

PERSPECTIVAS

La cuestión juvenil en “cascada”.

De la agenda internacional a la transición democrática en Argentina

Por Diego Beretta (*)

¿De qué manera y en qué momentos las juventudes se convirtieron en un objeto específico de las políticas públicas en la región y en el país? ¿De qué forma ese proceso estuvo vinculado con la recuperación y consolidación democrática en Argentina? Diego Beretta propone que “la democracia en Argentina fue sin dudas una condición de posibilidad para incorporar en la agenda pública la cuestión juvenil, emanada especialmente a partir de organismos internacionales”. Y que esa construcción socio estatal ha sido dinámica, en permanente tensiones y conflictos, disputada por diversos actores en diferentes escalas. El desafío futuro -propone- es incrementar “la relevancia y la oportunidad para el fortalecimiento de las políticas de juventudes”, en un terreno movedizo e intenso.

En el contexto de la recuperación democrática en Argentina, la cuestión juvenil devino en cuestión de política pública en el marco de un proceso global específico, donde fueron los organismos internacionales los que desde décadas anteriores insistieron en la necesidad que los Estados reconozcan a las y los jóvenes como problemas públicos. En este sentido, este ensayo sostiene que la incorporación de las juventudes en la agenda pública supuso un proceso vertical, en “cascada”, de arriba hacia abajo (desde la escala internacional, pasando por la nacional hasta llegar a las subnacionales) en el que la incipiente democracia argentina supo instalar la preocupación de las juventudes en el marco de las políticas públicas.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) puede considerarse un actor pionero en la promoción de las políticas de juventud, especialmente por su contribución a instalar a las y los jóvenes como cuestión de nuevas políticas públicas. Un primer acontecimiento en este sentido fue la Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 2037 “Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos”, aprobada en el año 1965. Esta declaración, que consta de seis principios, intentó promover la importancia de un conjunto de valores en los procesos formativos y educativos de las y los jóvenes, relacionados con el espíritu de paz, libertad y respeto en el marco de la igualdad de derechos. Desde esta declaración hasta el año 1975, distintas reuniones y actividades de la ONU giraron en torno a tres temas en relación a la juventud: la participación juvenil, el protagonismo de las y los jóvenes en el desarrollo, y la cultura de la paz. En este marco, se destaca la creación del Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) en el año 1970 y la realización -entre 1978 y 1985- de distintos eventos internacionales que permitieron construir una agenda de trabajo y una forma singular de tematizar las juventudes (Vázquez y Liguori, 2018).¹

Pero será 1979 el año en el que se sentarán las bases de las políticas y de la institucionalidad de juventud, cuando también desde Naciones Unidas, en la 105ª sesión plenaria se designó al año 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ) bajo el lema

¹ Vázquez y Liguori (2018) mencionan como ejemplos los Festivales Mundiales de la Juventud y de los Estudiantes, realizados en 1978 en Cuba y en 1985 en la URSS.

Participación, Desarrollo y Paz,² y se creó, además, un comité asesor para la coordinación de las actividades preparatorias en los distintos países. Este impulso del AIJ llevó a un proceso institucional que no tuvo marcha atrás y que logró profundizarse en las siguientes décadas (Dávila León, 2000). En efecto, el proyecto del AIJ se configuró como una ventana de oportunidad para la creación de instancias gubernamentales abocadas a dicho festejo, las cuales posteriormente en algunos países lograron ser formalizadas como organismos estatales de juventud (Liguori y Beretta, 2022; Beretta *et al.*, 2022, 2018; Liguori y García, 2017). La declaración del AIJ propuso a los gobiernos crear espacios formales de participación social y política para las y los jóvenes; promovió la articulación y alianzas entre organismos gubernamentales y organizaciones juveniles de la sociedad civil y estimuló la formulación de políticas y programas destinados a las personas jóvenes. Todas las acciones propuestas por la ONU giraron en torno a construir a las juventudes, sus condiciones y modos de vida en una cuestión (Beretta *et al.*, 2018), a constituir la en un problema público (Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 1994). En concomitancia, la emergencia de la cuestión juvenil fue legitimada a partir de la construcción de sujetos distinguibles como objetos de políticas, basados en la construcción de conocimiento y sistematización de datos estadísticos. La ONU y la CEPAL aportaron estudios y saberes expertos con propiedad legítima sobre el estudio y gestión del problema (Cortés y Kessler, 2013). Por ejemplo, en 1985 la CEPAL llevó a cabo el estudio pionero denominado “La juventud en América Latina y el Caribe. Plan de Acción Regional en relación con el Año Internacional de la Juventud”, que fue clave para presentar de una manera multidimensional la problemática juvenil, al influir en el modo en que comenzó a ser estructurada la cuestión como problema público (Gusfield, 2014). En su introducción, se afirmaba que era necesario “tener en cuenta el tipo de relación que la sociedad establece

² En la fundamentación de la resolución se hace referencia que el año 1985 coincide con el vigésimo aniversario de la Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto mutuo y Comprensión entre los Pueblos; y el décimo quinto aniversario del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas.

con la juventud y la particular importancia que adquieren las acciones que el Estado, a través de sus políticas, puede llevar a cabo” (CEPAL, 1985: 23).

A partir de dicho informe, la CEPAL promovió y coordinó distintos estudios sobre la situación y condición de las y los jóvenes en distintos países de América Latina y el Caribe, lo que permitió iniciar una construcción de un mapa de conocimiento sobre las personas jóvenes de la región, aportando evidencia concreta para la formulación de políticas públicas. Por otro lado, la institución organizó encuentros regionales en los que brindó asistencia técnica y fondos económicos para la gestión de políticas de juventudes, tales como las Reuniones Regionales Latinoamericanas y del Caribe para el Año internacional de la Juventud, realizadas en San José de Costa Rica en 1983 y en Montevideo en 1985.

En julio de 1985, se desarrolló en Barcelona el Congreso Mundial sobre la Juventud, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la que participaron aproximadamente 600 jóvenes, expertos en políticas públicas, representantes de distintos gobiernos -especialmente de países de Europa- y miembros de organismos de la sociedad civil. En el documento final, denominado “Declaración de Barcelona”, se afirmó que los principales problemas de la juventud estaban relacionados con los conflictos armados, el empleo juvenil, la calidad educativa, y el uso y tráfico de drogas.

Otro actor significativo en el concierto internacional que incidió en la incorporación de las juventudes en la agenda política fue la Iglesia católica. En el año 1965, durante la clausura del Concilio Ecuménico Vaticano II, el Papa Pablo VI se dirigió exclusivamente a los jóvenes del mundo, como los responsables y líderes del futuro: “sois vosotros los que vais a recibir la antorcha de manos de vuestros mayores y a vivir en el mundo en el momento de las más gigantescas transformaciones de su historia. Sois vosotros los que, recogiendo lo mejor del ejemplo y de las enseñanzas de vuestros padres y de vuestros maestros, vais a formar la sociedad de mañana; os salvaréis o pereceréis con ella” (Concilio Vaticano II, 1965).

Ya en 1985, y en el marco del AIJ, durante el papado de Juan Pablo II se realiza en Roma el Encuentro Mundial de Jóvenes, en el cual se presenta la Carta Apostólica a los Jóvenes del Mundo "*Dilecti Amici*". En este encuentro se institucionaliza la realización de las Jornadas Mundiales de la Juventud, evento que se destaca por la masiva movilización de jóvenes de todo el mundo. En 1986 se realizó la primera jornada, en 1987 se llevó a cabo la segunda en Argentina. Estas jornadas se mantienen hasta la actualidad, y se llevarán a cabo en 2023 en Portugal. La carta apostólica da cuenta de una visión adultocéntrica, en donde se ubica a las y los jóvenes en un momento de formación espiritual y ciudadano: "los jóvenes de hoy serán los responsables de la vida familiar y de la vida de las naciones, del bien común de todos y de la paz...el futuro del próximo siglo está en vuestras manos" (Juan Pablo II, 1985; s/d). En el marco de este enfoque, el documento hace hincapié en los riesgos, amenazas y peligros que la juventud deberá sortear para llegar a una futura vida adulta: "algunos de vosotros podéis sentiros tentados a huir de vuestra responsabilidad en los ilusorios mundos del alcohol y la droga, en efímeras relaciones sexuales sin compromiso matrimonial o familiar, en la indiferencia, el cinismo y hasta en la violencia" (Juan Pablo II, 1985: s/d).

Otro de los hitos globales que fue significativo para los países de América Latina en el proceso de incorporación de la juventud en la agenda pública fue la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Juventud,³ que reunida en San José de Costa Rica recién entrados los años noventa, tuvo como objetivo promover la cooperación internacional y la planificación intergubernamental como forma de profundizar las políticas públicas de juventud.

Distintos países de América Latina adhieren a la agenda de la AIJ y se inicia así un proceso de institucionalización del tema, que admite una periodización en cuatro etapas (Liguori y Beretta, 2022). La primera, coincide con la década del 80 y la declaración del AIJ que da impulso a un proceso institucional de los organismos de juventud, considerado como un momento de ingreso formal a la agenda gubernamental en varios países de la región

³ La conferencia fue la antesala de la creación en 1992 de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), que es un organismo de carácter intergubernamental.

latinoamericana. En este primer ciclo se crean las primeras estructuras gubernamentales de juventud en Argentina, Uruguay, Ecuador, Colombia y Honduras. La segunda, remite a la década del noventa en la que se consolida y profundiza la institucionalidad estatal de juventud en la región, en la que se suman las experiencias de Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Este momento se caracteriza por la impronta iberoamericana, a partir de la incidencia de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) creada en 1992, que mira la gestión de políticas de juventud emanada del Instituto de la Juventud (INJUVE) de España como modelo exitoso a ser replicado en los países latinoamericanos y caribeños. La tercera etapa, que permite advertir la conformación de estructuras estatales de juventud en la región latinoamericana y caribeña, se desarrolló entre los años 2000 y 2015 en coincidencia con la nueva agenda regional en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) y contempla los casos más tardíos de la región con la configuración de la institucionalidad de juventud en Perú, El Salvador y Brasil. Entre los principales hitos de este ciclo se encuentran la suscripción de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes en 2006; la designación del año 2008 como Año Iberoamericano de la Juventud; la realización de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno bajo el lema “Juventud y Desarrollo”; y en 2010 la reedición por parte de la ONU del Año Internacional de la Juventud, “lo que otorgó un nuevo impulso a la lógica de trabajo con juventudes en el proceso de fortalecimiento de las gestiones nacionales de juventud” (Liguori y Beretta, 2022:85). En el cuarto y último ciclo, desde 2015 hasta la actualidad, no se han creado nuevos organismos de juventud en la región, pero sí se dio una reconfiguración en las políticas a partir del denominado “giro a la derecha” y los lineamientos planteados en la Agenda 2030 y el Pacto de Juventud 2030, ambos impulsados por la ONU.

El caso argentino se adecua a este itinerario, este marco, con la emergencia de un organismo nacional de juventud en Argentina. En la transición democrática, hacia 1983, el Estado nacional trazó las líneas iniciales de los primeros mapas de políticas de juventud (Beretta et al., 2018) con la creación de áreas específicas de juventud en la estructura

gubernamental. Si bien la adhesión al AIJ se produce en pleno gobierno dictatorial en el año 1982, será “la democracia la que le da espacio a los jóvenes” (Vázquez y Liguori, 2018:18), en un contexto que propicia condiciones para apropiarse de los lineamientos y postulados vertidos por los organismos internacionales en relación a la cuestión juvenil. Con la asunción de Raúl Alfonsín en diciembre de 1983 como presidente democrático, el juzgamiento a los responsables de la dictadura militar fue sin dudas la principal orientación política de su gestión. No obstante, se destacó además en este escenario la democratización del sector educativo (Ríos y Serra, 2021), la promoción y el fortalecimiento de participación y la apelación a la civilidad y el rol de la juventud como regeneración moral, como ejes que logró incorporar en la agenda pública.

En 1984, el gobierno nacional creó el Comité Nacional de Coordinación para los Festejos del AIJ en el marco de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, en el que participaron como integrantes numerosas organizaciones juveniles y distintas áreas estatales nacionales. Sus acciones prioritarias fueron las de promover actividades junto a gobiernos provinciales entre los que se destacan además de la ciudad de Buenos Aires, las provincias de Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan, Tucumán y Misiones (Balardini y Hermo, 1996). El comité estuvo conformado por representantes de distintas áreas del gobierno nacional, de los organismos de juventud provinciales creados en Catamarca, Córdoba y La Rioja, por representantes de la ONU y más de veinte organizaciones juveniles de distintas vertientes políticas (Liguori y García, 2017). Algunas actividades organizadas por el comité del AIJ fueron la realización del Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina, el primer Encuentro sobre Políticas y Estrategias para la Participación Juvenil en América Latina; el Foro sobre Participación Juvenil en la Prevención de Uso Indebido de Drogas; los encuentros juveniles de participación y el Encuentro sobre Juventud y Voluntariado.

Pero será recién en 1986 cuando se crea una agencia específica dedicada al tema, a saber: el Área de Juventud, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En los siguientes años, la institucionalidad nacional de

juventud seguirá un derrotero de transformaciones, jerarquizaciones y desjerarquizaciones, hasta nuestros días. En el año 1987 se crea la Subsecretaría de la Juventud, que durará hasta 1989 cuando se reemplaza por la Dirección Nacional de Juventud. Al año siguiente se jerarquiza como Secretaría y en poco tiempo, también en el año 1990 por decreto se reconfigura en el Instituto Nacional de Juventud. En el año 1993 nuevamente pasa a constituirse como Subsecretaría en el marco del Ministerio del Interior hasta el año 1996 en que vuelve a ser desjerarquizada como Dirección Nacional de Juventud. En 1998 vuelve a convertirse en Subsecretaría hasta el año 2000 cuando se crea la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que funcionó hasta 2015 cuando nuevamente se convierte en Subsecretaría. Este derrotero finaliza en 2018 con la creación del Instituto Nacional de Juventud (INJUVE), primero en el Ministerio de Desarrollo Social y en el 2020 en dependencias de la Jefatura de Gabinete.

De esta forma, si bien el Estado nacional contó históricamente con un área específica de gestión de políticas de juventud, los continuos cambios fueron desdibujando su perfil, lo que marcó un itinerario signado por la inestabilidad y falta de visibilización y continuidad (Núñez, Vázquez y Vommaro, 2015).

Por otra parte, con la emergencia de la institucionalidad estatal de juventud, el Año Internacional de la Juventud supuso además la promoción de un proceso de construcción de conocimientos específicos sobre las juventudes en Argentina, especialmente desde las ciencias sociales, lo que permitió la formulación de nuevos saberes para nutrir y guiar la intervención social del Estado (Vázquez y Liguori, 2018). Así, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) cumplió un papel clave tanto por la publicación del clásico libro *“La pobreza en la Argentina”* en 1984, como por *“La juventud de la Argentina”* de 1985 considerado como el primer compendio estadístico sobre este sector, al delimitar el corte etario entre 15 y 24 años.

Los datos producidos para esta publicación fueron presentados desde la escala nacional, a excepción de cierta información desagregada para los conglomerados de Rosario,

Córdoba, Mendoza y Buenos Aires. El INDEC presentaba una fotografía de los problemas de los jóvenes argentinos a partir de su demografía, los datos en educación y ocupación; la conformación de los hogares en los que viven los jóvenes, con énfasis en el indicador de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas; cuestiones sobre enfermedades y causas de muertes jóvenes; delincuencia y población carcelaria joven y datos referidos a la participación en organizaciones de la sociedad civil (Beretta y Núñez, 2020).

Las encuestas nacionales de juventud fueron –entre 1987 y 2019, cuando se interrumpen por la pandemia de covid-19- otra herramienta significativa para la realización de diagnósticos de la situación juvenil en toda América Latina, en tanto constituyeron un mecanismo para la comprensión de un sector que las estadísticas nacionales no lograban transmitir en toda su complejidad. (Pereyra, Cozachcow y Colombari, 2022).

De esta manera, la democracia en Argentina fue sin dudas una condición de posibilidad para incorporar en la agenda pública la cuestión juvenil, emanada especialmente a partir de organismos internacionales. Con 40 años ininterrumpidos de democracia, las juventudes como cuestión pública transitó por distintos caminos, sorteando obstáculos y bifurcaciones. La construcción socio estatal de la cuestión juvenil en Argentina da cuenta de un proceso dinámico, disputado por distintos actores en diferentes escalas, en permanentes conflictos y tensiones , lo que resultó en itinerarios múltiples e inacabados. Los años de democracia que pasaron y los que están por venir abren un inmenso terreno movidizo e incierto, que incrementa la relevancia y la oportunidad para el fortalecimiento de las políticas de juventudes. Ese será el gran desafío y el camino por construir.

(*) Docente e investigador de las universidades nacionales de Rosario (UNR) y del Litoral (UNL)

Referencias bibliográficas

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

Balardini, S. y Hermo, J. (1996). *Políticas de juventud en América Latina. Evaluación y diseño. Informe Argentina*. FLACSO, OEI y OIJ.

Beretta, D. y Núñez, P. (2020). "Itinerarios de las políticas de juventudes en la ciudad de Santa Fe (1983-2019)", En *Kairos, Revista de temas sociales*. Año 24, N°45. UNSL.

Beretta, D., Cozachcow, A., Liguori, M., León, D., Pereyra, E., Colombari, B., Perozzo Ramírez, W., Benedicto, J., Gallo Díaz, L. y Jaramillo Ferro, J. (2022). "Organismos, leyes y encuestas de juventudes: hacia una cartografía latinoamericana y caribeña". CLACSO.

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

CEPAL (1985). *La juventud en América Latina y el Caribe. Plan de acción regional en relación con el Año Internacional de la Juventud*. Estudios e informes (47). Santiago de Chile: ONU.

Concilio Vaticano II (1965). Mensaje a los jóvenes. Clausura del Concilio Ecuménico Vaticano II, Libreria Editrice Vaticana.

Cortés, R. y Kessler, G. (2013). "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de Sociología* (9), 33-55.

Dávila León, O. (2000). “Política pública e institucionalidad en juventud”. En *Última Década*, 8(12), CIDPA, Chile.

Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos, El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Juan Pablo II (1985). Carta Apostólica *Dilecti Amici*, a los jóvenes y a las jóvenes del Mundo en ocasión del Año Internacional de la Juventud. Libreria Editrice Vaticana.

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

Liguori, M. y García, A. (2017). “Un papel protagónico que cumplir. Las juventudes en las políticas públicas de los ochenta en Argentina. En Vázquez, Vommaro, Núñez y Blanco (Comps.), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Ediciones Imago Mundi.

Núñez, P.; Vázquez, M. y Vommaro, P. (2015). “Entre la inclusión y la participación: una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual” en Cubides, H.; Borelli, S.; Unda Lara, R. y Vázquez, M. (comps.) *Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. CLACSO/CINDE/Universidad de Manizales.

Pereyra, E., Cozachcow, A. y Colombari, B. (2022). “Encuestas nacionales de juventud en América Latina y el Caribe. Itinerarios, sistematicidad, valoraciones y usos (1987-2019)”, *Revista Latinoamericana de Juventud*, N°16.

Ríos, G. y Serra, M.S. (2021). “Las políticas socioeducativas”, en Soldano, D. (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)*, Ediciones UNL.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid; Ministerio de las Administraciones Públicas.

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