ahora limitada a algunas zonas del país; la integralidad, donde la estructura sectorial lleva a concentrar gran parte de los esfuerzos en asesoría y promoción de programas específicos dentro de Ministerios e institutos de carácter regional; la integración, con el desafío de abrir los espacios para el diálogo y la efectiva participación social; y por último, la acuciante superación de la pobreza.

### *Costa Rica*

Institución responsable: Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ)

En Costa Rica, los jóvenes entre los 14 y 24 años de edad, representan alrededor de los 607 mil personas representando el 18.4% de

---

la población total del país (se estima en 3.3 millones).<sup>93</sup> Esto pone de manifiesto que los jóvenes son un sector poblacional importante pero no mayoritario. En este contexto se describe a continuación las características de la política de juventud.

El Movimiento Nacional de Juventudes es la institución estatal rectora de la política de juventud en Costa Rica y labora mediante la educación no formal. Fue creada por Ley en 1965, y está adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

El objetivo fundamental del Movimiento, es propiciar espacios de participación y de formación a los jóvenes costarricenses, como protagonistas de su entorno para que en forma organizada y comprometida, se integren en el proceso de mejoramiento personal y comunitario.

En ese sentido, el MNJ desarrolla programas de voluntariado y de formación, dentro de la metodología de educación no formal, como son por ejemplo, jornadas y cursos de capacitación para dirigentes juveniles, campos de trabajo voluntario en Parques Nacionales, incluyendo la participación de los propios jóvenes de comunidades marginadas.

En dichas actividades se desarrollan temas como liderazgo, ecología, teoría grupal, filosofía y práctica del voluntariado, promoción, programación, autoestima, educación sexual, proyección a la comunidad y otros. Además realiza acciones de coordinación con otras instituciones del Estado, especialmente aquella considerada en situación de riesgo social.

Una cuestión innovadora del MNJ es la estrecha relación que tiene con países como Japón y el Estado de Israel en el campo juvenil, y en representación oficial de Costa Rica desarrolla activamente acciones enmarcadas dentro de los lineamientos de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y del Consejo Latinoamericano y del Caribe de la Juventud (CLAJ).

Actualmente, el MNJ se encuentra en un proceso de reestructuración el cual incluye: una nueva definición de los espacios de

---

<sup>93</sup> Websters Interactive Encyclopedia 1996, *Country Facts*, Article 41

---

su que hacer, la coordinación con las dependencias gubernamentales que se desempeñan en materia juvenil, así como su transformación en un Instituto Nacional de la Juventud que se oriente a la concreción de una política integral de la juventud.

### *Cuba*

Institución responsable: Unión de Jóvenes Comunistas (UJC).

La política de juventud en Cuba tiene sus orígenes a partir del triunfo de la revolución cubana. Esta institución tiene encaminada sus acciones en diversos tópicos, tal como la educación, la cual se destina a más de 2 millones de jóvenes. De acuerdo a información de la UJC, la educación media superior tiene una cobertura casi del 100%, lo que les otorga a los jóvenes cubanos aspirar a estudios superiores, la estrategia se enfoca a la enseñanza técnica profesional. De igual manera se elaboran acciones tendientes al empleo y a la capacitación. Además de amplios programas de salud adolescente como las encaminadas a promover programas habitacionales.

La participación política gira en torno a las actividades propias del Partido Comunista Cubano en donde la participación de los jóvenes es significativa. En la implementación de políticas que afectan de forma total o prioritaria a la juventud, la estructura institucional cubana participa desde los distintos Ministerios sectoriales. La UJC emerge como la organización que, con programas propios o en coordinación con Ministerios y organizaciones sociales, responde de manera más específica a una visualización de la particular problemática juvenil.

### *Ecuador*

Institución responsable: Dirección Nacional de la Juventud

La Dirección Nacional de la Juventud pertenece como unidad operativa del Ministerio de Bienestar Social. Es el organismo rector en la materia. Órgano dependiente del Ministerio de Bienestar Social, si bien tiene un tiempo importante de creación, se enfrenta al desafío de una mayor y más completa asignación y capacitación de recursos humanos que le permitan una mayor eficacia en su labor.

---

Entre las principales actividades que realiza son las siguientes:

Empleo Juvenil: capacitación, asistencia técnica, crédito.

Casa de la Juventud: Información, orientación, capacitación, infraestructura.

Utilización constructiva: Campamentos educativos, campeonatos nacionales deportivos.

Servicios comunitarios: capacitación, brigadas juveniles.

Tarjeta Joven

Actualmente se discute en el Parlamento Nacional una Ley de Juventud, que supondría el establecimiento de un marco más adecuado para su gestión, dado que promueve la creación del Instituto Nacional de Juventud.

### *El Salvador*

Institución responsable: Dirección de Juventud del Ministerio de Educación

La Dirección Nacional de Juventud de El Salvador, tiene entre sus objetivos la ejecución de proyectos en beneficio de la comunidad con la participación de las organizaciones juveniles, la concreción de acciones mediante talleres formativo vocacionales y la realización de eventos deportivos.

Entre los principales programas y actividades que realizan son las siguientes:

1. Recreación y Deportes: Campamentos escolares, torneos infanto-juveniles de fútbol, basquetbol, softbol, tenis de mesa, natación, bclibol, karate y judo.

2. Formación Vocacional: Talleres de corte y confección, costura industrial, sastré pantalonero, cosmetología, estilismo, manualidades y pequeñas industrias, carpintería y ebanistería.

3. Artística - Cultural: Grupos de Danza Folclórica y danza moderna, música, teatro, periodismo y locución, certámenes culturales.

---

4. Organización y Desarrollo Juvenil: Organización de los grupos juveniles de reforestación, protección del medio ambiente, control y limpieza de sectores. Círculos de alfabetización, círculos de educación a distancia, escuela nocturna y educación para el trabajo.

### *España*

Institución responsable: Instituto de la juventud

España, es uno de los países en donde la política de juventud se desarrolla de manera integral y con acciones consolidadas en cooperación internacional, asimismo se trabaja conjuntamente al interior con las autoridades locales. En cada una de las provincias existe un ordenamiento jurídico, así como un instituto tal como el de Valencia, Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias y Cádiz. Y hacia el exterior tiene vínculos y acuerdos permanentes con la Comunidad Europea. El órgano responsable de llevar a cabo la política de juventud es el Instituto de la Juventud organismo autónomo adscrito al Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

Sus principales competencias se desarrollan en las siguientes áreas:

A) Ejecución de la política del Departamento respecto a la juventud en colaboración con los Departamentos ministeriales y las Administraciones Públicas cuyas actividades inciden sobre este sector de la población.

B) Promoción de la comunicación cultural entre la juventud de España, fomento del asociacionismo juvenil y su participación en movimientos asociativos internacionales.

C) Desarrollo y coordinación de un sistema de información y documentación de la juventud.

D) Fomento de las relaciones y la cooperación internacional en materia de juventud. Impulso al turismo juvenil y del intercambio de jóvenes a nivel nacional e internacional.

E) Desarrollo de la cooperación en las Comunidades Autónomas en materia de juventud.

F) Elaboración y difusión de encuestas, estudios e informes sobre la población nacional y extranjera.

Actividades y Programas



- 
- ✓ Programas de Empleo y Vivienda. Educación Vial: para promover la creación del empleo juvenil, Jóvenes Emprendedores; SECOT; Asesoramiento a Jóvenes Empresarios; Bolsa de Empleo, Orientación Laboral, Vivienda y Educación Vial.
  - ✓ Programas de solidaridad y tolerancia: Jóvenes Cooperantes; Año Europeo contra el racismo 1998; Prevención del racismo y la violencia.
  - ✓ Programas de desarrollo y coordinación de un sistema de información juvenil: Conexión entre Centros de Información Juvenil existentes en España, Cooperación Europea en información: ERYCA, Formación de informadores, Publicaciones.
  - ✓ Programas de intercambio y movilidad juvenil: Carnets para jóvenes, Turismo Social, Servicio Voluntario Internacional, Juventud con Europa III,<sup>94</sup> Servicio Voluntario Europeo para Jóvenes, Cooperación Bilateral.
  - ✓ Promoción Cultural: Muestra de Arte Joven, Certamen de Fotografía, Certamen de Cómic, Certamen de Video, Circuitos de Música Joven, Campo de Composición Musical, Concurso de Textos Teatrales "Marques Bradomin" para Jóvenes Autores. Certamen de "Jóvenes Investigadores".
  - ✓ Programas de cultura y medio ambiente: Muestra de Arte Joven, Imágenes Jóvenes, Videocreación, Juventud y Medio Ambiente
  - ✓ Programas de fomento de la participación de los jóvenes en los diferentes ámbitos de la sociedad, apoyando las actividades de las asociaciones juveniles y de las entidades que prestan servicios a la juventud: Voluntariado, Subvenciones generales y subvenciones IRPF, Apoyo técnico a asociaciones, Hotel de asociaciones.

---

<sup>94</sup> Para este programa se define el periodo de edad a que está destinado y son a los jóvenes de entre 15 y 25 años de edad.

- ✓ Centros para la cooperación, formación y estudios sobre juventud: Centro Eurolatinoamericano de Juventud (CEULAJ), Centro de Estudios Formación e información de Juventud (CEFIJ).
- ✓ Asociacionismo: Subvenciones generales y subvenciones del IRPF, Apoyo Técnico a Asociaciones, Hoteles de Asociaciones Juveniles.

### Guatemala

Institución responsable: el Instituto Nacional de la Juventud (INAJU)

Guatemala define a la juventud como aquellas personas que están entre los 14 y 25 años de edad.<sup>95</sup> En cuanto a la historia de la política juvenil, data desde 1974, año que inicia la Secretaría General del Consejo de Planificación Económica; también se creó por Acuerdo Ministerial N° 2877 el Centro Recreativo Nueva Juventud, y cuatro años después, se da origen también por acuerdo gubernativo, el Instituto Nacional de la Juventud (INAJU), en mayo de 1978.

El INAJU, dependencia dentro del Ministerio de Educación, ocupa un lugar marginal y presenta deficiencias estructurales. El Plan Nacional de la Juventud que cubriría el período 1988-1995 nunca llegó a materializarse. El proceso de negociación por la paz de la década de los noventa, de repercusiones claves para el sector joven, abre la oportunidad, con la responsabilidad concomitante, de proyectar y consolidar una reestructuración institucional que revalorice a la juventud en la construcción de un nuevo modelo político, social, económico y cultural. En cuanto al marco normativo, al no existir uno específico para los jóvenes, se sujetan a los que establece la Constitución Política.

### Honduras

Institución responsable: El Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE)

---

<sup>95</sup> Véase, Ponencia de los Delegación Oficiales de Guatemala ante la Organización Iberoamericana de la Juventud y el Pradjal, *Problemática de la juventud, desde el punto de vista del adulto y alternativas de solución*.

---

El (CONJUVE) fue creado en octubre de 1983, por medio del Decreto N| 179-83; depende del Congreso Nacional, lo cual limita su radio de influencia en las instituciones gubernamentales, falta presupuesto, participación de las organizaciones juveniles e implantación técnica. Sus logros y el nivel de institucionalización no son acorde con las finalidades fundacionales.

### *México*

Institución Responsable: Instituto Mexicano de la Juventud

La política de juventud en México ha sido objeto de un buen número de modificaciones, en 1950 se creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM); para 1977 se transforma en el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), dicho organismo tenía un amplio margen presupuestal para dar respuesta a los jóvenes; después para ser la Dirección General de Atención a la Juventud, organismo desconcentrado de la Comisión Nacional del Deporte (Conade), esto pone énfasis no en la juventud sino en el espacio exclusivo de las actividades deportivas. La experiencia, anterior a la actual CONADE, el CREA, presentaba un mayor grado de complejidad y una definición más amplia. La última reforma fue el 6 de enero de 1999, transformándose en el Instituto Mexicano de la Juventud.

### *Nicaragua*

Institución responsable: Instituto de la Juventud y Deporte (IJD)

El IJD su creación fue a través del Decreto No. 2 - 94 como organismo descentralizado del Poder Ejecutivo con Autonomía Administrativa y funcional, de duración indefinida, con Personalidad Jurídica y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

El objetivo principal de este instituto es de promocionar y desarrollar el deporte en general y especialmente en el área infantil, juvenil, comunitario y especial. Así como también la de promoción y desarrollo de actividades de recreación y esparcimiento para adultos.

Así también, impulsa y promueve programas y planes de desarrollo deportivo, recreativo y de cultura física.

---

Promueve igualmente, la construcción de instalaciones para la práctica de tales actividades, así como administrar aquellas instalaciones que le pertenezcan o le sean asignadas.

Impulsa y promueve planes y programas que fomentan la participación de los jóvenes en actividades propias de su edad, en función de su desarrollo corporal y formación integral como personas.

Fomenta la organización y funcionamiento de Asociaciones y Federaciones Deportivas y Recreativas, representativas de sus respectivas áreas, y llevar un control de las mismas, con el propósito de orientar ordenada y equitativamente la canalización de los recursos y asistencia que el estado decida.

El Instituto ordena y coordina la práctica de diferentes disciplinas deportivas y recreativas que desarrollan tales Asociaciones y Federaciones, a fin de normar el reconocimiento focal de su competencia.

El Instituto, es el órgano de comunicación del Estado en las relaciones con el Comité Olímpico Nacional; y demás Instituciones deportivas nacionales e internacionales.

### *Panamá*

La institución responsable: Dirección Nacional de la Juventud (DNJ)

La DNJ tiene su sustento legal en la Ley 42, del 19 de noviembre de 1997; pertenece al Ministerio de la Juventud, la Niñez y la Familia; el cual planifica, promueve y ejecuta acciones dirigidas a lograr la activa participación de la juventud en los procesos sociales, culturales, deportivos, económicos, legales y políticos del país.

Recientemente no existía claridad acerca del órgano responsable, en primer instancia se le adjudicaba a la Oficina de Asuntos Estudiantiles (a cargo del Ministerio de Educación), como la institución oficial de la juventud, además las acciones en la materia se desagregaban entre diferentes instituciones estatales (se destacaba por ejemplo como planificador de la política hacia la juventud el Ministerio de Planificación y

---

Política Económica). Entró en vigor el 1 de enero de 1998. De acuerdo a dicha ley el ministerio tiene como responsabilidad impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, administración, coordinación y ejecución de las políticas estatales para los sectores incluidos.

### *Paraguay*

Institución responsable: Viceministerio de la Juventud

El Viceministerio de la Juventud, dependiente del Ministerio de Educación y Culto de la República del Paraguay, tiene por finalidad principal orientar las políticas de juventud de su gobierno. Para cumplir con dicho objetivo, coordina las acciones -planes, programas y proyectos- intersectoriales públicas y privadas; y planifica y ejecuta planes, programas y proyectos propios. Lo anterior tiene como objetivo principal hacer efectivo el mandato constitucional que establece la necesidad de incorporar a la juventud al protagonismo activo en los procesos de desarrollo de Paraguay.

Entre las principales actividades de dicha institución está:

El programa de fortalecimiento de Organizaciones Juveniles, el de Escuelas para la Democracia, y el de Creación y Fortalecimiento de Secretarías de Juventud en el interior del país. Todos ellos apuntan a consolidar las organizaciones juveniles como espacios privilegiados de participación y aprendizaje ciudadanos.

El Programa de apoyo a la creación y fortalecimiento de Secretarías de Juventud en los municipios del interior, tiene como propósito apoyar la gestión municipal de atención a los problemas locales de juventud. Además están inmersos en un proceso de descentralización.

Se encuentran otras acciones, tales como los programas de educación y los de apoyo a la promoción del empleo juvenil. Por ello, y con la finalidad de coadyuvar al desarrollo de fuentes de empleo, el Viceministerio tiene acuerdos para el Fondo de Desarrollo para Jóvenes Empresarios, conjuntamente con el Fondo de Desarrollo de Industria y el Viceministerio de Industria del MIC. Este tipo de acciones busca motivar a los jóvenes a asumir el desafío de crear empresas industriales,

---

comerciales o de servicios. En cuanto a capacitación, el Viceministerio tiene un acuerdo con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) para extender su cobertura a grupos de jóvenes de todo el país. También, existen acuerdos con la Federación de Microempresarios del Paraguay y con la Unión de Empresarios Jóvenes (UPEJ), para mejorar la calidad e la formación de los jóvenes que buscan empleo.

### *Perú*

Institución responsable: Viceministerio de Gestión Pedagógica o Dirección General de Promoción Educativa Comunal

El Viceministerio de Gestión Pedagógica, es un organismo dependiente del Ministerio de Educación; igualmente está la Dirección General de Promoción Educativa Comunal. Existe una duplicidad de funciones ya que no está definido con exactitud cuál es la institución responsable de elaborar la política de juventud. En cuanto al marco legal no alude específicamente a la temática juvenil por lo que su acción carece de una directriz particular de promoción juvenil. Actualmente se trabaja en la conformación de un Comité Interinstitucional, su línea de acción es la integración de los distintos espacios públicos que desarrollan acciones dirigidas a la juventud.

### *Puerto Rico*

Institución responsable: Oficina de Asuntos de la Juventud

Base Legal: Ley Núm. 34 de 13 de julio de 1978, crea la Oficina de Asuntos de la Juventud. Mediante la Orden Ejecutiva Núm. OE-1994- 23 de 12 de abril de 1994, se integra la Oficina de Asuntos de la Juventud como parte de la Comisión de Derechos Ciudadanos.

Sus objetivo son: Coordinar, asesorar y dar seguimiento a los organismos gubernamentales en la formulación y establecimiento de programas y proyectos relacionados con la juventud para asegurar la implementación integral de las políticas públicas.

Se constata la discrepancia entre las funciones básicas que asume la Oficina de asuntos de la Juventud y su real traducción en programas y servicios dirigidos hacia los jóvenes. Se reconocen los logros de

---

programas desarrollados por instituciones sectoriales, pero la falta de evaluación y coordinación de las acciones tanto públicas como privadas aparecen como materia pendiente en el desarrollo de una política para los jóvenes.

### *República Dominicana*

Institución responsable: Dirección General de Promoción de la Juventud (DGPJ)

República Dominicana cuenta con una población de 8 millones de habitantes (1996), de los cuales 2.4 millones son jóvenes que tienen entre 10 y 24 años de edad (30%). Es decir, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos su población juvenil es de una gran dimensión. La institución responsable de atender a este universo amplio de jóvenes es la Dirección General de Promoción de la Juventud (DGPJ), que de hecho tiene una corta vida ya que esta es creada en 1985, de acuerdo al artículo 2 del Decreto 2981 con fecha de 21 de mayo. Entre sus funciones tiene a su cargo el establecimiento de políticas que propicien el desarrollo integral del joven y adolescente; así como la planificación, programación y ejecución de proyectos y programas específicos, destinados a la promoción de la Adolescencia y Juventud. Además esta institución enlaza programas que ejecutan los diferentes organismos estatales, organismos no gubernamentales y organismos internacionales, que contribuyen en el proceso integral de los adolescentes y los jóvenes.<sup>96</sup>

#### Actividades

Fortalecimiento Institucional.

Programa de Capacitación de Personal

Centro de Documentación

Descentralización del Trabajo Nacional

Programa de Apadrinamiento y Mejoramiento de Bibliotecas

Programa Juventud con los Barrios/Pueblos

Foro Nacional de la Juventud

Premio Nacional de la Juventud

Voluntariado de la Juventud

Apoyo a las Organizaciones Juveniles

---

<sup>96</sup> Véase, Dirección General de Promoción de la Juventud, *Información General*. DGPJ. República Dominicana, 1996.

---

Convenio de Coordinación Intersectorial para un Política Integral de Adolescencia y Juventud en la República Dominicana.

Semana Nacional de la Juventud

Jornadas Un Mes por la Patria

Programa Juventud en Marcha

Residencias Estudiantiles y Casa Pensión

Programa Nacional de Becas

Programa de Generación del Empleo

Además de dicha dependencia, existe la Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC) que también cuenta con programas en materia juvenil (capacitación profesional, promoción de la participación juvenil) que se desprenden directamente del documento base de la primera institución mencionada. Ambas dependen de la Presidencia de la República. Frente a esta duplicidad de funciones la coordinación intersectorial se presentan como una de las prioridades del gobierno, que han tratado de subsanar con el programa de Gobierno Compartido.

### *Uruguay*

Institución responsable: Instituto Nacional de la Juventud (INJU).

La historia de la política de juventud en Uruguay es muy corta, desde 1985 (producto de la Declaración del Año Internacional de la Juventud). Ya que anteriormente las actividades para los jóvenes descansaban en Organizaciones No Gubernamentales. En 1987, por resolución presidencial, se crea la Comisión Coordinadora de la Juventud, órgano que dependía del Ministerio de Educación y Cultura con carácter de Coordinación Interinstitucional. Para 1988 el propio ministerio creó el Centro de Información de la Juventud (COJ). Y es hasta el 1 de enero de 1991 que se crea el Instituto Nacional de la Juventud como un organismo gubernamental dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, creado por la ley de Presupuesto N<sup>o</sup> 16.170.

Entre los principales objetivos que persigue el INJU se encuentran los siguientes:



- 
- ✓ Implementar, coordinar y evaluar la ejecución de un Plan Integral de Juventud que dé respuesta a las áreas prioritarias de la realidad juvenil.
  - ✓ Promover el desarrollo de Políticas de Juventud a nivel nacional y departamental.
  - ✓ Generar y difundir conocimientos sistemáticos de las temáticas de la adolescencia y la juventud.
  - ✓ Promover la participación de los jóvenes y de los grupos y organizaciones juveniles en todos los ámbitos de la realidad nacional.
  - ✓ Desarrollar mecanismos de identificación y respuesta a las demandas e inquietudes de los jóvenes y sus organizaciones a través de la propia estructura del Instituto.
  - ✓ Apoyar y promover el diálogo y la coordinación de acciones entre los propios jóvenes, grupos e instituciones juveniles e instituciones estatales y no gubernamentales.
  - ✓ Difundir conocimientos, eventos e informaciones relevantes para los jóvenes, generadas desde distintos ámbitos.

Principales actividades:

1. Capacitación y Empleo
  - a) Opción Joven
  - b) Projovent
  - c) Primera Experiencia Laboral
2. Promoción y Animación Juvenil
  - a) Programa de Salud
  - b) Programa de Medio Ambiente y Turismo Juvenil
  - c) Apoyo a la Consolidación de Expresiones Juveniles
3. Interior
4. Comunicación e Información
5. Centro de Información de la Juventud
6. Tarjeta Joven
7. Planificación y Evaluación
8. Fondos de Iniciativas Juveniles

El Instituto Nacional de la Juventud, busca promover la inserción plena y protagónica de los jóvenes en la sociedad, mediante el desarrollo de Políticas Nacionales de Juventud que articulen los esfuerzos e iniciativas del sector público, de las organizaciones no gubernamentales, de la esfera privada y de los propios jóvenes.

---

Promueve a su vez, el fortalecimiento y la revalorización de la identidad juvenil con el fin de fortalecer su presencia como sector activo y fundamental en el desarrollo nacional.

Conformado luego de sucesivos avances en la institucionalización estatal de las políticas de juventud, se plantea la rectoría y ejecución de éstas bajo el principio de integralidad. Ha conformado un Plan Integral de Juventud que responde a estos criterios. Su principal desafío es hacer efectiva la integralidad planteada, en un marco de fuerte sectorialidad de las políticas sociales.

### *Venezuela*

Institución responsable: Ministerio de Estado para Asuntos Relacionados con la Juventud o Fundación y Cambio

Venezuela tiene una historia muy reciente en cuanto a políticas de juventud se refiere, antes de 1994 la institución responsable era el Ministerio de Estado para la Juventud; a partir de ese mismo año se transforma en Fundación y Cambio, esta es creada por Decreto 266 de fecha 6 de julio de 1994, la Presidencia de la Fundación la ejerce el Ministro de Estado para Asuntos Relacionados a la Juventud. Su propósito principal es Formular, Coordinar y Ejecutar las políticas, programas y proyectos del Estado dirigidos al sector juvenil, así como celebrar Convenios con organismos nacionales e internacionales, públicos o privados que tiendan al logro de los objetivos de la Fundación.

Los programas que actualmente ejecuta la Fundación son los siguientes:

Plan de Información, Capacitación y Empleo Joven: La misión de éste plan, es articular programas y esfuerzos interinstitucionales, para generar respuestas pertinentes y ajustadas a las necesidades de atención en materia de empleo y capacitación de la población juvenil, con la finalidad de crear condiciones sociales que posibiliten su desarrollo integral y con derecho a participar en la dinámica social de Venezuela.

---

**Programa Preventores Juveniles:** La misión de éste programa, es promover procesos de inserción social y económica, prevención, asociacionismo y comunicación a través de acciones que atiendan la diversidad de necesidades de la población juvenil.

**Programa de Participación:** Realizar acciones tendientes a fomentar los procesos de participación, organización, prevención y articulación con las organizaciones Juveniles en el país, así como del joven como actor protagónico en la sociedad.

Existe una larga historia de instituciones para la juventud; en cuanto al nivel a llegado a la categoría ministerial. El Ministerio de la Juventud trabaja en paralelo con la Fundación Juventud y Cambio, ONG fundada por el mismo Ministerio. Sin embargo, la coordinación y articulación con otras instituciones que desarrollan programas sectoriales, o incluso políticas estrictamente juveniles como las desarrolladas por el Ministerio de la Familia, no ha logrado coadyuvar de una forma sistemática y ordenada. Lo anterior conduce a la existencia de superposiciones y conflictos que opacan el impacto de sus resultados en relación a sus posibilidades presupuestales.

### 3.2.2. LOS ORGANISMOS LOCALES DE JUVENTUD

Con la reforma de las políticas sociales que se ha operado en los últimos años, uno de los elementos que mayormente ha destacado, es la necesidad de descentralizar en orden político y administrativo, los programas federales. En este sentido, trazar un panorama de los organismos municipales de juventud es relevante. Al igual sucede con los organismos nacionales de juventud, la realidad a nivel municipal se presenta heterogénea, con la salvedad de que en este nivel, hay países que cuentan con organismos municipales de juventud.

Por otra parte, y en función de la extensión territorial y el peso poblacional de algunos países, existen organismos municipales, provinciales o departamentales que se constituyen en el referente principal antes que el propio Instituto Nacional de Juventud (INJ) o

---

similar, a nivel de su región, como podría ser el caso de Argentina en alguna de sus Provincias, Colombia o Chile.

En el otro extremo, se dan situaciones en que los Municipios no cuentan con dependencias especializadas en el tratamiento de la temática juvenil.

Tomando en cuenta que los municipios son los órganos de poder que tiene mayor relación con la comunidad, y de la proximidad que tienen con los jóvenes, tanto territorial como cotidiana, resulta importante superar las trabas que originan la creación de estos organismos.

La participación y la integración de los municipios a las políticas nacionales de juventud es un requisito esencial para que estas se concreten de forma exitosa. Ya que los gobiernos municipales podrían aportar en la implementación de políticas, y de hecho lo hacen en algunos casos. El ámbito de lo comunitario y local es además un medio para promover el esfuerzo y conocimiento existentes en la comunidad.

### 3.2.3. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE JUVENTUD

La labor e instalación de comisiones parlamentarias de juventud ha sido también variable. En algunos han funcionado sin muchos resultados. Por lo que es necesario plantear, - al margen de su existencia o inexistencia -, lo que ha ocurrido en los últimos años en materia de legislación juvenil.

Primeramente, existe una enorme dispersión en cuanto marco jurídico sobre juventud. Dicha dispersión es acorde al grado de marginación de las políticas juveniles de la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Un campo en el que existen regulaciones importantes y que han representado cambios sustantivos es en la legislación respecto a la infancia y la adolescencia. Están los casos de Brasil, Cuba y El Salvador. De todos modos, dichas legislaciones al adoptar las

---

convenciones internacionales para la definición de la población, no son extensivas a jóvenes mayores de 18 años.

En este sentido, quizás el caso más sobresaliente lo constituye Brasil, que además de no tener una instancia específica de juventud a nivel Federal; y al tener una importante tradición y razones para focalizar políticas en la niñez y adolescencia, no existen canales institucionales claros para implementar políticas a un enorme contingente de jóvenes.

Por otra parte, en algunos países se han ampliado los derechos políticos y ciudadanos de los jóvenes a través de reformas constitucionales como es el caso del voto a los 18 años en Colombia, Paraguay y Bolivia, y a los 16 en Brasil, entre otros.

En algunos casos también existe incompatibilidad en lineamientos normativos, como lo es Uruguay, en donde los jóvenes pueden votar a los 18 años desde hace mucho tiempo, y sin embargo para poder ser elegibles a cargos de diputados o senadores requieren edades especiales.

Otro campo donde se ha observado la presentación de iniciativas legales referidas a la juventud es el del trabajo, fundamentalmente lo que hace a regímenes de contratos de aprendizaje

Sin duda, la posibilidad de establecer un marco normativo en materia de juventud está en función directa a los avances que se logren en materia de coordinación de las políticas; organismos internacionales como el OIJ cada vez enfatizan a que sus miembros incluyan en las agendas formalizar y modernizar el régimen jurídico a favor de la juventud.

#### 3.2.4. LOS CONSEJOS NACIONALES DE JUVENTUD

En tanto mecanismos de coordinación de segundo grado de las organizaciones juveniles, los Consejos de Juventud o plataformas juveniles, no han escapado a una falta de continuidad en sus acciones,

---

dada la crisis de participación y movilización juvenil existente en gran parte de los países de la región. En la zona andina, por ejemplo Bolivia, el Consejo de Juventud ha dejado de existir y se están realizando esfuerzos para la creación de un organismo sobre nuevas bases.

Sin dudas el Consejo que ha logrado un adecuado nivel de funcionamiento - y que por otra parte es el único existente- es el Consejo de Juventud de Perú, cuyo antecesor es la Liga Peruana de la Juventud.

En Centroamérica, los Consejos existentes son los de Nicaragua y El Salvador, que pese a altibajos, han tenido importantes grados de dinamismo, sobre todo el primero de los mencionados. No existen organismos de estas características en México y Cuba pese a que hay un importante número de organizaciones.

En la región del cono sur, los Consejos que han tenido una mayor continuidad son los de Chile en primer lugar y el de Uruguay. A estos debe agregarse la Mesa de Concertación juvenil de Argentina, que está en un lento proceso de consolidación. No existen plataformas nacionales en Brasil y Paraguay.

En general, los consejos han adoptado la estrategia de servir de interlocutores de sus organizaciones ante los organismos nacionales de juventud. Sin duda y a pesar de los grados de disparidad y afirmación existentes, resulta importante favorecer el diálogo con estas coordinaciones que aunque en parte, representan a organizaciones de jóvenes.

Estas plataformas nacionales, junto a otras de carácter internacional, (Interamericana Scout Cruz Roja IUSY, JUDCA, COPPPAL Juvenil, FEJOL Juvenil, OCLAE, etcétera); unido al concurso de organizaciones no gubernamentales especializadas en Juventud, han constituido un mecanismo de coordinación regional: el Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ), que representa un esfuerzo para potenciar el asociacionismo en esa escala. El FLAJ, carente de recursos económicos propios, ha operado no exento de carencias, pero ha promovido la realización de intercambios, cooperación horizontal, y ha entablado nexos con plataformas similares como el Youth Forum de la Unión Europea.

---

Diversos estudios efectuados en países del continente, muestran que existe una enorme cantidad de agrupaciones y grupos juveniles informales, en oposición a los formales, cuyo radio de acción es menor y cuyos intereses son muy diversos, pero que demuestran la necesidad de asociarse para *hacer cosas*.

Estos grupos juveniles, culturales, ecologistas, de acción comunitaria, antes que sustituir formas tradicionales de asociación, las complementan, abriendo el abanico de opciones para aquellos jóvenes que desean hacer propuestas colectivas.

### 3.2.5. PRESUPUESTOS DESTINADOS A LA JUVENTUD

En términos generales, los recursos invertidos en políticas de juventud han sido insuficientes; - salvo excepciones como Chile-. En el caso chileno, a manera de ejemplo, el Programa de Oportunidades para los Jóvenes (PROJOVEN) tuvo asignado para el año 1992 un presupuesto de 85 millones de dólares, que representaron en ese entonces el 3.67% del gasto social.

Esta insuficiencia presupuestal estaría justificada, cuando los gobiernos, sumen los gastos destinados a la juventud en otras acciones que no este dirigida directamente a ella, tal es el caso de educación regular, salud dentro de los servicios públicos. Además si se suman los volúmenes de recursos aportados por la cooperación internacional a través de diferentes organismos.

Así por ejemplo, para el caso uruguayo, el análisis del gasto en programas juveniles efectuado en ocasión de la realización del Plan Integral de Juventud, en 1993, en el que se calcula que el gasto destinado para este rubro, habría estado cercano a los 50 millones de dólares para el año 1992, lo cual no es una cifra alta habida cuenta de las necesidades existentes, pero si da cuenta de una gran cantidad de recursos destinados.

---

## CONCLUSIONES

Las políticas de juventud en América Latina se han encontrado con obstáculos para funcionar adecuadamente; algunos de los obstáculos lo constituyen el contexto económico y social que actualmente se caracteriza por la crisis. Factor que también ha tenido sus efectos en la baja calidad educativa, principalmente en indicadores de oportunidades de acceso, reprobación, deserción, desprofesionalización docente, actualización con el mercado laboral y escasos recursos. En cuanto a empleo; altas tasas de desempleo juvenil, migración de campo a la ciudad, escasez de puestos de trabajo y políticas de capacitación para el empleo.

Un común denominador de los países, es la enorme dispersión y heterogeneidad institucional y de esfuerzos para atender a los jóvenes. Tanto es así, que las instituciones, tienen poca incidencia. Tampoco existe homogeneidad en cuanto a los propósitos que le son conferidos a estos organismos: algunos deben cumplir un papel de coordinación de las acciones que se dirigen hacia los jóvenes en las distintas esferas del Gobierno. En otros casos la función principal es la de ejecución de programas y acciones y con carácter limitado con relación al universo de atención. A lo anterior, se suma la escasez de recursos presupuestales asignados, y las dificultades de contar con infraestructuras y equipamientos necesarios para realizar su tarea con niveles de eficacia adecuados.

Otro de los problemas, es la ausencia de estudios e investigaciones que aborden con profundidad el fenómeno juvenil desde diversas disciplinas. Esto evita realizar acciones que obtengan importantes grados de eficacia. Sucede en algunos casos, que no son aprovechados los recursos existentes por falta de profesionalismo.

Aunque las políticas de juventud, han tenido una historia muy reciente, es necesario enfatizar que la experiencia que se ha acumulado es realmente valiosa. Sobre todo en los últimos 15 años se ha observado un importante desarrollo en la generación de conocimiento sobre las políticas de juventud en tanto objeto de estudio.



---

Una de las acciones de las políticas de juventud, es encontrar mecanismos de conexión e interrelación de las problemáticas juveniles, y que además se cuenten con la participación de los jóvenes. Asumir este punto de partida como orientación estratégica hace necesario pensar las políticas de juventud como Políticas Públicas.

En un contexto de que en América Latina la población juvenil es un sector poblacional importante por su tamaño, esta debe ser considerada como actor estratégico de los procesos de cambio y desarrollo, tal como lo establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Es decir, que las políticas de atención de la juventud deben entenderse no sólo como la implementación de servicios y de satisfactores básicos, sino que también debe contribuir por medio de la provisión de determinados servicios, a la construcción de un proyecto de vida de los futuros adultos, mediante su propia participación.

---

## CAPÍTULO IV POLÍTICA DE JUVENTUD EN MÉXICO

### PREFACIO

**M**éxico, es uno de los países pioneros (en América Latina), en generar respuestas institucionales a los jóvenes; su origen se remonta a la década de los años 30's. Pero es hasta febrero de 1950 cuando cobra la figura de Instituto, y como tal, tiene una cobertura nacional.

Sin embargo, la historia no ha sido lineal, sino por el contrario, ha tenido altibajos: en algunos momentos se ha promovido su atención con bastos recursos, en otros, se ha dado de manera negativa con represión y violencia.

Este capítulo, tiene como propósito realizar un balance de las acciones y programas, que se han dado en el seno de la Administración Pública. El estudio se desarrolla en dos dimensiones: historia y diagnóstico actual.

#### 4.1. EL CARDENISMO

La Política de Juventud en México ha sido una de las más antiguas de América Latina, su origen se remonta al año de 1938 cuando surge la Confederación de Jóvenes Mexicanos (CJM) y un año después, en 1939, la Central Única de Juventud (CUJ). Cabe mencionar que estas organizaciones no estaban inscritas dentro de la estructura formal de la Administración Pública, pero sirvieron como interlocutores de los jóvenes frente al Gobierno en su calidad de organismo adscrito al Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

EL Partido Nacional Revolucionario (PNR) se convierte en PRM en 1938, esta organización señala la irrupción

---

de las masas populares al primer plano de la política institucionalizada. Constituido por los diversos sectores sociales, el PRM es un partido de masas, en donde los individuos cobran sentido como miembros de las organizaciones.<sup>97</sup>

Asimismo, agrega Fernández Santillán lo siguiente...

Uno de los elementos que distinguen a la política mexicana es que ha logrado, a diferencia de otros casos latinoamericanos, captar y organizar institucionalmente los conflictos sociales generados en un régimen capitalista; pero, además, debido a las condiciones políticas en que se configuraron las relaciones de clase, se pudo captar el poder que dan las masas organizadas para reforzar, asimismo, el poder estatal. La identificación entre los intereses del Estado e intereses de las masas es un logro de la política cardenista.<sup>98</sup>

El consenso social que sustentaba al régimen político estaba basado en una política que se la ha dado en llamar en "política populista del régimen cardenista". Los llamados sectores tenían, pues, una base social indiscutible; representaban al pueblo organizado. Y el nuevo partido, el PRM, no surgía precisamente como partido de masas, sino como partido de corporaciones, en el que sus unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos eran unidades secundarias.

El análisis histórico versará conforme se ha concretizado la respuesta institucional por parte del gobierno para atender las demandas de los jóvenes.

---

<sup>97</sup> FERNÁNDEZ Santillán, José. *Política y Administración Pública en México*, p. 19.

<sup>98</sup> *Idem.*, p. 18.

---

## 4.2. OFICINA DE ACCIÓN JUVENIL (OAJ)

La Oficina de Acción Juvenil fue creada en 1942, en el periodo del presidente Manuel Avila Camacho. Se creo bajo la figura de órgano desconcentrado de la Secretaria de Educación Pública (SEP). En primer instancia esta institución tenía una relación estrecha con los estudiantes y de las principales centrales juveniles del país. Su propósito era crear el Consejo Nacional Directivo de la Juventud. Al respecto señala José Pérez Islas...

Así la relación institucional con los jóvenes comienza en definitiva como una relación política y en la cual se destaca una imagen hegemónica de la juventud: los estudiantes o, más concretamente, los universitarios y sus organizaciones intermedias.<sup>99</sup>

El contexto en el que tiene su origen esta institución, es precisamente dentro del proyecto de industrialización, y al mismo tiempo de la expansión de la Administración Pública; recordemos que la CJM y la CUJ, como centrales corporativas están integradas al PRM, la Oficina de Acción Juvenil es parte ya de la Administración Pública de manera formal. El proyecto de industrialización es tan acelerado, que en un periodo de 1935 a 1945, de aproximadamente 7 mil industrias se pasó a 30 mil a nivel nacional.<sup>100</sup>

Otro de los acontecimientos de relevancia para México, fue la Segunda Guerra Mundial. México como país neutro resultó beneficiado, ya que existía una gran demanda de recursos naturales y materias primas de los países en conflicto, el principal cliente era Estados Unidos. Con la entrada de divisas, el país tuvo la oportunidad de implementar la política llamada "substitución de importaciones". Lo que se reflejó en la ampliación de servicios públicos, agrandar la Administración Pública, un superávit financiero, entre otros buenos

---

<sup>99</sup> PÉREZ Islas, José Antonio. *Historia de un amor como no ha habido otro igual* en CORDERA C., Rafael (Comp.), *México..*, op. cit., p. 84.

<sup>100</sup> FERNÁNDEZ Santillán, José. *Política* op cit., p. 45

---

resultados, y por tanto incluir dentro de sus planes "políticas no prioritarias" como la política de juventud.<sup>101</sup>

#### 4.3. INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD MEXICANA (INJM)

En el siguiente sexenio, del Presidente Miguel Alemán, la política de Juventud adquiere el carácter de política sectorial, es decir, de primer orden para el gobierno. Es el 25 de febrero de 1950,<sup>102</sup> cuando se crea el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM). En esas fechas seguía en expansión el proyecto de industrialización; y a la par se origina y crecen aceleradamente organismos descentralizados. Si la política de masas caracterizó al sexenio de Cárdenas y parte del de Ávila Camacho, con Miguel Alemán esta política se burocratiza.

Este incremento de la Administración Pública generó una serie de complicaciones tanto a su interior como externamente, al grado que existía duplicidad de funciones, dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial. Tal fue la necesidad de regular a las nuevas y crecientes unidades gubernamentales que en 1947 se expide la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que para 1960 se tenía en lista un poco más de 3 mil.

En la década de los 50's, pese a los beneficios de la Segunda Guerra Mundial, el país comenzó a entrar en un periodo de crisis económica y polarización social. Tan solo a inicios, el 50% de la población recibió el 19.1% del Ingreso Nacional, y para 1963 y 1964 disminuyó su participación de 15.7% y el 15%, respectivamente. En contraste, el 20% de la población con mayores ingresos en 1950 recibió

---

<sup>101</sup> "Política no prioritaria". Para hacer referencia a esta frase es debido a que después de la Revolución de 1910, los gobiernos posrevolucionarios (de Obregón a Cárdenas) trataron de responder a las demandas "prioritarias" de la Revolución, tal como el reparto de tierra, ampliación de los servicios educativos, protección a los derechos sociales como el laboral, agrario, etc. en pocas palabras, hacer efectivos los planteamientos de Democracia y Justicia Social, en este sentido, una política de juventud no tenía el nivel y la importancia de éstas, por esta razón se dice que era una política no prioritaria.

<sup>102</sup> Diario Oficial, Organismo de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Sábado 25 de febrero de 1950 Tomo CLXXVII No 48.

---

el 59.8% y en 1963 y 1969 aumentó 62.6% y 64%.<sup>103</sup> No cabe duda que fue el preámbulo de una crisis social de grandes consecuencias, en esa época las principales movilizaciones sociales eran capitalizadas por la huelga de los ferrocarrileros (1958) y diez años después por el Movimiento Estudiantil de 1968.

A continuación se presenta la síntesis del Decreto que crea al INJM:

El Decreto constó de cinco artículos y tres transitorios. En el Primero se hace mención de la creación de INJM otorgándole personalidad jurídica propia, pero bajo la supervisión de la SEP. Es importante señalar que institucionalmente el inicio de la política de juventud tuvo un amplio margen de actuación, ya que la personalidad jurídica le otorgó la capacidad de, no solo llevar a cabo acciones propias de su jurisdicción, sino que podría tener convenios con otras dependencias del gobierno, tanto federal como estatal en aquellos asuntos que tenían relación con el tema juventud.

En el artículo 2, se define la finalidad del INJM y era: preparar, dirigir y orientar a la juventud mexicana en todos los problemas básicos nacionales, para alcanzar el ideal democrático, su prosperidad material y espiritual, llevando soluciones adecuadas y proponiendo a los organismos oficiales o sociales correspondientes, las iniciativas que convengan o realizándolas, en su caso, cuando no sean de la competencia o naturaleza de aquellos. Se observa que en ese periodo el gobierno concibe a la juventud, no como un actor estratégico para el desarrollo nacional (orientación que tendrá en algunos años más tarde), sino como a futuros ciudadanos del país. Desde el punto de vista administrativo, se otorga la posibilidad de crear acciones de tipo Interinstitucional, es decir convenios con otras dependencias de la Administración Pública. De hecho no se establece el término "Interinstitucional" pero se especifica que en ciertos casos se tendrá que trabajar conjuntamente con otras dependencias.

En el artículo 3, 4 y 5 se define la estructura del INJM, el que tendrá un Director General y dependencias técnicas y administrativas. El personal en todos sus niveles jerárquicos será designado y removido

---

<sup>103</sup> FERNÁNDEZ Santillán, José. *Política*. . op cit . p. 113.

---

por la SEP. Además se exigió establecer un Reglamento para el funcionamiento del INJM. Que sale a la luz, el 30 de junio de 1951.<sup>104</sup> Es en el artículo 11 en el que se establece que para tener los beneficios del Instituto se tenía que estar afiliado al mismo, lo que le dio un carácter excluyente.

Al respecto José Pérez Islas señala lo siguiente: "En cuanto al INMJ, los jóvenes beneficiarios de los programas juveniles ya no llegarán por la vía de sus propias organizaciones, sino que tendrán que afiliarse al INMJ".<sup>105</sup> En el artículo 3º se definieron las dependencias que integraron el Instituto. Entre las que destacaban las siguientes y sus principales actividades:

I.- Consejo Consultivo.

II.- Subdirección Administrativa, de la que dependerán los departamentos de:

- a) Coordinación Intersecretarial
- b) Administración y Personal
- c) Publicidad y Afiliación
- d) Asistencial

III. La Subdirección Técnica de la que dependerán los departamentos de:

- a) Capacitación Física
- b) Capacitación para el Trabajo
- c) Capacitación Cultural
- d) Capacitación Ciudadana

En el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, el INJM siguió siendo el mismo, solo se crearon las Casas de la Juventud con el fin de ampliar la cobertura hacia diferentes entidades federativas. De hecho las Casas de la Juventud fueron el antecedente de los Institutos del Deporte y la Juventud de los estados. Para el periodo presidencial de Miguel Alemán otra figura se integra a la política nacional como sujeto de atención: la niñez, y en 1961 se crea el Instituto Nacional de

---

<sup>104</sup> Diario Oficial. Órgano del Gobierno de la Constitución, Tomo CLXXXVI N° 51, 30 de junio de 1951.

<sup>105</sup> PÉREZ Islas, José Antonio. *Historia de un amor como no ha habido otro igual* en CORDERA C., Rafael (Comp.), México, op. cit., p. 84.

---

Protección a la Infancia, en donde una de las prioridades era la salud. Más tarde, en 1968 se crea el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).

#### 4.4. INSTITUTO DE LA JUVENTUD (INJUVE)

Veinte años después, el INJM cambia a Instituto de la Juventud Mexicana. Pese a los acontecimientos recientes y los conflictos entre el Gobierno y la juventud, específicamente el Movimiento estudiantil de 68, la respuesta institucional, además de elaborar acciones de represión y control, solo optó por modificar las siglas del INJM por Instituto de la Juventud (INJUVE).

Al respecto José Pérez Islas señala lo siguiente...

El INJUVE, dentro de la lógica global del gobierno que explica el conflicto del 68 como un problema de mala formación, enfoca sus baterías a proporcionar cursos con el fin de mejorar la instrucción de los jóvenes. Los programas que pone en marcha funcionan a la manera de lo que hoy conocemos como extensión universitaria, al mismo tiempo se empieza a tomar conciencia de la necesidad de conocer más sistemáticamente los problemas de la juventud, para lo cual se instrumenta una serie de estudios y foros de debate. Sin embargo, la línea primordial de la política para la juventud que se desarrolla en esta época es lo que ahora se conoce como el modelo de promoción del tiempo libre de los jóvenes integrados, donde el deporte y la recreación son las actividades por excelencia que se privilegian.<sup>106</sup>

Por su parte, la Administración Pública sigue un acelerado crecimiento, tanto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como fondos, comisiones y fideicomisos. Es la máxima representación del Estado

---

<sup>106</sup> *Idem.* P. 85



---

rector e interventor, de hecho muchos analistas define a este periodo, al de Luis Echeverría, como el Estado empresario y que se prolongó hasta con el presidente José López Portillo. La desorganización, confusión de funciones, así como la complejidad generó que se reorganizara a la Administración Pública y se llevó a cabo la Reforma Administrativa; y conjuntamente se expidió por primer vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, entre otras.

#### 4.5. CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE LA JUVENTUD (CREA)

En cuanto a Política de Juventud se refiere, dio un paso importante al crearse el 30 de noviembre de 1977, el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA).<sup>107</sup> Este Decreto, constó de 11 artículos en los cuales, se definió el carácter de la figura institucional, objetivos, estructura y forma de operación.

Una de las novedades del CREA era que se dejaba atrás el enfoque de concebir a la juventud como individuos solo en proceso de formación, se retoman los postulados de la ONU, para integrar a los jóvenes a las tareas nacionales.<sup>108</sup> Por lo que en el Decreto se estableció que era indispensable el desenvolvimiento armonico de la juventud y su participación creadora en los procesos políticos y social.

Además, la importancia hacia los jóvenes se amplió al crearse la Subsecretaría de la Juventud. De hecho este ha sido el nivel jerárquico más elevado, en términos institucionales, que ha tenido la atención de la juventud en México. El CREA desarrolló programas como las siguientes: servicio social, centro de estudios, programa de recreación, y además coordinación de acciones del poder público que tenían

---

<sup>107</sup> Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miércoles 30 de noviembre de 1977. Tomo CCCXLV N° 22.

<sup>108</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales *Políticas* . op cit

---

relación con el tema, a fin de integrar todas en una sola política, es decir, se le otorgó un enfoque integral.

Al CREA se le otorgó personalidad jurídica y patrimonios propios. Se fundó como un organismo descentralizado (Art. 1º). En el artículo 2º se estipularon los siguientes propósitos:

I. Fomentar el desarrollo integral de los jóvenes a fin de prepararlos para que asuman plenamente sus responsabilidades y se incorporen a los procesos sociales como factor de cambio en la justicia y en la libertad;

II. Programar las acciones del Gobierno Federal orientados a la promoción de los jóvenes con respecto a su responsabilidad social a los grandes objetivos democráticos de la sociedad mexicana; y

III. Establecer, alentar y coordinar planes que favorezcan el desenvolvimiento y la expresión de los jóvenes.

Las funciones que se le otorgaron, se presentan a continuación (Art. 3º):

I. Asesorar al Ejecutivo de la Unión para la determinación, ejecución y evaluación de la política nacional en relación con la juventud;

II. Promover y coordinar los programas a favor de la juventud que realicen las diversas dependencias y organismos de la Administración Pública Federal;

III. Realizar, sistematizar y definir estudios sobre la juventud;

IV. Estimular la creación de servicios que promuevan el desarrollo de los jóvenes y alientan su participación en los procesos sociales; entre ellos programas de turismo juvenil que favorezcan la identificación y el mutuo conocimiento entre los jóvenes;

V. Propiciar la congruencia de los planes y la coordinación de las acciones que, a favor de los jóvenes, realicen los organismos públicos y privados, destinados a este fin;

VI. Formular y proponer a las instituciones correspondientes, planes e iniciativas tendientes a resolverlos problemas de los jóvenes y realizarlos en su caso;

---

VII. Orientar recursos a favor de programas que fomenten el desarrollo de la juventud y a apoyar los que los propios jóvenes realicen de acuerdo con los objetivos del presente decreto.

Otro aspecto innovador del CREA, fue que el órgano de mayor autoridad era la Junta Directiva, que estaba conformada por: un Presidente, que era el Secretario de Educación Pública, un Vicepresidente que era el Subsecretario de la Juventud, la Recreación y el Deporte y por los diez vocales que eran los secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Asentamiento Humanos y Obras Públicas, de Salubridad y Asistencia, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y el de Turismo y los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y del Sistema Nacional para la Integración de la Familia (DIF).

Los programas más importantes que operaba el CREA, tanto propios como coordinados con otras instituciones eran:

Centro de Estudios e investigación  
Programa para la expresión y comunicación juvenil  
Programa Foro Joven  
Programa de Orientación Juvenil  
Programa deportivo y cultural.  
Sistema de Tarjeta Plan Joven  
Programa de Turismo Juvenil (red de albergues).  
Programa de organización juvenil  
Programa El choque con la autoridad  
Programa de Empleo Juvenil  
Programa contra la Violencia  
Programa de Sexualidad

---

#### 4.6. DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA JUVENTUD

El CREA tuvo once años de permanencia, ya que en diciembre de 1989 desaparece del escenario administrativo. La política de juventud queda en manos de la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ), que, de un organismo descentralizado, como lo fue el CREA, pasa a desconcentrado dependiente de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE). Con esta nueva configuración se le da un golpe casi irreversible, porque el Deporte queda como primera prioridad antes que la juventud; en 1996 se le da una nueva imagen al llamársele *Causa Joven*. Pese a esta nueva denominación, dentro de orden administrativo sigue siendo la DGAJ, aunque se le llame de otra manera, y sigue teniendo la misma categoría de órgano desconcentrado.

Asimismo, la Política de Juventud queda desarticulada completamente, y muchas de las actividades del CREA son retomadas por diferentes dependencias del Gobierno Federal. Por ejemplo, programas en contra de la farmacodependencia juvenil en la Procuraduría General de la República (PGR), IMSS, ISSSTE, entre otras.

Entre las principales direcciones, programas y actividades de *Causa Joven* se enumeran a continuación:

##### Dirección de Bienestar Económico y Servicios

Tarjeta *Causa Joven*. Tarjeta de descuentos a nivel nacional, cuyo propósito era ayudar a los jóvenes a conseguir descuentos y becas para viajes, estudios y para centros de diversión.

Bolsa de Trabajo y Becas Académicas. Que entre sus funciones estaban acercar las plazas y puestos de trabajo que ofrecían las empresas. Además cursos de capacitación.

Dirección de Expresión y Cultura. Actividades relacionadas con cultura, tanto en foros como para espacios de expresión juvenil (en pintura, fotografía, arte objeto, multimedia). Así como Ciclos de Cine.

---

Dirección de Organización y Participación Juvenil. Apoyo a las iniciativas de las actividades de organizaciones juveniles y también promoción de foros de expresión.

#### 4.7. PROGRAMA NACIONAL DE JÓVENES EN SOLIDARIDAD

Este programa surgió el 17 de marzo de 1993, en el seno del Gabinete Social del Gobierno Federal, pero su puesta en marcha se formalizó hasta junio del mismo año. Tuvo como propósito articular las acciones de la Administración Pública que tenían alguna relación con la juventud. Una de las críticas que tuvo fue que se creó a finales del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, bajo el argumento que tenía fines electorales. El programa solo duró dos años.

Desde su inicio y hasta el mes de diciembre de 1995, Jóvenes en Solidaridad formó parte del sector educativo, ya que en gran medida sus actividades fueron diseñadas para la atención de estudiantes del Sistema Educativo Nacional. El programa funcionó dentro del marco institucional de la Secretaría de Educación Pública, por su estrecha relación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo. Pero a principios de 1994 fue integrado a la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta situación trajo como consecuencia cambios en cuanto a su orientación, ajustes administrativos y de recursos, que acabaron modificando la marcha normal de Jóvenes en Solidaridad.<sup>109</sup>

Las principales líneas de acción de Jóvenes en Solidaridad y que después se convirtieron en sus principales programas fueron los siguientes:

---

<sup>109</sup> IRETA, Armando *Los jóvenes en el Programa Nacional de Solidaridad* en CORDERA C. Rafael (Comp.). *México. ., op. cit.*, p. 91.

---

Acción I. *Estímulo y reconocimiento a los mejores estudiantes.* Objetivo: premiar el esfuerzo y motivar la superación y excelencia académica de los jóvenes, mediante las Olimpiadas del Conocimiento.

Acción II. *Vinculación académica comunitaria.* Objetivo: promover la conciencia solidaria juvenil hacia sus comunidades.

Acción III. *Terminación del ciclo básico.* Objetivos: esta nueva línea implicó apoyar en las tareas tendientes a disminuir el rezago educativo en diferentes niveles de alfabetización y conclusión del ciclo básico (primaria y secundaria).

Acción IV. *Capacitación para el trabajo.* Objetivo: coadyuvar en la satisfacción de la demanda de capacitación para el trabajo entre la población juvenil. Esta acción operó por medio de dos proyectos: 1) Capacitación para el trabajo, la que buscó acercar las ofertas de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STYPS) y del Sistema Nacional del Empleo (SNE) a los jóvenes, así como otras ofertas provenientes de los sistemas de educación tecnológica, el sector privado y los organismos no gubernamentales; 2) Crear un Sistema Nacional de Certificación de Habilidades, que califica y valida las destrezas adquiridas por los jóvenes por medio de experiencias laborales, tradiciones familiares y/o comunitarias, o cualquier otro mecanismo de capacitación no formal.

Acción V. *Apoyo a la creación de empresas juveniles.* Esta línea pretendió apoyar con asesoría legal, administrativa, técnica y de capacitación, la creación de empresas juveniles. Solo alcanzó financiar directamente 67 proyectos.

Acción VI. *Seguridad y procuración de justicia.* Objetivos: 1) Impulsar la coordinación de acciones entre las instituciones públicas y organizaciones civiles, orientadas a garantizar la seguridad y la plena impartición de justicia entre la población juvenil; 2) Fomentar entre la población juvenil una cultura de respeto y preservación de los derechos humanos.

Acción VII. *Foros y encuentros.* Objetivo: Con esta línea se quiso abrir espacios en los niveles nacional, regional y estatal, para que los

---

jóvenes reflexionaran sobre su situación y plantearan estrategias de resolución.

Acción VIII. *Promoción de la salud y la cultura ecológica*. Objetivo: promover y fomentar las iniciativas juveniles tendientes a mejorar las condiciones de salud y la preservación y cuidado del medio ambiente de sus comunidades. Esta acción constó de seis proyectos: 1) Campaña de apoyo para la prevención de adicciones; 2) Campaña 'Juventud y sexualidad'; 3) Promotores comunitarios de salud; 4) Campaña de saneamiento ambiental; 5) Proyectos juveniles de desarrollo ecológico; 6) Apoyo a campamentos para tortugas y cocodrilos.

Acción IX. *Apoyo a actividades culturales y recreativas*. Objetivos: 1) Convenir y programar mecanismos para el uso y mantenimiento de instalaciones que permitan la expresión y cultura de la juventud; 2) Facilitar el acceso de los jóvenes a los espacios, bienes y servicios culturales y recreativos que ofrecen las instituciones gubernamentales; 3) Estimular la creatividad y la expresión artística de los jóvenes, destinando recursos a zonas de atención prioritarias: Urbano-popular y zonas marginadas.

Acción X. *Promoción y fomento de actividades deportivas*. Objetivos 1) Establecer programas y mecanismos de apoyo y promoción a las actividades deportivas, con el fin de que los jóvenes se organicen en torno a propósitos de esparcimiento y competencia; 2) Promover la participación de los jóvenes en la ampliación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura existente.

Acción XI. *Trabajo comunitario*. Objetivos: 1) Apoyar, promover y fomentar las iniciativas juveniles de trabajo comunitario voluntario; 2) Apoyar y facilitar la infraestructura y logística que permita desarrollar actividades comunitarias; 3) Promover el reconocimiento de las actividades comunitarias de beneficio social.

Este programa quedó en buenas intenciones, y además, diversas acciones estaban siendo realizadas por la Dirección de Atención a la Juventud; por lo que así como se originó desapareció; desde una perspectiva administrativa, era disfuncional ya que en términos,

---

generales y pese a que tenía innovadores componentes, generó duplicidad de funciones.

## CONCLUSIONES

La Política de juventud en México desde su origen, de la década de los 30's hasta nuestros días, ha sufrido una serie de cambios que en muchas de las veces ha estado sujeta a las circunstancias y coyunturas del país. En momentos ha tenido una relevancia para el Gobierno (por ejemplo durante el CREA) y en otras solo se ha incluido dentro de la agenda gubernamental como una política de segundo orden.

En la historia de las movilizaciones y la participación juvenil, los gobiernos han realizado acciones para cubrir las demandas de este sector de la población, pero con un tinte coyuntural. De hecho hay una constante, a mayor es la movilización juvenil mayor es la respuesta institucional. Y contrariamente a menor se presentan los jóvenes como conjunto de presión, menor respuesta tienen. Se afirma lo anterior, porque hoy en día, las manifestaciones de tipo juvenil, se han centrado en demandas muy concretas, por ejemplo los universitarios protestan cuando se pretende aumentar las cuotas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), o cuando, en cada periodo de inscripción quedan fuera muchos estudiantes. Se toma el ejemplo de la UNAM, porque hasta el momento, ha sido la institución que mayor manifestación juvenil tiene; esto sin contar con los grupos marginales como los chavos banda, y otros grupos menores, como los ecologistas o los derechos humanos.

En virtud de lo anterior, queda todavía mucho que replantear en materia de Política de Juventud. Por lo que falta una respuesta más integral, global, jurídica. Sobre todo porque los jóvenes en México todavía siguen siendo un grupo poblacional con demandas diversas y porque es un sector importante por su peso en términos estadísticos.



---

## CAPÍTULO V POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA LA ATENCIÓN DE LA JUVENTUD

### PREFACIO

La Política de Juventud en México a través de su historia y de su propia experiencia, ha estado sujeta a los requerimientos coyunturales y contextuales del momento. En ocasiones esta situación ha sido favorable porque hubo un tiempo en que llegó a concretarse como un organismo independiente, con personalidad jurídica propia y con amplio margen de maniobra como lo fue el CREA. Y en otras ocasiones la respuesta por parte del Estado no ha tenido la dimensión y la cobertura necesaria, tal es el caso de la DGAJ o *Causa Joven*, definida como organismo desconcentrado dependiente de otro de la misma característica, la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

Los altibajos que la Política de Juventud ha tendido, han sido evaluados por lo regular anualmente, pero solo se ha observado el cumplimiento de objetivos sectoriales y metas globales, tanto de la política en general como de cada uno de los programas. Esto no ha permitido conocer correctamente y a profundidad el desempeño integral. Así, los resultados se atribuyen a los fracasos y aciertos de diversos factores: reducción de recursos presupuestales, duplicidad de funciones con otras dependencias, falta de participación juveniles en las acciones, falta de capacitación y profesionalismo de los funcionarios encargados de los programas; y, a lo que no se le ha puesto atención y que es un factor esencial es, a la mala gestión.

Actualmente, la Administración Pública tiene un mayor reto para generar respuesta puntuales. Principalmente en un contexto en que los procesos económicos se están globalizando; los políticos están siendo más democráticos, y los sociales se están diversificando. En pocas palabras, existe una mayor apertura a la participación económica, política y social y sin embargo, los jóvenes brillan por su ausencia.

---

Sobre todo pensando, que esta nueva configuración institucional requerida para los jóvenes debe partir del balance histórico y estructural para que se modernice de acuerdo a las nuevas necesidades sociales, tendencias económicas, apertura democrática y enfoques de teoría administrativa que propugnan por una administración más eficiente, equitativa y eficaz.

Dentro de esta dinámica, son tres las preguntas que servirán como hilo conductor para desarrollar el presente apartado. ¿Qué son las Políticas Públicas? ¿Cuáles sus principales aportaciones? ¿Cómo se aplicaría para el caso de la Atención de la Juventud?

## 5.1. MARCO CONCEPTUAL

La definición más completa acerca de las Políticas Públicas es sin duda la de su fundador, Harold Lasswell, al decir que

las ciencias de políticas se ocupan del *conocimiento del y en el (knowledge of and in) proceso de toma de decisiones* en el orden público y civil. El conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de como se elaboran y se llevan a cabo las políticas<sup>110</sup>

De acuerdo a la definición, los principales elementos que caracterizan a las políticas se enfoca en dos campos de aplicación, 1. El conocimiento *del* proceso de decisiones. Que viene a ser como el análisis y aceptación de las mejores alternativas o instrumentos de gobierno para atender los asuntos del Estado, y 2. El conocimiento *en* el proceso de decisiones. Esto implica otorgarle el carácter de ciencia a las políticas públicas.

Además, existe una clara determinación de Lasswell, para definir el campo de aplicación de las políticas públicas, que sería en el orden público y civil. Esto se refiere a que solo es aplicable para los asuntos

---

<sup>110</sup> LASSWELL, Harold *La Concepción emergente de las Ciencias de Políticas*, En AGUIAR Villanueva, Luis F.(ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, p. 105

---

de interés colectivo, ya sea cuando existan intereses por parte del Gobierno, las organizaciones sociales, o la participación colectiva de los ciudadanos.

Finalmente, establece Lasswell que las políticas públicas son un proceso de decisiones, desde luego no significa que cualquier decisión, deba entenderse como política pública, sino que previamente se analizaron diversos métodos, procedimientos y cursos de acción; por eso es necesario recalcar el término proceso ya que este incluye estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas.

Otros de los estudiosos de las políticas públicas es Yehezkel Dror, sus aportaciones vienen a complementar los planteamientos de Lasswell en cuanto a concepción de las políticas públicas como ciencia. Al decir lo siguiente:

En este caso, el término "ciencias de política" sería algo sobrepuesto para denotar un amplio *conjunto de estudios, disciplinas y profesiones*, que tendrían en común la aplicación de conocimiento y racionalidad a los problemas sociales percibidos.<sup>111</sup>

Cuando Lasswell señala que las políticas públicas son aplicables en el orden público y civil, Dror sintetiza oportunamente al decir que facilitan la solución de problemas sociales.

En México, uno de los principales analistas de las políticas públicas es Fernando Basúa, en su definición también parte de la diferenciación de los dos componentes que hizo Lasswell, las políticas como instrumento de gobierno y como disciplina.

La expresión política pública (*public policy*) tiene dos sentidos distintos. En el primero, tal expresión designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional. (...) Este campo se ocupa de estudiar los problemas considerables públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas, ya

---

<sup>111</sup> *Idem.*, p. 121.

---

sea para indagar su compleja multicausalidad (estudios del proceso de política o *policy making studies*) y/o para dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un específico problema público o de gobierno (análisis de política o *policy analysis*). En tanto discurso, las características sobresalientes del campo o enfoque de política pública son tanto su naturaleza científico-técnica, esto es, la capacidad que ha desarrollado para articular explicaciones causales con prescripciones técnicas.<sup>112</sup>

Pese a la excelente explicación de las políticas públicas, Basúa comete un error de apreciación al tratar de encontrar tres sentidos a las políticas, los dos primeros, que son también señalados por Lasswell, los integra como uno solo al decir que "y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas". El tercero que encuentra, pero que considera como segundo es el siguiente:

En el segundo sentido, política pública designa la(s) política(s) gubernamental(es), estatal(es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne(n) ciertas condiciones. Suele hablarse de "las" políticas públicas o "la" política pública de tal o cual gobierno en un periodo determinado. En este segundo sentido tal expresión designa normalmente las "estrategias de acción" (las políticas) que le son imputables a los gobiernos, o a ciertas organizaciones no gubernamentales, en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> BASÚA, Fernando y VALENII, Giovanna *Política pública y desarrollo* en MASSÉ Narvaez, Carlos E y SANDOVAL Foreiro, Eduardo Andrés (Coords) *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, "Problemas teórico-prácticos de la Gestión Pública Municipal", p. 51

<sup>113</sup> *Idem*, p. 52.

---

Los dos subrayados de los párrafos anteriores son sinónimos, el tercer sentido de políticas al que se refiere Basúa es más bien la atribución abstracta que le otorgan las leyes al gobierno y más concretamente a la Administración Pública.<sup>114</sup> Dice que política pública y política gubernamental no son lo mismo, en lo que ese esta de acuerdo, salvo que no define que es una política gubernamental, y más bien la confunde con el sentido estricto de lo que es la política pública.

Existen otras definiciones, pero en realidad no varían mucho de la idea original de Lasswell, por ejemplo, Alejandro Buendía, citando a William Jenkins menciona lo siguiente: "La política (en su sentido de policy) es un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una actuación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder le alcanzar dichas metas."<sup>115</sup> En el sentido de *politics*, solo se refiere Buendía al sistema político propiamente dicho, es decir, al conjunto de relaciones de poder al que se está sujeto. Una de las innovaciones de la definición citada por Buendía es el señalamiento de los actores, es decir de los que van a intervenir en la política pública.

Otra de las definiciones de Buendía es la siguiente:

Basándonos en el carácter multidisciplinario del concepto de la *ciencia de políticas* (policy science) de Harold Lasswell, formulado en la década de los años cincuenta, y del *análisis de las políticas* (policy analysis), surgido en la década de los sesenta con Aarón Wildavsky, puede definirse el estudio de las Políticas Públicas (Public Policy) como el esfuerzo

---

<sup>114</sup> Por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Gobierno diversas facultades y responsabilidades, tales como la política educativa, protección de los Derechos Humanos, protección de la familia y la infancia, a los grupos étnicos, política de vivienda, etc. Entonces a un nivel general o abstracto, podemos decir que la política educativa es una política gubernamental, o si se quiere ser más específico la integramos como parte de la política social; la materialización, por medio de actos administrativos, concretos, ya podría tener el sentido de política pública. Es decir, el conjunto o proceso de decisiones para responder a estas atribuciones conferidas por la constitución se podrían resolver por medio de políticas públicas.

<sup>115</sup> BUENDÍA Vázquez, Alejandro. "Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas". En: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. *Políticas Públicas Actualidad y Perspectivas*, p. 14.

---

intelectual para que, de forma multidisciplinaria, se puedan entender y recomendar procesos de toma de decisiones y acciones para los gobiernos con base, a necesidades que deberían surgir, en principio del pueblo o ciudadanos sobre quienes recae la acción gubernamental.

En breve, enfatizamos, el estudio de las Políticas Públicas se refiere a entender y sugerir, dentro de un enfoque multidisciplinario, líneas de acción de gobierno a partir de un proceso de toma de decisiones interrelacionado, y no surgido exclusivamente de un centro decisional único (generalmente ubicado en la figura del gobierno).<sup>116</sup>

Aquí como en otras referencias que se hacen a Lasswell, tanto Buendía como otros analistas, enfatizan principalmente en el carácter u orientación multidisciplinaria de las políticas públicas. Básicamente, este carácter multidisciplinario se convierte importante, en virtud de que una Política Pública es enriquecida y formada por las contribuciones de diversas disciplinas, es decir, para la solución de un problema público, podrían participar desde ciencias puras o aplicadas (Ingeniería, Matemáticas); ciencias humanísticas (Psicología, Filosofía), ciencias sociales (Sociología, Ciencia Política, Economía); y no solo con la visión y formación "profesional" única del funcionario en turno.

Otras de las definiciones sobre políticas públicas, son también las citadas por Carlos Ruiz Sánchez, de Dye, Frohock y Fiorino.

Dye, que dice que una policy es simplemente: Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer.<sup>117</sup>

Esta definición de políticas públicas solo se enfoca a decir que es una decisión, pero como ya se mencionó anteriormente, una decisión tomada en términos de política pública implica un análisis previo de diversas alternativas para su ejecución; como dice el Dr. Ricardo

---

<sup>116</sup> Véase, *Idem*.

<sup>117</sup> Carlos Ruiz Sánchez. *La Gerencia Social y las Políticas Públicas como Instrumento para el rediseño del Estado*. en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. *Políticas ... op. cit.*, p. 175.

---

Uvalle... "Política pública no es una decisión, sino una serie de decisiones vinculadas a resultados esperados y no esperados. Se caracteriza por conjugar operaciones, acciones y actividades que se encaminan al tratamiento de problemas que requieren intervención pública."<sup>118</sup>

Frohock define una política pública como un proceso social permanente, orientado hacia la solución de problemas contingenciales o hacia conseguir consensos que permitan el manejo de conflictos entre grupos sociales interesados en algún aspecto determinado.<sup>119</sup>

Aquí se le otorga un carácter contingencial a las políticas públicas, de hecho, así han sido concebidas en el debate teórico mexicano. Otro de los aspectos de innovación, es el carácter de manejo de conflictos, porque la política pública de cualquier tipo (económica, política o social), va a tener un conjunto de personas u organizaciones que van a ser las beneficiarias; pero a la par, abría ocasiones en que muchos no van a ser sujetos de los beneficios, y esto podría ser motivo de conflictos; o en ocasiones la situación se puede presentar más complicada porque producto de la misma, podrían ser afectados los derechos de algunos o muchos ciudadanos.<sup>120</sup>

Otros de los teóricos que se inclina a observar el factor o fenómeno "político" de las políticas públicas es Fiorino,<sup>121</sup> al

---

<sup>118</sup> UVALLE Berrones Ricardo *Las Políticas Públicas Un testimonio del Gobierno Ilustrado y Democrático*. en *Idem.*, p. 49.

<sup>119</sup> Carlos Ruiz Sánchez *La Gerencia Social y las Políticas Públicas como Instrumento para el rediseño del Estado*, en *Idem.*, p. 175

<sup>120</sup> Un ejemplo que ilustra esta situación es el caso del Programa de *Hoy No Circula*. que de acuerdo a una clasificación por color de calcomanía o terminación del número de placa, no tienen permitido circular un día a la semana los autos que están inscritos a dicho programa, que son la gran mayoría. El conflicto surge cuando el ciudadano se pregunta el por qué los modelos recientes sí tienen el permiso para circular todos los días inclusive existiendo contingencia ambiental, por que finalmente también funcionan sus máquinas con gasolina. Pues bien, este programa aunque lo respeten la mayoría de los automovilistas, existe el descontento de la mayoría porque consideran que el programa es anticonstitucional. En este sentido, una política pública puede afectar a uno o más ciudadanos.

<sup>121</sup> Carlos Ruiz Sánchez "La Gerencia Social y las Políticas Públicas como Instrumento para el rediseño del Estado", en *Idem.*, p. 178

---

considerarlas como instrumento fundamental en la negociación de las soluciones de los conflictos políticos y sociales.

Las políticas públicas son un instrumento de gobierno para auxiliarlo en la solución de los problemas del Estado. Para llevarlas a cabo existen exhaustivos análisis y estudios sobre los diversos cursos de acción a emprender. Previo a esto, las políticas públicas se ven consolidadas por la participación de diversas disciplinas en su diseño, implementación y evaluación. Además de complementadas y enriquecidas por la participación de los ciudadanos.

Con este primer acercamiento conceptual, queda claro que el enfoque de las Políticas Públicas es de utilidad para la solución de cualquier problema considerado como público. La política de Juventud es por excelencia un asunto que está inmerso dentro de las prioridades del Estado. En este sentido, instrumentar políticas de juventud por medio de Políticas Públicas, es trabajar con los siguientes principios:

- ✓ Aplicación de las ciencias y técnicas a la solución de los problemas de la Juventud, desde una perspectiva multidisciplinaria
- ✓ Análisis y aceptación de las mejores alternativas para atender los asuntos de la juventud
- ✓ Integración de la opinión y participación de los jóvenes para la solución de sus problemas y de los nacionales
- ✓ Elección de la mejor decisión o alternativa con base a un proceso (este incluye estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas, programas y acciones a favor de la juventud).

## 5.2. APORTACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la siguiente tabla (Núm. 16) se presentan algunas de las aportaciones y características de las Políticas Públicas de acuerdo a diversos autores. Actualmente existe un amplio universo de escritos,



ensayos y estudios de expertos sobre el tema. La información vertida aquí son sólo algunas que consideramos, pueden ilustrar la utilidad de las políticas públicas como instrumentos de gobierno, y por consiguiente, para el caso de la Política de Atención a la Juventud.

Tabla 16

<b>AUTOR</b>	<b>LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>
Harold Lasswell	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son el conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones. (El proceso comprende: estudios sistematizados y empíricos).</li> <li>✓ Pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento.</li> </ul>
Yehezkel Dror	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Es el conjunto de estudios, disciplinas y profesiones en la aplicación del conocimiento y racionalidad a los problemas sociales.</li> <li>✓ Las ciencias de política se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; se apoyan también en la teoría de decisiones, la teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio. En la medida en que son relevantes, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida.</li> <li>✓ Aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio.</li> <li>✓ Las ciencias de política conocen las dificultades de lograr "ciencias libres de valores" y tratan de contribuir a la elección de valores explorando sus implicaciones, su consistencia interna, su costo y los fundamentos conductuales de los compromisos valorativos.</li> <li>✓ Las ciencias de política tienen un foco único de interés, las "metapolíticas" (esto es, las políticas acerca de las políticas). Éstas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política.</li> <li>✓ Las ciencias de política se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana. Sin embargo, las ciencias de política reconocen, con claridad, el importante papel de los procesos extrarracionales (como la creatividad, la "intuición", el carisma y el juicio de valor) al igual que el de los procesos irracionales (como la motivación profunda). En otras palabras, las ciencias de política enfrentan el problema paradójico de cómo mejorar, a través de medios racionales, procesos extra e irracionales.</li> </ul>
Fernando Basúa	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Es un campo multidisciplinario y profesional encargado de estudiar los problemas públicos y de decisión.</li> <li>✓ Tiene una naturaleza tecnocientífica.</li> </ul>

Alejandro Buendía	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conjunto de decisiones por un actor o grupo de actores (políticos).</li> <li>✓ Se refieren a entender y seguir, dentro del enfoque multidisciplinario, líneas de acción de gobierno.</li> </ul>
Dye Frohock	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aquello que se escoge hacer o no hacer.</li> <li>✓ Proceso social permanente.</li> <li>✓ Solución de problemas contingenciales</li> <li>✓ Buscan el consenso.</li> </ul>
Fiorino	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son instrumentos de negociación</li> </ul>
Luis Aguilar V.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad.</li> <li>✓ Es incorporar la opinión, participación, corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos.</li> <li>✓ Hacen referencia al libre acceso, transparencia y apertura.</li> <li>✓ Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de decisión.</li> <li>✓ Supone cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica).</li> </ul>
Ricardo Uvalle	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Instrumentos para coordinar esfuerzos e iniciativas entre gobierno y los ciudadanos.</li> <li>✓ Persigue la eficacia pública.</li> <li>✓ Son un medio de gobierno, de coordinación, promoción, cooperación y articulación fruto de la deliberación, el acceso y los ajustes.</li> <li>✓ Ayuda a atender problemas específicos, puntuales y focalizados.</li> <li>✓ Son una serie de acciones vinculadas a resultados esperados y no esperados.</li> <li>✓ Se caracterizan por conjugar operaciones, acciones y actividades que se encaminan al tratamiento de problemas que requieren intervención pública.</li> <li>✓ Se manifiestan como un conjunto de respuestas que son objeto de diseño, formulación, implementación y evaluación para regular acciones públicas en razón de prioridades, recursos, costos de oportunidad, factibilidad organizativa y sistemas de gestión pública.</li> <li>✓ Su utilidad no es casuística sino funcional.</li> <li>✓ Se vinculan con problemas localizados y con formas de representación e interlocución que es necesario considerar para formular respuestas efectivas.</li> <li>✓ Son un método para identificar con más claridad las responsabilidades sociales de la Administración Pública, debido a su carácter estratégico, mismo que evita incorporar a la agenda de gobierno necesidades no justificadas, ciudadanos imaginarios y organizaciones difusas.</li> <li>✓ Favorecen en beneficio de la Administración Pública: 1) no incurrir en duplicidades funcionales; 2) puntualizar la responsabilidad directiva y operativa; 3) atender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectoria y tipos de respuesta dada; 4) identificar los ámbitos de la</li> </ul>

		responsabilidad institucional, 5) localizar los actores de los problemas públicos; 6) conocer los sitios de las decisiones gubernamentales; 7) distinguir la articulación diferenciada entre toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno, 8) generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas; 9) distinguir las etapas de predecisión y postdecisión, 10) determinar con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos y 11) precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública, y no de la economía de Estado, es decir, de una economía integrada por individuos privados, organizaciones sociales y agencias gubernamentales. En suma, sus acciones se desarrollan en una economía del espacio público.
José Méndez	Luis	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tienen una orientación hacia la multidisciplinariedad.</li> <li>✓ Implican un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen resolver o mitigar.</li> <li>✓ Implican la distribución de ciertos recursos con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.</li> <li>✓ Se aplican para resolver problemas prácticos.</li> <li>✓ Tienen una orientación normativa.</li> </ul>
Carlos Sánchez	Ruiz	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La elaboración de una política pública es un proceso técnico pero a la vez político y social que requiere el conocimiento de todos aquellos factores que influyen en la toma de decisiones del gobierno.</li> </ul>

De las aportaciones aquí presentadas, se coincide en diversos puntos:

- ✓ Las políticas públicas tienen un carácter técnico/científico.
  
- ✓ Tienen un carácter multidisciplinario. Las ciencias de política se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; también en la teoría de decisiones, la teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio. Y en ocasiones, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida. Así como de las ciencias tradicionales como la Ciencia Política, Economía, Administración, Sociología y la Ingeniería.

- 
- ✓ Se apoyan en la experiencia y modelos comparativos
  
  - ✓ Implica en un riguroso análisis racional de alternativas para la mejor toma de decisiones.
  
  - ✓ Están destinadas a resolver problemas contingenciales como aquellos que no lo son, además ayuda a atender problemas específicos, puntuales y focalizados.
  
  - ✓ Son instrumentos de negociación. Principalmente cuando existen diversos actores implicados en la misma. Es decir, las políticas públicas se sustentan a través de la incorporación de la opinión y participación de los ciudadanos que tienen relación con algún problema en específico.

### 5.3. CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Al respecto, Yehezkel Dror<sup>122</sup> propone siete dimensiones principales o perspectivas de las estrategias de las políticas públicas:

*Pura-mixta.*

Tiene lugar la elección de hasta dónde las políticas concretas deberían ser idénticas en su estrategia (es decir, utilizar una estrategia "pura") o aplicar estrategias mixtas. Las estrategias mixtas tienen varias subdimensiones que proporcionan una amplia elección entre los patrones de consistencia, las posibilidades de redundancia, la elección pluralista y la selección aleatoria.

*Incremental-innovadora*

Se refiere a la elección entre varios grados de cambio político (definido en términos de extensión, alcance y tiempo del cambio), que van desde el pequeño cambio incremental en unos pocos detalles de política durante un largo periodo de tiempo hasta la decisión de avanzar en la innovación política rápida que cubra todos los aspectos.

*Alto riesgo-bajo riesgo*

Involucra el grado de riesgo que se va a captar en las políticas. Aquí las elecciones puras son, por un lado, maximax y, por otro, maximin o minimax. Están incluidas, también, preferencias entre "Valor medio esperado", "valor de la lotería" -y principios similares de elección y diferentes formas de parámetros para estimar el riesgo. Los principios que guiarán la comparación entre incertidumbres constituyen otros elementos importantes de esta estrategia.

*Balance-impacto*

Esta dimensión involucra elegir entre políticas completas y "balanceadas", que tratan de mover simultáneamente múltiples variables de un modo internamente coherente, y políticas de impacto orientadas a rupturas a través de puntos de apalancamiento y/u orientadas a desequilibrar los sistemas.

*Secuencial-extensa*

Trata con la extensión en la que las políticas deberían adoptar una estrategia secuencial de decisión o intentar desde el principio una estrategia extensa (en el sentido de la teoría de juegos). Esta elección no debe confundirse con la dicotomía rígido-elástico. Una estrategia extensa puede ser muy elástica y adaptarse bien a diferentes contingencias, si no ocurre nada completamente inesperado.

<sup>122</sup> Véase, DROR, Yehezkel. *Prolegómenos para las Ciencias de Política*, en AGUILAR Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio... op cit*, pp 135-138.

*Metas concretas-capacidades futuras*

Esta elección corresponde a las opciones entre metas definidas y concretas, o un número de opciones futuras definidas, o mejores capacidades todavía por alcanzar, o metas todavía indefinidas en el futuro. Esta es una elección estratégica especialmente importante en la mayoría de los asuntos de política más complejos; los resultados más importantes de política tendrán verificativo en el futuro y a veces en un futuro muy distante. Por tanto, tales políticas deberían satisfacer valores futuros, aunque estos son muy difíciles de predecir.

*Metas positivas-males menores*

En algunos aspectos, la formulación de una meta en positivo o negativo es una cuestión de sintaxis como cuando se habla de "incrementar el porcentaje de empleo" o "reducir el porcentaje de desempleo". Sin embargo, frecuentemente, los conceptos positivo y negativo no se colocan a lo largo de una dimensión continua singular. En muchos de estos casos, donde las metas positivas y las metas negativas para evitar males menores no son idénticas, es de mayor importancia distinguir estratégicamente entre luchar por conseguir más de una meta positiva y luchar por la meta de reducir lo negativo.

*Preferencias temporales*

El futuro puede recibir prioridad sobre el presente por preferencia ideológica y/o por expectativas de necesidad. En consecuencia, establecer las preferencias temporales y los patrones de medida para comparar resultados localizados en diferentes puntos del tiempo representan una importante dimensión estratégica. Las estrategias ilustran un nivel de preocupación de las ciencias de política que va más allá del simple análisis de políticas. En un nivel más alto y más inclusivos, el estudio, la evaluación y el mejoramiento de los sistemas de elaboración de políticas son temas de las ciencias de política.

La tipología propuesta por Dror, abarca en su totalidad, las diversas estrategias que puede adoptarse para solucionar los problemas relacionados con los jóvenes. Cabe señalar que en ocasiones se ha pretendido establecer estas clasificaciones como parte del debate, por ejemplo, Carlos Ruiz Sánchez, cita a Jones<sup>123</sup> para decir que existen cuatro perspectivas para la elaboración de las políticas, que serían: 1. Racionalista, 2. Técnica, 3. Incremental y 4. Revolucionaria. Clasificación que se queda corta con la de Dror. También está el caso de Charles Lindblom<sup>124</sup> que parte del supuesto de un debate sobre el método racional-exhaustivo (a la raíz) contra el

<sup>123</sup> RUIZ Sánchez, Carlos. *La Gerencia Social y las Políticas Públicas como Instrumento para el rediseño del Estado*, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México *Política* op cit p. 178.

<sup>124</sup> Véase, LINDBLOM, Charles E. *La Ciencia de salir del paso*, en Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las Políticas*.

---

método de las Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas). Los dos también forman parte del propuesto por Dror.

#### 5.4. LOS PASOS O MÉTODO PARA ELABORAR POLÍTICAS PÚBLICAS

En la práctica no existe un método único para elaborar una política pública, lo que sí prevalecen son los principios que se han venido encontrado de las aportaciones de los diversos autores estudiados. De hecho definir qué método o procedimiento, debe utilizarse, dependerá en gran medida: 1. Del tipo de problema (salud, educativo, lucha contra la pobreza, incremento de superávit fiscal, control de la inflación, empleo juvenil, y/o delincuencia juvenil) 2. De la cobertura y situación geográfica<sup>125</sup> de la política (nacional, estatal, local o regional); 3. De factores políticos (presión de grupos ciudadanos, partidos políticos, medios de comunicación), 4. Del factor tiempo (un desastre natural, en periodo de elecciones, presiones externas). 5. De los recursos (financieros, humanos, materiales).

Aun que no existe una receta para determinar los pasos para elaborar una política pública, existen autores que han realizado sus propuestas, tales como José Luis Méndez,<sup>126</sup> por lo que es útil presentar para mayor conocimiento.

Una política pública tendría, como "política", cuando menos seis elementos básicos, a saber:

1. *El problema*
2. *El diagnóstico*
- 3) *La solución*
- 4) *La estrategia*
- 5) *Los recursos*
- 6) *La ejecución.*

---

<sup>125</sup> Por ejemplo, planicie, montañas, desierto, selva, etcétera.

<sup>126</sup> Véase, MASSÉ Narváz y SANDOVAL Forero (Coord.), *Políticas...*, op cit., p. 32.

---

Carlos Ruiz Sánchez toma nuevamente como referencia a Jones<sup>127</sup> para señalar los elementos de una política pública, sus principales pasos serían los siguientes:

1. *Se inicia con un Diagnóstico de la situación*

Consistente en la definición y la delimitación del problema sujeto de la política pública.

2. *La consideración de la Trascendencia del mismo*

Se jerarquiza y se establecen prioridades

3. *La organización y acceso a los niveles de decisión política que tienen los grupos demandantes.*

Elaboración de la agenda del gobierno, para atacar los problemas.

4. *Elaboración propiamente de la política pública*

Se analiza la factibilidad, la coherencia y la

5. *Implementación de la decisión*

Se establecen estrategias, para lo que se requiere la identificación de objetivos relativos al problema o a la demanda identificada.

6. *La asignación de recursos*

Fundamentalmente su selección.

7. *La capacitación y la participación*

Del personal encargadas de la ejecución y los aspectos de control y evaluación de las políticas públicas.

Por su parte, Fernando Basúa<sup>128</sup> también propone un modelo, más que de pasos, de característica de sistema de política pública.

---

<sup>127</sup> Carlos Ruiz Sánchez. *La Gerencia Social y las Políticas Públicas como Instrumento para el rediseño del Estado*, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, *Políticas* - op. cit. p. 176



- 
- a) Desarrollo y consolidación de una cultura de Gobierno nucleada en torno de la preocupación del tomador de decisiones por la opinión del público ciudadano acerca de los problemas o áreas de la vida nacional a los que como gobernante dedica su atención (agenda), así como acerca de los efectos públicos de sus decisiones y acciones.
  - b) Desarrollo y consolidación de un tipo de mentalidad buropolítica que incorpora como condicionante fundamental la racionalidad técnico-científica en el proceso de toma de decisiones, especialmente de las estratégicas.
  - c) Desarrollo y consolidación de una tradición de análisis técnico científico en materia de problemas de gobierno y toma de decisiones, en especial en el área económica, que eleva la probabilidad de que se tomen decisiones y se adopten políticas gubernamentales consistentes y funcionales (racionales) respecto al desarrollo en el largo plazo.
  - d) Desarrollo y consolidación de una tendencia a la permeabilidad pública y a la flexibilidad decisional en el ciclo de las políticas gubernamentales.

Por último está el modelo propuesto por Yehezkel Dror<sup>129</sup> (le denomina "análisis de política"), que de acuerdo a esta investigación, es el más completo porque detalla las secuencias de cada uno de los pasos:

1. Adoptar la Visión de "Sistemas".



Mirar los problemas y alternativas en una forma amplia que trate de explicar las variables relevantes y los resultados probables.

---

<sup>128</sup> *Idem.*, pp. 65-66.

<sup>129</sup> Véase, DROR, Yehezkel. *Prolegómenos para las Ciencias de Política*, en AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio...*, op. cit., pp. 130-133.

2. Buscar una solución óptima.

Buscar una solución "óptima" o al menos claramente preferible entre las alternativas disponibles dentro de una estructura amplia de "beneficio-costos", sin limitarse a cambios incrementales.

3. Comparación de Resultados.

Identificación explícita y racional de la alternativa (o alternativas) preferible(s) mediante comparación de los resultados esperados en términos de las metas operacionales; esto se hace con ayuda de un conjunto amplio de técnicas que abarcan desde modelos matemáticos hasta juegos humanos, y desde el análisis de sensibilidad hasta la discusión detenida de las opiniones de los expertos.

Este método propuesto por Yehezkel Dror, establece que las tesis aquí presentadas deben completarse a través de cambios necesarios que partan de los paradigmas propios de las ciencias de política. En particular, el análisis de políticas agrega al marco de referencia básico del análisis de sistemas los siguientes componentes:

Comprensión de los Valores Subyacentes, supuestos y estrategias.

a). En especial se incluye:

- 1) La exploración de los valores básicos a los que se deberían dirigir las políticas.
- 2) Investigación de metas a largo plazo.
- 3) Análisis explícito de las estrategias alternativas de política.

b) Consideración de variables políticas, que incluye.



- 1) Análisis de factibilidad política.
- 2) Evaluación de rutas políticas alternativas que faciliten la aprobación y puesta en práctica de la política
- 3) Examen de los efectos de las Políticas alternativas sobre la distribución del poder social.
- 4) Análisis de los requerimientos necesarios para la formación de coaliciones y sus implicaciones en el consenso político.

c) Tratamiento de asuntos más complejos y más amplios, que implica:



- 1) Escalas nuevas y más atenuadas de cuantificación (por ejemplo nominales y no métricas).
- 2) Necesidad de satisfacer objetivos multidimensionales y diversos.
- 3) Mucha incertidumbre primaria.
- 4) Cambio institucional como manera de cambiar las políticas.
- 5) Aceptación del mal menor (*minavoidance*), esto es, evitar la peor de todas las alternativas malas.

d). Enfatizar de manera importante la innovación como alternativa de política, que implica:



- 1) Intensa atención al fomento de la creatividad y a la introducción en el análisis de diseños nuevos.
- 2) Mucha confianza en la toma de decisiones secuencial, aprendizaje por retroalimentación, preferir la experimentación social sobre los "modelos", la simulación y los esquemas detallados de política (tales como *PERT*).
- 3) Conceder atención especial a los sistemas para diseñar de nuevo junto con los sistemas de rediseño.

e) Mayor finura respecto a los fenómenos sociales, por ejemplo:

- Reconocer la "irracionalidad"
- Considerar como variables principales las ideologías, los fenómenos de masa, las variables de psicología profunda y fenómenos no racionales similares, e igualmente la conducta social y la formación legítima de metas.
- Aceptar, además, la apercepción, la intuición y la "experiencia" como fuentes valiosas de conocimiento y comprensión.

f) Autoconciencia institucional, por ejemplo en relación con:

- (1) La necesidad de multiplicidad y redundancia en el análisis y en las unidades de análisis
- (2) El compromiso inicial de los políticos y los dirigentes comunitarios en las actividades analíticas.
- (3) Los límites del análisis como medio para conocer la realidad humana y las aspiraciones.

Como se ha visto en el desarrollo de esta exposición, las políticas públicas ofrecen numerosas ventajas en la solución de los problemas básicos del Estado. En este sentido, utilizar sus métodos, principios y demás aspectos a los asuntos de la juventud daría como resultado avances muy importantes en los problemas fundamentales de los jóvenes: empleo, capacitación, recreación, salud, educación, deportes, cultura, entre otras temáticas. Principalmente porque su enfoque multidisciplinario estaría recogiendo la experiencia, conocimientos y métodos de diversas disciplinas y profesiones.

Asimismo, a través de este enfoque es posible dirigir y gestionar adecuadamente los programas, porque se tendría el control administrativo desde que se detecta algún problema, elaboración de su diagnóstico, definición del universo de atención, pasando por la implementación hasta la evaluación; y, nuevamente reorientar la política en aquellos asuntos considerados como importantes, o hasta su completa modificación. Esto traería como consecuencia, que los encargados de llevar a cabo la política de juventud, tendrían mejores elementos para la toma de decisiones, aprovechar el potencial que representan los jóvenes, sobre todo, porque en la política dirigida para ellos estarían nutridas con su participación.

---

En este contexto, los desafíos a que se enfrenta la política de juventud en México son a su entera renovación, y el de asegurar la participación de los jóvenes en las estrategias del Desarrollo Nacional.

## 5.5 FUNDAMENTOS DE UNA POLÍTICA DE JUVENTUD

### 5.5.1 CONSIDERACIONES GENERALES

A través de su historia la respuesta institucional hacia los jóvenes ha sido parcial y enfocada solo a aminorar los efectos de ciertos problemas inmediatos. Los jóvenes como sector social específico, requieren una política de carácter integral que contemple acciones tendientes a atender las necesidades propias como grupo poblacional y de aquellas que ya que tienen que ver con la sociedad en su conjunto.

En diversos países la atención de los jóvenes tiene una importancia significativa, tal es el caso de España y Cuba que incluso tienen programas de vivienda; o en Chile, Argentina y Uruguay en donde los programas de empleo y capacitación se sustentan con la participación de los respectivos ministerios de economía, así como de iniciativa privada y la sociedad civil. Por el contrario, existen países que su experiencia es reciente (en la década de los 80's) y por tanto sus resultados han sido desalentadores como Venezuela, Perú y Costa Rica. La síntesis comparativa viene a colación porque en México, a pesar que desde 1938 existe la política juvenil ésta ha venido de más a menos,<sup>130</sup> tanto institucional como presupuestalmente. La nueva

---

<sup>130</sup> Así, el Director de Atención de la Juventud de la Comisión Nacional del Deporte, Luis I. Sánchez Gómez, afirmó lo siguiente: 1 Independientemente del nivel nominal que posca el cargo (Director General del Instituto, Presidente de la Comisión Juvenil, Coordinador de Asuntos Juveniles o Líder de la Agrupación de Juventudes), es un nivel subordinado a cualquier otra oficina que no tiene nada que ver con el asunto. 2 Las actividades que se espera que realice esa área son las que nadie quiere hacer: relacionarse con los chicos para controlarlos y que no cometan desmanes. 3 Los proyectos de juventud siempre son secundarios y, por lo tanto, con recursos humanos, materiales y financieros muy limitados. 4 En la elaboración de las políticas generales no se considera prioritaria la inclusión de la especificidad juvenil, porque -se dice- de todas maneras se les atiende como obreros, campesinos, mujeres o educandos. Véase, GOMEZ, Luis I. *Elementos para una Política juvenil*, en CORDFRA C., Rafael (Comp.), México, *op. cit.*, p. 75.

---

configuración que adquiera en un futuro debe ser el resultado del esfuerzo coordinado con los principales actores involucrados en las mismas.

Es muy importante, que la política de juventud en México debe formularse a un nivel político y administrativo más alto del que tiene actualmente, de otra forma, seguirá la ausencia gubernamental por mucho tiempo. La modalidad que adquiera puede ser Instituto, Consejo, Secretaría, Subsecretaría o coordinación intersecretarial, aconsejable por sus beneficios el primero.

La política de juventud, debe ser tratada con el enfoque de las políticas públicas, para que su desempeño sea adecuado a los requerimientos y necesidades de los jóvenes y de la gestión misma de sus operadores. La aplicación de este enfoque, tiene utilidad en cuestiones como el diagnóstico de las diversas problemáticas, hasta la materialización de los cursos de acción por parte del Estado. Por ejemplo, en el caso de programas en donde se tenga que otorgar becas se tendría que desarrollar metodologías de Focalización para definir universo de atención, modelos logísticos de entrega y supervisión, criterios de selección, hasta un conjunto de indicadores (de gestión, programación y financieros) para la evaluación final

Otro asunto de suma relevancia, es el marco normativo en el cual debe desenvolverse la política de juventud; recordemos que para el caso de México este está sustentado en la fracción XXXI el Art 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; mientras no exista una ley de juventud o en su defecto que no esté inscrito en uno de los ordenamientos de mayor nivel, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existirá la responsabilidad y atribución estatal hasta que algún ordenamiento lo exija.

A continuación se realiza una exposición sobre los fundamentos que debe integrar una Política de Juventud: objetivos, principios, temáticas, líneas de acción y funciones que debe tener la institución responsable de llevarla a cabo.

---

## 5.5.2 OBJETIVOS

En los objetivos se observa el enfoque y la importancia que tienen los jóvenes para el Estado. En México, como ya se ha señalado, la juventud ha tenido una importancia de segundo nivel. En este sentido, los objetivos rectores que debe perseguir la Política de Atención en México serían los siguientes:

- ✓ Satisfacer las necesidades básicas de la juventud
- ✓ Integrar a la juventud el desarrollo nacional.
- ✓ Fomentar la participación juvenil en servicios para beneficio de la comunidad
- ✓ Impulsar el desarrollo integral de la juventud mexicana a fin de prepararlos para que asuman plenamente sus responsabilidades y se incorporen a los procesos sociales como factor de cambio en la justicia y en la libertad.
- ✓ Establecer, alentar y coordinar planes que favorezcan el desenvolvimiento y la expresión de los jóvenes

La manera de elaborar la política de juventud en México ha estado sujeta a diversas circunstancias: decisiones unpersonales del presidente en turno, grado de presión de los jóvenes, tanto formal como informalmente; crisis cuando de reducción del presupuesto se habla, entre otras circunstancias. Asimismo, a los jóvenes se les ha concebido de diversas formas: como grupo vulnerable, delincuentes, vándalos, pandilleros, drogadictos y niños de la calle. Sin embargo, mucho de estos problemas han sido y son parte de ciertas manifestaciones de las sociedades industriales, que han generado desempleo, analfabetismo, pobreza. Y más aún, dentro del nuevo esquema de globalización, han tendido a agudizarse.

En razón de lo anterior, es evidente que los jóvenes son afectados por estos factores. Los jóvenes sí son un problema, y como tal requiere atención inmediata. Pero hay algo que vale la pena subrayar, los jóvenes también son un factor de cambio, en lo político.

---

económico, cultural, social, científico, y que son cuestiones que casi siempre la sociedad desconoce. Son entonces un factor sustantivo en el desarrollo nacional, los jóvenes si son un beneficio, y como tal requiere fomento, promoción y reconocimiento a su esfuerzo. Hay un tercer grupo que se mueve en las dos realidades, los que no son un problema pero tampoco un beneficio, son los jóvenes que es necesario sumar al desarrollo del país; estos son en forma sintética los objetivos que debe perseguir una política de juventud.

### 5.5.3 PRINCIPIOS

En consideración a que la población juvenil es heterogénea, y se encuentra sujeta a todos los problemas que afectan a la sociedad, se en listan los siguientes principios.

Integralidad

Consiste en desarrollar acciones, programas proyectos de tipo global que abarquen todos los aspectos relacionados con los jóvenes: empleo, salud, recreación, deporte, arte turismo, etc

Concertación

Consiste en involucrar a todos aquellos actores que tienen relación, directa e indirecta, con los jóvenes: instituciones gubernamentales, ONG's, Iniciativa Privada, etc.

Descentralización

Consiste en transferir acciones sustantivas a los gobiernos estatales y municipales con el propósito de que la política de juventud tenga mayor cobertura y mejor incidencia.



Tolerancia y  
Pluralidad

Consiste en el reconocimiento de la diversidad social y cultural que implica el deber de realizar acciones de acuerdo a las necesidades

Objetividad y  
Cientificidad

Consiste en aplicar la solución de los problemas juveniles: los aportes técnicos científicos de diversas disciplinas como: Psicología, Economía, Ciencias Políticas, etc.

Participación

Consiste en integrar la participación y decisión de propios jóvenes en todas las acciones de la política juvenil

Equidad

Consiste en hacer llegar los beneficios de la política juvenil a aquellos jóvenes que están en situaciones de vulnerabilidad y pobreza

Universalidad

Consiste en atender al mayor número de población juvenil independiente de las características de procedencia de las actividades que realizan en

---

#### 5.5.4. TEMÁTICAS QUE DEBE CUBRIR UNA POLÍTICA DE JUVENTUD

Aunque la política de juventud, por su naturaleza forme parte de la política social, cabría hacer la delimitación de aquellos aspectos en que los jóvenes tienen una incidencia directa. Esto con el fin de no interpretar erróneamente que con una política de juventud se están solucionando los problemas de la sociedad actual. Entre los principales temas que deben incluirse en la agenda de política juvenil se encuentran los siguientes:

##### **EDUCACIÓN**

Las acciones de una política de juventud son de gran utilidad en el auxilio de las funciones del Sector Educativo, ya que su contribución puede tener mayor alcance en diversos aspectos, tales como: estímulos y becas a los mejores estudiantes; la vinculación de la academia a las actividades productivas y comunitarias; además con programas de capacitación y cursos que incrementen la currícula educativa. Por ejemplo programas de tipo cívico, cultural o científicos.

##### **EMPLEO**

Al igual que el caso anterior, ya existen instituciones que tienen atribución esta temática, tal es el caso de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por lo que esta acción debe incluir programas de capacitación y aprendizaje para que los jóvenes tengan las habilidades para desempeñar algún puesto o para formar su propio negocio o empresa.

##### **SALUD**

Es el mismo ejemplo de los anteriores, en este sentido los esfuerzos deben estar orientados en diversas actividades como la atención a problemas de salud juvenil, cursos preventivos contra adicciones y farmacodependencia, entre otras medidas.

---

## SEGURIDAD JURÍDICA

Este debe estar orientado a la protección de los derechos de los jóvenes, principalmente en el rubro de las garantías individuales; con acciones encaminadas a la asesoría jurídica, auxilio en caso de detenciones arbitrarias, cursos de capacitación cívica, además de otras acciones tendiente a fortalecer su calidad de ciudadanos.

## TIEMPO LIBRE

Aquí podrían entrar diversas actividades tales como el fomento a las organizaciones juveniles, establecimiento de infraestructura cultural, artística y deportiva.

### 5.5.5. LÍNEAS DE ACCIÓN

A partir de las temáticas expuestas arriba, se presentan algunas de las acciones más relevantes para integrar la política de juventud.

#### *1. Investigación y estudios sobre la juventud*

Esta acción tiene el propósito de conocer el universo juvenil en todas sus manifestaciones y así, detectar la problemática y realidad en que se encuentran los jóvenes. La relevancia de establecer, por ejemplo, un centro de estudios o una unidad encargada de dar seguimiento a la investigación en materia de juventud, tendría dos contribuciones: 1. Aportar a los operadores de dichas políticas los elementos necesarios para conocer la realidad y los universos atención para la implementación de los programas, 2. Al elaborar publicaciones periódicas a través de diversos medios, por ejemplo, revistas, libros,

---

ensayos y periódicos; para que la población tenga la información y el conocimiento del estado que guarda la juventud.

## *2. Promoción juvenil*

Está enfocada al fomento y promoción de la organización juvenil, a fin de potencializar la movilización y energía de diversos grupos juveniles, que entre sus actividades, realizan acciones en diversos espacios (deporte, ecología, política, derechos humanos, recreación, actividades productivas, sexualidad, entre otras actividades).

## *3. Capacitación Juvenil*

Esta acción incluye la formación de los líderes juveniles así como a los funcionarios que estén inscritos dentro de la institución encargada de la atención de la juventud. Muchas de las veces, los encargados de la política de juventud, pueden presentar las siguientes situaciones: llevar mucho años como empleados públicos, sin haber tenido ningún tipo de capacitación y actualización por lo que su actuación será insuficiente para dar respuestas a las acciones que realiza; 2. O hay funcionarios o empleados que ocupan puestos sin tener conocimiento previo sobre el tema. Por lo que un programa de capacitación permanente a los actores mencionados tendría ventajas significativas.

## *4. Trabajo comunitario de los jóvenes*

El potencial que representan los jóvenes podría ser de gran utilidad para solucionar problemas y mejoras de su medio socio-político inmediato: la comunidad. En este sentido, la importancia de estimular y de integrar a los jóvenes en actividades, a fin de que coadyuven al progreso de sus pueblos y regiones.

## *5. Integración de los jóvenes a las actividades económicas y productivas*

Aquí entran actividades desde gestión laboral con industrias y empresas; cursos de capacitación permanente para el trabajo así como el estímulo, asesoría y fomento de empresas juveniles.

## *6. Dotación de infraestructura para los jóvenes*

---

Para esta línea forman parte los centros o espacios físicos en donde los jóvenes se reúnan y desarrollen un conjunto de actividades que se deriven de sus propios intereses (cultura, deporte, arte, certámenes, recreación).

#### *7. Atención a los problemas de salud de los jóvenes*

Se incluyen en esta acción los programas encaminados para salud juvenil y programas preventivos, en sexualidad, drogadicción, alcoholismo, tabaquismo, entre otros tópicos.

#### *8. Trabajo con la juventud en situación especial*

En la historia de la política de atención de la juventud, las acciones siempre han tendido a dar respuestas a los grupos de jóvenes "normales", mientras que los minusválidos, los niños de la calle, los jóvenes en extrema pobreza y los delincuentes, se han dejado a manos de otras dependencias como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Procuraduría General de la República (PGR) o la Secretaría de Gobernación, (SG). Con esta acción no se trata de quitar atribuciones a otras entidades administrativas, sino de dar seguimiento y complementariedad a los programas que tienen relación con la juventud.

#### *9. Programas culturales, artísticos y científicos de los jóvenes*

Las actividades están encaminadas a satisfacer las necesidades culturales, artísticas y científicas de los jóvenes.

#### *10. Actividades de recreación física y deportiva*

Aquí se incluye la necesidad de organizar, fomentar y patrocinar torneos, estímulo al deporte y certámenes.

#### *11. Protección legal de los jóvenes*

Aquí se incluyen acciones que van desde las propuestas de ley para mejorar el marco normativo para la juventud, así como la asesoría

---

y capacitación en materia de los derechos humanos, en caso de alguna arbitrariedad por parte de los cuerpos policíacos y miembros del Poder Judicial.

#### 12. *Coordinación*

Esto incluye, realizar acciones con el propósito potencializar, diversas o todas, las acciones enumeradas con las diversas instituciones que realizan acciones a favor de la juventud: Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Gobernación (SG), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Además con organismos internacionales como la Fondo para la Niñez de las Naciones Unidas (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros foros importantes.

#### 13. *Reestructuración, articulación y adecuación defunciones administrativas.*

En razón de que la política de juventud requiere cambios sustantivos tanto en su estructura como en sus acciones, se pretende que la institución modernice y se adecue a los nuevos contextos a fin de que funcionamiento sea más eficiente y eficaz.

#### 14. *Modernización y ampliación del programa de comunicación*

Además de las investigaciones y estudios a que se hizo referencia anteriormente, también se convierte prioritario abrir los espacios necesarios para hacer fluida la comunicación entre el Estado, la sociedad y los jóvenes. Tales como programas y espacios impresos, radiofónicos y televisivos.

#### 15. *Integración y cooperación regional*

Dentro de una nueva dinámica de globalización e integración regional, hoy en día, se suscriben diversos temas a la agenda internacional, además de los tradicionales acuerdos (extradición,

---

comercio, etcétera) En tal sentido, el tema juventud, forma parte de las prioridades de diversos organismos internacionales.

Desde 1970, la Organización de las Naciones Unidas estableció que la juventud debe concebirse como actor esencial para el desarrollo nacional. Actualmente, es decir a más de 28 años, se está retomando este principio, como base del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), este acuerdo tiene su origen en la III Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Punta del Este Uruguay (1994). En esencia es un mecanismo cuyas tareas están encaminadas a la promoción, impulso y fortalecimiento de la cooperación en el ámbito de las políticas de juventud en el espacio iberoamericano de la forma más concertada posible. Su ciclo de vida que incluye tres fases, 1. Identificación y diseño (1995-96), 2. Ejecución (1996-99) y, 3. evaluación (1999-2000).<sup>131</sup>

En razón de lo anterior, la participación de México en acuerdos de este tipo es de gran utilidad, por las experiencias, intercambios de información, sistemas y métodos de programas juveniles; la capacitación permanente de los funcionarios y operadores de los programas juveniles.

#### 5.5.6. PROGRAMAS PARA LA JUVENTUD

De las acciones enumeradas con anterioridad, es importante que se materialicen por medio de programas. Para la elaboración de los programas será importante que sean operados con el enfoque de las políticas públicas. Por ejemplo, un programa de Capacitación para el Empleo Juvenil tendrá que ser diseñado, operado y evaluado por un grupo multidisciplinario; las técnicas y modelos de aplicación serán el resultado de las aportaciones de diversas disciplinas (científicas como técnicas).

---

<sup>131</sup> Véase, Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina, (PRADJAL), *Plan Operativo Regional 1996-1999(Documento Final)*.

---

Los programas que tienen relación con la juventud no son toda responsabilidad directa de la institución. Algunos tendrán que ser diseñados, ejecutados y evaluados con la participación de diversas dependencias. A continuación se enumeran tanto los programas de responsabilidad de la institución y los que tienen que nutrirse con la participación coordinada de otras dependencias (de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales, y municipales; según sea el caso).

### 5.5.6.1 PROGRAMAS PROPIOS

#### 1. *Investigación y estudios de la problemática juvenil.*

- ✓ Desarrollo de líneas de investigación en la que participen voluntarios, servicio social y profesionistas.
- ✓ Estímulos y becas para la investigación
- ✓ Concursos sobre investigación juvenil.
- ✓ Creación de la Biblioteca para la juventud
- ✓ Impresión y divulgación de libros, ensayos y artículos de la juventud
- ✓ Servicios de información de interés para los jóvenes.
- ✓ Difusión de la información.
- ✓ Acuerdos con escuelas e institutos de educación superior para el desarrollo de investigaciones sobre la problemática juvenil.

#### 2. *Promoción a las organizaciones juveniles*

- ✓ Fondo para el fortalecimiento de del Asociacionismo juvenil
- ✓ Organización de Foros y encuentros.
- ✓ Apertura de espacios de participación para la consulta en programas de juventud.
- ✓ Integración de una red de organizaciones a fin de fomentar el intercambio de experiencias y desarrollo de acciones.  
Apoyo técnico a las asociaciones juveniles.

#### 3. *Capacitación de funcionarios, promotores y líderes juveniles.*



- 
- ✓ Programas de Capacitación en gestión de servicios públicos a los funcionarios.<sup>132</sup>
  - ✓ Programas de capacitación en diversas temáticas a los líderes juveniles.

#### 4. *Tiempo libre: Servicio voluntario, actividades artísticas, científicas, deportivas y recreación física.*

- ✓ Apoyo y coordinación de actividades culturales y recreativas.
- ✓ Apoyo y promoción a las actividades deportivas.
- ✓ Apoyo a procesos de capacitación y clínicas del deporte
- ✓ Realización de torneos deportivos: locales, municipales, regionales y nacionales
- ✓ Certámenes y apoyo en diversas manifestaciones culturales: fotografía, pintura, cómic, vídeo, escultura, danza, música (composición e interpretación), teatro, y cine.

#### 5. *Cooperación Internacional*

- ✓ Aquí pueden incluirse la mayoría de los programas, a través de acuerdos que propicien el intercambio de experiencias, información, desarrollo de acciones y contacto entre los jóvenes. Esta acción debe ser en forma horizontal con representantes homólogos de los institutos, ministerios y programas de juventud en diversos países.
- ✓ Apoyo y gestión institucional a las actividades de los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Fondo para la Niñez de las Naciones Unidas (UNICEF); Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).

#### 6. *Comunicación y medios de Información*<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Con este tipo de acciones tendrán como objetivo que los funcionarios obtengan conocimientos de la realidad juvenil; eleven sus capacidades técnicas; desarrollen capacidades relevantes en materia de diseño y evaluación de programas y proyectos. Y desarrollen capacidades sólidas en materia comunicación y acercamiento con los jóvenes y grupos de estos, para incidir en la conformación de consensos.

<sup>133</sup> Estos pueden tener mucha importancia en cuanto a dar a conocer los problemas de los jóvenes y fomentar el examen público posible a ellos. El público necesita enterarse no solo de los problemas de la juventud, sino también de las actividades positivas y productivas de este sector, de las necesidades personales y oportunidades de hacer

- 
- ✓ Apertura de espacios y programas radiofónicos, televisivos y medios impresos.
  - 7. *Formación de trabajadores sociales, profesionales y voluntarios, para la juventud.*
    - ✓ Apoyar, promover y fomentar las iniciativas juveniles de trabajo comunitario voluntario.
    - ✓ Apoyar y facilitar la infraestructura y logística que permita desarrollar actividades comunitarias
    - ✓ Promoción al reconocimiento de las actividades comunitarias de beneficio social.

#### 5.5.6.2 PROGRAMAS Y ACCIONES COORDINADAS

##### 1. *Empleo Juvenil.*

- ✓ Capacitación para el trabajo (incluye la participación de empresas, centros educativos e instituciones públicas).
- ✓ Operación del Sistema Nacional de Certificación de Habilidades, que califica y valida las destrezas adquiridas por los jóvenes por medio de experiencias laborales, tradiciones familiares y/o comunitarias o cualquier otro mecanismo de capacitación no formal.
- ✓ Vinculación de empresas con los jóvenes para la contratación (bolsa de trabajo).
- ✓ Fomento y promoción de empresas juveniles. (Incluye asesoría legal, administrativa, técnica y de capacitación).
- ✓ Tarjeta de Descuentos<sup>134</sup>.

##### 2. *Salud Juvenil*

---

carrera en los diversos campos del servicio de la juventud, y del papel que desempeñan el gobierno y los organismos no gubernamentales en la satisfacción de las necesidades de la generación joven.

<sup>134</sup> La tarjeta tiene como propósito apoyar en la economía de los jóvenes porque con ella puede obtener descuentos en la compra de servicios y productos, en viajes de placer, etcétera.

- ✓ Ampliar el seguro facultativo a nivel Secundaria y estudios de Postgrado.
- ✓ Campaña para promover la cultura de la salud
- ✓ Campaña de apoyo para la prevención de adicciones
- ✓ Programa para el tratamiento y rehabilitación de jóvenes con problemas de farmacodependencia y alcoholismo.
- ✓ Campaña de orientación sexual
- ✓ Apoyo de Promotores comunitarios de salud
- ✓ Programa para el tratamiento de embarazadas y madres adolescentes
- ✓ Programas de tratamiento y cuidado de jóvenes con SIDA

### 3. *Establecimiento de infraestructura y centros físicos destinados a los jóvenes.*

- ✓ Acuerdos para el uso y mantenimiento de instalaciones.
- ✓ Ampliación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura existente.
- ✓ Construcción, rehabilitación y mantenimiento de espacios deportivos.

### 4. *Desarrollo de Turismo Juvenil*

- ✓ Paquetes turísticos
- ✓ Uso intensivo de la Villas Turísticas
- ✓ Convenios para descuentos y viajes con líneas aéreas, hoteles y centros turísticos en general a nivel nacional e internacional<sup>135</sup>.

### 5. *Educación\**

- ✓ Sistema de Becas como estímulo a los mejores estudiantes, así como a los que padecen rezago educativo (principalmente de las zonas marginadas del país).
- ✓ Olimpiadas del Conocimiento en todos los niveles y modalidades educativos.

<sup>135</sup> En este punto puede ser también fortalecido a través de "Convenios" con otros países.

\* En razón de que el Sector Educativo tiene un avance significativo en la cobertura y calidad de la educación, en todos sus niveles y modalidades, todavía no se ha podido cubrir al 100%. Esto otorga la posibilidad de apoyar los esfuerzos con las actividades que se proponen.

- 
- ✓ Vinculación académica con problemas de la comunidad (en su modalidad voluntaria como de servicio social).
  - ✓ Campañas de alfabetización y apoyo a la terminación del ciclo escolar en todos niveles y modalidades de enseñanza.
  - ✓ Talleres para actividades manuales y oficios.

#### 6. *Asistencia Social*

- ✓ Los programas de asistencia social tienen el propósito de fomentar el bienestar general de toda la población y proteger en forma prioritaria a los grupos más vulnerables: incapacitados, jóvenes con alto índice de pobreza, de zonas marginadas (urbanas como rurales).

#### 7. *Seguridad jurídica*

- ✓ Coordinación de acciones entre las instituciones públicas y organizaciones civiles, orientadas a garantizar la seguridad y la plena impartición de justicia entre la población juvenil.
- ✓ Cursos para el fomento de la cultura de respeto y preservación de los derechos humanos.
- ✓ Asesoría y representación legal ante tribunales.

### CONCLUSIONES

Diversas actividades que se han enumerado son llevadas a la práctica por la institución encargada de la política de juventud en México, la Dirección General de Atención a la Juventud o Causa Joven. Otras más son instrumentadas por instituciones o dependencias del gobierno federal, estatal o municipal. Es importante que al tener la política juvenil un carácter integral sea producto del trabajo conjunto de todos los organismos que tienen incidencia directa con los jóvenes.

Para evaluar los resultados de una política de juventud, no solo debe hacerse tomando como referencia el cumplimiento de los objetivos tanto globales como particulares, sino que debe establecerse todo un universo de indicadores para evaluar correctamente todas y cada una de las acciones.

---

Una política de juventud no sólo debe ser planeada, ejecutada y evaluada por una institución o varias instituciones gubernamentales, la participación del sector social es significativa, el de la iniciativa privada es importante, la de los propios jóvenes es fundamental.

---

## CONCLUSIONES GENERALES

Después de este análisis acerca de lo que implica la juventud, en diferentes vertientes: concepto, delimitación, problemáticas, legislación, modelos de atención, entre otros; se ha llegado a las siguientes conclusiones, muchas de ellas, son el reflejo de lo que los jóvenes demandan actualmente, y que se plantearon como interrogantes básicas. La respuesta institucional, habrá que ensayarla, pero esto es ya parte de otro contexto.

Para definir a la juventud, tanto instituciones como autores, utilizan diversos enfoques y variables que no existen el consenso acerca cuáles deben ser estos, y aunque lograra definirse puntualmente, no tardaría mucho tiempo sin que se origine la necesidad de volver a hacerlo, ya que los jóvenes a parte de ser un espacio intermedio entre la niñez y la edad adulta, es un etapa que con el tiempo se ha venido ampliando; y si además le agregamos la dispersión de concepciones de un país a otro. Sin embargo, para un instrumentar un programa de gobierno, en cuanto a la definición de metas y universos de atención, es imprescindible que esta sea definida por lo menos cronológicamente, en este sentido, se definió de manera temporal como aquella que se encuentra comprendida entre los 15 y 29 años de edad.

En cuanto a las demandas de los jóvenes, algunas tienen que ver con las características propias como grupo poblacional y otras, que están implícitas como personas o ciudadanos dentro del Estado. El diagnóstico que se presentó fue de lo más excluyente y muy sintetizado, solo se abordaron la educación y empleo. Esta exclusión se debe a que presentar un diagnóstico general de la problemática juvenil implicaría un basto estudio que está fuera de alcance de esta investigación, ya que se tendría que realizar estudios desde delincuencia juvenil, salud, empleo, educación, seguridad pública y jurídica, drogadicción, alcoholismo, desintegración familiar, entre otros tópicos. Temas que no están de más, pero tendrían su justificación cuando se pretenda proponer soluciones para cada uno. Si se ciñó solo a educación y empleo es porque son de los problemas que mayor demandan los jóvenes, principalmente porque están en un proceso de formación y paralelamente requieren tener ingresos económicos.

---

Resulta claro que el grado de la participación social y política de los jóvenes esta relacionada muy estrechamente con el grado de respuesta por parte de las instituciones públicas; es decir, que a mayor presión de los jóvenes, organizados o no, mayor es la respuesta por parte del gobierno. En la mayoría de las veces cuando se materializa una respuesta institucional para los jóvenes es producto de las presiones que han ejercido en momentos coyunturales, y a la inversa cuando existe una apatía y poca movilidad la ausencia gubernamental brilla por su ausencia. También se constató que en ocasiones las acciones gubernamentales no han sido del todo favorables sino que se ha optado por la cooptación, control y atomización de la manifestación juvenil. En este sentido, la juventud por su magnitud podría tener un papel destacado en la definición de los asuntos fundamentales del país.

En cuanto a legislación se refiere, en México existe la necesidad de replantear el marco normativo para los jóvenes, deben ponerse a discusión cómo debería ser este, lo más viable en estos momentos es analizar la posibilidad de la creación de una ley de juventud que tenga por principal propósito definir la responsabilidad de las instituciones públicas para instrumentar políticas a favor de los jóvenes. Mientras se siga concibiendo que los programas juveniles son gracias a la buena voluntad de los gobernantes, no podrá consolidarse institucionalmente hasta que no exista ley que lo estipule.

Frente a los procesos de globalización, cada día se va sumando nuevos temas a la agenda internacional, los jóvenes no podían quedar fuera, de hecho de unos años a la fecha, ha existido un repunte en cuanto al interés de generar espacios y respuestas de los diversos gobiernos para la juventud. Este fenómeno es fructífero, ya que propicia que a través del intercambio de experiencias y de acuerdos de cooperación se tenga resultados al interior de los países participantes de mayor cobertura, recursos, tecnologías y modelos administrativos.

Otro de los debates importante ha sido el cómo deben materializarse, tanto administrativa como políticamente, las acciones para la atención de la juventud. Las acciones hasta hoy se han caracterizado por la poca cobertura, reducido presupuesto, escasa continuidad; actuando en algunos casos sólo como paliativos a las demandas y presión de los jóvenes. Uno de los enfoques para abordar este problema de

---

interés público es el de las Políticas Públicas, que entre sus premisas de acción está incluir a todos los actores involucrados a su planeación, ejecución y evaluación, ya que una política de juventud no sólo debe ser planeada, ejecutada y evaluada por una institución o varias, en donde la participación del sector social es significativa, el de la iniciativa privada es importante, la de los propios jóvenes es fundamental.





---

## ***Post Scriptum***

**T**al como se estableció en un principio sobre las bases generales de la tesis, que su principal objeto era reflexionar dentro del campo de la Administración Pública el problema de la Política de Atención a la Juventud en México. Producto del análisis, se llegó a una de las conclusiones que de las diversas figuras institucionales (secretaría, subsecretaría, coordinación Interinstitucional, consejo o instituto), la que mayor ventaja se tendría para dar respuesta a las demandas y necesidades de los jóvenes era el Instituto. Esta idea se fue consolidando tomando como referencia la historia de la Política de Juventud, en nuestro país.

Para el año de 1942, en el periodo presidencial de Manuel Avila Camacho, se crea la Oficina de Acción Juvenil que funcionó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, pero previo a este periodo, con el presidente Lázaro Cárdenas, de manera incipiente se trató de aglutinar y movilizar a la juventud a través del sistema prevaleciente, el corporativismo, con la creación de la Confederación de Jóvenes Mexicanos (1938) y un año después la Central Única de Juventud, organizaciones que se les encomendó la responsabilidad de integrar a la juventud al desarrollo del país, pero estas organizaciones estaban supeditadas al Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

El 25 de febrero de 1950 se crea el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana en el periodo presidencial de Miguel Alemán, generándose así una respuesta por parte del gobierno, digámoslo así, de primer nivel, sobre todo por la disponibilidad de recursos y libertad de acción de dicho organismo al otorgársele personalidad jurídica.

De ahí en adelante, la política para este sector de la población se iba a caracterizar por altibajos, llegando inclusive a fragmentarse en el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari, al desaparecer el Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud (CREA), en 1988 y dejar dicha atribución a la Comisión Nacional del Deporte bajo la

---

figura de Dirección General de Atención a la Juventud (que en ese periodo representaba el 16% del presupuesto ejercido por la Conade).

Asimismo, al analizar las experiencias de otros países, tanto latinoamericanos como europeos, la figura prevaleciente fue el Instituto, en algunos casos toma demasiada importancia el sector poblacional tal como en Venezuela en donde existe el Ministerio de Estado para Asuntos Relacionados con la Juventud, o Bolivia en Viceministerio, y en otros casos el nivel es más bajo al como la dirección general como Costa Rica y El Salvador, en cuanto a los países europeos también se encontró con la misma diversidad.

La investigación llegó a su etapa terminal, pero el 6 de enero de 1999, tiene lugar un hecho trascendente para el caso mexicano, se da origen al Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ).<sup>136</sup> Pero es en abril, que se comienza a dar publicidad al Decreto. En entrevista con funcionarios de dicho organismo señalaron que debido a la reestructuración producto del Decreto, se abstuvieron de dar publicidad, aspecto que retraso su aplicación con el fin de dar a conocer al Instituto oportunamente con la nueva estructura, programas y actividades.

El Decreto que dio origen tanto a la Ley de Instituto Mexicano de la Juventud así como la creación del mismo, tiene las siguientes innovaciones que a continuación se señalan:

### *LA INSTITUCIÓN*

Este organismo cobra mayor relevancia al pasar de una Dirección General a un Instituto, es decir de un organismo desconcentrado a un descentralizado; situación que le otorgó una capacidad administrativa y política para solucionar los aspectos de su competencia. Sobre todo teniendo en cuenta que bajo el carácter de desconcentrado de la Conade y a su vez esta de la SEP, le dificultaba resolver oportunamente algunos aspectos no previstos, que sin duda alguna serían importantes para su funcionamiento, ya que cualquier asunto, programado o no, necesitaba de la aprobación de la autoridad jerárquica superior, que en términos operativos fluía el acto administrativo de la siguiente manera: Para solicitar, por ejemplo viáticos: DGAJ-CONADE-SEP; y a la inversa para

---

<sup>136</sup> Una de las fuentes de información para esta investigación era la consulta de la página de Internet (*home page*) de la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ), renombrada Causa Joven.

---

que se materialicen. Además de la descentralización, se consolidó y fortaleció al Instituto al otorgarle personalidad jurídica y patrimonios propios.

Asimismo en el artículo 3 del Decreto de la ley del Instituto, apartado I, establece que este tendrá por objeto definir e instrumentar una Política Nacional de Juventud, por lo que su carácter le obliga a generar respuestas a todo lo largo y ancho del país.

Otras de las figuras que se pretendió que pudiera ser viable para la definición de la política de juventud, era la creación de una Coordinación Interinstitucional, que bien podría operativizarse bajo la supervisión directa del Presidente de la República, de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de la Constitución Política de México. Sin embargo, en el decreto del que estamos hablando, se toma la coordinación Interinstitucional como parte de la estrategia para el cumplimiento de las atribuciones del instituto, que además de circunscribirlo al ámbito nacional (gobierno federal, estados y municipios), se amplía a nivel internacional.

En este sentido, las instituciones y dependencias gubernamentales de la Administración Pública Federal que tendrían una participación activa y directa en las atribuciones del instituto sería: la SEP; SHCP, SG, SAGAR, ST, SALUD, DESARROLLO SOCIAL SECOFI, SCT y el Instituto Nacional Indigenista.

Otro elemento innovador del nuevo Instituto es que se le encomienda incluir a las acciones y programas, la colaboración de las organizaciones privadas y sociales (frac. III). Este nuevo giro fortalece aún más al Instituto, porque los esfuerzos, antes dispersos, de los diversos actores ahora podrán ser integrado de forma cohesionada y activa.

Un nuevo desafío se la adhiere al Instituto, tal como recibir, canalizar propuestas, sugerencias e inquietudes de la propia juventud, resolviéndose a través de la creación del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas, integrado por diez jóvenes mexicanos, los cuales son electos por la vía directa de la convocatoria pública; estos jóvenes de acuerdo a la Ley de Juventud deberán tener entre 18 y 29 años de edad, desempeñando el cargo honorífico por dos años. Los jóvenes representan un potencial significativo, sin embargo, los programas antes operados se

---

hacían en ocasiones sin tomar en cuenta la voz y participación de este sector.

La nueva estructura que define al instituto se compone de la Junta Directiva como el órgano de mayor jerarquía, en segundo nivel el Director General, y tercero la Contraloría Interna, y por el último el Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas. El primer nivel se va a conformar con las dependencias señaladas arriba, lo que le da un enfoque integral y participativo del aparato público.

### *DEFINICIÓN DE JUVENTUD.*

Tal como se analizó en las definiciones y conceptos de juventud, existen posiciones divergentes, pero la constante fue que se definió a este sector de la población por el periodo de su duración.

Definir a la juventud de una manera temporal, tenía su sentido práctico de hacer operativos los programas, por lo que la mayor parte de las definiciones que toman como referencia la temporalidad proviene de los organismos públicos tanto nacionales como internacionales, ahí esta el ejemplo de Colombia que los considera entre los 15 y 25 años, o lo Conade de los 12 a los 35, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) de los 15 a los 29 años. Por lo que no existía el consenso, sin embargo, con la nueva ley que da origen al Instituto, se define de manera oficial a la juventud, considerándola de 12 y los 29 años de edad.

### *MARCO JURÍDICO.*

Una de las definiciones del Poder Ejecutivo, como por ejemplo la que concibe Miguel Acosta Romero en su tratado de derecho administrativo, señala que es el que Ejecuta la ley, en comparación del Poder Legislativo que las crea y el Poder Judicial que vigila su pleno cumplimiento. Pues bien, esta característica poli-jurídica, es la que va a definir y orientar la acción gubernativa y administrativa, es decir, tal como señalaba Colmeiro, que la Administración Pública sólo esta obligada a realizar lo que la ley estipula, en contra parte, las personas y ciudadanos puede realizar todo aquellas que la ley no prohíbe.

---

Esta enfoque normativista, es lo que caracterizó a la escuela francesa y parte de la española dentro de las doctrinas administrativa, y que en México se aplica con el sentido estricto, por lo que en ocasiones la ley o la omisión de esta se convierte en obstáculo para el desempeño de asuntos generales del estado o de ampliar las facultades del Poder Ejecutivo.

Pues bien, esta situación se presentó como un obstáculo para la instrumentación de la política de Juventud, ya que al no existir un ordenamiento con suficiente jerarquía que obligue al Gobierno a hacerlo, simplemente es omitido dentro de sus planes y acciones; pero cabe señalar que el único precepto que ordena esto, se encuentra expresamente contemplado en el artículo 38 fracción XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que encomienda a la SEP la organización y operación de programas tendientes al pleno desarrollo de la juventud.

Por lo que con el nuevo Decreto, se fortalece el marco jurídico a favor de la juventud, al crearse la Ley del Instituto; y además la normatividad interior que estará a cargo definir a la Junta Directiva (art. 9 frac. IV). Así se establecen las atribuciones, facultades y requisitos legales para su desempeño administrativo del Instituto, además que si se toma lo que se mencionó arriba, ya no debería haber pretexto para que no se instrumente una política de juventud, salvo que dicha ley sea abolida.

En este sentido, es relevante las reformas hechas en materia de política de juventud, ya que con esto se establecen las bases que definen la respuesta por parte del gobierno con los jóvenes; solo falta señalar que con estas modificaciones se pueda conocer en algún futuro cercano su desempeño y así, evaluar, medir y direccionar los avances y ventajas con el Instituto Mexicano de la juventud.

México se caracteriza por poseer una población amplia de jóvenes, tener conciencia de su magnitud y buscar consecuentemente solución a sus demandas y necesidades; se incorporará al país una fuerza valiosa por su tamaño y capacidad de movilización. Las reformas hechas, esperemos, consoliden y fortalezcan la Política Integral que la juventud mexicana requiere.

---

---

## ÍNDICE DE GRÁFICAS Y TABLAS

<i>Tabla 1</i>	
Los jóvenes en México.....	24
<i>Tabla 2</i>	
Estimaciones de la Población de lo 15 a los 29 años de 1995 al 201 .....	25
<i>Tabla 3</i>	
Población de 15 años y más por Grupos Quinquenales de Edad Según Condición de Alfabetismo.....	30
<i>Tabla 4</i>	
Distribución Porcentual de la Población de Seis años y más por Sexo, Grupos de Edad según Condición.....	32
<i>Tabla 5</i>	
Distribución de la Pob, de 15 años y más según nivel de Instrucción.....	34
<i>Tabla 6</i>	
Población por condición de actividad (miles de personas).....	38
<i>Tabla 7</i>	
Desocupación abierta, según tipo de trabajo buscado (m/personas).....	39
<i>Tabla 8</i>	
Distribución Porcentual de la Población Económicamente Inactiva y Tipo de Inactividad .....	40
<i>Tabla 9</i>	
Distribución Porcentual de la Población Ocupada por sector de la Actividad Según Sexo.....	42
<i>Tabla 10</i>	
Población ocupada, según ingreso mensual en1990 (m/personas).....	43
<i>Tabla 11</i>	
Distribución Porcentual de la Población Ocupada por Grupos de Ingreso por Trabajo.....	43
<i>Tabla 12</i>	
Situación en el Trabajo en 1990(miles de personas y porcentajes).....	45
<i>Tabla 13</i>	
Variables de Juventud, Familia y Niñez en los Estados.....	90
<i>Tabla 14</i>	
América Latina: Tasa de Actividad Total Según Sexo y Grupos Quinquenales de Edad( <i>Período 1980-2025</i> ).....	108
<i>Tabla 15</i>	
América Latina (13 países): Tasas de Desempleo Abierto por Sexo y Edad en Zonas Urbanas ( <i>a</i> ) –1992.....	109

---

---

<i>Tabla 16</i> Aportaciones a las Políticas Públicas.....	162
--	-----

<i>Gráfica 1</i> Evolución de los Jóvenes.....	25
<i>Gráfica 2</i> Incremento Anual de la Población de 12-24 años, 1995-2010.....	26
<i>Gráfica 3</i> Proporción de la Pob. de 15 a 29 años Alfabeta por Sexo, 1970-1990.....	29
<i>Gráfica 4</i> Proporción de la Población de 15 a 29 años que asiste a la Escuela por sexo, 1970 y 1990.....	31
<i>Gráfica 5</i> Distribución de la Población de 15 a 29 años por nivel de Instrucción. 1970 y 1990.....	33
<i>Gráfica 6</i> Distribución de la Pob. de 15 años y más segun Nivel de Instrucción	34
<i>Gráfica 7</i> Participación de la Actividad Económica segun sexo	39
<i>Gráfica 8</i> Distribución de la Población Ocupada de 15 a 29 años de edad según sector de la actividad 1970-1990	41



---

## BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO Martínez, Cristóbal. *Límites y Posibilidades del Concepto. Reflexiones Epistemológicas sobre el Conocimiento de la Juventud, s/e, s/a.*

ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1993.

ALBERTO Elbert Carlos, *Penas y Medidas. Aplicación del Sistema en el Derecho Alemán*. (En: Menores en situación irregular y proyectos legislativos en la Argentina actual (segunda parte), Doctrina Penal (Buenos Aires), N° 46-47.12 Pp. 259-274.

BALARDINI Sergio y HERMO Javier, *Políticas de Juventud en América Latina*. Informe de Argentina.

BENITEZ García Ramón, *El Disentimiento Juvenil. Rechazo al Autoritarismo y la Crítica de la Vida Cotidiana*. (Sociología). 1986. México Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales UNAM.

BERNALES Ballesteros Enrique. *Políticas de Juventud en el Area Andina, s/e, s/a.*

\_\_\_\_ *Segundo Seminario sobre Legislación en Materia de Juventud. "Propuestas de relevantamiento y sistematización de información en materia de la legislación juvenil"*. Declaración de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

BLANCO José Joaquín, *Un Chavo Bien Helado*, Ed. Era, México, 1990.

BONN Gilesa, *Entre los Hippies*, Ed. Juventud, Barcelona España. 1971.

CARAGGIO José Luis y TORRES, Rosa María. *La Educación según el Banco Mundial "Un análisis de sus propuestas y métodos"*, Centro de Estudios Multidisciplinarios, Ed. Niño y Dávila Editores, Argentina, 1998.

CARRANCA y Trujillo Raúl, CARRANCA y Rivas Raúl. *Código Penal Anotado*, Ed. Porrúa, México, 1971

---

CASTELL/Territorio, *Pequeño Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española*, Barcelona España, 1990.

COLDWELL Pedro Joaquín, Empleo y Educación, Factores que Impulsan la Participación Política. Memoria: Ciclo de Mesas Redondas "*Juventud y Desarrollo en el México de Hoy*".

Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), *Fundamentos para Definir a la Juventud*, México, Centro de Estudio de la Juventud Mexicana, 1985.

\_\_\_\_ Memoria, Ciclo de Mesas Redondas. *Juventud y Desarrollo en el México de Hoy*. 1983.

CORDERA Campos Rafael (Compilador), *Juventud, Divido Conflicto*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México y El Nacional. México, 1992.

\_\_\_\_ , VICTORIA José Luis. *Et al. México Joven: Políticas y Propuestas para la Discusión*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

DE LA MADRID Hurtado Miguel, *México: País de Jóvenes: Mensajes y Planteamientos en Torno a los Jóvenes*. Ed. CREA, México 1983.

DURSTON John, *El Enfoque Etario y la Incorporación de los Jóvenes en el Desarrollo Rural*. Foro Consulta Interamericana sobre juventud Rural. San José de Costa Rica, 23 al 25 de enero de 1995.

EHRENREICH Barbara, *Itinerario de la Rebelión Juvenil*. s/e 1969

El Colegio de México, *Historia General de México*, T. II, 3 era de. 1981, México D.F.

EREMIN Yuri. *El Progreso Social de la Juventud*. Ed. Progreso, Moscú, 1977.

ESLER Anthony. *Bombas, Bardas y Barricadas: 150 Años de Revolución Juvenil*. Ed. Extemporáneos, México. 1973

---

Federación Mundial de la Juventud Democrática, *Asamblea de la FDMJD*, Budapest, 1999.

FERNÁNDEZ Chehuet Joaquín, *et al. La Juventud Actual y Sociedad del Futuro: Algunas Bases Históricas. Jurídicas. Antropológicas y Sociosanitarias para la Comprensión de la Juventud Europea*. Ed Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona España.

FISCHER Ernst. *Problema de la Generación Joven*. Ed. Ayuso, Madrid España. 1978.

FRIEDLANDER Kate. *Psicoanálisis de la Delincuencia Juvenil*. Ed. Paidós, Buenos Aires Argentina. 1956.

FUENTES Vilma, *Los Jóvenes*. Ed. Siglo XXI, México, 1969

FUNDACAO Mudes *Juventud: Informe Nacional de Brasil*.

GARCÍA Ramírez Sergio. *La Ciudadanía de la Juventud*. Ed. Cultura y Ciencia Política, México, 1970.

GIMÉNEZ José *Políticas de Juventud en América Latina: Informe Nacional de Paraguay*.

GÓMEZ de Silva Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Ed. Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

GONZÁLEZ Alcántara Juan Luis. *Ley para Menores Infractores*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. (México), Nueva Serie, N° 74, mayo-agosto, 1992, Pp. 567-571

GONZÁLEZ Villarreal Roberto, (coordinador), *Ingovernabilidad "La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo"*, Ed. Plaza y Valdés, Méx. 1996.

GOTTFRIED Dietze, *Juventud, Universidad y Democracia*. Ed. Editores Asociados. 1972.

---

GURRIERI Adolfo, *Estudios sobre la Juventud Marginal Latinoamericana*. Ed. Siglo XXI, México, 1971.

HOMBURGER Erikson Erik. *et al*, *La Juventud en el Mundo Moderno*, Ed. Paidos, Buenos Aires, Argentina. 1965.

— *Identidad Juventud y Crisis*. Ed. Paidos. Buenos Aires, Argentina 1971.

HUÁSCAR Cajias *Ser Joven en Bolivia: ¿divino tesoro o castigo de Dios?* Un informe sobre políticas de juventud en Bolivia.

IGLESIAS González Leonardo. *Delincuencia Juvenil: El Caso de Nuevo León*. Ed. Gobierno del Estado de Nuevo León, 1991.

JARAMILLO Marcelo *Las Políticas de Juventud en el Ecuador 1975 - 1995: una evaluación abarcativa*.

CARREÑO Carlón José "Participación Juvenil a Nivel Popular" Memoria: Ciclo de Mesas Redondas, *Juventud y Desarrollo en el México de Hoy*.

KEANE John, *La vida pública y el capitalismo tardío: "Hacia una teoría socialista de la democracia"*, Ed Alianza Editorial, México, 1992.

KLAUS Allerbeck, *Introducción a la Sociología de la Juventud*, Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1979.

KVARACEUS, William C. *Delincuencia Juvenil*. Ed. Centro Regional de Ayuda Técnica, México, 1970

LÓPEZ Cámara Francisco, *La Infancia y la Juventud en la Planificación del Desarrollo*. Ed. FCE, México, 1965.

MARÍN Juan Carlos, *Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Chile Joven*, s/e, s/a.

MARROQUÍ, Enrique, *La Contracultura Como Protesta: Análisis del Fenómeno Juvenil*. Ed J. Mortiz, México, 1975.

---

MAYS John B. *Cultura Adolescente en la Sociedad Actual*. Ed. Lumen, 1968.

Memoria. *Encuentro Nacional sobre Políticas de Juventud en Costa Rica*, Octubre de 1995.

MICHEL Donal J.N. *La Próxima Generación. Las Perspectivas de la Juventud de Hoy y de Mañana*, Ed. FCE, México, 1974.

MORENO Elsa, *Servicios de Salud para Adolescentes y Jóvenes: Los desafíos de Acceso y Calidad*. Encuentro internacional sobre Salud Adolescente, Cartagena de Indias, Colombia, mayo de 1995.

NOVOA, Cota Víctor J. *Juventud, Autoridad y Violencia*, Ed CREA, México 1983.

PATIÑO Tovar Elsa y CASTILLO Palma Jaime (coordinadores). *Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales*. Ed. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM. México 1997.

PÉREZ Cruz Emiliano. *Noticias de los Chavos Banda*, Ed. Planeta, México, 1994

PÉREZ Islas José A. *Acceso de la Juventud a la Educación y sus Efectos en el Empleo*. Ed. CREA, México. 1982.

\_\_\_\_ *La participación de los jóvenes en el Solidaridad de México*. Programa Nacional de Informe Final del Proyecto, s/e,s/a.

\_\_\_\_ *Políticas de Juventud en el Caribe de Habla Hispana y México*. S/e, s/a.

PHILIPPE Robert, *Les Band D' Adolescent*, Ed. Ouvriesses, París. 1966.

PICÓN Salas, Marino, *El Regreso de Tres Mundos: Un Hombre en su Generación*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.

QUILES Inés, *Balance de la Inversión Pública en la Juventud Puertorriqueña 1989 - 1995*.s/a, s/e.

- 
- RODRÍGUEZ Ernesto. *Empleo y Juventud Urbana en América Latina y el Caribe: Problemas, oportunidades y desafíos*. Montevideo, mayo de 1995.
- ROSENQUIST, Carl Martín. *Delinquency in Three Cultures*. Ed. By University of Texas, Austin. E.U. 1969.
- ROZAK, Theodore. *El Nacimiento de una Contracultura: Reflexiones Sobre la Sociedad Tecnocrática y su Oposición Juvenil*. Ed. Kairos, Barcelona España. 1978.
- S/A *La Revolución de la Juventud en el Mundo*. Ed. Horme, Buenos Aires Argentina. 1969.
- S/A, *Código de la Niñez y la Juventud*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana Cuba, S/Año.
- S/A, *Memoria del Seminario Internacional de Investigación sobre Problemas de Juventud*. México 1981.
- SABATER Tomas Antonio. *Juventud Inadaptada y Delincuente*. Ed. Hispano Europa, Barcelona España, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Delincuencia Juvenil: Estudio Sociológico y Penal*; Ed. Hispano Europa, Barcelona España, 1967.
- Ser Joven en la RDA*. Serie A Ciencia Cierta, Ed. Panorama DDR, Berlín Alemania, 1987.
- SOLARI Aldo E. *Estudiantes y Política en América Latina*. Ed. Monte Avila Editores C.A., Venezuela, 1968.
- TEJADA Holguín Ramón *Situación de los Jóvenes Dominicanos y Evaluación de las Políticas de Juventud en la República Dominicana 1990 - 1995*.
- TENORIO Adam Antonio. *Juventud y Violencia*. Ed. FCE, México, 1974.
- THOMSON David. *Historia Mundial de 1914 a 1968*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 13ava reimpresión, México, 1997

---

TOKMAN Víctor E. *El Trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano* (Subdirector General de la OIT). Ponencia presentada en el Marco de la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, realizada en Buenos Aires del 31 de julio año 3 de agosto de 1996.

TORREGROSA, Peris José R. *La Juventud Española: Conciencia Generacional y Política*. Ed. Ariel Barcelona España, 1972.

Unión de Jóvenes Comunistas. *La lealtad como bandera: Resumen sobre Política de Juventud en Cuba*, Referente histórico. Política de Juventud en Cuba (1990-1994), Centro de Estudios, Cuba.

VEGA Centeno Imelda. *Movimiento Universitario y Cambio Social: Los Casos de Bolivia y Paraguay*. Ed. Movimiento Internacional de Estudiantes. 1986.

VIKTOROVICH Iurii. *El Progreso Social y la Juventud*. Ed. Progreso – Moscú, 1977

VLADIMIR Illich Lenin. *Acerca de la Juventud*. Ed. Progreso - Moscú.

Websters Interative Encyclopedia 1996, *Country Facts*, Article 41

---

## DOCUMENTACIÓN OFICIAL

Comisión Nacional del Deporte, *Informe Trianual de Actividades 1989-1991*, CONADE, México, D.F., 1991.

Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, *Los Jóvenes en la Sociedad Tribal*. Ed, Revista de Estudios sobre Juventud, 1985

\_\_\_\_ *Anuario Juvenil Mexicano*. CREA, México, 1986.

*Diario Oficial "Órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos"*, 25 de febrero de 1950 Tomo CLXXVII No 48.

\_\_\_\_ "Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". 30 de noviembre de 1977. Tomo CCCXLV. Nº 22

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *Los Jóvenes en México*, INEGI, Aguascalientes, Méx. 1993.

\_\_\_\_ *Resultados Definitivos "Tabuladores Básicos 1995"*, Aguascalientes, México.

José A. Pérez Islas *Informe sobre Políticas de Juventud en México 1988-1994*.

Programa Nacional de Jóvenes en Solidaridad, *Documentos Internos*, (inérito), México, 1993

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Juventud Rural*. S/A

Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Dirección de Empleo. *El Empleo y la Educación de los Jóvenes*. México S/N, 1982.



---

## DOCUMENTACIÓN INTERNACIONAL

Carlos Giménez y Ricardo Daza, *Informe de Juventud: Colombia 1995*.

Carlos King. *Políticas de Juventud en América Latina: diseño y evaluación*. Informe de El Salvador.

Conclusiones de los Grupos de Trabajo Subregional. *Encuentro Internacional sobre Juventud, Democracia y Participación*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (Nov. 1 al 5 de 1994).

Declaración Final: *Conferencia Iberoamericana sobre Juventud, Pobreza y Desarrollo Social*, Santiago de Chile, 10 de diciembre de 1994.

Dina Krauskopf, *Cultura Campesina y Proyectos de vida de la Adolescencia Rural Costarricense*.

— *Políticas de Juventud en Centroamérica*.

— *Programa de Salud Adolescente de Costa Rica*.

— *Juventud y Empleo en Centroamérica*. Reunión sobre Políticas de Juventud en Caribe y Centroamérica, Organización Iberoamericana de la Juventud, México, 1995.

Dionisio Seissus, *Políticas de Juventud en Chile 1990-2000: diseño y evaluación*.

Dirección General de Promoción de la Juventud, *Información General*, DGPJ, República Dominicana, 1996.

Germán W. Rama. *La ocupación y los jóvenes en Europa y América Latina: Reflexiones para un debate*. Organización Iberoamericana de la Juventud, Montevideo Uruguay, 19 de abril de 1994.

Julio Bango, *Informe de las Políticas de Juventud en la República Oriental del Uruguay*.

---

Luis Barahona Jiménez, *Juventud y Política*. Ed. Ministerio de Cultura, Juventud y el deporte de Costa Rica, Costa Rica.

Luis Cisneros, *Políticas de Juventud en el Perú*.

Marco Gandásegul (h), *La Juventud en América Latina: el caso de Panamá*.

María Elena Laumaga, *Políticas de Juventud en el Cono Sur*.

Mario Angulo, *Balance de las políticas de juventud en Venezuela*.

Maritza Guillen, *Políticas de Juventud en América Latina: diseño y evaluación. Estudio del caso de Honduras*.

Ministerio de Educación Nacional, *Política de Juventud: Es el tiempo de la gente joven*, Coeditado por Ministerio de Educación Nacional, Viceministerio de la Juventud, Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995.

Minor Mora y Sergio Muñoz, *Políticas de Juventud en América Latina: el caso de Costa Rica*.

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Estudio Comparado Sobre Delincuencia Juvenil*. Nueva York, 1962.

— *Políticas y Programas a Largo Plazo para la Juventud en el Desarrollo Nacional*. Nueva York, 1970.

— *The Young adult offender: A review of prevention and treatment*. Nueva York, 1965.

Plan Operativo Regional 1996-1999, del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina. (Documento Final)

Ponencia de los Delegación Oficiales de Guatemala ante la OIJ y el Pradjal, *Problemática de la juventud, desde el punto de vista del adulto y alternativas de solución*. Encuentro subregional: México-El Caribe, México, 1996.

---

Programa regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina "Orientaciones y prioridades"

Rodríguez Ernesto, *Primer Informe Sobre la Juventud en América Latina 1990*, Editado por la Conferencia Iberoamericana de la Juventud, Quito, Ecuador. 1990.

Rokael Cardona, *Evaluación y Diseño de las Políticas de Juventud en Guatemala*.

---

## TESIS

Aguirre Ramírez y Lara María. *Los Jóvenes y el SIDA*. 1996. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Alvarado Garibaldi, J. *Juventud y Taxicomanía 1988-1992* (sociología). 1993, México Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales UNAM.

Bueno Soria, Juan Manuel. *Las ONG's y la Duplicidad de Funciones en la Organización Internacional*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Hernández Avendaño, Juan Luis. *Las Organizaciones Cristianas Como Nuevo Sujeto Político*. 1995 México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Martínez Bernabé María Elena: *La Imagen de los Jóvenes en la Publicidad*. (C. Comunicación) 1995. México Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales UNAM.

Peebles Lans, Joy Lee. *Las ONG's de Derechos Humanos en México*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Romero Esquivel, Raúl Armando. *Las Bandas Juveniles en Guadalajara: una Aproximación de Carácter Periodístico al Tema*. 1995, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Ruiz Rodríguez Paloma, *Los jóvenes Frente a la Televisión*. 1986. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Segovia Urbano Norma. *El Personaje Adolescente en la Literatura Mexicana*. 1992. México Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales UNAM.

---

## LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

Ley de Amparo

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Estatuto General del Gobierno del Distrito Federal

Constitución Política del Estado de

- Aguascalientes
- Baja California Norte
- Baja California Sur
- Campeche
- Colima
- Coahuila
- Chiapas
- Chihuahua
- Durango
- Guanajuato
- Guerrero
- Hidalgo
- Jalisco
- Estado de México
- Michoacán

- 
- Morelos
  - Nayarit
  - Nuevo León
  - Oaxaca
  - Puebla
  - Querétaro
  - Quintana Roo
  - San Luis Potosí
  - Sinaloa
  - Sonora
  - Tabasco
  - Tamaulipas
  - Tlaxcala
  - Veracruz
  - Yucatán
  - Zacatecas

---

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA

### a) América Latina

Constitución Política de:

- Argentina
- Bolivia
- Brasil
- Colombia
- Costa Rica
- Cuba
- Chile
- El Salvador
- Guatemala
- Honduras
- Nicaragua
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- República Dominicana
- Uruguay
- Venezuela

### b) Europa

Constitución Política de:

- Alemania
- España
- Gran Bretaña (Magna Carta)
- Italia
- Suiza