

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD

Convocatoria 2007 – 2009

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
GOBIERNO DE LA CIUDAD CON MENCIÓN EN DESARROLLO DE LA CIUDAD

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA JUVENTUD:
Análisis de la gestión del Municipio de Quito en el período 2005-2009 respecto a la
juventud

Cristina Cevallos Rivera

Abril, 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD

Convocatoria 2007 – 2009

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
GOBIERNO DE LA CIUDAD CON MENCIÓN EN DESARROLLO DE LA CIUDAD

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA JUVENTUD:
Análisis de la gestión del Municipio de Quito en el período 2005-2009 respecto a la
juventud

Cristina Cevallos Rivera

Asesora: Ana Esteves Estefanell

Abril, 2011

Quito – Ecuador

A todas y todos los jóvenes
Que luchan por una ciudad más inclusiva.

Agradecimiento:

A Andrés por su apoyo incondicional para sacar adelante este trabajo,

A mis padres y hermanas por las palabras de aliento,

A todos mis compañeros y amigos por estar siempre ahí y aportar de una u otra manera para el desarrollo y culminación de esta investigación.

ÍNDICE GENERAL

Resumen	1
Introducción.....	3
MARCO TEÓRICO: JUVENTUD Y POLÍTICA PÚBLICA	7
El cambio de paradigmas en las políticas públicas	9
Políticas de juventud	13
Participación Ciudadana.....	22
LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO RESPECTO A LOS JÓVENES: PERIODO 2005-2009.....	29
La población joven	29
Plan Bicentenario 2005-2009	32
Acciones llevadas a cabo por el gobierno local 2005 – 2009	38
ESTUDIO DE CASO: PROYECTO “CENTRO TECNOLÓGICO DE ORGANIZACIONES JUVENILES” (CETOJ), 2007-2009	54
Ejecución del Proyecto del CETOJ	57
Proyecto CETOJ como referencia de análisis de las políticas de juventud.....	64
CONCLUSIONES.....	70
REFERENCIAS	74

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Políticas públicas de juventud	18
Tabla 2: Población joven, por grupos etarios	30
Tabla 3: Número de participantes en el proceso de construcción de la Agenda de Juventud del MDMQ en 2007.....	45
Tabla 4: Agenda de Juventud	47

Resumen

La definición de juventud es una construcción social que depende del contexto histórico en el que se hable, por lo que es un concepto dinámico que se mantiene en permanente discusión. Según lo que se entienda por juventud o juventudes, las políticas públicas van a ser aplicadas de distinta manera para responder a circunstancias específicas de los jóvenes. Sin embargo, organismos internacionales utilizan definiciones etarias, como es el caso de las Naciones Unidas que define al joven como la persona entre los 15 y 24 años de edad. Por su parte, en el Ecuador, la Ley de la Juventud (art.1) define como joven al sujeto entre los 18 y 29 años de edad. Sin embargo, en la práctica, las acciones públicas no establecen con claridad una definición de juventudes. En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra que las políticas de juventud se establecen pensando en las personas entre los 15 y 29 años de edad.

Partiendo de la discusión sobre la definición de juventudes, es importante analizar los diferentes enfoques de política pública, desde los cuales se puede entender distintos paradigmas que determinan la acción pública, así como entender la visión que se tiene de los jóvenes. En este aspecto se compara un enfoque tradicional de políticas públicas frente a otro, que da cuenta de un paradigma emergente que recurre a criterios de corresponsabilidad que recae en el empoderamiento, la participación de varios actores, la intervención con una visión de integralidad y la universalización.

El análisis se centra en la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) en el periodo 2005 a 2009, tomando en cuenta las iniciativas gubernamentales a nivel local, dentro del marco del Plan Bicentenario, entre ellas están, investigaciones, propuestas y ejecución de programas y proyectos; elaboración de planes y agendas; aprobación de ordenanzas y; activación de algunos espacios de participación de los jóvenes.

Se puede ver que la mayor parte de acciones son comprendidas desde modelos de políticas públicas tradicionales, en el que prima el asistencialismo, la homogenización y una visión adultocéntrica. Pero a la vez, se observa ciertas iniciativas o planteamientos que se podría decir son inicio de una transición a políticas de nueva generación en el que se

toma en cuenta la diversidad de los jóvenes, se reconoce sus derechos y se promueve su participación. Sin embargo, los avances a este nuevo modelo de políticas son pocos, de cierta manera por la falta de claridad, voluntad política y de institucionalización de mecanismos que las viabilicen.

A fin de entender de mejor manera la gestión del MDMQ, se toma al Proyecto de Centros Tecnológicos de Organizaciones Juveniles (CETOJ) para entender las respuestas institucionales frente a los intereses y expectativas de los jóvenes, en este caso de los Latin Kings. El CETOJ constituye un ejemplo de los alcances y limitaciones de los proyectos para juventud en el DMQ. En este proyecto participaron como actores los Latin Kings a través de la Corporación de Reyes y Reinas Latinos, y se contó con varias instituciones facilitadoras, como son la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Municipio (MDMQ), el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) y la Curia de la Arquidiócesis de Quito. Los resultados de este proyecto, permiten ver la falta de institucionalización de procedimientos, lo que obstaculiza el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos, y dejan entrever el estado de situación de las políticas públicas para jóvenes en el DMQ.

Finalmente, se llegan a conclusiones sobre las limitaciones pero sobre todo, los retos a los que se enfrentan las siguientes administraciones del gobierno local, para responder a las demandas de este importante sector de la población. En este aspecto, es necesario consolidar la institucionalización de las políticas de juventud, pasando de proyectos dispersos a políticas integrales y articuladas de largo plazo. Además, es necesario consolidar un nuevo enfoque, donde se fomente la participación de los jóvenes, pero se entienda su diversidad, desde un rol protagónico, y el reconocimiento como actores claves para el desarrollo de la ciudad.

Introducción

La población del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), de acuerdo al censo del 2001, alcanzaba 1.8 millones de personas, de las que un gran número es población joven, las personas entre 0 y 29 años de edad representan el 58,96% de la población total (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, 2008). Esto implica que las demandas para la ciudad por parte de este sector se incrementen sobre todo en el acceso a servicios básicos, en el uso de espacios públicos y en la promoción de cuestiones culturales, empleo, entre otros. Sin embargo, poco se ha hecho para responder a sus demandas, a través de mecanismos institucionalizados, y se devela la falta de atención y el desinterés de las instituciones del gobierno local para tratar el tema de forma sostenida y estructurada. Esta situación genera bajo nivel de involucramiento de los jóvenes en la solución a sus demandas provocando una escasa participación.

Este estudio pretende responder a la pregunta de: ¿cuál ha sido la gestión del municipio respecto a los jóvenes, y hasta qué punto estos se han visto involucrados en la construcción de políticas públicas en función de sus demandas e intereses? Para esto es necesario comprender las distintas miradas sobre la juventud, así como las diferentes concepciones o paradigmas que reflejan los modos de diseño e implementación de las políticas de juventud. El involucramiento de los jóvenes depende del modelo de políticas públicas que se esté aplicando, ya que este puede recaer en un modelo tradicional en el que predomina el adultocentrismo, el asistencialismo, la jerarquía, el reconocimiento de formas tradicionales de participación y un sentido de homogeneidad de pensar en la juventud. Para Balardini (2000) este enfoque revela bajo presupuesto, improvisación, intuicionismo, falta de diagnóstico, insuficiente seguimiento y evaluación de los programas, escasos de profesionales, y como lo hemos señalado anteriormente, baja o nula participación ciudadana.

O puede recaer en otro modelo de políticas como el señalado por Krauskopf, en el que se promueve “la reducción de las brechas de desigualdad con una perspectiva de equidad y la valoración del aporte cultural de las juventud al desarrollo de su

sociedad.”(Krauskopf 2005:148). En este sentido se da paso al reconocimiento de los jóvenes en su diversidad con sus distintas expectativas e intereses en el que se promueve la participación, pero además se expresa la necesidad de la institucionalización de las políticas públicas, a través de una unidad rectora, que articule las distintas acciones en base a un plan que sirva como marco orientador.

Entender en qué modelo encaja las acciones llevadas a cabo por el municipio es importante ya que permite ver el reconocimiento del gobierno local a las problemáticas de las juventudes. Poder ubicar las acciones dentro de un modelo, si bien nos permite tener claro un panorama sobre que perspectiva tienen las instituciones de la juventud, nos permitirá a la vez, conocer cual es el camino que se debería recorrer en la construcción de políticas avanzadas en el que se da paso a la inclusión de los jóvenes, pero a la vez, a una respuesta más cercana a su realidad.

Frente a este escenario y con el sentido de llegar a conclusiones que nos permitan dar luces sobre el tema de políticas públicas y juventud en el DMQ, se plantea entonces como objetivos: i) conocer la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) frente a la temática juvenil, en el periodo 2007-2009; ii) identificar el nivel de involucramiento de los jóvenes en el proceso de construcción, ejecución y evaluación de proyectos, programas y políticas en el DMQ; y, iii) determinar los factores de éxito y debilidades en la atención de los jóvenes, a través del estudio, de caso, del Proyecto Centro Tecnológico de Organizaciones Juveniles (CETOJ)¹.

El planteamiento de estos objetivos nos conduce a estudiar la planificación, los mecanismos institucionales y las acciones del Municipio del DMQ direccionadas a las demandas de la juventud. Además, se analiza el proceso de institucionalización de las políticas de juventud, así como el nivel de participación directa de los jóvenes de dichas acciones. En este marco, se verá que los jóvenes siguen siendo solo individuos receptores y no actores principales en el diseño, gestión y evaluación de las políticas.

¹ El proyecto CETOJ nace de una iniciativa de Flacso y en este se adscribe el MDMQ, debido a que los objetivos que se plantea en el proyecto son de interés del municipio. Para algunos funcionarios del MDMQ esta iniciativa fue considerada como uno de los proyectos que más apoyo recibió de la institución, aunque en el ejercicio de su rol tuvo ciertas limitaciones.

A fin de dar cumplimiento a los objetivos planteados y dada la falta de información y de sistematización de las políticas de juventud en el MDMQ, se establece una metodología de tipo cualitativo, en el que en primer lugar, se realiza una revisión bibliográfica sobre las distintas definiciones de juventud, así como del desarrollo teórico de las políticas públicas y la importancia de la participación de nuevos actores en la construcción de estas. Además, se revisa de forma exhaustiva la información disponible en el MDMQ y sobre el Proyecto CETOJ, y se desarrollan entrevistas semi-estructuradas y a profundidad con personas claves del MDMQ y del Proyecto CETOJ. En el primer capítulo se presenta el marco teórico sobre la definición de juventud, y una revisión de políticas públicas desde el análisis de los paradigmas tradicional y emergente en América Latina, así como su relación cronológica con distintos modelos de políticas. Sin embargo, es importante señalar que no se tiene por objetivo, realizar una evaluación a la gestión de la administración del MDMQ, sino que se busca ver cuáles han sido los alcances y cuáles podrían ser las perspectivas de acción para las próximas administraciones del gobierno local en el DMQ.

En el segundo capítulo, se presenta y analiza información sobre la gestión del gobierno local y sus instancias competentes, en base al levantamiento de información bibliográfica y documental, así como, de entrevistas semi-estructuradas y a profundidad a los principales funcionarios responsables del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y a jóvenes de distintas organizaciones juveniles. Además, como parte del proceso se considerarán las investigaciones realizadas por el Municipio del DMQ, así como los programas planteados en el marco del Plan Bicentenario, sobre todo los programas Quito Joven y de Participación Ciudadana. Así mismo, se revisan documentos elaborados por la Secretaria de Desarrollo Social como la Agenda de la Juventud y las Ordenanzas relacionadas. Se va a analizar las distintas iniciativas llevadas a cabo con el apoyo de distintas dependencias del Municipio como por ejemplo en el campo de la salud, educación y cultura.

En el tercer capítulo, se realiza un estudio de caso del Proyecto CETOJ, el cual nació por iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador)

y contó con apoyo del MDMQ y el INNFA y con el apoyo puntual de otras instancias. Este estudio de caso busca conocer el enfoque aplicado sobre política pública y el nivel de participación de los jóvenes. Para esto se revisa material documental y bibliográfico sobre el proyecto y se realizarán entrevistas a los responsables del mismo, así como al líder de los Latin Kings. El análisis de este proyecto permite entender el accionar del Municipio del DMQ frente a las nuevas expresiones de la juventud.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las distintas conclusiones del estudio, sobre la gestión de políticas públicas del MDMQ respecto a la juventud, y se señalan recomendaciones para la gestión desde el gobierno municipal.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO: JUVENTUD Y POLÍTICA PÚBLICA

Para hablar sobre la política pública respecto a la juventud y su aplicación en la gestión municipal es necesario, en un primer momento, conocer las distintas definiciones que existe sobre juventud, así como los elementos que inciden en su definición, para luego entender los enfoques de políticas públicas y sus tendencias en América Latina y el Ecuador.

Para Bordieu, la definición de la juventud es una construcción social que está dada por un contexto social y económico definido por el poder, y que se va transformando con el tiempo. Por lo tanto para hablar de la definición de la juventud es necesario tomar en cuenta otras cuestiones socio culturales y económicas. “Las clasificaciones por edad (y también por sexo, o, claro, por clase) vienen a ser siempre una forma de imponer límites, de producir un orden en el cual cada quien debe mantenerse, donde cada quien debe ocupar su lugar”. (Bordieu, 2002:164)

Sergio Balardini comparte la misma posición que Bordieu, para él la juventud “es un producto histórico resultado de relaciones sociales, de poder y de producción relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social. La juventud es un producto de la sociedad burguesa, de la sociedad capitalista, antes la juventud no existía... es un producto histórico que deviene de las revoluciones burguesas y del nacimiento y desarrollo del capitalismo” (Balardini, 2000:12)

En este caso, para Balardini, el concepto de la juventud depende del contexto histórico en el que se ubique, en el que se dan distintas concepciones y se establecen también como punto de partida de distintas políticas ya sea en el campo social, político o económico. Por lo tanto, el concepto de juventud se adscribe a distintas concepciones, y da paso a distintos fundamentos de política pública. A la juventud se la ha mirado de diferentes maneras, por ejemplo como la etapa final de la infancia, como una cuestión etaria

(un periodo en el ciclo de vida), en relación a los estudiantes, al campo laboral, a la juventud rural², e incluso se podría hablar de juventudes.

La definición de las juventudes es un concepto que está relacionado a “jóvenes que han adquirido cierta condición juvenil. Esta diferenciación, en tiempos de la llamada posmodernidad, se relaciona con una fuerte impronta individualizante, por lo tanto, con el narcisismo y la competencia” (Balardini 2000:19). El pensar en juventudes se enfrenta a dos escenarios, el primero que tiene que ver con el multiculturalismo en el que se cruzan elementos identitarios, culturales y de consumo y; el segundo, a discriminaciones simbólicas, autoritarias y excluyentes. Para Francisco Cevallos (2003) no se puede hablar de una sola juventud, sino que se debe pensar en términos de las juventudes, a fin de hacer explícitas sus diferencias. Esta propuesta parte del reconocimiento de que los jóvenes no son un grupo homogéneo y por lo tanto se debe reconocer y atender su heterogeneidad, la cual se basa en la diversidad cultural e identitaria de los diversos grupos juveniles (Francisco Cevallos, 2003:5).

Entendiendo a la definición de juventud como una construcción dinámica, Abramo señala que: “la noción de juventud es sociablemente variable. La definición del tiempo de duración, de los contenidos y significados sociales de esos procesos se modifica de sociedad en sociedad y, en la misma sociedad, a lo largo del tiempo y a través de sus divisiones internas” (Abramo, 1994. En Intriago, 2007: 19). Es así que no se puede tener una conceptualización homogenizante que defina la juventud como una sola, sino que es necesario entender las dinámicas que la definen en cada contexto, como son la edad, cultura y comportamiento, relaciones de poder, identidades, entre otras. Por lo que la definición de juventud está en continua discusión y depende del contexto por el que transitan las sociedades. Además, hay que tomar en cuenta que los acercamientos conceptuales también varían según la rama que lo trate y los fines de estudio que se tenga, lo que incluye a la psicología, la medicina, la demografía, la sociología, la antropología, la economía, entre otros.

² Para Durston, “los jóvenes en el campo están en una etapa de vida en la cuáles desarrollan un pensamiento estratégico, y durante ella tomarán muchas de las decisiones que determinarán el tipo de vida adulta que alcanzarán más adelante” (Durston, 1996. En Cevallos, 2003)

Ante la dificultad de identificar con claridad la definición de juventud como construcción social, se puede recurrir a definiciones etarias utilizadas por organismos internacionales. Si bien estas definiciones son limitadas, ya que plantean la homogenización de la juventud, y no reconocen las distintas dinámicas sociales, permiten centrar los estudios de manera que puedan ser comparables. La Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) a través de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud define como joven a la persona entre los 15 y 25 años de edad. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, sitúa el rango de edad entre los 15 y 24 años y ha sido utilizado desde 1985 con la celebración del Año Internacional de la Juventud.

La definición de juventud como la edad comprendida entre los 15 y 24 años, ofrece, pese a algunas limitaciones, cierta utilidad estadística, así como la conveniencia práctica de contar con una herramienta analítica definida para examinar las complejas redes de diferencias regionales y nacionales. (Dabezies y Rodríguez 1990: 52)

Ahora bien, las definiciones etarias se utilizan, también, en la legislación nacional. En el caso ecuatoriano la Ley de la Juventud, define como joven “a todas las personas comprendidas entre 18 y 29 años de edad” (Ley de la Juventud, 2001:1). Sin embargo, como se analiza, más adelante, no hay una definición de juventud en base a la cual se establezcan las políticas de juventud, lo que es una consecuencia más de las limitaciones que estas políticas muestran.

Es importante recalcar que la definición de juventud refleja el entendimiento que se tiene de esta y su inclusión en la sociedad, y por ende define las acciones desde las instituciones. Más allá de plantear una definición de juventud, que no es parte de los objetivos de este estudio, es importante analizar las distintas miradas en relación con la formulación de políticas públicas.

El cambio de paradigmas en las políticas públicas

Según Lahera, las políticas públicas son “formas de intervención de y/o programas de acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos” (Lahera, 2002:13). Es así que las políticas públicas se basan, en rasgos generales, dentro de un

marco orientador de un sistema de acciones, en el que confluyen distintos intereses y en el que se articulan las instituciones del Estado y la sociedad.

En este marco es importante diferenciar a las políticas sociales, como aquellas políticas públicas que buscan crear y garantizar las condiciones de vida de la población y la equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación. (Ziccardi, 2007:8). Por su parte, la política de juventud se puede entender como “[...] toda acción que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al periodo vital juvenil, como así también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados.” (Balardini, 1999a. En Dávila y Silva, 1999: 5)

A fin de entender el enfoque que han tenido las políticas públicas, y en especial las políticas sociales y las de juventud, es necesario tomar en cuenta los fundamentos de dos paradigmas, tradicional y emergente. Si bien, el objeto de este estudio no es la discusión teórica detrás de las distintas miradas de la política pública, si es necesario entender el proceso de transición entre estos paradigmas para entender las acciones o inacciones que se han dado desde las instituciones del Estado respecto a la juventud.

Paradigma tradicional

Dentro de este paradigma la visión de políticas sociales refleja de manera general la visión de las políticas públicas, las cuales están vinculadas a una visión neoliberal que establece la articulación entre el Estado y la sociedad con el mercado. Su campo de acción se rige bajo un sistema centralizado de gestión, es decir, parte de una participación institucionalizada desde el gobierno central sin dar énfasis a lo local, en el que tampoco hay interlocución con otros actores, lo que implica una baja articulación con la sociedad civil.

Es decir “las políticas sociales, durante la década del noventa, resultaron en un conjunto de acciones aisladas, focalizadas, de carácter asistencial y sin una proyección de inclusión integral de los sectores más vulnerados” (CNPS, 2006: 16). La focalización de las políticas sociales no permitió articular una respuesta integral a los problemas estructurales

de marginalidad social, sino que buscaba respuestas parciales, con un criterio compensatorio (Ponce, 2008).

Dentro del campo de la juventud, este enfoque comúnmente ha trabajado de manera sectorizada, con escasa articulación y coordinación entre actores, y poca participación e involucramiento de los jóvenes. Además, la gestión ha sido conducida con una visión adultocéntrica, en el que se enfoca a la etapa juvenil como un problema y a la vez, como una etapa de preparación. Así mismo, Balardini (2000) señala que este enfoque revela bajo presupuesto, improvisación, intuicionismo, falta de diagnóstico, insuficiente seguimiento y evaluación de programas, escasos de profesionales, y como lo hemos señalado anteriormente, baja o nula participación ciudadana.

Por estas razones, que forman parte de las críticas a este paradigma se da el surgimiento de demandas de otro tipo de acciones entendidas como un salto institucional que implicaría: una coordinación de políticas y programas, integralidad y universalidad de las acciones, un mayor involucramiento de varios actores a nivel local, la posibilidad de la elaboración de un plan consensuado y un amplio involucramiento de la participación juvenil (Balardini, 2004).

Paradigma Emergente

Este salto institucional y conceptual, implica el apareamiento de un nuevo paradigma, con un modelo basado en derechos, y que por lo tanto plantea la universalización de las políticas. Esto a la vez, implica la aparición de nuevas formas de participación en las que se promueve una reivindicación de una organización horizontal y el impulso de redes.

El concepto de universalidad “implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven. Como tal, dicho principio busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar. (Machinea, 2004: 18)

En la gestión de las políticas públicas, se plantea modelos participativos como nueva forma de gestión local pero que a la vez, considera la necesidad de contar con un control social, monitoreo y evaluación de resultados. Según Brugué y Goma, este enfoque

desmorona las jerarquías de gobiernos “para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones.” (Brugé y Gomá 1998:19)

Es así, que en las políticas de juventud el repensar de manera integral permite dar paso a la búsqueda de igualdad e integración social, marcado por la garantía de derechos en la implementación de políticas. Sin embargo, existen posturas como la de Ziccardi (2004), que recomiendan combinar políticas con criterios universalizantes y focalizadas, que si bien busquen resolver problemas puntuales de sectores específicos (de atención prioritaria), también actúen de forma integral y estructural. Hablamos entonces de un accionar universalista pero que tome en cuenta características particulares de vulnerabilidad.

En este contexto se da paso a iniciativas que promueven el desarrollo y la integración de los jóvenes en la sociedad, promoviendo la equidad social y el cumplimiento de los derechos de ciudadanía. Por lo tanto hablamos de la necesidad de un Estado con enfoque social, que permita dar solución a los problemas con criterios de integralidad, flexibilidad y equidad.

Desde la perspectiva de un trabajo realizado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) de lo que se trata es que:

Desde una óptica alternativa a la predominante en las últimas décadas, los [y las] adolescentes y jóvenes debieran ser considerados en una doble perspectiva: como destinatarios de la oferta de servicios (en la educación, en salud, etc.) que se brinden desde políticas públicas a los efectos de enfrentar las diversas formas de exclusión social, fomentando la concomitante integración de los mismos a la sociedad, y a la vez, como actores estratégicos del desarrollo, participando protagónicamente de la implementación de todas aquellas políticas públicas que requieran el involucramiento activo de la comunidad y de recursos humanos calificados y dispuestos a impulsar decididamente la construcción de sociedades más equitativas y democráticas (CELADE, CEPAL y OIJ, 2000 :15).

En la sociedad actual este nuevo paradigma se pone en juego con contenidos que hacen referencia a la democracia, medio ambiente, ecologismo, derechos sexuales, equidad de género, derechos humanos, feminismo, entre otros derechos. Además, se podría decir que este enfoque da lugar a la reconstrucción de lo que se entiende por políticas públicas, ya que como lo indica Pablo Paciello se entendería a la política pública como “el conjunto de programas, proyecciones y acciones llevadas adelante en forma coordinada entre los

organismos gubernamentales y las distintas formas de expresión de la sociedad civil organizada” (Paciello, 2004:48).

Teniendo en cuenta estas reflexiones sobre cómo se reflejan las políticas públicas según el paradigma, a continuación se profundiza en la evolución que se ha tenido en el campo específico de las políticas de juventud.

Políticas de juventud

Para poder entender el camino que ha transcurrido en las políticas de juventud, es necesario tener presente lo afirmado por Balardini: “dependiendo del concepto de juventud que uno tenga en mente van a devenir distintas éticas, van a definirse distintas políticas de juventud, va a considerarse al sujeto (y va a ayudarse a constituirlo) en direcciones sociales, políticas y culturales diferentes” (Balardini, 2000:24). Así mismo Abad, siguiendo la línea de Bordieu y de Balardini señala que: “las políticas públicas son opciones que se toman frente a un problema político de acuerdo con la ideología de las clases dominantes acerca del cambio social” (Abad, 2002: 9). Por lo tanto es necesario insistir en que las políticas de juventud, dependen de un contexto y son el reflejo de las distintas lógicas de acción y formas de comprensión que las instituciones tienen sobre la juventud.

Con esta aclaración, vamos a tomar en consideración la lectura que hace Miguel Abad (2002) sobre los modelos o enfoques de políticas públicas en América Latina, las cuales consisten en cuatro temporalidades, en las que coincide con Krauskopf (2005) y Balardini (2000). Posteriormente, se revisará los aportes de Rodríguez y Krauskopf sobre las políticas de nueva generación, donde se considera al joven como sujeto de derechos y actor estratégico de desarrollo.

Para Abad el primer modelo de políticas de juventud se basó en la ampliación de la educación y el uso del tiempo libre (1950-1980). En estas políticas se entiende a la juventud como la etapa de preparación y transición al mundo adulto. En este caso, la educación es la mayor oferta programática, y consiste en la ampliación de la cobertura de educación primaria y media, además de la ampliación de la educación universitaria a la clase media y, el fomento del uso de tiempo libre a través de actividades de tipo deportivo, cultural y

recreativo. De esta manera los jóvenes eran comprendidos como estudiantes. En forma adicional, aparecen servicios de salud para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, sin embargo, no se integró a aquellos jóvenes en situaciones de exclusión social.

Para Balardini, este tipo de políticas son homogéneas y, a la vez no incorporan a los sectores de bajos recursos económicos. “Van a ser las nuevas necesidades de la sociedad burguesa las que empujan al nacimiento de este nuevo sistema escolar, porque vamos a necesitar individuos con una cierta calificación y formación para que puedan integrarse con algún éxito en las nuevas estructuras, las fábricas, en los nuevos sistemas productivos” (Balardini, 2000: 19).

Un segundo modelo de políticas, que plantea Abad, es el control social de sectores juveniles movilizados (1970-1985). Según Abad, el contexto de estas políticas es la guerra fría la cual definió dos modelos: primero, los liberalismos democráticos, con economías capitalistas y segundo regímenes estatales de partido único con economías socialistas. Esto a nivel mundial da paso a la radicalización revolucionaria de los movimientos estudiantiles en busca de la emancipación económica y social, demandando una profundización de la democracia y la redistribución equitativa de los recursos. Para Balardini (2000), esta época provoca también una capacidad de organización de los jóvenes, en un contexto de radicalización política e ideológica provocando que los jóvenes se organizaran masivamente. Este tipo de organización era dada en forma de militancia, con disciplina, con jerarquía en el que prima una visión adultocéntrica. Aquí las políticas aparecen como formas de control, que en ocasiones implicaban restricción de libertades civiles. Las políticas de juventud, se convierten en medidas de control social ya que los jóvenes eran considerados elementos riesgosos para la sociedad, debido al resurgimiento de los movimientos sociales frente al contexto social y político.

El tercer enfoque es el de enfrentamiento de la pobreza y la prevención del delito (1985-2000). Para Abad, este modelo de políticas públicas aparece con la crisis de la deuda externa y del sistema económico, reformas estructurales del Estado y disminución del gasto social. Esto genera grandes problemas, ya que se visibiliza otro sector de jóvenes, no asociados al imaginario de estudiantes, que demandaban atención del Estado y se

agrupaban en pandillas, bandas, etc. Sus reivindicaciones se manifestaban con protestas, vandalismo o acciones delictivas. Las políticas que emergieron en ese tiempo trataron de contener estos rebrotes.

Para Balardini (2000), este enfoque es denominado de riesgo y se plantea con una perspectiva de focalización, en el que se reconoce las diferencias sociales y se da una intervención por parte del Estado con una visión paternalista y clientelar, a través del acceso a servicios, así como, asistencia en alimentación, salud y creación de elementos transitorios. Krauskopf (2004) señala así mismo, que las políticas que se plantean son sectoriales y compensatorias y tratan contrarrestar el déficit, el riesgo y las transgresiones. Se concibe entonces a la juventud como la etapa de transición, que se expresa como un problema que puede alterar el orden social, en este caso, se plantean a la vez, programas de seguridad ciudadana enfocadas a la población joven considerados como sujetos excluidos y propensos a cometer actos delictivos.

Para Abad, un cuarto modelo de políticas, es el de inserción laboral (1990-2000). Estas políticas se desarrollan en el marco de un crecimiento económico y estabilidad macroeconómica, donde los jóvenes son considerados como actores estratégicos de desarrollo económico y social, en base a la importancia que implica para la formación de “capital humano” y a la posibilidad de inserción laboral de los jóvenes debido a la capacidad de adaptación a nuevas formas de organización laboral, lo que constituye un elemento importante en la transformación y el crecimiento económico. En este caso Balardini (2000) señala que, estas políticas prestan atención a los jóvenes con el objetivo de ser introducidos al sistema productivo, para reconocerlos como juventud trabajadora.

Para Abad estos cuatro modelos de políticas tienen un enfoque integracionista, que facilita a los jóvenes la transición a la etapa adulta. Sin embargo, hay que señalar que a la par de estos modelos que presenta Abad, en los años 90 la sociedad empieza a sufrir una transformación que tiene que ver con una crisis de las instituciones que trataban de homogenizar a la juventud desde una perspectiva adulta, y esto se debe primordialmente a que el joven se presenta con autonomía individual, madurez mental y física, emancipación emocional, nuevas perspectivas económicas y precocidad en la sexualidad, a la par de

transformaciones sociales, culturales y económicas que definen una nueva estructura familiar, un debilitamiento de la fuerza política de los movimientos estudiantiles y el desapego de los valores tradicionales, todos estos cambios como efecto a un nuevo contexto de globalización.

Balardini (2005) señala, que el interés de los jóvenes también empieza a transformarse, planteando la defensa por el medio ambiente, los derechos humanos, los derechos sexuales y reproductivos y la causa indígena. Además, buscan acciones inmediatas frente a sus necesidades. En este aspecto sus demandas no son expuestas por las vías tradicionales o formales, sino más bien plantean una participación con otras expresiones visibles y tangibles.

Además Balardini (2005) señala que los jóvenes en los años 60 y 70 se organizaban de manera de militancia, con una disciplina y jerarquía en el que trasciende los discursos y las ideas; mientras que en los 90 la participación sale de esquemas formales y se plasma en organizaciones no tradicionales, en el que se convoca a lo lúdico y a la praxis de proyectos concretos. Es decir la participación de los jóvenes pasa de organizaciones representativas y burocratizadas a un nuevo enfoque de redes vinculantes y flexibles, coordinaciones transitorias y movilizaciones coyunturales. Esta posición es compartida por Reguillo indicando que:

Las formas de organización han cambiado aceleradamente, de los cuadros de partido, de las células guerrilleras, de las organizaciones estudiantiles, de los bloques sindicalistas, han ido transformando hacia formas fluidas, itinerantes, intermitentes, que los vuelve más temibles, pero al mismo tiempo, más vulnerables” (Reguillo, 2003:2).

Krauskopf comparte esta posición, al señalar que “las transformaciones económicas, institucionales y poblacionales introducen nuevas condiciones para la orientación de políticas en el ámbito social” (Krauskopf, 2003:147). En este caso las instituciones del Estado intentan responder a estas nuevas situaciones con enfoque participativo en la construcción de políticas de juventud, reconociendo a los jóvenes como sujetos claves, que en este caso la autora lo denomina como políticas avanzadas.

Las políticas avanzadas de la juventud abandonan el enfoque adultocéntrico del periodo juvenil y se orientan a la formación de capital humano y social, la

reducción de las brechas de desigualdad con una perspectiva de equidad y la valoración del aporte cultural de las juventudes al desarrollo de su sociedad.(Krauskopf 2005:148)

Estas nuevas políticas comprenden al joven como sujeto de derechos y a la par, con una nueva concepción de ciudadanía, la ciudadanía juvenil. Para Reguillo, la ciudadanía juvenil no debe reducirse a una cuestión social, sino que los involucra como sujetos de derechos políticos.

Los jóvenes se sienten ciudadanos al hacer cosas; al decidir cuáles son las causas en las que quieren involucrarse; al expresarse con libertad a través de distintos lenguajes; al juntarse con otros en una lógica de redes y de flujos cambiantes más que a través de organizaciones; cuando experimentan su cuerpo como territorio autónomo“. (Reguillo, 2005:18)

Por lo tanto, es indispensable pensar en los sujetos como actores para lo cual se debe entender las expresiones culturales de los jóvenes, fortalecer los espacios de expresión juvenil, y atender la lógica de la vida cotidiana, ya que esto permite ver sus críticas y demandas y, a la vez, abrir un campo de acción para ejercer una ciudadanía.

En esta concepción de sujetos de derechos, Krauskopf da un paso más allá, y habla de los jóvenes como actores estratégicos de desarrollo como un enfoque de transversalidad y equidad, para la autora “se sientan las bases para el desarrollo de políticas de juventud incluyentes, como parte de la implementación del paradigma de ciudadanía juvenil” (Krauskopf, 2005:150). Este enfoque busca mejorar las condiciones de vida de los jóvenes pero también las articula con su participación directa como un instrumento para el desarrollo humano. Esta posición es compartida por Rodríguez, quien menciona:

El enfoque [...] de la juventud como actor, donde el punto de base es entender que los jóvenes son actores estratégicos de desarrollo. Desde este ángulo las políticas públicas de juventud procuran articular iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, con otras centradas en el fomento de su participación activa en todas las esferas de la sociedad. [...] El enfoque prioriza, por tanto, la participación juvenil en políticas y movilizaciones públicas, tales como campañas de alfabetización, iniciativas de combate a la pobreza, entre otros.” (Rodríguez, 2004:278)

En este escenario se empieza a configurar un nuevo sentido de la juventud, entendiendo la noción de juventudes, donde la juventud deja de ser vista como una etapa de transición para llegar a ser adulto con una visión homogénea, y se da un nuevo sentido en el

que el joven se configura como sujeto de derechos con todas sus particularidades, su diversidad e individualidades. Al considerar a los jóvenes como actores con identidades, se constituye una oportunidad para la sociedad, que acompaña a las nuevas concepciones de ciudadanía. Se plantea la generación de políticas con una participación inclusiva, es decir que deben ser consultadas y validadas por las juventudes y por otros actores sociales.

Así la gestión local empieza a tomar en cuenta al joven en su diversidad, además de considerar diferencias de etnia, género, clase social, opción sexual, y cosmovisión, ya que son factores que permiten ver sus demandas, su visión de la participación en procesos sociales y participación en la formulación de políticas públicas, reconociendo las nuevas sensibilidades y expresiones. Para Krauskopf (2003) las políticas públicas empiezan a buscar la participación juvenil, la eficiencia de la gestión y la transparencia de las acciones emprendidas. En la siguiente tabla, se puede notar la evolución de los modelos y sus campos de acción, desde la perspectiva de la autora.

Tabla 1: Políticas públicas de juventud

VISIÓN DE LA JUVENTUD	POLÍTICAS	PROGRAMAS
Transición a la adultez Etapa de preparación	Orientada a la preparación para la adultez Extensión de la cobertura educativa, tiempo libre, sano y recreativo, servicio militar.	Universales Indiferenciados Aislados Baja cobertura
Riesgo y trasgresión Etapa problema para la sociedad	Compensatorias Sectoriales (predominantemente salud y justicia) Focalizadas	Asistencialidad y control de problemas específicos Relevancia a juventud urbano popular Dispersión de las ofertas
Juventud ciudadana Etapa de desarrollo social sujeto de derechos	Articuladas en política pública intersectoriales Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos.	Integrales Participativos Extensión y alianzas Equidad y no discriminación Transversalidad institucional
Juventud: actor estratégico del desarrollo Etapa de formación, aporte cultural y productivo	Articuladas en política pública intersectoriales orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y cultural, desarrollo de capital social.	Enfrentamiento de la exclusión Aporte juvenil a estrategias de desarrollo Expresión artística y cultural

Fuente: Krauskopf (2003)

Según Krauskopf (2003: 15) este nuevo paradigma tiene seis factores que contribuyen a un nuevo enfoque de políticas públicas:

1. Lo social constituido en un factor importante en la agenda pública;
2. El crecimiento de la población joven provoca la inversión en la juventud y su concepción como actor estratégico;
3. Nuevos esquemas de capacitación y nuevas rutinas institucionales;
4. Los Estados enfrentan nuevos modelos de institucionalidad y generan situaciones favorables para la construcción de políticas para la juventud;
5. El avance de enfoque de derechos humanos tanto individuales como colectivos; y,
6. La evolución de políticas de juventud incorporan nuevas iniciativas y planteamientos.

En este aspecto Rodríguez señala que, un nuevo modelo o enfoque de políticas públicas de juventud tienen que cumplir con ciertos criterios básicos:

Las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes como destinatarios de servicios y actores estratégicos de desarrollo, es decir, con una participación activa en los procesos de desarrollo; deberían involucrar a un mayor número de actores; deberían fomentar las redes; deberían desarrollarse en un contexto de descentralización dando prioridad a una base local; deberían actuar tomando en cuenta la heterogeneidad y las particularidades de los jóvenes; deberían incluir la participación de los propios jóvenes en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos, programas y políticas; deberían contar con una perspectiva de género; deberían sensibilizar a los tomadores de decisiones. (Rodríguez, 2004: 73)

Para Rodríguez, esto implica dejar de considerar a los jóvenes como beneficiarios y entenderlos como sujetos activos para el desarrollo, en este aspecto es necesario perder la visión que considera a los jóvenes como un problema y considerarlos más bien como grandes aportantes para la solución de los mismos. Esto implica que en la solución y en el tratamiento de las soluciones se involucra nuevas temáticas que son de interés de los jóvenes y nuevos actores, es decir, se promueve la interlocución de actores como el Estado, la sociedad civil y otros actores sociales, sobre todo en el diseño y la planificación de políticas de juventud.

Con el fin de entablar nuevas relaciones entre los jóvenes y las instituciones, se requiere contar con una rectoría y una política clara con un enfoque integral que promueva

la participación de los jóvenes con capacidad de empoderamiento. Esto lleva al mismo tiempo a fortalecer un sistema democrático, ya que está ligado a una nueva forma de pensar la institucionalidad.

Se hace evidente que sin las juventudes no es posible la democracia, el desarrollo equitativo y la cohesión del Estado. Para enfrentar el desafío de construir sociedades inclusivas es necesario contar con legislación, políticas públicas e institucionalidad orientadas al pleno reconocimiento de las capacidades y derechos de las juventudes y las medidas necesarias para su cumplimiento (Krauskopf, 2005:142).

Reguillo (2003), reafirma la importancia del rol que cumplen las instituciones del Estado, ya que estas deben comprender las nuevas expresiones de los jóvenes, lo que implica dar un giro a la idea de que los jóvenes deben adaptarse a los mecanismos formales establecidos. Por lo tanto, las instituciones si bien deben analizar los roles, el interés y las capacidades institucionales, a la par, deben estar en la capacidad de comprender las nuevas expectativas que van teniendo forma en la juventud.

Así mismo el Estado enfrenta retos como, abrir espacios de debate en el que los jóvenes puedan participar sin necesidad de contar con un aparato organizativo, en el que puedan expresar sus demandas, dar a conocer sus nuevas expresiones culturales, es decir, el Estado se enfrenta a la necesidad de dar apertura a las condiciones para que los jóvenes puedan ejercer una ciudadanía. De igual manera el Estado, debe contar con una política clara, la cual es necesaria para brindar un marco orientador, que evite la generación de acciones dispersas y desarticuladas. En este caso, las políticas deben recoger las distintas iniciativas de los sectores y conjugarlos con una visión integral. De esta manera lo reafirma Krauskopf, “la política de juventud es el principal instrumento de referencia de un sistema de acciones dirigidas a la juventud, en el que existen múltiples componentes que dan cuenta de esta orientación común”. (Krauskopf, 2005:143).

Tanto para Dávila y Silva (1999) como para Krauskopf, es necesario pensar en intervenciones sistemáticas, para consolidar las agendas con una visión integral apoyadas por un marco legislativo. “La meta de la política pública de juventud consiste en ser el marco articulador de las políticas y la legislación nacional, para propiciar y concretar en un

plan de acción el abordaje de los temas relacionados con las personas jóvenes de manera integral, estratégica y palpable” (Krauskopf, 2005:143).

Así mismo, es indispensable para la sostenibilidad de las políticas, la existencia de una unidad rectora que permita articular esfuerzos de otros actores institucionales, con una mirada programática y técnica que permita dimensionar a largo plazo y dar un tratamiento a todo lo relacionado con la temática juvenil. En este caso Contreras señala que: La existencia de una política pública de juventud sin una necesaria institucionalidad pública en materia de juventud, no es algo sustentable en el tiempo” (Contreras, 1999: 137. En Davila y Silva, 1999:7). Para Davila y Silva es indispensable contar con una estructura específica, para ellos “se hace necesario y urgente que exista al interior de los municipios una estructura que dé cuenta del tema juvenil” (Dávila y Silva, 1999: 7).

Otra de las condiciones importantes, que hay que considerar, según Grassi, es el hecho de que cuando hablamos de políticas en el que se promueve la participación, estamos a la vez hablando de fomentar la integración social a través del mutuo reconocimiento, “la integración social solo puede entenderse como coparticipación, reciprocidad de prácticas y mutuo reconocimiento de sujetos que se identifican con y como semejantes en la construcción de la sociedad como comunidad política” (Grassi, 2008: 59).

Por lo tanto, los nuevos modelos de políticas hacen énfasis en un plan de acción que permita designar y articular a entes responsables y destinar recursos de forma sistemática, además debe contar con un discurso de juventud que deje afuera cualquier tipo de exclusión y adultocentrismo y, se encuentre garantizado por un marco normativo. A la vez, propicia la interlocución con otros actores, con los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación, con una estructura institucional que facilite la planificación y ejecución de políticas de juventud, así como promover la participación de los jóvenes y el ejercicio de sus derechos con el objetivo de ser cogestores en el cumplimiento de sus expectativas, articulando a otros actores con la posibilidad de creación de redes³.

³ Para Rodríguez: “las políticas públicas de juventud deberían operar sobre la base del fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen, como una forma concreta de poner en práctica la concertación aludida”. (Rodríguez, 2004: 73).

Participación Ciudadana

El diseño e implementación de políticas de juventud desde una nueva mirada de las juventudes, requiere de la profundización de procesos y mecanismos de participación ciudadana. La participación está concebida como: “la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas” (Ziccardi, 2008:67), lo cual implica que:

La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que existe el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia (Ziccardi, 2003:3).

La importancia de la participación ciudadana recae en el hecho de que es un elemento del ejercicio de los derechos de los ciudadanos, por lo que su ejercicio da paso a soluciones sobre situaciones de exclusión o de aislamiento, lo que en el caso de jóvenes conlleva a que pasen de una situación de “beneficiarios” de la política a ser actores activos en la formulación e implementación de dichas políticas. Como lo plantea Ziccardi “la participación es un requisito del buen gobierno-honesto, eficiente y democrático y del ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones ciudadanas”. (Ziccardi, 2003:18)

Bustelo señala que América Latina se enfrenta fundamentalmente a tres problemas: la desigualdad social, la vulnerabilidad de estratos poblacionales y la exclusión social. Frente a esto plantea que “los derechos sociales⁴ son la puerta de entrada para construir ciudadanía”, en este aspecto la democracia participativa es el espacio más apto para luchar por esos derechos y expandir la ciudadanía. En otras palabras, “es considerar a los derechos sociales como parte del proyecto de construcción de una democracia participativa y la política como instrumento de su realización” (Bustelo, 1998:13).

Reguillo señala que la ciudadanía “es una categoría clave que se levanta precisamente como una mediación que por un lado, define a los sujetos frente al Estado nación y por el otro, define a los sujetos frente a los poderes del Estado” (Reguillo, 2003:3). Se presenta por lo tanto un conjunto de garantías sociales que busca equilibrar las inequidades y desigualdades sociales. Por su lado, Francisco Cevallos señala que

⁴ Los derechos sociales, son conocidos también como los derechos de tercera generación, que surgen como una forma de contrarrestar la desigualdad social a raíz de un desarrollo económico.

“ciudadanía es un proceso complejo de prácticas y valores de los ciudadanos, así como de acciones institucionales y de Estado, para la garantía (o violación) de derechos individuales o colectivos” (Cevallos, 2003:11),

Cuando hablamos de ciudadanos hacemos referencia al ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, y cuando hablamos respecto a los jóvenes, hacemos referencia a una reactivación de su condición de ciudadanos en el que se enmarcan todos estos derechos, como una demanda a la sociedad, pero a la vez, como la posibilidad de convertirse en actores activos en el desarrollo de la sociedad, es decir, los jóvenes pasan de ser sujetos excluidos a un rol protagónico de inclusión social bajo la premisa de igualdad. Para Berreta y Verdi:

La convocatoria a iniciar un proceso de reflexión también insta a reconocer a los y las jóvenes como sujetos de derechos, para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Un sujeto que no sólo demanda, pide, denuncia sino que también proyecta, propone, enuncia y participa. Es decir un sujeto que reconoce y ejerce sus derechos individuales, políticos, sociales y económicos. Su puesta en práctica no hace referencia solo a la legitimación de un derecho sino que es a la vez la interpelación al ejercicio de la responsabilidad de los mismos jóvenes. (Berreta y Verdi, 2005:6)

Miguel Abad, convoca a pensar en una ciudadanía que tome en cuenta la condición juvenil, que hace referencia a un reconocimiento de sus derechos con nuevos sentidos, percepciones, expresiones, representaciones, con sus nuevas subjetividades, y nuevos discursos. La ciudadanía en el caso de los jóvenes, se plantea fuera de los esquemas paternalistas y adultocéntricas y se construye con una participación activa a través de organizaciones sociales, en nuevos espacios democráticos e incluso en las calles.

Pensar entonces en los nuevos enfoques de políticas públicas de (con, para, y desde) jóvenes, implica pensar en la configuración de un nuevo sujeto que tiene capacidad de participar e incidir en la formulación y ejecución de las políticas, provocando a la recurrencia de una condición de ciudadana, como el ejercicio de sus plenos derechos. “Avanzar la ciudadanía en América Latina equivale a la agenda de la igualdad, lo que significa progresar en los derechos sociales que implican sujetos-actores de ciudadanía”. (Bustelo, 1998: 9)

Para activar los procesos de participación en la construcción de políticas públicas es necesario generar nuevas formas de acción gubernamental donde se planteen nuevas relaciones con la ciudadanía cambiando los modelos de gestión, es decir, la idea de la participación es lograr una cogestión entre entidades gubernamentales y la sociedad civil.

El proceso de formulación de políticas públicas involucra la participación de múltiples actores políticos, sean estos actores estatales y del régimen político (presidentes, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, líderes de partidos) como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores actúan en diversos escenarios que pueden ser formales o informales. (Filgueira, Repetto, Papadopoulos: 2006:6)

Para dar paso a este involucramiento es necesario la creación de espacios y mecanismos de participación⁵. Así también, según Ziccardi (2007) la participación requiere de un marco legal que promueva la participación por la vía institucional⁶. En un segundo aspecto, la participación busca que todos los actores involucrados formen parte tanto con voz como en voto en la toma de decisiones de las instancias competentes, es decir, más allá de la participación lo que se plantea es la incidencia. Se refiere también, a un ejercicio de los derechos democráticos que tiene que ver con los derechos civiles, políticos y sociales⁷ haciendo énfasis en la necesidad de una cultura democrática en todos los ciudadanos para el ejercicio cotidiano de derechos.

Como último aspecto, hay que tomar en cuenta que para establecer los espacios de participación se deben activar mecanismos de participación. Esto tiene que ver con las formas y los instrumentos, los cuales deben ser eficaces, eficientes e incluyentes, para priorizar demandas, estrategias de movilización, gestión de recursos técnicos y económicos, deliberación y el involucramiento y corresponsabilidad de todos los actores.

⁵ Para Ziccardi (2003) los mecanismos de participación pueden ser: la consulta pública como el plebiscito y el referéndum, los concejos o comités de base territorial, sectorial, social, presupuesto participativo y/o planeación participativa.

⁶ Se refiere a una participación institucionalizada, “es precisamente aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas de juego.” (Ziccardi, 2003:5). En este aspecto, podría ser la Constitución.

⁷ “Los derechos civiles son entendidos como (libertad, libertad de pensar y hablar, de contratar, derecho de propiedad a la justicia, etc.), se han incorporado los derechos políticos (participación a la vida política, poder elegir y ser elegido) y finalmente, los derechos sociales (desde el derecho a tener un mínimo de bienestar económico y seguridad hasta el de compartir la herencia social y vivir la vida de una persona civilizada de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad en donde se vive” (Bustelo, 1998:2)

En otro aspecto, la participación ciudadana según Ziccardi tiene tres funciones claramente definidas: otorga legitimidad en el gobierno, construye una cultura democrática y contribuye a la gestión local.

En el ámbito local cabe preguntarse ¿cuáles son las funciones de la participación ciudadana?. En un principio pareciera que existe consenso respecto a tres: a. otorgar legitimidad al gobierno; b. ser un escalón en la construcción de una cultura democrática; c. contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas (Ziccardi, 2003:5)

Los gobiernos necesitan legitimidad sobre todo porque en los últimos años se han acentuado las crisis sociales, económicas y políticas, y de esta manera la falta de legitimidad expresa la ausencia de respaldo a la gestión del gobierno por parte de la ciudadanía. El segundo punto se refiere al ejercicio democrático-participativo que involucra a los ciudadanos en los asuntos públicos provocando una transformación del interés particular al colectivo, a través de la construcción de cultura democrática. El tercer punto, hace referencia a un mejor procesamiento en la toma de decisiones tanto en su priorización como en su gestión, en el que ya no están involucrados solo sujetos de la institucionalidad sino todos los actores a quienes les compete de una u otra manera la problemática. Para Víctor Hugo Torres,

La participación ciudadana es ante todo un aprendizaje colectivo, en buena medida promovida por organizaciones involucradas en procesos de desarrollo local, que demanda de métodos sistemáticos, de inversiones en capital social y sobre todo requiere de institucionalidad que la sostenga, esto es causas organizativas públicas y ejercicio cotidiano de cultura democrática participativa. (Torres, 2005: 33)

Hay que tomar en cuenta empero, que la efectividad de la participación depende no solo de la creación de los espacios sino de la forma en que se desarrolla. Por ejemplo, la participación puede ser tergiversada o manipulada si en ella existen intereses clientelares o también si esta es canalizada únicamente por la vía institucional sin que exista una cultura o interés ciudadano de participación, es decir, el hecho de que la participación esté institucionalizada no implica que esta se dé por sí sola, sino que la misma tiene que contar con los elementos suficientes para que promueva la participación voluntaria. Además, hay que señalar que la participación debe ser incluyente y equitativa, ya que en caso contrario

puede representar a los intereses de pocos y partir de una supuesta representación de la mayoría.

En términos generales la participación toma en consideración elementos como: la capacidad organizativa de la sociedad, la estructura institucional, la cultura ciudadana, la voluntad política, los espacios de participación, la existencia de mecanismos y de objetivos claros para la participación, el conocimiento de la realidad local, la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros, así como de la existencia de un marco legal. La efectividad de la participación ciudadana necesita de la existencia de todos estos elementos ya que la falta de uno de ellos puede provocar disfuncionalidad, y permitir la manipulación de los resultados. En el caso de los jóvenes, como lo señala Rodríguez:

[...] resulta imperioso promover la participación ciudadana de los jóvenes, modernizando prácticas y las instituciones políticas, educando para y desde la participación, promoviendo nuevos espacios participativos, apoyando las organizaciones y los movimientos juveniles en su rol de representación de intereses, y evitando celosamente la manipulación y el clientelismo (Rodríguez, 2004: 75).

Esta discusión sobre la participación juvenil y las políticas públicas deben tener en consideración la existencia de una posible apatía de participar o de involucrarse en los asuntos públicos por parte de los jóvenes, sin embargo, esto se puede analizar de distintas maneras. En primer lugar, con el transcurso del tiempo se ha generado apatía hacia la participación política debido a la falta de credibilidad en los gobiernos. “Entre los grupos sociales más decepcionados con la práctica política estuvieron los y las jóvenes quienes, poco a poco, se fueron alejando de las instituciones políticas” (Cevallos, 2003:12). Un estudio de la CEPAL explica que puede existir “un presunto desinterés de los jóvenes por participar en movimientos y organizaciones juveniles formales, como las que promueven o manejan los adultos” (CEPAL, 2000:176), lo que se refleja en el hecho de que “la presencia de los jóvenes en partidos políticos, movimiento estudiantiles, sindicatos y otras organizaciones sociales es ínfima” (CELADE, CEPAL, FNUAP, 2000: 174).

Otra forma de participación de los jóvenes es a través de su involucramiento en organizaciones religiosas, deportivas o culturales. Esta segunda vía, hace referencia a

grupos u organizaciones juveniles que tienen cierta capacidad de interlocutar con la institucionalidad⁸. Sin embargo, existen otros criterios que hablan de una concepción distinta de la participación de los jóvenes, ya que estos ahora tienen nuevas formas de agrupamiento, más dinámicos, con otras expectativas y no necesariamente pasa por la estructura de la organización tradicional. En este aspecto, Balardini no comparte la idea de la apatía generalizada, sino que más bien plantea que los nuevos intereses y las dinámicas de los jóvenes han cambiado, y que no se dan por la vía partidaria, con estructuras y jerarquías. “No compartimos, por lo tanto, la tesis de la apatía generalizada: no hay indiferencia en abstracto, sino escaso interés en la vida partidaria y en los canales tradicionales de participación” (Balardini, 2000:106).

Esta nueva forma de participación de los jóvenes, tiene como objetivo lograr respuestas inmediatas a sus demandas, lo que implica que ya no sean vistos como receptores sino más bien como cogestores en la respuesta a sus necesidades. “Hoy los chicos se agrupan de un modo fuertemente informal, una buena proporción de los jóvenes que participan no lo hacen en estructuras tradicionales, lo hacen mucho más por agenciarse a proyectos de gestión cultural o social próximos”. (Balardini, 2000:21).

Entonces, se vuelve imperioso modificar las formas tradicionales de participación, ya que estas pueden transformar la forma de involucramiento de la población y la percepción del gobierno local frente a la juventud, además, pueden reconocer nuevas expectativas sobre el proceso decisorio, para lo cual es necesario promover un incentivo protagónico de los jóvenes en el diseño y ejecución de los programas. “Los jóvenes quisieran participar pero con otras reglas de juego, más abiertas y horizontales y sin sentirse manipulados. Allí radica, probablemente, una de las claves para interpretar a los jóvenes de hoy [...], es su deseo de autonomía” (CELADE, CEPAL, FNUAP, 2000: 175).

Es entonces necesario pensar en el diseño de políticas que respondan a las expresiones de los jóvenes, ya que las juventudes tienen nuevas formas de construir y participar, que salen más allá de la institucionalidad, como es la creación de redes y

⁸ “La participación ciudadana institucionalizada, es precisamente aquella que está reconocida en las leyes reglamentos de la ciudad y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas de juego.” (Ziccardi, 2003:5).

mecanismos informales donde se tome en cuenta la diversidad de culturas juveniles, se contribuya a la tolerancia, la innovación, el intercambio y la integración. Pero como contraparte, se requiere que las instituciones sean receptivas a estas nuevas dinámicas y para ello deben modernizarse y entender las dinámicas de las juventudes para poder cambiar el modelo de pensar y hacer las políticas de juventud.

Hablar de la construcción de nuevas políticas para tomar en cuenta las reales necesidades de los jóvenes, implica por ende la creación de los espacios de participación que garanticen la representación de todos los sectores de la juventud y de otros actores, sociales, institucionales y políticos que promuevan el diálogo y los acuerdos intergeneracionales. Por lo tanto hay que fomentar nuevas formas de relación entre las instituciones y la población, así como también, crear nuevos mecanismos de participación que permita a la ciudadanía ser parte de los procesos decisivos. En el caso de los gobiernos locales deben promover la construcción de ciudades en donde los jóvenes tengan un rol protagónico, ya no se puede pensar en jóvenes estigmatizados, rechazados por la sociedad sino como sujetos de cambio y actores de desarrollo.

En este proceso de discusión y construcción de nuevas prácticas y enfoque de las políticas de juventud, es importante analizar cuál ha sido la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de juventudes. Para ello en la siguiente sección se estudia la gestión del municipio en cuanto a proyectos, políticas y programas que muestran la visión que se tiene de las juventudes desde el gobierno local, y que reflejan las respuestas públicas que se han generado.

CAPÍTULO II

LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO RESPECTO A LOS JÓVENES: PERIODO 2005-2009

Para hablar sobre políticas públicas y juventud en el Distrito Metropolitano de Quito es necesario hacer un recorrido descriptivo sobre la gestión municipal, a fin de entender sus alcances y limitaciones en la formulación y ejecución de políticas de juventud en la ciudad. Por lo tanto, como un primer momento, se abordará la comprensión de juventud para el cabildo del Distrito Metropolitano de Quito⁹ para luego revisar las acciones emprendidas.

La población joven

En el capítulo anterior se hizo un análisis sobre las distintas consideraciones para definir a la juventud. Además, se indicó que la definición más utilizada con fines de comparabilidad es la de las Naciones Unidas que señala a la juventud en el rango de 15 a 24 años de edad, aunque en el caso ecuatoriano la Ley de la Juventud (Art.1) establece que jóvenes son las personas entre los 18 y 29 años de edad. Es importante señalar que el Municipio del DMQ no ha establecido un rango definitivo para orientar sus acciones, y muchas de las iniciativas han abierto el rango de edad. Como lo señala Susana Castañeda¹⁰:

En general han participado adolescentes, estudiantes de colegios de 13 a 16 años. Mientras que los jóvenes de 18 a 29 pertenecen a organizaciones ya establecidas, que actúan de forma más orgánica y sistemática. Lo que implica que haya una participación heterogénea de edad, y esto se debe a los distintos intereses que existen entre los jóvenes. Por lo que no hay una edad fija para trabajar, ya que para los proyectos no se puede poner límite de edad para la participación (Castañeda, entrevista Sec. De Desarrollo Social, 2009)

⁹ Cabe mencionar, que el tema de la juventud en el marco de Inclusión Social dentro de la estructura municipal fue tratado de manera implícita por la Secretaría de Desarrollo Social, ya que esta secretaria tenía como unidades adscritas a las Direcciones de Cultura, Salud, Educación y Seguridad Ciudadana. En el 2007 formalmente se crea la Dirección de Inclusión Social y Género, sin embargo, esta unidad no se llegó a implementar provocando en primer lugar: una primacía de las acciones enfocadas al género y de manera secundaria, un trabajo con otros sectores de la población y; en segundo lugar, no se consolidó un equipo específico para trabajar en temas de inclusión hacia todos los sectores vulnerables, sino más bien fue el equipo de la propia secretaria, quien asumió las actividades que le ligaban a esa área.

¹⁰ Coordinadora del tema de juventud, en la Dirección de Inclusión Social del Municipio del DMQ. Esta dirección fue creada a finales del 2008, por lo cual su consolidación aún se encontraba en proceso.

Sin embargo, en la práctica, se evidencia que los jóvenes como grupo etario receptor de política de juventud en el DMQ, incluye a las personas entre los 15 y 29 años de edad. Es decir existe la tendencia a incluir en el grupo de jóvenes a algunas personas consideradas adolescentes (de 12 a 18 años de edad, de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia). Cevallos (2007) señala que, uno de cada cuatro ecuatorianos se encuentra entre los 15 y 29 años de edad, lo que significa que existe un gran porcentaje (25%) de representación de este grupo sobre la población total. La población menor a 29 años de edad (niños, niñas, adolescentes y jóvenes), en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), representa más del 58, 96% de la población total de la ciudad. Mientras que las personas entre 15 y 29 años representan el 29,52% de la población del DMQ. Dentro de esta consideración de jóvenes en el DMQ, el 27,5% tiene entre 15 y 18 años, el 42,9% entre 19 y 24 años, y el 29,7% entre 25 y 29 años (SIISE, 2008).

Tabla 2: Población joven, por grupos etarios

Cantón	Grupos etarios	Porcentaje de jóvenes (%)	Jóvenes por grupos de edad
Quito	Total jóvenes	100,0	543.161
	15 a 18	27,5	149.283
	19 a 24	42,9	232.730
	25 a 29	29,7	161.148

Fuente: Proyecciones de población-INEC

Elaboración: SIJOVEN-SIISE (2001)

La complicación para encontrar una definición de juventud o juventudes no se da únicamente desde la mirada de construcción social, sino también desde la definición etaria tanto a nivel internacional como desde la normativa nacional. A la larga esta falta de definición refleja lo poco que se ha avanzado en la definición de políticas de juventud. Uno de los retos para el Municipio del DMQ es el generar respuestas mediatas e inmediatas por parte del gobierno local hacia las demandas y necesidades de la juventud, así como la construcción de una agenda de política pública específica para juventudes. Sin embargo, este grupo ha sido poco atendido por las autoridades locales lo que se evidencia en la falta de proyectos específicos. Además, se los ha considerado sujetos pasivos sin capacidad de incidencia en la toma de decisiones (más allá de los plebiscitos) lo que se refleja en la

dificultad de articular mecanismos y espacios de participación de los jóvenes para la formulación de políticas públicas (Cevallos, 2007).

Entre las diversas necesidades que tienen los jóvenes, un estudio realizado por Corposeguridad (2007) señala que su demanda se centra en la creación de espacios públicos. Según este estudio, la oferta de espacios públicos de parte del gobierno local de Quito se distribuye de la siguiente manera: 47,54% son espacios deportivos, el 51,67% son espacios lúdicos y el 0,79% son espacios artísticos¹¹. Respecto a la participación, la mencionada investigación no muestra datos de los jóvenes como sujetos activos en la ejecución de proyectos, sino más bien, toma en cuenta un nivel de participación a través de organizaciones juveniles deportivas, religiosas o culturales. En ese aspecto el estudio de Corposeguridad¹² señala que apenas el 32,7% de los jóvenes del DMQ pertenece a alguna organización juvenil. La participación se reduce con la edad, a los 16 del 44,1%, a los 18 años del 33,9%, y de 19 a 25 años participan un 20,4%. De los jóvenes que forman parte de una organización la mayoría tiene que ver con organizaciones religiosas, deportivas o culturales y en un muy bajo porcentaje (8,7%) participan en una organización política.

En parte la baja participación se puede entender por la falta de respuestas del gobierno local a las demandas juveniles, como lo señala un estudio de la CEPAL:

Los propios jóvenes perciben una distancia entre ellos y las instituciones políticas, son más escépticos sobre la utilidad de la política e incluso desarrollan actitudes apáticas y hostiles, todo lo cual sería manifestación de un malestar en relación con la política. (CEPAL, 2008: 285)

Sin embargo, es necesario, retomar lo señalado por Balardini, en el sentido, que no se puede decir de forma radical, que existe un desinterés de participación, sino más bien en la actualidad, los jóvenes se movilizan por otros sentidos en el que priman las iniciativas propias de los jóvenes. “Hoy los chicos se agrupan de un modo fuertemente informal, una buena proporción de los jóvenes que participan no lo hacen en estructuras tradicionales, lo

¹¹ Diego Brito, miembro del movimiento rockero “Al Sur del Cielo”, señala que: “para las organizaciones sociales, el hecho de no contar con espacios públicos se vuelve en impedimento para llevar a cabo nuestras actividades, que son de nuestro interés”.

¹² El estudio de Corposeguridad se realizó en base a una muestra de 800 jóvenes estudiantes ubicados en las distintas administraciones zonales del Distrito con nivel de instrucción medio.

hacen mucho mas por agenciarse a proyectos de gestión cultural o social próximos. (Balardini, 2000:21).

A continuación se presenta las iniciativas que desde el Municipio del DMQ, en el segundo periodo del Gral. Paco Moncayo, a través del Plan Bicentenario se plantearon para establecer las políticas de juventud en el DMQ, y se analiza su implementación. Si bien se podrán ver los primeros pasos en la búsqueda de una respuesta desde el gobierno local, la falta de voluntad política y de una mirada estratégica se refleja en la falta de institucionalización, y en respuestas más planificadas.

Plan Bicentenario 2005-2009

Para hablar de las acciones emprendidas por el gobierno local respecto a la juventud, es necesario retomar los planes macro que marcaron los objetivos y los campos de acción de la gestión del municipio a través de una revisión cronológica-descriptiva sobre las distintas acciones. En este aspecto, el Gral. Paco Moncayo inicia su gestión con una reelección consecutiva en el año 2005 y parte con la elaboración del plan de gobierno 2005-2009 denominado como “Plan Bicentenario” que busca ser correspondiente al “Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025” el cual presenta ciertos compromisos y lineamientos como elementos orientadores para la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito durante 20 años (MDMQ, 2004).

El Plan Bicentenario plantea ejes, programas y proyectos estratégicos para el desarrollo humano sustentable de la ciudad que tiene como fin el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del DMQ. En este caso, es importante retomar los programas específicos que tienen que ver con la juventud y con la participación, para conocer cuáles fueron los programas y proyectos planteados como prioritarios para el gobierno local y hasta qué punto fueron ejecutados, y así mismo, conocer cuál fue el nivel de involucramiento de los jóvenes en estas acciones.

De manera general se puede señalar que los ejes estratégicos del Plan Bicentenario están comprendidos de la siguiente manera:

1. Eje económico: tiene que ver con la producción y la competitividad como supuestos medios para promover bienestar a la población en general.
2. Eje territorial: hace mención a un territorio ocupado con equidad social y sostenibilidad ambiental.
3. Eje social: hace referencia a una sociedad equitativa e incluyente.
4. Eje político institucional: hace referencia a una cultura política ciudadana y de un marco institucional que de paso a la gobernabilidad democrática.

En relación a estos ejes, la temática juvenil en el Plan Bicentenario es tratado en el eje social donde desde una mirada de inclusión y equidad, se plantea el programa Quito Joven. En forma adicional el Plan Bicentenario plantea la participación de los jóvenes desde la perspectiva de cabildos¹³, como parte del eje político institucional dentro del Plan Maestro de Ciudadanía y Participación, a través del programa de Participación Ciudadana. (MDMQ, 2004)

Eje Social

El eje social cuenta con tres planes, cada uno con sus respectivos programas y proyectos. Es necesario hacer énfasis en el sentido de que, los programas del eje social no se centran en atender a la población joven, pero estos son considerados en la ejecución de los programas por las distintas dependencias.

1. Plan Maestro de educación, cultura y deporte. Este plan cuenta con los siguientes programas: i) Educación, tiene entre sus objetivos mejorar la calidad de la educación, la infraestructura de los establecimientos y promover ciertos aprendizajes y tiene como grupo beneficiario a toda la población estudiantil; ii) Cultura, se plantean varios proyectos en el campo cultural, entre los que se plantea promover eventos culturales

¹³ Los cabildos son instancias que forman parte del Sistema de Gestión Participativa, promulgada con la ordenanza N. 187 que trata sobre el Sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social. Existen dos tipos de cabildos: zonales y sectoriales. Los cabildos zonales están conformados por delegados de los cabildos sectoriales, asambleas parroquiales, consejos temáticos y consejos sociales de la zona respectiva. Mientras que, los cabildos sectoriales “estarán conformados por delegados de comités barriales, organizaciones de jóvenes, mujeres, niños, tercera edad, discapacitados, población negra e indígena, de cada uno de los sectores de una administración zonal. En términos generales los cabildos se centran en la promoción de la participación, priorización en la intervención y conocimiento de la rendición de cuentas.

para la juventud; y, iii) Deporte, busca crear y mejorar espacios deportivos para la población en los barrios de Quito.

2. Plan Maestro de Salud y Protección social. Con los siguientes programas: i) Salud, este programa busca mejorar la infraestructura, equipamiento de unidades de salud y así mismo crear el seguro universal de salud, para la población en general; ii) Protección social, que tiene entre sus objetivos llevar a cabo acciones en beneficio de grupos específicos de la sociedad (adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afroecuatorianos, niños, niñas y adolescentes; y, iii) Quito Joven, donde se plantean acciones hacia la población joven del Distrito Metropolitano de Quito, por lo cual será analizado posteriormente.
3. Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Este plan entre sus objetivos busca mejorar las condiciones de seguridad para toda la población residente en el DMQ a través de los programas de: i) seguridad ciudadana; y, ii) seguridad ante riesgos (naturales).

Como se puede ver el eje social cuenta con distintos planes que persiguen varios objetivos por medio de programas y proyectos que buscan mejorar la calidad de vida de la población en general, si bien algunos de estos pueden beneficiar a la población joven del Distrito, existe el Programa Quito Joven como el programa principal que lleva a cabo acciones en beneficio de la población joven.

Programa “Quito Joven”

En el programa Quito Joven intervienen distintas entidades municipales, según el campo de acción de cada una, ya sea en lo productivo, cultural, educación y deportes. En dicho programa se plantean distintos proyectos, entre los cuales se puede mencionar a:

1. *Proyecto de creación del Consejo de la Juventud (Consejo Metropolitano de la Juventud)*. Este consejo tiene como objetivo formular políticas y llevar a cabo acuerdos para dar solución a la problemática de la juventud en el Distrito Metropolitano de Quito, a la vez, busca promover la participación juvenil.

2. *Cultura*. Se busca promover actividades culturales, orientadas a la juventud, definidas por el Consejo Metropolitano de la Juventud. Este proyecto se puso a cargo de la Dirección Metropolitana de Cultura.
3. *Empleo*. Se plantea promover un sistema de pasantías para estudiantes universitarios, así como, generar acuerdos con instituciones públicas y privadas para fomentar el empleo en los jóvenes. La responsabilidad de dicho proyecto se puso en la Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano y la Agencia Municipal de Desarrollo Económico - Conquito.
4. *Deporte*. Se buscaba promocionar actividades deportivas con la coparticipación del Consejo Metropolitano de la Juventud. Dicho proyecto se puso en responsabilidad de la Dirección Metropolitana de Cultura.

Estos proyectos como podemos ver son planteados de manera general para constituir el Programa “Quito Joven”, y buscan dar respuesta a los intereses de los jóvenes.

Una primera limitación que se puede apreciar en el planteamiento del programa es la falta de una unidad rectora de la temática de juventudes. Para Dávila y Silva (1999), como lo habíamos señalado anteriormente, es indispensable contar una unidad que articule las iniciativas juveniles, dentro de la estructura Municipal, ya que esto permite lograr coherencia programática y visión integral, así como sostenibilidad de las acciones. En este caso vemos que existe disparidad en los proyectos. Esto permite apreciar que la visión del gobierno local en el periodo de análisis es consciente de las dinámicas juveniles y de la necesidad de responder a ellas, pero que no asume la importancia de establecer un eje programático completo, y ve a la población joven como una etapa de preparación para el empleo.

Adicional, a la mirada de estudiantes y preparación para el empleo, la orientación de enfoque o modelo de políticas públicas que expresa el Programa Quito Joven hace referencia a la juventud como problema y, los proyectos se centran en promover espacios de recreación para el uso del tiempo libre, los mismos que pueden reconocerse dentro de modelos tradicionales. Se debe reconocer que al mismo tiempo se planteó establecer el Consejo Metropolitano de Juventud, como canal de relación entre las organizaciones

juveniles y la institucionalidad, abriendo la posibilidad de motivar y activar la participación e incidencia de los jóvenes en la gestión municipal, sin embargo este componente no se llegó a implementar.

A continuación se analiza el planteamiento del Programa de Participación Ciudadana que se enmarca dentro del eje político institucional, el cual se relaciona con el tema de políticas públicas y juventud, ya que es necesario mirar hasta que punto existen y se procesan los mecanismos para la participación de los jóvenes para dar respuesta a sus demandas e intereses.

Eje Político Institucional

En el eje político institucional se elabora el Plan Maestro de Ciudadanía y Participación, este buscaba brindar las condiciones para promover el ejercicio de la ciudadanía, con el objetivo de promover la gobernabilidad y mejorar los niveles de participación y control ciudadano, así como fortalecer los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal. Este plan cuenta con dos programas: i) Gestión y Control de la Ciudadanía; y, ii) Participación Ciudadana.

Programa Participación Ciudadana

El Programa de Participación Ciudadana, propone los siguientes proyectos:

1. Consejo del Plan Estratégico Equinoccio 21, que consiste en la constitución de un Consejo y una secretaria técnica, para establecer los mecanismos y espacios de participación. Este consejo participaría en procesos de planeación estratégica.
2. Sistema de Gestión Participativa, el cual consiste en el fortalecimiento, desarrollo y ampliación de: cabildo quiteño, cabildos temáticos, cabildos sociales, cabildos territoriales, así como, apoyo a la participación ciudadana (es decir, capacitaciones y fortalecimiento de liderazgos) a partir de la elaboración y promulgación de la Ordenanza No. 187 que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ, 2004). En este caso los cabildos son claves para promover la participación de las distintas

organizaciones juveniles, ya que se establecían como espacios de diálogo en relación a la gestión del Municipio del DMQ.

3. Información ciudadana, que se relaciona con la promoción de campañas como Quito por La Equidad, Paz y no Violencia, entre otros temas cívicos; y, la creación de una página web que permita el libre acceso a la información en relación a la gestión y servicios municipales.

Si bien este programa se plantea como un elemento de aproximación a un nuevo enfoque de políticas, presenta algunas limitaciones. Si bien la ordenanza No.187 se constituye como un instrumento para viabilizar la participación de la ciudadanía y, los cabildos se constituyen como espacios para la participación, la concepción de la participación se limita a generar espacios de debate y discusión más no el involucramiento de los actores en la cogestión de las iniciativas. Es decir, no existen las posibilidades de incidir directamente en las decisiones ni en la gestión, limitando la participación a un nivel deliberativo y de rendición de cuentas.

Si bien se contemplan cabildos sociales y territoriales en donde los jóvenes pueden involucrarse, estos espacios pasan necesariamente por canales institucionales formales, en el que se mantiene una estructura jerárquica con visión adultocéntrica. En este sentido, se podría decir que la participación juvenil es limitada, ya que como se señaló en el capítulo anterior “hoy los chicos se agrupan de un modo fuertemente informal, una buena proporción de los jóvenes que participan no lo hacen en estructuras tradicionales” (Balardini, 2000:21). Por lo tanto los espacios de participación, son planteados como una regla general para todos los sectores de la sociedad, sin tomar en consideración su especificidad y necesidad de diversidad. Por lo tanto, no se ve explícito la posibilidad de apertura a otras formas de participación como nuevas formas de expresión de los jóvenes, en el sentido que lo señala Repetto, “Estos actores actúan en diversos escenarios que pueden ser formales o informales (Filgueira, Repetto, Papadopulos: 2006:6).

Siendo, lo presentado, el marco orientador para la definición de políticas de juventud, en el periodo señalado, por parte del Municipio del DMQ, a continuación se va a señalar cuáles fueron las acciones que se llevaron a cabo y, así mismo conocer sus avances

y limitaciones. Para esto se analiza lo emprendido de parte de la municipalidad entre el año 2005 hasta julio del 2009 (fecha en que terminó la alcaldía del Gral. Paco Moncayo), en el campo de la juventud.

Acciones llevadas a cabo por el gobierno local 2005 – 2009

En base a la información disponible se han recogido, a partir del año 2005, las iniciativas en pro de la juventud¹⁴, sin embargo cabe señalar que las acciones en la gestión municipal se enfocan en un rango etario amplio, en la mayoría de los casos incluyendo a personas entre los 15 y 29 años¹⁵. Como primera acción, en el año 2006, se elaboró una investigación sobre adolescentes y jóvenes del DMQ denominado “Estilos de vida y seguridad” (Corposeguridad y Secretaria de Desarrollo Social, 2006) con el fin de hacer un diagnóstico sobre la situación de la juventud en Quito y la respuesta institucional que existe hacia sus demandas. Este estudio estuvo a cargo de Corposeguridad (Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y de la Secretaría de Desarrollo Social, donde se plantearon que “El presente documento contiene los resultados de la investigación y la propuesta de políticas públicas destinadas a favorecer una inserción social propositiva y participativa de los adolescentes y jóvenes en el Distrito” (Corposeguridad, 2006:15)

Este documento buscó proporcionar datos para orientar políticas públicas en el ámbito de la convivencia y seguridad ciudadana, como se puede notar su enfoque está ligado a políticas de riesgo.

“Tal como lo reconocen expresamente los jóvenes, las experiencias lúdicas permiten la liberación de energía y la descarga de la violencia contenida. Sin embargo, en el Distrito, gran parte de la oferta lúdica está relacionada con el consumo de alcohol. Su consumo neutraliza las posibilidades canalizar adecuadamente esa violencia y energía, y se convierte en un factor más de inseguridad” (Corposeguridad, 2006:136)

¹⁴ Son muy pocas las acciones llevadas a cabo por el municipio que cuentan con sistematizaciones o memorias, y ninguna con evidencia de monitoreo peor aún con evaluación, siendo esta una de las principales limitaciones en el levantamiento de información para este trabajo de investigación. Además, esta situación se volvió más compleja, debido a la dispersión de las acciones por las unidades ejecutoras.

¹⁵ Para Susana Castañeda, Coordinadora del tema de la Juventud, de la Secretaria de Desarrollo Social, la participación de los jóvenes en las organizaciones juveniles, no se restringen a un rango de edad, ya que son espacios de interacción en el que no prima la edad sino la afinidad grupal.

Tal como lo denomina Balardini (2000) y Krauskopf (2004), en este aspecto, los jóvenes son considerados como problema y por ende proclives a transgredir el orden social. Es así que este estudio pretendió, dar una orientación para la formulación de políticas que ataquen a la “problemática juvenil”.

Un año después, en el 2007, a través de la Dirección de Desarrollo Social, se hace un nuevo estudio para conocer cuál era la situación de los jóvenes en el DMQ, denominado, Diagnóstico Situacional de las Juventudes (Estado de Situación de los y las jóvenes en el DMQ) (Cevallos, 2007) que se establece como la consecución del primer diagnóstico cuantitativo sobre la situación en la que se encuentran los jóvenes, como punto de partida para establecer políticas públicas. Este trabajo hace un acercamiento cuantitativo general respecto a la situación de los jóvenes en lo social, económico, político y cultural con una tendencia a promover la formulación de políticas públicas que tiendan a su inclusión y a su reconocimiento como sujetos de derechos, llamando la atención hacia una nueva concepción de las políticas de juventud.

Además de estas dos investigaciones, otras acciones relacionadas con la juventud se desarrollaron, durante la gestión de la administración de Paco Moncayo, las que se promovieron, principalmente, desde la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social y la Comisión de Género y Equidad, esta última precedida por la concejala Margarita Carranco. Se debe señalar que distintos departamentos del gobierno local estuvieron involucrados, debido a la inexistencia de un departamento responsable de la temática de la juventud. En este aspecto, hay que señalar que iniciativas dirigidas a la población en general, también consideraron a la población joven del Distrito, como por ejemplo, es el caso de la Corporación Metropolitana de Salud que realizaba talleres o campañas de prevención del VIH y otras enfermedades. Así mismo, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de su Unidad de Ayudas, Becas y Créditos Educativos (ABC) proporcionaba ayudas económicas, becas y créditos educativos.

De manera complementaria se llevaron a cabo algunas acciones en función de los intereses de los jóvenes, pero fueron eventuales. Entre los principales factores que

influyeron su falta de sostenibilidad se encuentran problemas programáticos y presupuestarios, pero en especial de voluntad política reflejada en la ausencia de una unidad responsable permanente. Entre estos programas se encuentran:

1. Programa “Chupa suave” con gobiernos estudiantiles para disminuir el consumo de alcohol, bajo la responsabilidad de la Dirección de Cultura, implementado cada año.
2. Premio Mis Bandas Nacionales, este es un reconocimiento a grupos musicales por su trayectoria, tiene como unidad responsable a la Dirección de Cultura y se lleva a cabo cada año.
3. Creación del premio Dolores Veintimilla de Galindo, que reconoce la labor de jóvenes destacados de la ciudad que hayan cumplido una labor relevante en el desarrollo de la ciudad, a través de actividades científicas, culturales, educativas, sociales, ecológicas, laborales, entre otras. La unidad responsable presupuestaria es la Dirección de Cultura y se lleva a cabo cada año.
4. Festival Quituraymi, este festival se desarrolla cada año y está dirigido a jóvenes del movimiento rockero y del hip-hop, en este caso hay que reconocer que existe una coorganización del evento con la participación de organizaciones juveniles. Tiene como unidad responsable a la Dirección de Cultura.
5. Festival “Quitofest” es un evento musical gratuito que se lo realiza cada año en el Parque Itchimbia, y tiene como unidad responsable a la Dirección de Cultura.
6. “Día de la diversidad, tolerancia y autoestima” este evento se realiza cada año, y tiene como unidad responsable a la Secretaria de Desarrollo Social.
7. Implementación del programa “Graffiti en los parques”, este evento se lo llevó a cabo por una sola ocasión, la unidad responsable fue la Secretaria de Desarrollo Social.
8. Proyecto Centro Tecnológico de Organizaciones Juveniles (CETOJ), este proyecto fue iniciativa de Flacso-Ecuador, y tuvo como contraparte al MDMQ a través de la Secretaria de Desarrollo Social.
9. Plan de recuperación y creación de parques para jóvenes del sur y barrios periféricos.
10. Talleres de ciudadanía y participación, con proyectos de pintura, música, teatro, cuentería y manualidades. Además, recogimiento a adolescentes embarazadas de bajos

recursos, son actividades continuas que tienen como entidad responsable a la Casa Metropolitana de las Juventudes, la cual está adscrita a la Fundación Patronato San José.

Además, de estas acciones o eventos emprendidos a nivel sectorial, existieron también otras iniciativas promovidas a nivel territorial a través de las administraciones zonales, las cuales cubrieron los sectores de salud, educación, cultura, callejización, recreación, participación y productividad. Es decir, en el municipio se emprenden iniciativas en dos canales: la primera, que tiene que ver con iniciativas producto de la intervención directa de las direcciones del municipio y el segundo canal, es por vía de administraciones zonales con una mirada territorial.

En el caso de las acciones ejecutadas por las administraciones zonales, para el año 2007¹⁶ un estudio realizado por el Municipio del DMQ identifica 22 proyectos (MDMQ y Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, 2007) que vinculan directa o indirectamente a jóvenes, los cuales están distribuidos por temáticas y territorialidad.

En las administraciones zonales, a través de los cabildos, se han llevado a cabo algunas actividades de capacitación y concienciación para la participación, colonias vacacionales, actividades culturales y recreacionales, capacitaciones en derechos sexuales, prevención a la violencia, entre otros. Sin embargo, se puede constatar la dificultad de conformar los cabildos juveniles¹⁷ (a excepción de la Zona Centro), ya sea por falta de capacidad organizativa, voluntad política, presupuesto o la priorización de otras necesidades en las zonas. Para Susana Castañeda, la falta de conformar cabildos: “en general tienen que ver con una decisión política, una falta de compromiso, visión política y

¹⁶ El año 2007 fue el último estudio que se realizó para la construcción de políticas públicas.

¹⁷ Los cabildos sectoriales estarán conformados por niños, jóvenes, personas de la tercera edad, discapacidad, entre otros. Tienen como funciones: a. la definición de principales ejes de intervención territorial en cada sector o subsector; b. la definición y evaluación de planes de acción sectorial o subsectorial concertados; c. la priorización de programas sectoriales a ser ejecutados por la administración zonal, a partir de la asignación del presupuesto participativo; d. la definición de las acciones de gestión compartida a ser ejecutadas en el sector; e. la definición de las prioridades en la ejecución de los procesos de control social en la zona respectiva; f. el conocimiento de los informes de rendición de cuentas que las autoridades y funcionarios deberán presentar de conformidad con las prescripciones del sistema de RDC; y, g. la promoción de la participación y organización de los habitantes del sector.

de reconocer lo importante que es trabajar con jóvenes” (Castañeda, entrevista Sec. De Desarrollo y Equidad Social, 2009).

Es importante recalcar la vigencia del cabildo de la Zona Centro “Manuela Sáenz”, el cual se constituye como primer cabildo juvenil en el año 2005 (con la vigencia del Plan Bicentenario), conformado por alrededor de 30 jóvenes que habitan en la zona. Entre las actividades que realiza este cabildo se encuentran la organización y participación en talleres de derechos y deberes juveniles, campañas de preservación del medio ambiente, así como la participación en el primer encuentro de patrimonio cultural en el 2007 y en recorridos de información sobre el VIH-Sida, cine foros, entre otras actividades. Juan Tapia, Coordinador del Cabildo Juvenil señala que “los jóvenes que participan en el cabildo juvenil vienen de colegios, universidades, son rockeros, madres solteras, pero todos son aceptados sin discriminación de ningún tipo, y preferimos no hablar de tendencias ideológicas, respetando cualquier forma de pensamiento” (Tapia, entrevista Cabildo Juvenil Centro, 2009).

De igual manera varias actividades se han realizado con el acompañamiento o invitación de distintos organismos o direcciones del municipio como es la coordinación zonal del territorio, el Servicio Ignaciano de Voluntariado (SIGVOL), el Centro Juvenil Daniel Comboni, La Dirección Metropolitana de Salud, entre otros. Es decir, la acción del cabildo juvenil no se ha regido en base a la orientación de una unidad técnica o departamento de juventud, además no existe ningún convenio interinstitucional que permita realizar estas actividades de manera consecutiva. Así mismo se debe indicar que, si bien los jóvenes que participan en este cabildo han tenido iniciativas de proyectos a implementar, estos tienen la dificultad de no contar con presupuesto para desarrollar actividades o proyectos en beneficio de esta población lo que en cierta forma dificulta su desarrollo y sostenibilidad.

Si bien varias de estas actividades como el premio “Dolores Veintimilla de Galindo”, Premio Mis Bandas Nacionales, Festival Quitofest, “Día de la diversidad, tolerancia y autoestima”, Festival Quituraymi, Programa “Chupa suave” y las acciones de la Casa Metropolitana de las Juventudes tienen continuidad en el tiempo, estas no cuentan

con un presupuesto fijo anual para su desarrollo sino que depende de la planificación anual y del presupuesto general aprobado. Así mismo, existen otros proyectos y acciones eventuales ejecutadas por varias unidades sectoriales como es el caso de los “Graffitis en los Parques” que dependen de la planificación anual pero también de la voluntad e interés de las autoridades de turno.

De forma general, se puede apreciar, que existieron iniciativas sectoriales y territoriales en el campo de la salud, cultura, educación y de inclusión social (proyecto del CETOJ) que si bien se enmarcan en el proyecto de cultura del Programa Quito Joven, son dispersos y no cuentan con una orientación programática integral, ni articuladora que se constituya como plan o marco articulador que oriente las políticas y tiene que ver sobre todo en la inexistencia de una unidad rectora que se encargue de la temática juvenil¹⁸. Esto provoca que las acciones en relación a los intereses de la juventud sean eventos puntuales y no existan proyectos que respondan de forma integral a necesidades estructurales¹⁹ con una orientación común, tal como lo menciona Krauskopf (2005).

Por lo tanto si bien existe un programa dedicado a la juventud “Quito Joven”, es necesario que este cuente con una unidad rectora que permita articular los distintos proyectos y que vele por la sostenibilidad de estos en el tiempo, en este sentido Contreras señala que: “La existencia de una política pública de juventud sin una necesaria institucionalidad pública en materia de juventud, no es algo sustentable en el tiempo” (Contreras, 1999: 137. En Davila y Silva, 1999:7).

Además, en el caso de los cabildos, si bien estos amplían la participación de todos los segmentos de la población, estos no están pensados para reconocer la particularidad y la diversidad que requiere el sector juvenil del Distrito, tal como se lo ha señalado anteriormente. Así mismo, los cabildos se convirtieron en espacios de debate, recreación y

¹⁸ Hay que considerar que la ausencia de una rectoría en el campo de la juventud está relacionada directamente a una estructura municipal ya que existe la carencia de una instancia de inclusión social y específicamente en los jóvenes. Por lo que pese a que existió la iniciativa de preocuparse de lo juvenil en la gestión del MDMQ, al final del periodo de Paco Moncayo a través de una persona que se ocupe del campo de lo juvenil, pocos fueron los avances que llevaron a cabo y una de las razones.

¹⁹ En este caso el Proyecto Cetoj, es uno de los proyectos más ejemplificadores que toma en cuenta aspectos estructurales de la temática juvenil, que buscaba ser el pionero en responder a los intereses de los jóvenes con visión sostenible en el tiempo y con un sentido de apropiación de todos los actores involucrados.

de capacitación, más no de incidencia tanto en la gestión como en el establecimiento de la priorización, tal como lo señala el Art. I (58G) de la ordenanza 187, lo que limitó el nivel de participación activa e incidencia de los jóvenes.

Más allá de esto, los cabildos juveniles no fueron puestos en práctica en la mayoría de las Administraciones Zonales, tal como se lo indica anteriormente²⁰, si bien una de las razones es la falta de rectoría de las instituciones, se debe también a un enfoque de políticas que son asistencialistas y paternalistas en el que los jóvenes son receptores o beneficiarios de las iniciativas municipales. Es así que el marco orientador de las políticas de juventud en el periodo de estudio se aleja de lo que Krauskopf (2005) denomina políticas avanzadas en las que se incluyen el involucramiento de los jóvenes como expresión de la participación ciudadana.

Sin embargo, en el campo cultural, la dinámica es distinta y constituye una excepción ya que pese a las limitaciones, estas iniciativas como es el caso de los festivales, los jóvenes se involucraron completamente tanto en el diseño, en la ejecución e incluso en la evaluación de estos proyectos. Por lo que se constituyen en eventos, que son el resultado de una cogestión en el que se refleja los intereses y gustos de los jóvenes desde su diversidad²¹.

Si bien la gestión nos muestra una mezcla de miradas sobre las políticas de juventud es necesario recalcar que se debe contar con acciones, proyectos y programas que involucren a los jóvenes pero de manera estructural y sistemática, es decir, que pasen de la visión de eventualidad a una perspectiva de más largo plazo, en el que se deben promover y fortalecer espacios para la participación como expresión de una ciudadanía activa, lo que se intentó con la construcción de una Agenda de Juventud.

²⁰ La conformación de los cabildos están dentro del marco legal de la ordenanza N. 187 de Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social.

²¹ Es necesario mencionar, que estos proyectos de cultura que se enmarcaban en el Programa Quito Joven, originalmente pretendían contar con el Consejo Metropolitano de la Juventud, como un organismo que iba a apoyar en la definición y promoción de las actividades culturales. Sin embargo, este consejo no se llegó a conformar, por lo que las actividades antes mencionadas se dieron paso, sin contar con este espacio, su incidencia más directa en la gestión municipal.

Agenda de Juventud del Distrito Metropolitano de Quito

Para el año 2007 se elaboró la Agenda de Juventud²² del Distrito Metropolitano de Quito la cual tenía como objetivo iniciar un proceso de construcción de política pública de juventud que de solución a los problemas que tienen que enfrentar los jóvenes a partir de la elaboración del Plan Estratégico Metropolitano de Políticas Públicas de Juventud 2007-2015 y la conformación del Consejo Metropolitano de Juventud. Las líneas estratégicas planteadas en la agenda son: educación, salud sexual y reproductiva, empleo, democracia y participación ciudadana, uso del espacio público y reconocimiento de las culturas juveniles.

Para la elaboración de la Agenda, se tomó como punto de partida el diagnóstico situacional de la juventud realizado en el 2007 y se convocó a algunos actores juveniles organizados y no organizados del DMQ, entre ellos se pueden mencionar a: Casa Metropolitana de las Juventudes, Casa Ocupa, Latina, MOMUNE-FONEP, Asociación Amigos por la Vida, Casa del Joven, Hip-hoperos, grafiteros, Comuna Universidad Central del Ecuador y representantes de algunas de las administraciones zonales²³. Sin embargo, otras organizaciones juveniles como el movimiento rockero, no fueron convocados a dichas reuniones y se debe tanto por la premura del tiempo, como por la vía de convocatoria utilizada, ya que no se realizó una convocatoria abierta por medios masivos sino se convocó a las organizaciones que habían tenido un acercamiento previo con el municipio provocando la participación de un número reducido de organizaciones juveniles y limitando el nivel de representatividad de las organizaciones en el distrito.

Tabla 3: Número de participantes en el proceso de construcción de la Agenda de Juventud del MDMQ en 2007

Administraciones Zonales	No. jóvenes participantes	Hombres	Mujeres
Zona La Delicia	18	10	8

²² Este documento es un primer borrador, que intentó ser base para la elaboración del Plan Decenal de Juventud como un proceso de construcción de políticas públicas de juventud. Los aportes de esta agenda se constituyen en un elemento importante para ser tomados en cuenta en esta investigación, ya que expresa una forma de acercarse a un nuevo modelo de políticas públicas.

²³ La Delicia, Calderón, Quitumbe, Valle de Tumbaco, Centro, Valle de los Chillos. No asistieron de la Zona Eloy Alfaro y Zona Norte.

Casa de la Juventud (C)	28	13	15
Zona Calderón	36	14	22
Zona Quitumbe	14	8	6
Zona Valle de Tumbaco	6	3	3
Zona Centro	23	5	18
Zona Valle de los Chillos	19	7	12
Zona Sur – Eloy Alfaro	0	0	0
Zona Norte	0	0	0
Total :	144	60	84

Fuente: Agenda de Juventud del Distrito Metropolitano de Quito

En un segundo momento, cada uno de los sectores participantes aportó con insumos para poder definir y plantear políticas públicas, las cuales estaban enfocadas primordialmente en educación, empleo, salud, democracia y seguridad y, que para su aplicación tenían como ejes transversales, los enfoques de derechos humanos, intergeneracional, equidad de género e interculturalidad. Así mismo, se plantea como otros de los ejes la inversión en capital humano, social y cultural para el desarrollo sostenible, la diversidad sexual, la equidad socioeconómica, la inclusión de personas con capacidades reducidas. Las políticas propuestas en la Agenda se describen en la siguiente tabla 4.

Las políticas en la Agenda se establecieron como marco referencial para una futura elaboración del Plan Decenal de Juventud y la conformación del Consejo Metropolitano de Juventud, buscando ser instrumentos impulsores para tratar todos los aspectos que forman parte de la temática juvenil.

Tabla 4: Agenda de Juventud

POLITICAS	ESTRATEGIAS	RESPONSABLES
1. Fomentar la Participación ciudadana	Inclusión de la población joven en la participación activa en la toma de decisiones Fortalecimiento de los espacios de encuentro, participación y organización juvenil Conformación de Consejo de la Juventud	Secretaría de Desarrollo y Equidad Social. Coordinación territorial Administraciones Zonales Comisión de Equidad Social y Género Comisión de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana Casa de las juventudes
2. Garantizar los derechos a la educación, formación y capacitación de calidad.	Promoción de servicios educativos, de capacitación y formación Incentivo a la capacitación en el uso de TIC'S Generación de becas para estudios	ABC Dirección Metropolitana de Educación ICAM (Instituto de capacitación municipal) Casa de las juventudes
3. Asegurar el acceso a la atención de la Salud sexual y reproductiva	Ampliación del acceso a la información y servicios de atención, programas de prevención de embarazos prematuros y de enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA así como prevención en el uso de drogas y alcohol. Incorporación de los y las jóvenes al seguro metropolitano. Servicios de atención a madres jóvenes. Cumplimiento de la resolución contra discriminación de madres adolescentes en los centros educativos.	Casa de las Juventudes (Programa Adole Isis) Dirección Metropolitana de Salud Corporación de Salud. Dirección Metropolitana de Educación, Cultura y Deporte
4. Fomentar el empleo juvenil	Impulsando alianzas con empresa privada Fomento de bolsas de empleo.	ConQuito
5. Uso seguro del espacio público.	Garantizando el acceso de los y las jóvenes a los espacios públicos Impulsando la utilización del Espacio Público para eventos culturales, deportivos y sociales Fomento de cultura de paz. Establecimiento de acuerdos de uso del espacio con actores del sector: líderes barriales, administraciones zonales, policía comunitaria. Construcción de políticas públicas "Jóvenes y Espacio Público". Utilización adecuada y responsable de todos los espacios públicos.	Parques y Jardines Administraciones Zonales Coordinación Territorial Policía Nacional Metropolitana y Comunitaria Policía Metropolitana Seguridad Ciudadana Corposeguridad Corporación Vida para Quito
6. Reconocimiento de las culturas juveniles.	Apoyo a la diversidad en las manifestaciones de la cultura urbana Fomento del respeto a las identidades generacionales, de género, de clase, étnicas, por opción sexual, por procedencia y por territorios. Fortalecimiento de las culturas de las organizaciones juveniles Incentivo al graffiti como una cultura urbana.	Quito Cultura Casas de las Juventudes Dirección de Cultura Parques y Jardines

Fuente: Agenda de Juventud del Distrito Metropolitano de Quito

Es importante destacar que la Agenda buscaba institucionalizar las políticas de juventud desde dos objetivos fundamentales:

1. *Plan Decenal de Juventud.* En este aspecto la Agenda si bien tuvo un gran valor por plantear la necesidad de llevar a cabo ciertas políticas, también buscó conducir a la concreción en la elaboración del Plan Decenal de Juventud el cual consiste en: “fundamentar y definir las políticas, metas y estrategias que orientan la acción pública y privada a favor del Desarrollo Integral de Juventud. De este modo, constituye una herramienta fundamental para la realización de planes, programas y proyectos encaminados a la juventud” (MDMQ 2007:12). Empero, este plan nunca contó con una unidad responsable, y por ende no se desarrolló.
2. *Consejo Metropolitano de Juventud.* Además del plan, la Agenda se plantea como otro gran objetivo la Conformación del Consejo Metropolitano de Juventud, el cual debería estar conformado por jóvenes organizados y de cabildos zonales y, sería el encargado de construir políticas, propuestas, hacer seguimiento, promover proyectos, gestionar asistencia técnica y económica, entre otras funciones, en beneficio de este grupo poblacional. Como podemos ver, la agenda a la vez, planteó la necesidad de conformar cabildos de participación juvenil para la conformación del consejo y para la elaboración del plan decenal. Nuevamente este consejo no se implementó.

Sin embargo, las implementación de la Agenda se dio únicamente en la ejecución de proyectos dispersos ya que no se logró elaborar el Plan Decenal, como marco de articulación y direccionamiento, ni se dio paso a la conformación del Consejo Metropolitano de la Juventud, así como tampoco se promovió a nivel territorial la existencia de cabildos juveniles como parte del sistema de gestión participativa.

Así mismo podemos ver que varias de las políticas propuestas en la Agenda, no entraron a discusión por parte de la estructura municipal debido a que no existió avance en las mismas para su implementación e institucionalización, ya que dichas acciones se dieron de manera esporádica sin que haya una institucionalización en la operación y ejecución. En este respecto Castañeda indica que:

Si se trabaja en temas aislados como se lo ha hecho, a lo mejor va bien, pero si no existe una política clara de trabajo con un equipo, no se institucionaliza, por lo que para institucionalizar algo debe haber decisión política, seguido por la canalización de los recursos [...]. Ahora creo que la dificultad de no cumplir con todo, es la falta de coordinación de las entidades municipales, ya que hay una falta de coordinación tenaz, muy perjudicial. Lo otro es que no ha habido un presupuesto destinado para trabajar, es decir, está en el papel pero no en el presupuesto (Castañeda, entrevista Sec. De Desarrollo Social, 2009).

En este sentido Dávila señala, la necesidad de contar con una institucionalidad que “puede aportar las bases de permanencia y continuidad de determinadas políticas públicas” (Dávila, 2004: 61). En este caso, es imprescindible definir los roles y las funciones de las instancias que tratan el tema de la juventud tanto a nivel administrativo como a nivel sectorial, para lo cual es necesario contar con los mecanismos adecuados para la concertación, con el fin de establecer los lineamientos generales de la política. La definición de roles tiene que ver con la capacidad de conocer los problemas que afectan a los jóvenes, facilitar articulaciones, asesoramiento en las soluciones, e innovación continua en la formulación e implementación de políticas.

En este caso, el rol del Estado se constituye como un elemento imprescindible para la coordinación interinstitucional y de los programas a fin de generar una visión de integralidad de las políticas públicas de la juventud, el uso eficiente de los recursos, así como el promotor de la participación. Por lo tanto el tema de asignación de recursos y su uso son importantes en la formulación de políticas ya que se constituye como elemento promovedor de apoyo y ejecución de los programas y proyectos.

Avances posteriores a la Agenda

Una vez elaborada la Agenda en el 2007, en el año 2008 la Secretaria de Desarrollo Social vio la necesidad de crear la Dirección Metropolitana de Inclusión Social bajo la coordinación de la Comisión de Género y Equidad, la misma que tenía por objetivo coordinar acciones que beneficien a grupos sociales como ancianos, jóvenes y a la vez, traten temas de movilidad humana y género, entre otros. Además, esta unidad técnica tuvo entre sus objetivos activar los mecanismos del sistema de gestión participativa y control social, en el que los jóvenes son uno de los actores. Cabe señalar que hasta Diciembre del

2008, se siguió conformando dicha dirección metropolitana sin culminarla plenamente. Así mismo, a partir de octubre del 2007 se constituyó como parte de esta Dirección, la Unidad Técnica para la Juventud, la cual aún sigue en proceso de conformación para su funcionamiento²⁴.

Es importante indicar que el año 2008 se convierte en un tiempo determinante para que el Municipio del DMQ se preocupe por las problemáticas de la juventud en Quito, debido a lo acontecido en la Discoteca “Factory”²⁵ en el mes de Abril, en el que hubo 13 muertos durante un concierto de música Rock. Este hecho generó la denuncia de distintos grupos juveniles y de la ciudadanía en general con el reclamo de la falta de espacios públicos para espectáculos en la ciudad y de la necesidad de mayor atención a la juventud quiteña en sus demandas. Se puede decir, entonces que el “Caso Factory” se constituyó en el motor para retomar la discusión sobre las demandas y necesidades de la juventud en la ciudad, así como, permitió avizorar la necesidad de reactivar los mecanismos y los espacios de participación para que los jóvenes planteen sus problemas y sean parte de las propuestas en la toma de decisiones²⁶. Es así que los avances en materia de política de juventud se dieron por un detonante que visibilizó la ausencia de políticas, y no por un entendimiento y compromiso político del gobierno municipal en las políticas de juventud.

A más de la conformación de esta Unidad Técnica en Octubre del 2008 el Municipio del DMQ empezó a elaborar la Primera Ordenanza en beneficio de este sector poblacional, la cual tuvo por objetivo dar el primer paso en la ejecución de la propuesta planteada en la Agenda de Juventud del Distrito Metropolitano de Quito²⁷. Dicha ordenanza

²⁴ Hasta terminar el periodo de gobierno del Gral. Paco Moncayo en el 2009.

²⁵ Un incendio en la Discoteca Factory, al sur de Quito, dejó trece muertos y 45 heridos mientras se desarrollaba un concierto de rock. Se calculó que en lugar estuvieron aproximadamente unas 300 personas. A causa de este suceso, varias organizaciones juveniles protestaron a la municipalidad por la desatención a sus demandas, sobre todo, en lo que es el acceso y el uso de espacios públicos. Además, reclamaron por la exclusión social del que eran sujetos, y exigían un reconocimiento de sus derechos.

²⁶ Para Freddy Heredia, líder del movimiento rockero Al Sur del Cielo, el caso de la Factory se convirtió en un factor detonante que develó la escasa importancia que dan las autoridades locales a las demandas de las distintas organizaciones juveniles del sur. Ya que por ejemplo, según señala, existía un bloqueo o inaceptación del administrador zonal Eloy Alfaro para brindar acceso al uso de los espacios públicos.

²⁷ Para Heredia, la elaboración de las últimas ordenanzas, fueron realizadas como acción emergente, de última hora, frente a lo suscitado en la Factory. Para la elaboración de dichas ordenanzas, algunas organizaciones

(No. 277) tuvo por objetivo promover el derecho a la participación social y política de los y las jóvenes, el reconocimiento a las culturas juveniles, el acceso seguro a los espacios públicos, el derecho a la salud sexual y salud reproductiva. Esta ordenanza se sustentó en la Constitución vigente aprobada en el 2008, así como en la Ley de la Juventud, el Plan Bicentenario y la Ordenanza Metropolitana No. 187 del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social.

De igual forma, se dio la revisión y discusión de la Ordenanza No. 280 que señalaba: “la Creación y Competencias del Consejo Metropolitano de Jóvenes del Distrito Metropolitano de Quito”²⁸ a partir de la presencia y participación de organizaciones juveniles, y busca dar ejecución a lo establecido en el programa “Quito Joven” del Plan Bicentenario, al señalar:

Que la Ordenanza Metropolitana 187 del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito; faculta a los y las jóvenes del DMQ, a participar de manera libre y responsable en la toma de decisiones sobre la ciudad, en la formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen sus derechos.

Que la referida Ordenanza 187, establece como una instancia del Sistema de Gestión participativa, al componente social; para lo cual se promoverá la conformación de los Consejos Sociales, cuyas funciones estarán encaminadas a participar en la formulación y evaluación de las demandas, planes y políticas sectoriales de la Municipalidad.

Que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, reconoce la capacidad de los y las jóvenes como sujetos plenos y activos de derechos y deberes, considerándolos como actores claves y estratégicos en el desarrollo del país. Razón por lo cual es importante otorgar a los y las jóvenes mecanismos por medio de los cuales puedan hacer efectivos sus derechos y garantizar su participación, ejercicio, control y vigilancia de la gestión pública.

La Secretaria de Desarrollo Social si bien buscó la aprobación de estas ordenanzas a nivel normativo, también gestionó el presupuesto necesario para poder elaborar, ejecutar y

juveniles fueron invitadas a participar, sin embargo, decidieron no involucrarse por la desconfianza en la institución pública.

²⁸ La elaboración y aprobación de estas ordenanzas constituyen una oportunidad para llevar a cabo políticas de juventud, sin embargo, se dieron a finales del 2008 y principios del 2009, limitando la posibilidad de su implementación en el periodo de la administración de Moncayo que culminó en Julio del 2009.

evaluar políticas, programas y proyectos que sean en beneficio de los jóvenes, así como, la aplicación de dichas ordenanzas. Sin embargo, el presupuesto establecido para el año 2009 fue aprobado solo en un 50%, limitando el campo de acción y recortando actividades y propuestas en temas de juventud. Además, si bien se plasmaron estas dos normativas en beneficio de los jóvenes, se lo realizó al final del periodo (como reacción al caso “Factory”) por lo que no se lograron avances de gestión con este nuevo marco legal.

En términos generales, la temática juvenil se puede decir que ha sido tratado de manera parcial, debido a la inexistencia de una unidad rectora, un plan integral y un presupuesto. Pero además, es necesario indicar, que el nivel de cercanía de los grupos juveniles en Quito con la municipalidad es bajo, debido a que los jóvenes no encuentran una identificación con la institución, ni interés y tampoco correspondencia inmediata a las necesidades de los jóvenes por parte del gobierno local. Por ejemplo, en este caso se puede citar a Diego Brito (Brito, entrevista Movimiento Rockero, 2010) representante del movimiento rockero “Al Sur del Cielo”, quien señala que la atención brindada por parte del Municipio ha sido insuficiente, ya que a este grupo poblacional “poco o nada se les ha apoyado”. La misma percepción tiene Freddy Heredia²⁹: “los jóvenes andan deambulando por ahí a ver quien les puede ayudar a sacar proyectos [...] no hay una política pública que piense en la juventud, solo acciones momentáneas” (Heredia, entrevista Organización Juvenil, 2010).

Las acciones que emprendió el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el período analizado, contaron con serias limitaciones y dificultades, como reflejo de la falta de decisión política y la falta de un enfoque de derechos (más no de asistencialismo) y de entender a los jóvenes como actores estratégicos de desarrollo. Sin embargo, la implementación de ciertas acciones representa un avance frente a periodos anteriores. Es así que las futuras administraciones tienen el reto de promover políticas que se constituyan en oportunidades para la construcción activa de los jóvenes como sujetos con un rol protagónico en la democracia.

²⁹ Freddy Heredia, fue parte del Movimiento Rockero Al Sur del Cielo. A partir del caso Factory tomó la vocería del movimiento rockero en demanda de una mayor atención del gobierno local. Desde mediados del 2010 es concejal del Distrito Metropolitano de Quito.

A fin de entender de mejor manera la dinámica en la construcción e implementación de políticas de juventud desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el segundo período de gestión del Gral. Paco Moncayo, en el siguiente capítulo se presenta y analiza, como estudio de caso, al Proyecto Centro Tecnológico de Organizaciones Juveniles (CETOJ).

CAPÍTULO III

ESTUDIO DE CASO: PROYECTO “CENTRO TECNOLÓGICO DE ORGANIZACIONES JUVENILES” (CETOJ), 2007-2009

Con el sentido de ejemplificar de manera más precisa la gestión del MDMQ respecto a la temática juvenil, se tomó en consideración el proyecto del Centro Tecnológico de Organización Juveniles (CETOJ)³⁰. Este proyecto buscó fomentar la inclusión de jóvenes miembros de los “Latin King” a través de su visibilización, con el fin de lograr reconocimiento y protagonismo en la sociedad. Este proyecto promueve la participación de los jóvenes en el proceso de diseño y ejecución de una propuesta que responde a sus expectativas y necesidades.

Esta iniciativa nació de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador (Flacso-Ecuador) y fue presentada a distintas instancias para su ejecución. Dados los objetivos que perseguía, se constituyó en una propuesta de interés para la Secretaria de Desarrollo Social del Municipio del Distrito Metropolitano³¹ la cual se adscribió a la iniciativa³². En este aspecto, el proyecto CETOJ es tomado como exponente de la gestión del municipio, en el que se trata de visibilizar cual fue el rol, gestión, alcances y limitaciones de las instituciones respecto a las necesidades y expectativas de la juventud.

Como un primer paso, para identificar los fines que se buscaba alcanzar con el proyecto, se realizó un diagnóstico de habilidades, deseos y dificultades que tenían los jóvenes Latin Kings. En este sentido, se puede indicar que los objetivos del proyecto fueron:

Fomentar la creación de espacios de convivencia, formación e investigación para jóvenes de la zona Sur de Quito. Como objetivos específicos se planteaba: “dotar a los y la jóvenes de herramientas y metodologías para la auto investigación;

³⁰ El rango de edad de los jóvenes que participaron en este proyecto, rodeaba entre los 13 a los 34 años.

³¹ El proyecto Cetoj fue escogido como estudio de caso, debido a que en varias conversaciones con miembros del MDMQ mencionaron que este proyecto fue en el que mayor involucramiento ha tenido la institución, ya que se mostraba como una propuesta interesante para trabajar con jóvenes.

³² Es importante señalar, que el interés del Municipio de apoyar a esta iniciativa tiene que ver con la oportunidad de entender al joven desde una nueva perspectiva en el que se toma en cuenta sus intereses y se los hace coparticipes de las soluciones. En términos formales esta iniciativa no se enmarca dentro del Programa Quito Joven, pero si en la Agenda de la Juventud.

promover proceso de formación y capacitación; fomentar que los y las jóvenes se conviertan en mediadores /as para replicar sus conocimientos. (Proyecto CETOJ: 2007).

Mauro Cerbino³³ de Flacso-Ecuador suscribió un convenio el 10 de octubre del 2007 denominado Centro Tecnológico de Organizaciones Juveniles (CETOJ) con otras entidades gubernamentales como el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el INNFA. Mientras que para el desarrollo de actividades puntuales se contó con el apoyo de la Dirección Nacional de la Juventud del MIES, el Gobierno Provincial de Pichincha, la Arquidiócesis de Quito.

La iniciativa de trabajar con organizaciones juveniles en este caso con los Latin Kings, fue presentada a las autoridades del gobierno local y nacional en los años 2005 y 2006, sin embargo, por varias ocasiones fue rechazado ya que, como indica el coordinador de este proyecto, Mauro Cerbino, no existía interés de parte de las entidades gubernamentales para dar paso a su ejecución. Posteriormente a través de varias conversaciones mantenidas y voluntades particulares de funcionarios del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)³⁴, Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) y la Concejala Margarita Carranco (Comisión de Equidad Social y Género del Consejo Metropolitano de Quito), esta iniciativa tomó vida en el año 2007. Frente a esto Cerbino señala que: “Este proyecto fue llevado a cabo por pura y simples voluntades personales, las instituciones han puesto poco e incluso en algunos casos se han opuesto a generar proyectos en beneficio de los jóvenes” (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010).

El proyecto CETOJ era visto entonces como un espacio en el que los jóvenes podían interactuar entre sí, con la comunidad y el gobierno local y nacional desde sus propios intereses, expectativas y propuestas en base a la impartición de conocimientos para el uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero a la vez,

³³ Mauro Cerbino es doctor en Antropología Urbana de la Universitat Rovira i Virgili, España, se desempeñó como Coordinador del Proyecto CETOJ, es experto en Estudios de juventud, medios de comunicación y epistemología de la comunicación, actualmente es profesor de Flacso-Ecuador, entre otras actividades.

³⁴ Tanto los responsables del proyecto como los jóvenes, realzan la intervención y colaboración de Janeth Sánchez, ex Ministra de Inclusión Económica y Social y Ma. Lourdes Portaluppi, Subsecretaria del mismo ministerio.

buscaba convertirse en un espacio de capacitación, de formación en liderazgo y construcción de ciudadanía.

Por esta razón, el proyecto no intentó considerar a los jóvenes de los Latin Kings como destinatarios o sujetos de intervención y en objetos de análisis sino más bien, los trató de considerar como sujetos activos que se involucran en la organización, ejecución y en la toma de decisiones en base a sus propios intereses. Uno de los primeros pasos, fue la realización de consulta a miembros de los Latin Kings para tomar la posta como figura legal de la Corporación de los Reyes y Reinas Latinos para dar paso al proyecto del CETOJ³⁵, implicando que no todos los miembros de esta organización se inscribieran dentro de la Corporación, sino más bien, fue un proceso de decisión voluntaria que iba a permitir a los jóvenes ser parte de un proyecto, pero además, lograr un liderazgo dentro de él. Ya con la conformación de esta nueva estructura, se dio paso al reconocimiento legal de esta organización con el apoyo de Ministerio de Inclusión Económica y Social³⁶.

Este reconocimiento en un primer momento buscó la forma de viabilizar mecanismos que permitan comprender, observar y escuchar a los jóvenes, lo que implica construir o contar con espacios que den paso a la inclusión a través de la convivencia con la sociedad y, reconocer a los jóvenes en su condición y escuchar sus demandas. En este caso Cerbino explica la legalización como un paso (en este caso) necesario para su reconocimiento, generando el marco legal necesario y la institucionalización como mecanismo para la legitimización frente a la sociedad y la incidencia frente al Estado.

Las instancias formales de protagonismo, participación y decisión juvenil, que viabilicen la acción y gestión de los jóvenes, frente a los temas a que les preocupan, son inexistentes. Por consiguiente, la capacidad de negociación que la juventud puede tener, en el plano institucional y con los otros actores sociales, esta inhibida por prácticas institucionales que restan legitimidad y representatividad al agenciamiento público de los jóvenes (Cerbino, 2004: 68-69).

³⁵ Nunca pensamos que el Presidente de la República, Eco. Rafael Correa personalmente nos iba a entregar la personalidad jurídica, en el salón amarillo, el 2 agosto 2007, es el logro más grande con el que empezamos. (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010)

³⁶ King Justin, Presidente de los Latin Kings en el Ecuador desde el 2007, indica que los Latin Kings han adoptado un nombre jurídico para poder trabajar en proyectos para el Estado y visibilizar sus derechos. La legalización de Reyes Latinos y Reinas Latinas del Ecuador, es en sí mismo los Latin Kings.

Si bien se plantearon mecanismos para que los jóvenes sean reconocidos, escuchados y sean cogestores de las respuestas a sus demandas, este proyecto también buscaba dar los primeros pasos para que se plantee de forma más estricta la necesidad de crear mecanismos de respuesta a través de programas y proyectos con la coparticipación de distintos actores institucionales.

Provocar resultados prácticos que se dan por dinámicas internas de diálogo y entendimiento entre jóvenes que serán plasmadas en acciones, planes, programas y políticas públicas locales de juventud; formular conclusiones y recomendaciones que permitan crear, fortalecer y/o reformular los enfoques y acciones instituciones municipales; promover el debate de la temática juvenil a partir de nuevos enfoques, paradigmas y parámetros de referencia (Proyecto CETOJ, 2007: 2).

En este contexto, a continuación vamos a señalar cuáles fueron los alcances y las limitaciones de dicha iniciativa pero a la vez, cuáles fueron los factores que incidieron en estos, ya que en algunos de los casos tuvo que ver por el rol que cumplieron las instituciones frente a esta temática

Ejecución del Proyecto del CETOJ

La ejecución del proyecto se realizó en cuatro momentos: investigación, implementación, capacitación e intervención.

Investigación

Los jóvenes llevaron a cabo algunas acciones que les permitió fortalecer sus capacidades y a la vez, fortalecer su organización tanto a nivel interno como en la relación con la sociedad. Como por ejemplo, un equipo de jóvenes fue capacitado como encuestadores y realizaron encuestas sobre el uso del tiempo libre en el sector de Turubamba y La Ferroviaria (al sur de Quito). Esta investigación de tipo etnográfica sirvió para conocer sobre redes de capital social en relación a espacios destinados al uso del tiempo libre de los jóvenes, diagnóstico sobre la violencia juvenil y los consumos culturales, preferencias musicales de los jóvenes en el sector, institucionalidad, organización de los servicios, industria y comercio. Así como, experiencias de la vida cotidiana en el sur de Quito.

Se realizó un archivo audiovisual en el que se registraban las actividades públicas en el que intervenían los jóvenes de la Corporación, así como también, se elaboró un archivo fotográfico que consistía en un registro acompañado de documentos, memorias, actas de las actividades que se llevaron a cabo durante la ejecución del proyecto. Se realizó el diseño y construcción de un blog en la web³⁷ en el que se daba a conocer sobre la Corporación.

Implementación

Esta fase consistía en contar con un espacio físico para llevar a cabo las actividades de los jóvenes sin embargo, en un primer momento se tenía los ofrecimientos del MDMQ de facilitar el acceso a un terreno ubicado en el sector de Turubamba, empero esta no se concluyó, según el coordinador del proyecto, esto se dio por falta de interés de las autoridades locales (en este caso del Administrador Zonal) en apoyar a dicha iniciativa (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010). Lo que provocó posteriormente buscar el apoyo de la Curia de la Arquidiócesis de Quito, quienes facilitaron el espacio físico que les permita a los jóvenes su apropiación y el desarrollo de sus actividades³⁸.

Actualmente, se ha fortalecido la alianza de los jóvenes con la Curia³⁹, ya que ha continuado con el apoyo para el uso del inmueble para el funcionamiento del CETOJ, lo que ha conllevado a la fecha, la negociación para la concesión en comodato para su funcionamiento definitivo en beneficio de los jóvenes. Además, en esta fase de implementación se consideraba el equipamiento y la instalación de equipos y sistemas de hardware y software, con el objetivo de contar con un telecentro que les permita a los jóvenes la realización de su producción y a la vez, dar un servicio a la comunidad como fuente generadora de ingresos para los jóvenes. Si bien se contaron con los equipos, los ofrecimientos posteriores del Programa Quito Educenet del MDMQ que consistía en proveer conectividad, la instalación de paquetes informáticos y software no fueron llevados

³⁷ <http://CETOJ-CETOJ.blogspot.com/2008/04/asfasf.html>

³⁸ Los gastos en servicios básicos como, agua, luz y teléfono, se financia del aporte individual de los chicos.

³⁹ Este logro ha sido gracias al apoyo del Sacerdote Wilmer Alcibar porque él ha sido el promotor en abrirles las puertas y brindarles el espacio a los jóvenes para poder continuar con sus reuniones.

a cabo, lo que dificultó la operatividad del telecentro y obstaculizó la posibilidad de considerarlo como fuente de sostenibilidad económica.

Algunos funcionarios en algún momento trataron de darnos cierto apoyo, nosotros habíamos querido instalar un centro información municipal (telecentro), y también anhelábamos contar con un lugar de servicio de Internet. Para esto Quito Educanet nos ofreció su apoyo con equipos y con la instalación de los sistemas, sin embargo, un día nos decían una cosa y hacían otra y, al final nunca tuvimos una conexión, nos dieron equipos, pero no paso nada en el sentido de que el municipio hiciera posible las conexiones de informática. La Dirección de Inclusión Social trato de establecer nexos con Quito Educanet pero al final nunca nos dieron explicaciones los responsables del programa (Ramos, entrevista CETOJ, 2010).

Capacitación

Este componente consistía en proveer capacitaciones que permitieran la implementación de conocimientos en tecnologías⁴⁰, así mismo en este espacio, como eje transversal se buscaba impartir temas relacionados a la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de derechos⁴¹.

Para dar paso a las capacitaciones, se generó una malla curricular según las necesidades de los jóvenes que consistieron en contar con conocimientos sobre tecnologías de imagen, tecnologías de sonido, diseño de productos, metodologías de auto investigación, TICs, serigrafía, gestión microempresarial y construcción de ciudadanía (derechos y obligaciones). Además se impartió clases de técnicas de mantenimiento de árboles, este taller planteaba como un objetivo prestar servicios a la comunidad y las instituciones públicas para la sostenibilidad del proyecto, sin embargo, este objetivo no se llegó a cumplir, por falta de apoyo de las instituciones.

Intervención

El proyecto se constituyó como un espacio en el que los jóvenes se vincularon con la ciudadanía, para esto los instrumentos que se implementaron fueron las relaciones que se

⁴⁰ Según la Revista Vistazo se graduaron 60 Latin Kings como técnicos en sonido, imagen y diseño; artes escénicas y arborismo. (Revista Vistazo, Junio 2010)

⁴¹ Para esto cabe señalar, que se realizaron encuestas para ver cuáles eran las expectativas y necesidades de formación que los jóvenes requerían.

establecieron con organizaciones públicas y privadas y, sociedad civil. A continuación se presentan las principales actividades desarrolladas por el proyecto.

Los jóvenes participaron de las asambleas del sector, así como también, se llevaron a cabo algunos conversatorios. Se desarrollo el Comité de Gestión, donde los jóvenes se vincularon con instituciones con las que se mantuvieron reuniones de tipo organizativo y técnico denominado Comité de Gestión, conformado por el MIES, la Dirección Nacional de la Juventud, el Gobierno Provincial de Pichincha y la Arquidiócesis de Quito, INNFA, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Administración Eloy Alfaro, Policía Nacional y Policía Comunitaria, así mismo, se participó en una reunión con la Asamblea Nacional. Esta relación permitió que los jóvenes que antes eran excluidos y vulnerados hayan creado acceso o canales de comunicación con instituciones y organizaciones públicas y privadas.

El Comité de Gestión, para los representantes de Flacso, perseguía como una de sus metas, la institucionalización de la iniciativa, que buscaba un sentido deliberativo y operativo, aunque en el segundo objetivo no funcionó. La debilidad concurrente que presentó este comité fue la rotación continua de sus funcionarios, lo que dificultaba la concreción de compromisos y la ruta de trabajo a mediano y largo plazo. Para Isabel Ramos⁴², el Comité de Gestión nunca tuvo la participación permanente de un interlocutor fijo de cada institución, sino que las variadas rotaciones de las delegaciones generaron la insostenibilidad de las reuniones y más aún, de los compromisos que permitieran encaminar una institucionalización. Para Ramos, no existía una preocupación, ni un compromiso de las instituciones para la toma de decisiones en beneficio de los jóvenes. (Ramos, entrevista CETOJ, 2010).

Por otro lado, se promovió la presencia de los jóvenes en otros espacios (que eran de su interés) como espacios de movimientos transgéneros, GLBT, encuentros con rockeros, organizaciones juveniles, entre otros. Esto se logró con el apoyo de la gente de Flacso, ya que ellos fueron el canal que permitió el contacto con diferentes instituciones,

⁴² Isabel Ramos fue una de las responsables del proyecto, es magíster en Estudios de la Cultura, de la Universidad Andina Simón Bolívar, actualmente se desempeña como profesora asociada de Flacso-Ecuador, entre otras actividades.

personas, organizaciones, Ong's y, que tenían como fin, involucrar a los jóvenes con otras realidades y otras experiencias.

Si de algo sirvió el proyecto del CETOJ fue, que se constituyó en una especie de plataforma, a partir de la cual los chicos vieron el imperativo de entrar a otros espacios, de relacionarse con otros actores, entonces ellos que nunca se relacionaron con nadie, empezaron a participar de reuniones, con hip-hoperos, rockeros, y ahora entre ellos se reconocen, ellos se dieron a conocer. Se generaron alianzas con otros colectivos que nunca se hubieran podido lograr (Ramos, entrevista CETOJ, 2010).

Se realizó una exposición en Junio del 2008 de producciones visuales realizadas por los propios jóvenes, entre estos fotográficos, audiovisuales, musicales y de sonidos, producidos en el CETOJ, denominado Demo LK. Este producto fue parte del proceso que siguieron los jóvenes y se presentó como un espacio de arte contemporáneo que se constituyó en un paso más para su posicionamiento.

Se compartieron espacios con otros grupos de jóvenes como es el caso del concierto por la Paz Urbana 2007, en el que se intercambiaron experiencias y se compartió con otras organizaciones de hip hop, reggaetón, entre otros. En este evento participaron varias bandas locales en el que se premio a la mejor composición e interpretación. El concierto, fue la antesala ya que a partir de ese año, cada año se ha organizado conciertos de Paz Urbana⁴³, con una temática diferente, en el que se involucran algunas organizaciones juveniles.

Se realizó la campaña "Ponte la Camiseta por los Latin Kings" en el que personalidades de la cultura, política y espectáculo se fotografiaron con la camiseta y estas fotografías se exhibieron en lugares frecuentados por los jóvenes, como muestra de reconocimiento y aceptación. Además, se realizó la Primera Jornada de Convivencia Cultural del CETOJ, lo que significó el desarrollo de varias actividades en el sector de Turubamba como el campeonato de futbol, el concurso de murales y la proyección de una película latinoamericana y, la jornada de periodismo comunitario. Estas actividades provocaron que los vecinos y los jóvenes se relacionaran y apoyarán entre sí para la

⁴³ La Dirección de Quito Cultura del MDMQ, apoyó en los años siguientes con aportes para el sonido, transporte, pasajes y en la realización de foros hasta el 2009.

ejecución de la jornada, permitiendo que los jóvenes se vayan introduciendo y sean reconocidos por los habitantes del sector, sin ningún tipo de discriminación⁴⁴.

Por otro lado, se llevaron a cabo tres campañas con fines humanitarios y se reunieron con representantes de proyectos internacionales, se garantizó la participación en eventos organizados por la Dirección Nacional de Juventud como la difusión del Manual de Emprendedores Juveniles, y se efectuaron reuniones de asesoramiento para el desarrollo de microempresas con el MDMQ a través de CONQUITO. Finalmente, se dio paso a la creación de Cissko Records que era el sello discográfico que tenía como objetivo abrir el espacio para la grabación y producción musical, en este contexto se realizó la primera grabación que salió a la luz en junio del 2008 con una parte de los 10.000 dólares entregados por el Municipio de Quito y el Gobierno Provincial de Pichincha.

Sin embargo, aquellas iniciativas que buscaban la sostenibilidad de la organización mediante proyectos de emprendimiento empresarial, no se lograron consolidar. Se había planteado canalizar los servicios serigrafía y bordado en tela, establecer el estudio de grabación que preste servicios digitales de tratamiento de imágenes y audio, y montar una empresa de servicios de trepa y poda de árboles⁴⁵. Todas estas limitaciones, según Ramos, se debieron a la falta de apoyo institucional a las iniciativas⁴⁶.

Logros y limitaciones

En resumen se puede señalar que los logros alcanzados por el proyecto consistieron en: formación y capacitación en TICS, mejoramiento de capacidades para relacionarse con

⁴⁴ “El tema del espacio público en los barrios es crítico sobre todo porque hay un enclaustramiento de las familias, por ende, a los chicos no les queda más que la esquina, el parque, sin embargo, cuando se reúnen en estos espacios, sus derechos son vulnerados por la Policía Nacional o por los vecinos. Por eso cuando abrimos el CETOJ para proyectar una película de cine en el barrio, logramos que la gente vaya a ver la película y eso generó una acogida por los habitantes del sector.” (Ramos, entrevista CETOJ, 2010)

⁴⁵ Según King Justin, el proyecto del CETOJ cumplió dos facetas: la primera, de capacitación y la segunda, de implementación. Pero en la actualidad, y con la propia gestión y participación de los jóvenes Latin King se está dando paso a la tercera faceta, que es la continuación de las capacitaciones, pero sobre todo el emprendimiento de las microempresas (ya que en la segunda etapa, este objetivo quedó pendiente). Esta fase la van a llevar a cabo, con el apoyo del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

⁴⁶ Cabe señalar, que de igual manera, quedó pendiente el apoyo comprometido por el Gobierno Provincial en la realización de trabajos de albañilería, electricidad, cerrajería y construcción de seguridades en el inmueble que fue ocupado por los jóvenes.

otros colectivos, uso de espacios públicos, adquisición de conocimientos técnicos, construcción de una nueva imagen de jóvenes Latin Kings, además se promovió la investigación, formación y convivencia ciudadana, dando paso a la creación y consumo cultural, interlocución con otros actores sociales, involucramiento de los jóvenes en el desarrollo del proyecto, y el reconocimiento por algunos sectores de sus demandas.

Para King Justin si bien el proyecto tuvo sus limitaciones y dificultades, para ellos los alcances fueron muy significativos, ya que antes estaban relegados y estigmatizados por la sociedad:

Y se dio las cosas con CETOJ, se empezaron abrir varias puertas, los logros como los que hicimos, el recorrido al sur, todos los talleres de fotografía fueron plasmados en una galería de la Alianza Francesa; todos los productos que hicieron los muchachos de sonido, imagen, diseño, fotografía, video, serigrafía, fueron plasmados en la Flasco, o sea cada vez nos llenábamos de más y más de satisfacción; otro logro grande fue llegar a hacer convenios con el MIES, ya que las actividades como la Paz Urbana tratan de dar mensajes positivos a los jóvenes, no discriminatorios. (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010)

Si bien estos fueron los logros alcanzados por el proyecto, los responsables del proyecto consideran que su aporte estuvo limitado, fundamentalmente por el rol que cumplieron las instituciones involucradas o incluso que debieron estar involucradas, y no lo estuvieron. Esta desatención o poco interés se vio expresado a partir de varios acontecimientos o trabas que influyeron en el desarrollo normal del proyecto, pero también, en la imposibilidad de visualizarse como una respuesta a nivel estructural a la problemática que viven los jóvenes en la actualidad.

Es por eso que consideraron importante señalar algunas líneas de acción que debería tratarse posteriormente a profundidad en el contexto de los avances logrados con el proyecto del CETOJ como: i) fortalecer la visualización positiva de los jóvenes en los espacios públicos; ii) fortalecer la acogida del uso de TICS, diseño de imagen y sonido digital; iii) consolidar el trabajo con la comunidad y con sus dirigentes; iv) incorporar y fortalecer el proceso de formación alternativo como cine barrial, radio comunitaria, talleres de participación ciudadana en escuelas y colegios del sector; v) profundizar los vínculos de otros colectivos y de organizaciones juveniles, para promover la participación; vi) apoyar a la generación, planificación y ejecución de emprendimientos de economía solidaria; vii)

profundizar el involucramiento de los jóvenes en la investigación sobre temáticas juveniles; y, viii) replica de talleres de formación y capacitación, sistematización, difusión y discusión pública de la metodología de intervención generada por este proyecto (Proyecto, 2008: 23).

Estas líneas de acción podían haber servido como punto de partida para el desarrollo de políticas, así lo señala Cerbino:

Cuando terminó el proyecto hicimos lo posible para que la metodología fuera asumida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social y, otras instancias porque nosotros como universidad no podemos institucionalizar procesos, podemos haber dibujado una intervención, establecido una metodología pero la institucionalización debe estar en manos de la autoridad pública (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010).

Proyecto CETOJ como referencia de análisis de las políticas de juventud

A continuación se analizan las limitaciones del proyecto CETOJ como una expresión de la inexistencia de políticas públicas y del desinterés de las instituciones en atender las demandas de los jóvenes en el Distrito Metropolitano de Quito y en el Ecuador en general. Estas limitaciones en general se expresan en la falta de apoyo para la dotación de equipamiento, escasos aportes económicos, pero más que eso implica deficiencias institucionales que serán detalladas a continuación.

a) La falta de apoyo e interés de las autoridades locales y nacionales para la intervención en iniciativas juveniles.- devela la carencia de la institucionalización en su gestión. Ya que actualmente, para que estas iniciativas sean llevadas a cabo, depende de las voluntades individuales de las autoridades y de sus intentos para encaminar la ejecución de estos, dentro de las entidades.

El proyecto tuvo apoyo del MIES, del INNFA, pero se podría decir que eran voluntades personales de los directivos, ya que en ninguna de las dependencias había algo institucionalizado. Por ejemplo, el otorgamiento de la personalidad jurídica se hizo a través del interés y de la gestión de Janeth Sánchez que en ese tiempo fue Ministra de Inclusión Económica y Social. De igual manera, creemos que las entidades el municipio no hicieron nada, la que hizo fue Margarita Carranco, quien nos ayudó a utilizar las instancias del municipio, pero nunca se institucionalizó (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010).

El hecho de depender de las voluntades personales a la vez, expresa la inexistencia de políticas macro que establezcan los mecanismos que faciliten la ejecución de proyectos en beneficio de este grupo poblacional. En este aspecto, Cerbino indica “tu puedes darte cuenta que si son puras voluntades personales, que hacen posibles ciertas iniciativas, es porque faltan las políticas. (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010)

Esta misma posición la comparte King Justin, quien señala que a los Latin Kings no les apoyan las instituciones, sino las personas y estos se apersonan tanto del proyecto y logran empatía con los jóvenes, que buscan formas para apoyarles.

Creo que también ha sido más cuestiones personales porque pocas personas, a parte de las instituciones, se lo han tomado personal, como el caso de Margarita Carranco, María Lourdes Portaluppi, Mauro Cerbino, Isabel Ramos, Ana..., o sea lo hicieron no como un trabajo institucional sino como un trabajo personal. Ellos se adaptaron tanto a nuestras vidas a nuestros problemas, ellos sienten en carne propia, lo que nosotros vivimos (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010)

b) El proyecto del CETOJ si bien fue una iniciativa positiva que permitía una mejor perspectiva para los jóvenes de los Latin Kings, su sostenibilidad depende de la institucionalización de los procesos. Ningún proyecto destinado a los jóvenes puede ser sostenible, si no existen mecanismos institucionalizados tanto en el gobierno local como en el nacional, ya que incluso su sostenibilidad no se encuentra garantizado por las voluntades individuales de las autoridades de turno.

*c) Falta de procedimientos claros, y de un presupuesto designado para estos fines*⁴⁷, y ausencia de los protocolos a seguir como marco orientador y agente articulador que permita la viabilidad de estas iniciativas. Para King Justin muchos de los proyectos que ellos plantean, implica ir por cada una de las dependencias buscando apoyo para su ejecución, no existe tampoco una unidad encargada que les ayude a procesar sus solicitudes⁴⁸.

d) Un aspecto positivo fue el reconocimiento de los jóvenes y su inclusión en la sociedad, para los jóvenes de los Latin King es muy valorada la idea de poder ir hablar a

⁴⁷ “A los proyectos les falta más plata, ya que con el CETOJ nos faltó la terminación de capacitaciones para que los chicos puedan montarse micro empresas, porque hasta ahora seguimos con eso.” (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010)

⁴⁸ La Dirección de Inclusión Social a través de su representante María Mercedes Placencia aportaron con 10 mil dólares, pero su intervención no fue más allá, que en el financiamiento.

algunos de los Ministerios del Gobierno y poder ser escuchados⁴⁹, sin embargo, esto no sucede en todos los casos, ya que su presencia aún genera rechazo y estigmatización en algunos sectores. “Algunas personas de las instituciones nos tiene miedo [...] porque nos ven como pandilleros. Otras creemos que nos ayudan por quedar bien. Otras nos ven como jóvenes que estamos luchando y trabajando por la patria” (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010).

Sin embargo, este reconocimiento o posicionamiento de los jóvenes no ha pasado a la institucionalización de una estructura y de un sistema que permita a los jóvenes contar con los canales suficientes para su participación y para la cogestión a la respuesta de sus demandas. Ya que aún no se establecen los procesos que permitan el ejercicio permanente de la construcción de una ciudadanía, sino más bien su participación sigue siendo inmediateista⁵⁰.

e) Muchos sectores han reclamado la necesidad de diseñar una política pública que permita establecer una hoja de ruta. Cerbino plantea se está demandando una orientación para saber por dónde ir respecto a la temática juvenil, por ende la política pública tiene que ser un trabajo colectivo con las organizaciones sociales, con los jóvenes, con las instancias públicas y privadas, y con la participación de estos, se deben realizar talleres que permitan escuchar las demandas, sin embargo, ese trabajo nadie lo quiere hacer. (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010)

f) Proyectos desarticulados. Si este proyecto, como tantos otros, se les habría tomado con mayor responsabilidad y el interés necesario, no solo a nivel personal, sino a

⁴⁹ “Para nosotros los latin fue un reto, una oportunidad de demostrar quienes somos, porque nos tachan de estar involucrados en pandillas, y nosotros queremos demostrarles que podemos como cualquier joven. Por eso el CETOJ, lo tomamos como una oportunidad para demostrar a todos quienes somos. La propuesta del CETOJ, con el Municipio, con el INNFA fue algo interesante, fue dar una oportunidad a nuestra gente porque tal vez nunca la tuvimos..... Yo estoy agradecido con las personas, ya que si bien hay una disposición del gobierno de ayudar a las organizaciones juveniles hay gente que no lo ha hecho, por eso alguno de ellos nos sigue viendo como delinquentes pandilleros, en cambio hay personas que han llegado a conocernos y nos han dado una oportunidad para demostrar lo que nosotros somos.” (King Justin, Entrevista Latin Kings, 2010).

⁵⁰ “Hubo una reunión en el Ministerio de Cultura, los jóvenes tuvieron el espacio y la apertura para expresar sus disconformidades porque es muy lindo también que un espacio del gobierno se abra al debate, pero bueno ellos estuvieron ahí y participaron, pero terminó en taller y hasta ahí se quedo.” (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010)

nivel institucional, se hubiese abierto la posibilidad de diseñar un esquema de política pública, que no sólo sea de beneficio de los Latin King sino de otras organizaciones juveniles, que tienen demandas similares. En este caso, para Cerbino:

Este proyecto demostró que se puede trabajar con ellos, dio pistas pero estas hay que elaborarlas más, y volverlas una política, porque muchas de las cosas que hemos pensado, yo creo que hay necesidad de pensarlas más, pero sobre todo de ir midiendo, establecer indicadores que no los hay, establecer protocolos y procedimientos claros (Cerbino, entrevista CETOJ, 2010).

g) Las políticas, programas y proyectos sobre juventudes deben ser integrales. Las políticas no pueden ser únicamente desde un enfoque sectorial, sino deben ser pensadas desde su integralidad, es decir, deben contemplar todos los sectores que giran alrededor de esta temática y de este grupo poblacional, pero a la vez, deben ser territorializadas, en este caso para Cerbino, la problemática que existe alrededor de estas organizaciones juveniles tiene relación con la dinámica del barrio, por eso es necesario considerar a este grupo dentro de los planes de desarrollo territorial con un enfoque integral.

h) No todos los jóvenes son iguales. Un aspecto importante que señala el líder de los Latin King, es que existen propuestas que parten de las instituciones, en el que intentan trabajar con varias organizaciones juveniles con el objetivo intercambiar experiencias y ampliar redes pero no se dan cuenta que cada una tiene su propia identidad, y tratan de homogenizar, creyendo que todos los jóvenes son iguales, con las mismas demandas y los mismos intereses, haciendo caso omiso a sus particularidades. “Creo que a veces si hay trabajo con los jóvenes pero a veces tenemos pequeños roces con las instituciones porque a todos nos quieren meter en un mismo costal y no se dan cuenta que somos diferentes” (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010).

i) Autogestión. Entre los mayores logros del proyecto CETOJ fue el afianzar raíces, en relación al posicionamiento, reconocimiento de los jóvenes en relación a sus intereses y demandas e incluso se logró fortalecer la capacidad de autogestión dentro de la propia organización. Ya que a partir del proyecto, los jóvenes continúan reuniéndose, pensando en la posibilidad de instaurar proyectos que sea en función de sus gustos, intereses y necesidades.

Los jóvenes buscan espacios en los que pueden reunirse, buscan mantener el contacto con otras organizaciones juveniles y buscan establecer lazos con instancias gubernamentales que les permita encaminar sus iniciativas y ser escuchados por estos. Sin embargo, es importante recalcar que esta iniciativa de irse vinculando con otros espacios e ir participando en ellos, no tiene como promotor a las instituciones, sino más bien, nace de la propia iniciativa de las organizaciones sociales. Es por eso, que no se puede decir concretamente, que las instituciones han sido las responsables de crear los espacios y los mecanismos de participación de los jóvenes en los que puedan ser escuchados y menos aún puedan ser parte en la toma de decisiones, sino más bien, estas se han convertido en instancias canalizadoras eventuales de apoyo.

Hemos participado con los hip hoperos, los ñetas, Tierra Negra. Recién estuvimos en una iniciativa con los ñetas, fue una iniciativa de nosotros, era un foro de jóvenes para tratar las políticas y todo eso, fue interesante. Hemos estado en varias mesas de debate con organizaciones juveniles a nivel nacional (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010).

Frente a este contexto en el que se desarrolló el proyecto CETOJ, se debe indicar que, si bien en algunos proyectos (como en este caso) se considera a los jóvenes en la construcción o formulación de proyectos, sin embargo, su participación en programas y políticas no ha sido visible, en primer lugar, porque no ha existido la formulación de estos a nivel del gobierno local, tan solo (en ese nivel) se los ha tomado en cuenta en el diseño de las ordenanzas, en las que su participación consistió en aportes para su construcción, así como también en mesas de discusión e intercambio de experiencias; segundo, la participación de los jóvenes no es considerada como necesaria para la formulación y menos aún para la toma de decisiones, ya que si bien el proyecto CETOJ planteó aspectos que hubiesen podido ser insumos para la construcción de políticas, esto no se lo acogió por las instituciones.

Para los jóvenes del CETOJ, es muy importante los logros alcanzados por ellos, si bien es muy legítimo, se considera importante generar un mayor rol de las instituciones que les permita dar una mejor respuesta a sus demandas, ya que si existieran los mecanismos institucionalizados, la situación actual de los jóvenes, tanto en acceso a los espacios

públicos, salud, educación, empleo, recreación, respeto a sus derechos, entre otros aspectos, existirían mayores avances, y la situación de este sector poblacional sería distinta. En relación a este aspecto King Justin señala lo siguiente:

Los jóvenes queremos que las instituciones promulguen el trabajo que estamos haciendo, necesitamos apoyo, le pedimos que no nos dejen a medias, nosotros estamos armando el proyecto de la CETOJ para llevar a Italia y España, tenemos otro proyecto con la Cruz Roja, o sea que no nos dejen de apoyar (King Justin, entrevista Latin Kings, 2010).

Este estudio de caso, más la breve apreciación de otros jóvenes de organizaciones sociales, señalados en capítulos anteriores, consideran que el rol del Municipio Distrito Metropolitano de Quito, evolucionó a paso lento y el mérito a este desarrollo se debe a la propia reivindicación y exigibilidad de sus derechos frente a las instituciones⁵¹. Su visión se centra en vivir el presente y en ese instante ir construyendo el futuro, pero para lograr mayores resultados necesitan del apoyo de la institucionalidad. Es por eso importante generar, la concientización de las autoridades sobre el rol que cumplen los jóvenes en la sociedad, ya que en muchas de sus propuestas, dan respuestas a problemáticas estructurales de la sociedad, y a la vez, es importante, crear y mantener espacios de participación que les permita intercambiar ideas, opinión, pero más que eso, reafirmarse en cada una de sus identidades, ser aceptados y reconocidos e incidir en la toma de decisiones, que den respuestas integrales a sus intereses y demandas.

⁵¹ Sobre todo a partir del caso Factory.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

La gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el periodo 2005-2009 respecto a la temática juvenil muestra ciertos avances, sobre todo en los años 2007 y 2009, pero quedaron pendientes varios elementos que permitieran incidir de manera efectiva y dar respuesta a los intereses y demandas de los jóvenes. En este sentido, las acciones emprendidas por el municipio, fueron actividades puntuales en base a los enunciados del Programa “Quito Joven”. Sin embargo, es importante destacar la construcción de una primera Agenda de la Juventud como marco para la elaboración de políticas de juventud, aunque la participación en su elaboración fue limitada. Además, se estableció un marco normativo con la expedición de dos ordenanzas, en parte motivadas por el caso “Factory” que hizo evidente la necesidad de intervención por parte del municipio para dar respuesta a las necesidades de la juventud en el DMQ.

Las acciones promovidas o apoyadas por el municipio, en el período de análisis, evidencian dos formas o visiones de poner en práctica las políticas públicas de juventud, que reflejan la acción en base a un enfoque tradicional, aunque se observa el surgimiento de ciertos criterios de una visión emergente de políticas públicas, pero con limitaciones para su implementación. Además, las acciones se llevaron a cabo de manera desarticulada, sin que exista un marco orientador, ni una unidad técnica o dependencia con capacidad de articulación de las iniciativas y actores, lo que implica también la ausencia de una estructura que permita dar sostenibilidad a los proyectos. Muchas de estas acciones se plantearon con un enfoque asistencialista y desde una perspectiva que entiende a la juventud como un problema, lo que se refleja en políticas educativas, de recreación e incluso preventivas. Por otro lado, aunque limitado al ámbito cultural, se ve también una gestión del municipio que se abre al reconocimiento de la diversidad de distintas expresiones, se reconocen derechos y se fomenta la participación.

Es así que en la gestión del MDMQ se encuentran avances en la temática de políticas de juventud, pero que dejó inconclusa la transición, tanto en lo ideológico como en la práctica, de políticas tradicionales a políticas con una nueva perspectiva, en el que se reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos y actores estratégicos de desarrollo. En este aspecto, es importante recalcar la necesidad de respuestas integrales y sostenidas desde la institucionalidad del gobierno local, pero que al mismo tiempo reconozcan la informalidad en la participación de los jóvenes, y que abarquen diversas temáticas como son participación, formación en ciudadanía, uso de los espacios públicos, actividades culturales, artísticas, ambientales, empleo, salud, educación, entre otros. La institucionalidad a la que se hace referencia tiene que ver con posibilidades de sostenibilidad que no pase por la voluntad de las personas y tome en cuenta la capacidad de participación e incidencia, pero a la vez, de autonomía de los jóvenes con el reconocimiento de su diversidad.

Es evidente un bajo nivel de involucramiento de los jóvenes en la gestión de políticas públicas, en la medida que algunos sectores y administraciones zonales aún trabajan desde un enfoque asistencialista, en el que ven a los jóvenes como beneficiarios. Con excepción de festivales culturales, donde los jóvenes se involucran directamente en la construcción, ejecución y evaluación de sus propuestas, estas actividades se constituyen como el primer paso para trabajar desde una nueva perspectiva de políticas públicas. Por otro lado, si bien la Ordenanza 187 abre la posibilidad de la conformación de cabildos sectoriales en los que los jóvenes pueden tener una mayor participación, esto no se implementó en las administraciones zonales (a excepción de la zona centro) debido a la falta de intereses de las autoridades para promover estos espacios, así como, una falta de claridad en los mecanismos establecidos para su funcionamiento. Además, el cabildo en la zona centro se convirtió en un espacio deliberativo, de intercambio, de recreación y capacitación, sin dar paso a un nivel de mayor incidencia en respuesta a sus demandas y expectativas en relación a la gestión municipal. Es así, que los espacios de participación no han considerado las particularidades de los jóvenes y, cuando se establecieron, funcionaron de manera homogenizante.

Por lo tanto, al hablar de participación hay que tomar en cuenta que las instituciones y los distintos actores deben tener la capacidad de adaptarse a los nuevos retos que enfrentan las sociedades y deben velar por la inclusión de los jóvenes en estas, pero ya no en un sentido de receptores, sino mas bien con un sentido proactivo y de construcción como cogestores de soluciones sostenibles que respondan a sus necesidades e intereses.

Sin embargo, no hay que perder de vista, que existen organizaciones juveniles en el DMQ que enfrentan un desencanto de las instituciones y tienen otras formas de participación, es por eso necesario crear nuevos espacios alternativos que les permita su participación y genere una respuesta a sus demandas. Frente a esto, es imprescindible insistir en que los jóvenes no pueden ser únicamente destinatarios de las políticas, sino deben ser considerados como actores estratégicos para el desarrollo de las ciudades, por lo que se considera necesario recoger las experiencias exitosas o líneas de acción de iniciativas anteriores, recoger las propuestas y la predisposición de las organizaciones juveniles y, dar paso a la reactivación de la inclusión de los jóvenes en la dinámica de las políticas públicas. Pero, al mismo tiempo, se deben generar mecanismos para que las políticas de juventud se planteen para todos y todas, sin la necesidad de formar parte de una organización, por lo que la acción desde las administraciones zonales es fundamental.

Varios de los factores de éxito y debilidades de la gestión municipal en la atención de los jóvenes, se evidencian a partir de la experiencia del proyecto CETOJ. Los alcances del proyecto respondieron a los intereses de los jóvenes ya que desde su inicio involucró directamente a los jóvenes en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto, por lo tanto, en estricto sentido son ellos quienes orientaron el proyecto en base a sus expectativas e intereses. Un logro alcanzado, es el reconocimiento en el que se despoja de una estigmatización y exclusión de los jóvenes Latin King, dando paso a una inclusión reconociendo sus particularidades y sus propias expresiones. Así mismo, este proyecto fue un espacio para la exigibilidad y ejercicio de sus derechos como ciudadanos.

Otro logro importante, fue la posibilidad de interlocutar y contar con el apoyo de diversos actores institucionales que se involucraron para sacar adelante el proyecto CETOJ.

Sin embargo, la acción institucional no buscó encaminar una respuesta estructural, que habría podido servir como replica para otros proyectos de similares características. Si bien el proyecto CETOJ se constituyó como un referente potencial para promover políticas de juventud, este presentó varias limitaciones como la carencia de institucionalización reflejada en la ausencia de una unidad responsable, con canales y procedimientos establecidos para encaminar este tipo de proyectos, por lo que se tuvo que recurrir a voluntades individuales de las autoridades y a limitaciones presupuestarias, situaciones que influyeron en la insostenibilidad de la iniciativa.

Finalmente, como conclusión general se debe decir que hablar de políticas públicas para la juventud en la actualidad, implica una apuesta de las instituciones que requiere de voluntad política, entidades responsables, destinación de recursos financieros, un plan como marco orientador, la interlocución de actores, una visión que tome en cuenta la diversidad pero a la vez, una gestión que actúe de manera integral, y, de la participación juvenil en todo el proceso de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas como un ejercicio de ciudadanía. Es así que el MDMQ tiene pendiente un arduo trabajo con las juventudes del DMQ.

REFERENCIAS

- Abad, Miguel (2002) “Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil”. *Ultima Década No.16*, CIDPA Marzo, Viña del Mar, p. 119-155.
- Arroyo, Daniel (2003) “Las políticas sociales locales”. En Adriana Clemente y Ana Josefina Arias (Comp). *Conflicto e intervención social*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- Balardini, Sergio (2000) “De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud”. *Ultima Década No. 13*. CIDPA, Septiembre, Viña del Mar, p. 11-24.
- Balardini, Sergio (2004) “Políticas de juventud en Argentina: balance y perspectivas”. En Balardini y Gerber (Comps). *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*. Buenos Aires: Friedrich Ebert.
- Balardini, Sergio (2005) “¿Qué hay de nuevo, viejo?”. *Revista Nueva Sociedad* No. 200, p.96-107.
- Barrientos, Alejandro (2006) “Jóvenes y territorios urbanos: la noche en el centro paceños”. Quito: *Ecuador-Debate*, p. 89-102.
- Berretta, Diego e Ivana Verdi (2005) “Políticas públicas de juventud. Aportes para la reflexión”. Ponencia presentada en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo”, San Miguel de Tucumán.
- Bourdieu, Pierre (2000) *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, Pierre (2002) “La juventud no es más que una palabra”. En *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo, p. 163-173.
- Brugé y Gomá (1998) “Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”. *Los gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Brugé, Quim y Ricard Gomá (Comps) (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Bustelo, Eduardo (1998) "Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática". En Bustelo y Minujin (eds). *Todos Entran. Propuesta para Sociedades Excluyentes*. Santa Fe de Bogotá. Santillana.
- CELADE, CEPAL y OIJ (2000) *Adolescencia y juventud en América latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo del nuevo siglo*.
- Celade, Cepal y UNFPA (2000). *Juventud, población y desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2008). *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cerbino, Mauro (2004) *Pandillas juveniles: cultura y conflicto de la calle*. Quito: El Conejo. 2004. 110p.
- Cevallos, Chrystian (2006) "Los jóvenes en el Ecuador". *Ecuador –Debate*. Quito. *Ecuador-Debate*, p. 51-76.
- Corposeguridad (2007) *Estilos de vida y seguridad. Estado de situación de los jóvenes en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ
- Davila, León (2000) "Política Pública e institucionalidad en juventud". *Revista Ultima Década* N. 12, CIDPA, Septiembre, Viña del Mar, p. 17-22.
- Dávila, León (2004) "De la agregación programática a la visión constructiva de políticas de juventud". En Balardini y Gerber (Comps). *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*. Buenos Aires: Friedrich Ebert.
- Dávila, Oscar y Claudio Silva (1999) "Políticas de juventud y su expresión en lo local". *Revista Ultima Década* N. 11, CIDPA, Septiembre., Viña del Mar, p. 139-184.
- Filgueira, Fabian, Jorge Papadopoulos y Fabián Repetto (2006) "La Política de La Política Social Latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozos de sus escenarios sobresalientes". *Mimeo*, Instituto Interamericano para el Desarrollo social, Washington, DC.
- Franco, Rolando (2006) "Modelos de Política social en América Latina en el último cuarto de siglo". En Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (coords.) *Política y políticas*

- públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Miño y Dávila editores: España.
- Franco, Rolando (2001) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. Siglo XXI Editores y CEPAL: México.
- Grassi, Estela (2008) “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad”. En *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito, Ecuador. Flacso-Ecuador. Ministerio de Cultura.
- Hopenhayn, Martín y Francisca Miranda. (2004). *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*. Segunda edición. CEPAL y OIJ: Buenos Aires.
- Intriago, Leonardo (2007) *La construcción de representaciones sociales de los jóvenes de Manta alrededor de su ciudad*. Tesis de Maestría. Flacso-Ecuador.
- Krauskopf, Dina (2004) “Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas.” En Balardini y Gerber (Comps). *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva..* Buenos Aires: Friedrich Ebert.
- Krauskopf, Dina (2005) “Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad* N. 200. P. 141-153.
- Lahera, Eugenio (2002) "Introducción a las políticas públicas". *Colección Breviarios*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, Eugenio (2004) “Política y políticas públicas”. En *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Paciello, Pablo (2004) “Políticas públicas de juventud: relaciones de cooperación público-privada”. En Balardini y Gerber (Comps). *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva..* Buenos Aires: Friedrich Ebert.
- Parsons, Wayne (1997) *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F: Miño y Dávila editores.
- Pérez, Demetrio (2008) *Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo urbano y rural*. Flacso- Guatemala.
- Ponce, Juan (ed) (2008) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito, Ecuador. Flacso-Ecuador. Ministerio de Cultura.

- Reguillo, Rossana (2003) “Ciudadanías juveniles en América latina”. *Última Década*, CIDPA. N. 19, Noviembre, Viña del Mar.
- Rodríguez, Ernesto y Bernardo Dabezies (1999) *Primer Informe sobre la Juventud de América Latina*. España: Instituto de la Juventud.
- Rodríguez, Ernesto (2002) *Actores estratégicos para el desarrollo*, México D.F: Instituto mexicano de la Juventud y Secretaría de Educación Pública.
- Rodríguez, Ernesto (2004) “Políticas de juventud en América Latina, aprendizajes y desafíos.” En Balardini y Gerber (Comps). *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*. Buenos Aires: Friedrich Ebert.
- Rodríguez, Ernesto (2008) “Políticas de juventud en América latina: empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional”. *Mimeo*.
- Vallejo, Guadalupe (2008) *Demandan jóvenes políticas públicas acordes a su realidad*. México D.F : Cimac.
- Vásconez, Alison, Córdoba Rossana y Pabel Muñoz (2006) “Políticas sociales en Ecuador en el periodo 1978-2003: sentidos, contextos y resultados”. En Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (coords.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*. Miño y Dávila editores: España.
- Ziccardi, Alicia (2007) *Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI*. Barcelona: UOC.
- Ziccardi, Alicia (2003) *La demora de la democracia: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual en Iberoamericana*, año III, N° 11, Instituto Iberoamericano, Berlín, 2003, p. 161-177.

Documentos

- Administración Centro “Manuela Sáenz” y Alcaldía Metropolitana (2007) Actividades realizadas por el cabildo juvenil.

Comisión de Equidad Social y Género, Secretaría de Desarrollo y Equidad Social y Fundación Patronato San José (2007) *Agenda de Juventud del Distrito Metropolitano de Quito*. MDMQ

Ley de la Juventud (2001). Registro Oficial N. 439. Quito: Profesional Esilec.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Secretaria de Desarrollo Social (2007) *Construcción participativa de políticas públicas y planes y consejo de juventud del DMQ*.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-MDMQ (2004) Quito hacia el Bicentenario Plan de gobierno 2005-2009.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2008) Ordenanza Metropolitana N. 187. *Sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social*. Reglamento.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2008) Ordenanza Metropolitana N. 280 *Creación y Competencias del Consejo Metropolitano de Jóvenes del Distrito Metropolitano de Quito*.

Proyecto CETOJ (2007) *Informe Técnico Trimestral*. Quito

Proyecto CETOJ (2009) *Informe Técnico Final*. Quito

Páginas en internet:

Centro Latinoamérica de Demografía (CELADE), Comisión económica para América Latina (CEPAL) y Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) (2000) “Adolescencia y juventud en América latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo del nuevo siglo”. www.cinterfor.org.uy. (Visitado en Marzo 2009)

Cevallos, Francisco (2003) “Definiciones sobre juventud: la construcción del sujeto juvenil” www.joveneslac.org (Visitado en Enero 2009)

Iglesis, Andrea y Jimena Jorquera (2007) “Construcción de Políticas locales de juventud desde los jóvenes: La experiencia de Concepción”. Documento. <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p8.4.htm> (Visitado en Agosto 2010)

La juventud y las Naciones Unidas: <http://www.un.org>

Revista Vistazo (2010) “A ritmo de los Latin Kings”. *Vistazo*, Junio 15:
<http://www.vistazo.com/ea/reportaje/?eImpresa=994&id=2341> (Visitado en Agosto 2010)

SIISE. (2008) Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.
<http://www.siise.gov.ec> (Visitado en Octubre 2009)

CNPS-Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales (2006) “Política y acción colectiva para la inclusión social”. Buenos Aires.
<http://www.aaps.org.ar/3cong/noticias.html> (Visitado en Diciembre del 2009)

Entrevistas:

Brito, Diego. Movimiento Rockero. Marzo del 2010

Castañeda, Susana. Sec. De Desarrollo Social. Marzo del 2009

Cerbino, Mauro. Proyecto CETOJ. Septiembre del 2010

Heredia, Freddy. Organización Juvenil. Noviembre del 2009

King Justin. Lating Kings. Septiembre del 2010

Ramos, Isabel. Proyecto CETOJ. Septiembre del 2010

Tapia. Cabildo Juvenil Centro. Diciembre del 2008