

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE JUVENTUD EN ECUADOR DESDE 1980

Pablo Ayala Román

Universidad Autónoma de Barcelona

RESUMEN

El artículo estudia el pensamiento social y político sobre la juventud en el Ecuador y América Latina. Traza el desarrollo de la perspectiva teórica dominante sobre este aspecto, desde los años 1980, y muestra cómo se han formulado las políticas públicas ecuatorianas siguiendo esa perspectiva. Concretamente, caracteriza la promoción de políticas públicas, y, además, reúne varios textos que se refieren a ellas. Finalmente, evalúa el impacto que han tenido en la formulación de nuevas prioridades nacionales. PALABRAS CLAVE: Ecuador, juventud, Estado, organismos internacionales, años ochenta, políticas públicas, modernización estatal.

ABSTRACT

This article studies the social and political thought regarding youth in Ecuador and Latin America. It traces the development of the dominant theoretical perspective on this subject since the 1980s and describes how Ecuadorian public policies that decade have followed this perspective. Specifically, it characterizes the promotion of youth related public policies and, in addition, it summarizes the texts that refer to them. Finally, it assesses the impact these policies have had on the formulation of new national priorities.

KEYWORDS: Ecuador, youth, State, international organisms, the 1980s, public policies, state modernization.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone abordar la problematización o politización¹ de la juventud en el Ecuador desde los años 1980, entendiendo por esto la forma en que la juventud se ha convertido en asunto de interés público y, por tanto, en un objeto de tratamiento político. La pregunta central que guía la argumentación es: ¿cómo se ha interpretado el fenómeno de la juventud y el papel del Estado frente a él en el Ecuador desde los años de 1980?

Para responder a esta pregunta partiremos de la hipótesis que la problematización de la juventud en América Latina y el Ecuador en el período histórico en cuestión se ha desarrollado fundamentalmente bajo las directrices elaboradas por la “comunidad internacional del desarrollo”,² encabezada por la Organización de Naciones Unidas. Estas directrices se recogen en diversas resoluciones aprobadas por la Asamblea General, así como también en numerosos informes elaborados por las diversas agencias y órganos de investigación, diagnóstico y promoción del desarrollo que conforman el sistema de Naciones Unidas, especialmente CEPAL, CELADE y Banco Mundial.

El enfoque sobre los jóvenes promocionado por la ONU se caracteriza por su reconocimiento como grupo social específico y de especial relevancia en el desarrollo social. De acuerdo con esta perspectiva, los jóvenes constituyen “actores estratégicos del desarrollo”,³ dando a entender con ello que los jóvenes, más allá de ser un grupo social “vulnerable”, sujeto de políticas específicas de asistencia social, constituyen un actor social fundamental para la consecución del desarrollo integral de la sociedad en su conjunto. Es decir, este enfoque intenta superar la típica visión de los jóvenes como el futuro de la sociedad, afirmando, más bien, que son el presente y que, por tanto, es fundamental atender apropiadamente la problemática juvenil, potencializando la capacidad estratégica de este grupo en el desarrollo a través de políticas orientadas no solamente a la asistencia sectorial sino a capitalizar las oportunidades que representan los jóvenes actualmente.

Estas oportunidades que, según el mencionado enfoque, representan actualmente los jóvenes para potenciar el desarrollo integral de la sociedad, derivan fundamentalmente de la particular coyuntura demográfica por la que

1. Josep María Vallès, *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel, 2010, p.18.

2. Ver Juan Fernando Terán, *La infraestructura como necesidad y los pobres como pretexto: condicionamientos multilaterales, financiamiento privado y gobiernos locales*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E)/Corporación Editora Nacional, 2007.

3. Ver CELADE, *Juventud, población y desarrollo en América Latina: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía/CELADE/CEPAL, 2000.

atravesan los países “en vías de desarrollo”, entre los que figuran, naturalmente, los latinoamericanos y el Ecuador. Estos países experimentan actualmente una caída de la denominada Tasa de Dependencia, medida que da cuenta de la carga económica que recae sobre la Población Económicamente Activa (PEA), al mismo tiempo que esta población ha aumentado en proporción debido, entre otras cosas, a una caída en la Tasa de Fecundidad y a la existencia de una elevada población de jóvenes en edad de trabajar. Todo esto configura, teóricamente, un escenario en el que se vislumbra una mayor capacidad de generar riqueza (a través del empleo) y de ahorrar (a través de la reducción en gasto social implicada por la reducción de la Tasa de Dependencia). A esta situación que, de acuerdo con los expertos de la CEPAL y el Banco Mundial, configura una nueva oportunidad para el desarrollo ha sido calificada como el “Bono Demográfico”.⁴

Desde su aparición en los años ochenta este enfoque ha tenido una gran influencia sobre la construcción de las políticas públicas de juventud en América Latina, la cual se evidencia en la evolución del sistema legal y de la institucionalidad especializada en el asunto juvenil que ha tenido lugar en los países de la región. Llama la atención particularmente el caso del Ecuador, donde muy rápidamente se asimiló el discurso promocionado por el sistema de la ONU y, aunque fuera únicamente desde el punto de vista formal, se trabajó en la construcción de una política de juventud siguiendo los parámetros del enfoque promocionado por las Naciones Unidas. Y es que, independientemente de la inestabilidad política que ha vivido el país en el período en cuestión (especialmente desde finales de la década de los noventa) el desarrollo de la política de juventud ha sido constante y, en la retórica de los distintos gobiernos, el tema de la importancia de los jóvenes se ha abordado por lo general haciendo uso de los argumentos del enfoque defendido desde el Sistema de Naciones Unidas.

Aunque, como señalan frecuentemente los expertos ecuatorianos en materia de políticas públicas de juventud, esta asimilación del enfoque de los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo” no ha implicado precisamente que se haya atendido realmente de forma adecuada la problemática juvenil, sí nos permite hablar de la consolidación de un “discurso oficial” sobre la juventud.

Este artículo pretende hacer una breve síntesis de este proceso. El objetivo es dar una idea general de cómo se ha desarrollado el pensamiento sobre la juventud y las políticas públicas de juventud en las últimas décadas en el Ecu-

4. Ver Ernesto Rodríguez, “Políticas públicas de juventud en América Latina”, en *Pensamiento latinoamericano: inclusión y ciudadanía, perspectivas de la juventud en Iberoamérica*, No. 3, Madrid, AECID, 2008, p. 280, World Bank, *Development and the Next Generation*, World Development Report, Washington D. C., 2007.

dor. La relevancia del ejercicio deriva del momento histórico por el que atraviesa la política de juventud en el país. El actual gobierno ha enfatizado más que cualquiera de los anteriores en la importancia de los jóvenes y en la necesidad de implementar políticas que garanticen su integración social y permitan explotar su potencial como actores del desarrollo. Ello ha despertado un renovado interés por el problema. En este contexto, un esfuerzo de síntesis crítica que nos permita saber cómo se ha venido tratando el problema, resulta favorable.

Sin embargo, antes de proseguir con este análisis, conviene zanjar un asunto que es más problemático de lo que parecería a simple vista: ¿qué es la juventud?, o ¿quiénes son los jóvenes? No pretendemos aquí realizar una discusión teórica profunda sobre este asunto. Pero sí conviene que dejemos en claro qué es lo que se entenderá por “jóvenes” y “juventud” en las siguientes páginas.

Entendemos por “juventud” la condición social que caracteriza a los “jóvenes”. Los “jóvenes”, por su parte, conforman un grupo social compuesto por las personas que comparten esta condición. Entendemos que esta condición es una construcción histórico-social particular y no una determinación natural.

En este trabajo seguimos la tesis según la cual el fenómeno de “los jóvenes” en un fenómeno moderno. La “juventud”, como grupo social específico y diferenciado del resto, solo puede tener lugar en el contexto de la organización social moderna. Evidentemente, esto no quiere decir que antes de la modernidad no existía gente joven, sino que no se había “construido” la juventud como problema social político.

La modernización de la estructura social ha favorecido históricamente el surgimiento de la juventud como fenómeno social. La regulación del acceso al mercado laboral, la universalización de la educación y ampliación del período de escolarización, el consiguiente aumento del tiempo de dependencia familiar, la creación de la industria del ocio, entre otras, son condiciones surgidas en los procesos de modernización que han favorecido el surgimiento de la juventud como actor social específico.

El surgimiento del fenómeno de la juventud supuso desde el comienzo la aparición de diversos intentos de interpretación y de orientación a lo largo de la historia.⁵ Por tanto, debemos pensar que si la juventud es una construcción social, los límites de edad que permiten reconocerla empíricamente han de ser considerados también como construcciones sociales y no como determinaciones biológicas.

5. Para una explicación más detallada del proceso de construcción histórica del fenómeno de la juventud ver Sandra Souto Krustín, “Juventud, teoría e historia: la formación de un sujeto social y de un objeto de análisis”, en *Revista HAOL*, No. 13, pp. 171-192; Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica/Grijalbo Mondadori, 1998; Roberto Brito Lemus, “Hacia una sociología de la juventud: algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud”, en *Revista JOVENes*, No. 1, 2007, pp. 177-188.

Así, pues, en este trabajo aceptamos que “las aproximaciones teóricas a la juventud han evolucionado ligadas a la situación histórica, a la situación de los jóvenes en la sociedad, al mismo desarrollo de los movimientos juveniles y en función de las teorías dominantes en cada momento en las ciencias sociales”.⁶

Esto, por supuesto, no anula la importancia de la edad. Después de todo, es necesario establecer con alguna claridad la población en cuestión, para lo cual el definir unos límites de edad entre los cuales podamos ubicar a los “jóvenes” resulta de gran utilidad. Sin embargo debemos considerar que esos límites son más construcciones sociales que determinaciones naturales.

En el Ecuador, actualmente, se reconoce ampliamente la existencia de un importante sector de la población compuesto por los “jóvenes”. El hecho de que alrededor de un 30% de la población total sea menor a 30 años da origen a afirmaciones como, por ejemplo, que “el Ecuador es un país de jóvenes”.

La Ley de la Juventud⁷ define a los jóvenes como la población entre los 18 y 29 años, sin embargo, desde el punto de vista sociológico más difundido en el Ecuador, la población “joven” está compuesta por las personas entre 15 y 29 años, siendo teóricamente los 15 el inicio de un proceso psicológico y social de transición hacia la adultez que culminaría idealmente a los 30 años, cuando la persona haya consolidado su autonomía, definido su personalidad y se haya insertado satisfactoriamente en la vida social como un adulto responsable. Esta discrepancia entre lo señalado en la Ley y el criterio sociológico responde, como bien aclara Francisco Cevallos Tejeda, a una determinación jurídica “ya que al sector de la adolescencia, jurídicamente, se lo reconoce como menores de edad”.⁸

Veamos pues una apretada síntesis del proceso histórico social desde el cual se ha construido la perspectiva actualmente dominante sobre los jóvenes en América Latina y el Ecuador.

LA OPORTUNIDAD EN LOS JÓVENES: EL ENFOQUE DOMINANTE

En la actualidad se acepta ampliamente que invertir en los jóvenes no es simplemente una buena idea sino una tarea ineludible en función del interés en generar crecimiento económico y desarrollo social. Tanto en los países

6. Sandra Souto Krustín, “Juventud, teoría e historia...”, p. 171.

7. *Ley de la Juventud*, No. 2001-49, publicada en el Registro Oficial del Ecuador No. 439, 24 de octubre de 2001.

8. Francisco Cevallos Tejeda y Chrystiam Cevallos Chávez, *La situación de la juventud 2006: análisis de indicadores y propuestas*, Quito, Ministerio de Bienestar Social, 2006, p. 59.

ricos como en los pobres existe una clara conciencia del asunto “jóvenes”. En ambos escenarios, gobernantes, políticos, funcionarios, expertos, periodistas y demás actores sociales con capacidad de influencia en las decisiones colectivas hacen frecuentemente referencia al hecho que los jóvenes constituyen un grupo social específico que tiene, por tanto, necesidades determinadas y requiere de atención a través de programas y políticas públicas oportunas.

A partir de esta perspectiva, que considera la juventud como un grupo social que posee una serie de características que le convierten en un grupo clave para el desarrollo social, se ha impulsado la creación de organismos gubernamentales especializados en diseñar e implementar las decisiones y políticas orientadas a atender las necesidades específicas de la juventud, favorecer su integración en la sociedad y explotar su potencial para contribuir en el desarrollo y el crecimiento económico.

Si bien es cierto que la preocupación por los jóvenes ha estado presente en el pasado en el pensamiento social y político, así como también muchas veces en la agenda de todo tipo de gobiernos a lo largo de la historia mundial, el consenso actual acerca de la importancia de los jóvenes tiene unas características particulares y un origen relativamente reciente.

Podemos rastrear la aparición del interés por los jóvenes en la década de 1980 en el seno del sistema de Naciones Unidas y en medio de un convulsionado contexto histórico marcado por profundas transformaciones económicas, políticas y sociales de alcance global. El surgimiento de la doctrina económica neoliberal y su expansión por el mundo, impulsada desde el Fondo Monetario Internacional (FMI), fundamentalmente, y condensada en lo que se conoce como Consenso de Washington fue uno de los acontecimientos más decisivos en esos años.

Este fenómeno, que se hizo también presente en el escenario de América Latina, fue acompañado de un proceso de transición política que llevó a varios países al abandono de los regímenes políticos autoritarios, encabezados por dictaduras militares, para empezar un proceso de reconstrucción del orden constitucional liberal al que se hace referencia frecuentemente con el nombre “democratización”.

La difusión de la doctrina económica neoliberal, el proceso de transición política y las tensiones generadas por la simultaneidad de estos dos acontecimientos marcan profundamente la realidad sudamericana durante los años ochenta. Este nuevo escenario impuso la necesidad de repensar la sociedad en su conjunto, lo cual se tradujo en un cambio de paradigmas de pensamiento y de acción política.⁹ Es decir, tanto la forma de pensar e interpretar los problemas

9. Pablo Andrade desarrolla en profundidad esta tesis del cambio de paradigmas de pensamiento y de políticas públicas en *Democracia y cambio político en el Ecuador: liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*, Quito, UASB-E/Corporación Editora Nacional, 2009.

sociales y calificar su relevancia, como la forma de actuar sobre esos problemas y diseñar las soluciones cambiaron en América Latina a partir de los años ochenta en función de la tarea de “consolidar la democracia” y de la “necesidad” de implementar una economía liberal de mercado según los preceptos de la doctrina neoliberal. En palabras de un conocido investigador de la juventud: “Los gobiernos democráticos que empezaron a generalizarse en América del Sur a mediados de los años ochenta, recibieron [...] una pesada carga que obligó a intentar fortalecer los regímenes políticos nacientes, conjuntamente con la puesta en práctica de programas de ajuste económico sumamente impopulares”.¹⁰

Es en el espíritu de consolidar la democracia y los procesos democráticos que se comienza a pensar de una forma diferente a la juventud. Desde una perspectiva en la cual los jóvenes aparecían prácticamente como meros sujetos de asistencia social, se pasa a una en la que aparecen primero como sujetos de derechos y posteriormente como “actores estratégicos en el desarrollo”.

El papel desempeñado por la ONU en este proceso ha sido fundamental. Las iniciativas de cambio de perspectiva han sido elaboradas en su seno y promocionadas a través de las diversas organizaciones que integran el Sistema de Naciones Unidas.

Ya en 1985, con la declaración del *Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo y Paz*, la ONU expresó esta perspectiva, reconociendo “la profunda importancia de la juventud participe directamente en forjar el futuro de la humanidad, y la valiosa contribución que la juventud puede hacer en todos los sectores de la sociedad”, considerando que “es necesario difundir entre los jóvenes los ideales de paz, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la solidaridad humana y dedicación a los objetivos del progreso y el desarrollo”.¹¹

Aunque existe entre las declaraciones de la ONU un antecedente, la declaración de 1965 en la que ya se hacía referencia al “importante papel que la juventud desempeña en todas las esferas de la actividad de la sociedad” y a la necesidad de fomentar entre los jóvenes los ideales de paz, respeto y comprensión entre los pueblos a través, fundamentalmente del sistema educativo,¹² es a partir de los años ochenta cuando se empieza a dar un mayor impulso al tema juvenil. La tesis acerca de la importancia de incidir en

10. Julio Bango, *Políticas de juventud en América Latina en la antesala del 2000: Logros, desafíos y oportunidades*, Madrid, Organización Iberoamericana de Juventud-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1999, p. 20

11. Resolución 40/14, *Declaración del año internacional de la juventud: participación, desarrollo, paz*. Asamblea General de la ONU, 80a sesión plenaria, 18 de noviembre de 1985.

12. Resolución 2037 (XX), *Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos*, Asamblea General de la ONU, 7 de diciembre de 1965.

los procesos de socialización inicial o temprana para crear ciudadanos democratas cobró, naturalmente, un renovado interés en el contexto de la transición política de los años ochenta.

Pero quizás lo que realmente distingue a la declaración de 1985 con relación a la de 1965 es que en la primera se incorporó un nuevo elemento que fue central en el discurso sobre la juventud y objetivo fundamental de las políticas públicas juveniles: la importancia de la incorporación de la juventud al mercado laboral. Garantizar a los jóvenes el derecho al trabajo empieza a considerarse como una tarea, más que meramente complementaria a la ampliación de los derechos de los jóvenes, necesaria para el desarrollo integral de la sociedad. Es así como, a partir de 1990, y coincidiendo con el discurso de las reformas de “segunda generación”, se empieza a hablar del “Bono Demográfico” y de la nueva oportunidad que este representa para el crecimiento y el desarrollo.

La década de 1990 comenzó con el malestar generado por la profunda crisis económica y el empobrecimiento de la sociedad como consecuencia de las políticas de ajuste neoliberal. La sensación de que aquella había sido una “década perdida”, en la que no se aprovecharon las oportunidades que se vislumbraron en el umbral de la nueva “era democrática”, impusieron nuevamente la necesidad de rediseñar el proyecto social. Desde la ONU y las organizaciones vinculadas a ella se formularon las llamadas “reformas de segunda generación”. Estas reformas se presentaron como el complemento ideal de la receta del Consenso de Washington. El conjunto de reformas de segunda generación eran, según sus defensores, la pieza que faltaba para que las reformas económicas de primera generación pudieran generar los beneficios esperados.

En general, podríamos decir que estas reformas representaron la forma en la que el problema del desarrollo social se reintrodujo en la agenda política después de haber quedado en un segundo plano durante la década de los ochenta, en la cual se dio prioridad al ajuste económico.

Las reformas de segunda generación enfatizaron especialmente en la tarea de la consolidación de las instituciones democráticas y de la ciudadanía como condiciones para el correcto desempeño de las reformas económicas. La estrategia para la consecución de estos objetivos se basó en operaciones de “rediseño” y reforma institucional. Es decir, desde esta perspectiva, los problemas que enfrentaban los países latinoamericanos para superar la crisis se debían a fallas en el diseño institucional que podían ser corregidas mediante reformas.¹³

De acuerdo con Pablo Andrade, entre los propósitos perseguidos por las reformas de segunda generación se destacan dos: “racionalizar el procesa-

13. Oscar Oszlak, “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, trabajo inédito presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública, México D. F., 1999.

miento de las demandas sociales por parte del gobierno” y “fortalecer y extender el imperio de la ley o Estado de Derecho”.¹⁴

En este contexto, el tema de la importancia de incidir en los procesos de socialización temprana cobra relevancia nuevamente, pero esta vez fortalecido por los análisis de la estructura demográfica. La realidad poblacional de los países latinoamericanos llevó a muchos pensadores a vislumbrar la configuración de una nueva oportunidad para el desarrollo que dependía enteramente de la integración política y económica de la juventud.

“Bono Demográfico” se llamó a esta nueva oportunidad. La tesis fundamental de este planteamiento es de naturaleza económica y vincula las características de la población de los países latinoamericanos con la capacidad de generar ahorro y, en consecuencia, crecimiento económico.

La caída de la tasa de fecundidad, el escaso crecimiento de la población en edad de retiro y la existencia de un importante porcentaje de población joven en estos países ha traído como consecuencia, según los expertos, una reducción de la llamada “tasa de dependencia económica” (gráfico 1).

El cálculo de la Tasa de Dependencia Económica (TDE) permite determinar, a partir de la relación entre la población económicamente inactiva (compuesta por la población de 0-14 años y de más de 65 años) y la población económicamente activa (15-64), cuál es la carga económica que cae sobre la población económicamente activa.

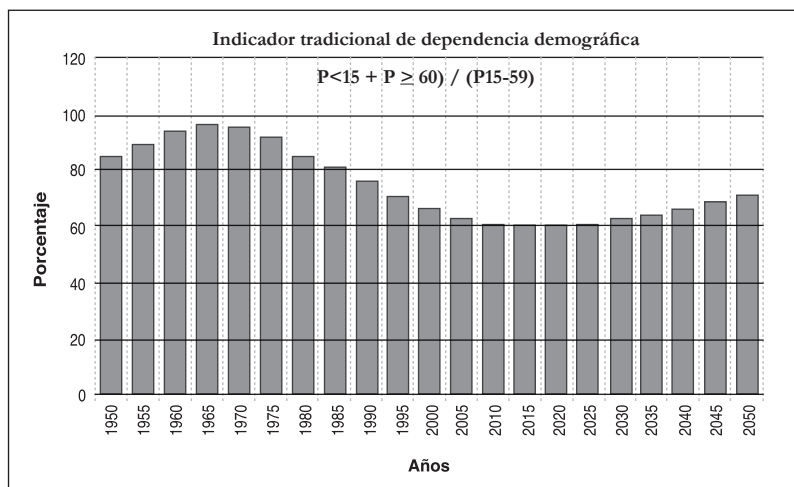
Tradicionalmente, la TDE ha sido alta en América Latina, debido, fundamentalmente, a la alta tasa de crecimiento demográfico. Sin embargo, esta última ha venido reduciéndose en los últimos treinta años, produciendo una reducción de la carga de la dependencia sobre la población económicamente activa.

Esta tesis ha sido sustentada a base de numerosos estudios sobre las relaciones entre la estructura demográfica y la economía. Hallazgos de estudios como el realizado por Behrman, Duryea y Székely, en el que se demuestra que la estructura demográfica de los países tiene una clara relación con variables como el ahorro interno, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, el capital por trabajador e, incluso, con la educación¹⁵ han sido fundamentales para sustentar el discurso de la nueva oportunidad que representan los jóvenes. Los datos analizados en este estudio muestran que la relación entre el nivel de PIB per cápita y la edad promedio de los países se vuelve positiva conforme la edad promedio se incrementa. Este cambio se da precisamente en el momento en que la tasa de dependencia económica se reduce a consecuencia del aumento en la proporción de población eco-

14. Pablo Andrade, *Democracia y cambio político en el Ecuador*, p. 19.

15. Behrman, Duryea y Székely, “We are all getting older: a world perspective on aging and economics”, en Lee-Jay Cho, edit., *East Asian Economic Perspectives: the Challenge of Post-Demographic Transition*, vol. 13, 2003, pp. 18-51.

Gráfico 1. Dependencia demográfica en América Latina



Fuente: Jaspers Fajjer, CELADE, 2009.

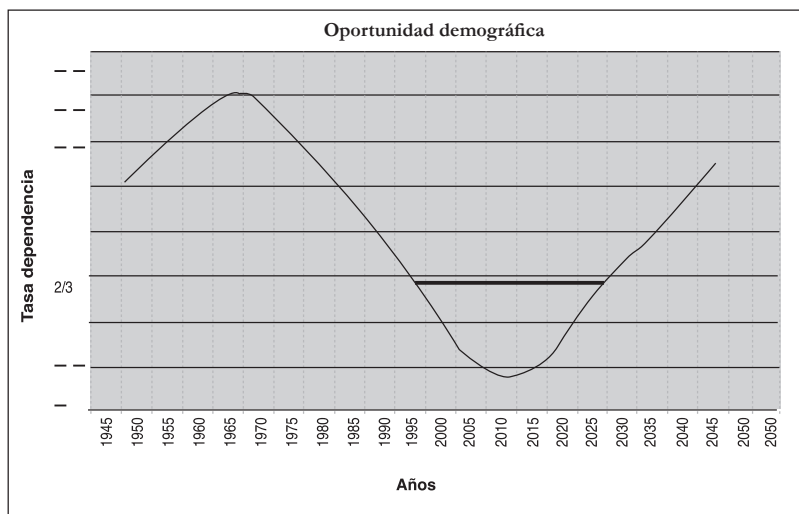
nómicamente activa y la reducción en el porcentaje de población inactiva.

La tesis del “bono demográfico” ha venido promocionándose desde su aparición, cobrando mayor fuerza conforme se acerca el período concreto en el que esta oportunidad de generar ahorro y crecimiento económico es viable (gráfico 2).

Resumiendo, los investigadores dedicados al estudio del tema sostienen que en la actual coyuntura demográfica en América Latina se cuenta con una mayor proporción de población en edad de trabajar y producir, y con ello una mayor capacidad de ahorrar e invertir, mientras que cada vez existe un menor número de personas que no producen y sin embargo requieren atención social. Esto representa, en consecuencia, una posibilidad de ahorro (a través de la reducción del gasto público), pero también, teóricamente, de aumentar el crecimiento a través del incremento de la productividad. De ahí que se acepta ampliamente que, si se aprovecha esta circunstancia de manera adecuada, será posible detonar un proceso de mayor acumulación de capital y mayor crecimiento económico.

Los defensores de esta tesis advierten que la ventana de oportunidad no estará presente eternamente, por lo que es necesario actuar con celeridad. El incremento de la población económicamente activa llegará a su pico en los próximos años en América Latina, lo cual significa que las políticas orientadas para aprovechar el bono demográfico deben ser implementadas con eficacia en los próximos años, de otra manera, esta oportunidad para producir más

Gráfico 2. Oportunidad demográfica en América Latina



Fuente: Jaspers Fajjer, CELADE, 2009.

y ahorrar más desaparecerá, en función del incremento de la tasa de dependencia.

Aprovechar esta oportunidad se ha convertido en el discurso dominante sobre la juventud en América Latina y en el resto del mundo. Atender a la juventud y favorecer su integración en las esferas política y económica es, por tanto, una prioridad que requiere de un tratamiento político. Así, crear las instituciones y políticas públicas adecuadas que favorezcan el desarrollo de la población joven de tal manera que permita explotar adecuadamente su potencial, es una tarea fundamental para el desarrollo los países pobres. En palabras de otro reconocido investigador de la juventud, atender adecuadamente la problemática juvenil:

plantea una gran oportunidad histórica para el desarrollo, si se logra incorporar dinámicamente a las generaciones jóvenes en el empleo y el pleno ejercicio de la ciudadanía. De lo contrario este bono demográfico se puede transformar en un problema presente (muchos jóvenes excluidos del mundo productivo y sin canales de participación), y en un problema futuro (alta proporción de población envejecida que implica costes sin precedentes en salud y seguridad social para toda la sociedad).¹⁶

16. Ernesto Rodríguez, "Políticas públicas de juventud en América Latina", en *Pensamiento latinoamericano: inclusión y ciudadanía, perspectivas de la juventud en Iberoamérica*, vol. 3, Madrid, AECID, 2008, p. 280.

Así es como actualmente se interpreta el fenómeno juvenil en América Latina; viendo a los componentes del grupo joven como los protagonistas de una coyuntura histórica en la que se vislumbra una gran oportunidad para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social y político. En el momento actual, en el que deberíamos estar obteniendo (o empezando a obtener) los máximos beneficios de esta oportunidad,¹⁷ una evaluación detenida sobre lo que se ha venido haciendo en el Ecuador en función de estos nuevos paradigmas a los que nos hemos referido es una tarea necesaria. Las siguientes páginas no pretenden, sin embargo, entregar una evaluación concluyente del desarrollo de la política juvenil en el Ecuador, sino contribuir a esta tarea mediante una breve sistematización de su proceso histórico.

DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS EN EL ECUADOR (DESDE 1980 HASTA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 2008)

El proceso de desarrollo del discurso dominante sobre la juventud que hemos venido desarrollando no solo se reflejó en declaraciones y resoluciones de la ONU. Como ya hemos señalado, desde los años ochenta, las ideas sobre la importancia de la juventud se tradujeron en reformas institucionales concretas que buscaron favorecer la integración de la juventud en la dinámica social.

La creación de nuevos instrumentos legales, instituciones y políticas públicas que favorecieran la generación de empleo, la salud, la inclusión social y política —esta última a través del fortalecimiento de la organización y participación— se fue produciendo simultáneamente al desarrollo de la perspectiva de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo.

El carácter prioritario que se da en estas medidas a los jóvenes explica que todos los gobiernos latinoamericanos, en mayor o menor medida, hayan impulsado la incorporación de instituciones especializadas a través de la creación de Institutos de la Juventud, o en otros casos secretarías de estado específicas, así como también se haya impulsado en la región latinoamericana la adopción de una legislación que reconoce a los niños y jóvenes como sujetos de derechos:

En el último decenio se lograron importantes consensos sobre la centralidad de la educación en los procesos de desarrollo y se otorgó una alta prioridad al tema de la inserción laboral de los jóvenes, no solo debido a un criterio de estricta

17. CEPAL, "Transición demográfica, cambios en la estructura poblacional: una pirámide que exige una nueva mirada", CELADE, 2005.

justicia con el grupo que ostenta las más elevadas tasas de desempleo y subempleo en los países de la región, sino por la relevancia que esa incorporación tiene para el propio proceso de desarrollo.¹⁸

Es por ello correcto plantear, a nuestro entender, que el Ecuador ha sido uno de los países que más rápidamente actualizó sus leyes e instituciones para acomodarse a los nuevos consensos internacionales, convirtiendo los nuevos paradigmas de análisis en “filosofía pública”.¹⁹ Es decir, las nuevas ideas y principios en el pensamiento social fueron rápidamente asumidas por los actores políticos con capacidad de incidir en la toma de decisiones, pasando a determinar los diagnósticos de las problemáticas sociales y los programas concretos de acción política.

No solo cabe considerar que el Ecuador es el primer país sudamericano en iniciar el proceso de transición política del autoritarismo al sistema constitucional, sino que en materia de política juvenil, el Ecuador ha sido igualmente rápido en adaptarse a los nuevos paradigmas de estudio y de construcción de políticas públicas.

Ya a comienzos de los ochenta, durante el gobierno de Osvaldo Hurtado, según atestigua Marcelo Jaramillo:

algunos profesionales jóvenes de otros países se trasladaron a Ecuador, en el marco de un programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, con el propósito de colaborar con el gobierno del Dr. Osvaldo Hurtado en diseño de una propuesta de política integral para los jóvenes. Resultado de ese trabajo fue la creación del programa juventud en la Dirección de Promoción Popular del Ministerio de Bienestar Social y por primera vez apareció una referencia especial, en el capítulo relativo a Mujer y Juventud, en el Plan Nacional de Desarrollo del CONADE.²⁰

En 1985 se conformó una comisión encargada de la celebración del Año Internacional de la Juventud, al que hemos hecho referencia. Sin embargo, en esa época, según señala el mismo autor, este proceso inicial de construcción de una política estatal de juventud se vio entorpecido por el ascenso al poder de León Febres Cordero, cuyo gobierno implementó, con el pretexto de combatir a la organización “terrorista” Alfaro Vive, una política sumamente represiva, en la que se persiguió sistemáticamente a los jóvenes a través de las Brigadas Antipandillas y los Escuadrones Volantes.²¹

18. CELADE, *Juventud, población y desarrollo en América Latina*, p. 343.

19. Pablo Andrade, *Democracia y cambio político en el Ecuador*, p. 16.

20. Marcelo Jaramillo Villa, “Juventudes”, en Varios Autores, *Léxico político ecuatoriano*, Quito, ILDIS, 1994, p. 239.

21. *Ídem*, p. 240.

Esto representó un retroceso en el desarrollo de la política juvenil cuyo cauce, sin embargo, fue retomado en el gobierno de Rodrigo Borja. En 1988 se creó la Dirección Nacional de la Juventud, como una dependencia del Ministerio de Bienestar Social. Desde la DNJ se buscó “estructurar una política estratégica de atención a los jóvenes y de mejoramiento de sus condiciones de vida”, la cual se plasmó en un primer intento de diagnóstico y de identificación de los objetivos y líneas de acción fundamentales.²²

Posteriormente, en 1990, el Ecuador se convirtió en el primer país del mundo en ratificar los principios que estableció de la Convención de las Naciones Unidas Sobre Los Derechos de los Niños celebrada en 1989.

Inspirándose en los principios de esta Convención, poco después, en 1992, se promulgó el *Código de Menores* con el que se dejaba atrás el “modelo de protección tutelar” que había sustentado la legislación desde 1938.²³

En 1998, aprovechando la coyuntura de una transformación política de gran escala (la primera desde el retorno al régimen constitucional) que se produjo con la instalación de la Asamblea Nacional conformada para reformar integralmente la Constitución, varias organizaciones juveniles y projóvenes

desarrollaron un proceso para que se incorpore en la *Constitución Política de la República* [...] avances importantes referentes a (i) establecer la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad y la familia en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; (ii) reconocer la ciudadanía social de la niñez y la adolescencia; (iii) declarar a la niñez y a la adolescencia como prioridad nacional; (iv) identificar a la niñez como oblación en riesgo y vulnerabilidad; y (v) reconocer la necesidad de la reforma de la institucionalidad pública de la niñez a través de la implementación de un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral, y de la constitución de un organismo rector de las políticas públicas referentes a la niñez.²⁴

En 2001, un nuevo instrumento se sumó al cuerpo legal especializado en los jóvenes: la *Ley de la Juventud*, que aportaba un enfoque más específico sobre los jóvenes y adolescentes. La participación de las organizaciones juveniles fue también importante en la elaboración de esta ley.²⁵

Al año siguiente, el *Código de Menores* pasó a llamarse *Código de la Niñez y la Adolescencia* y junto con los cambios mencionados en la Constitución de 1998 y la Ley de la Juventud, pasó a convertirse en la piedra angular sobre la que se creó todo un aparato institucional cuya preocupación central era la de hacer efectivos los principios y normas establecidos en la ley.

22. *Ídem*.

23. Francisco Cevallos Tejada y Chrystiam Cevallos Chávez, *La situación de la juventud*, p. 20.

24. *Ídem*, p. 20.

25. *Ídem*, p. 58.

Aquí cabe hacer una aclaración. En los párrafos precedentes nos hemos referido al código de menores, a las reformas constitucionales del 1998 que, como hemos visto, versan sobre la niñez y la adolescencia y a la Ley de la Juventud. Niñez, juventud y adolescencia no son la misma cosa desde el punto de vista jurídico, como ya hemos mencionado anteriormente.²⁶ Sin embargo, no debemos perder de vista que, desde el punto de vista sociológico más ampliamente aceptado en el Ecuador, la población joven es la que se encuentra entre los 15 y los 29 años de edad y que, por tanto, todos estos instrumentos legales a los que nos hemos referido afectan a la población en cuestión.

La acción de los organismos gubernamentales creados para diseñar e implementar la política juvenil se basó en las directrices elaboradas en el seno del sistema de la ONU. Como hemos visto, éstas directrices apuntaron, desde los ochenta, a que la atención a la juventud debía concentrarse especialmente en los ámbitos de la educación y el empleo. En consecuencia, el cómo favorecer la inserción laboral de los jóvenes fue uno de los problemas que monopolizaron el interés de los especialistas en el Ecuador.²⁷

Otros temas relacionados con los jóvenes, como el de las pandillas juveniles y el de las culturas urbanas, también han gozado de considerable atención por parte de analistas y investigadores sociales, y también han influido de alguna manera en el diseño de los programas y políticas públicas de juventud en el Ecuador, en la medida en que se han justificado desde la intención de comprender mejor a los jóvenes en sus propios lenguajes y estéticas.²⁸

De todas maneras, la orientación fundamental que ha seguido la política juvenil en el Ecuador se ha basado en la perspectiva sobre los jóvenes impulsada por la ONU que convierte a este grupo social en un actor estratégico del desarrollo. Las últimas incorporaciones al cuerpo legal especializado en la juventud realizadas en 2008 son prueba de una clara voluntad política

26. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece que “niño o niña es la persona que no ha cumplido los doce años de edad. Adolescente es la persona de ambos sexos entre doce y dieciocho años de edad” (art. 4), mientras que la Ley de la Juventud considera “joven a todas las personas comprendidas entre 18 y 29 años de edad” (art. 1).

27. Ver Mauricio León, “Políticas, programas y proyectos de inserción laboral para la juventud del Ecuador”, en Luciano Martínez Valle, edit., *Jóvenes y mercado de trabajo en Ecuador*, Quito, FLACSO/CEPAL/GTS, 2006, pp. 153-184; Gardenia Chávez y Gabriela Bernal, *Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos en la ciudad de Guayaquil-Ecuador*, FLACSO/CEPAL/GTS, 2005; Betty Espinosa y Ana Esteves, coords., *Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos en Quito-Ecuador*, FLACSO/CEPAL/GTS, 2005.

28. Ver los trabajos de Mauro Cerbino, *Pandillas juveniles: cultura y conflicto de la calle*, Quito, El Conejo/Abya-Yala, 2004; 2006, *Jóvenes en la calle, cultura y conflicto*, Barcelona, Anthropos, 2006; Mauro Cerbino y colaboradores, *Culturas juveniles, cuerpo, música, sociabilidad y género*, Quito, Abya-Yala, 2001; Pablo Ayala Román, *El mundo del rock en Quito*, Quito, IDEA/Corporación Editora Nacional, 2008; entre otros.

del gobierno actual de trabajar la política juvenil desde esta perspectiva.

Con la entrada en vigor de la nueva constitución, en 2008, se ampliaron aún más los derechos de los jóvenes, convirtiendo nuevamente al Ecuador en uno de los pioneros en el mundo en el reconocimiento de los derechos de la población más joven. El reconocimiento explícito de los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo”²⁹ y las reformas a los mecanismos de representación para incentivar una mayor participación política juvenil, otorgando el voto facultativo a los menores de edad mayores de dieciséis años,³⁰ son las incorporaciones más relevantes a la política juvenil que aparecen en la carta política.

En todo este proceso histórico nos llama particularmente la atención su relativa continuidad pues, con la excepción del mencionado episodio del gobierno de Febres Cordero, la política juvenil ha tenido un desarrollo relativamente estable y sostenido desde que se inició en los ochenta y ello no obstante la gran inestabilidad política vivida por el país, especialmente desde finales de la década de los noventa. Efectivamente, desde 1996 hasta la actualidad, el Ecuador ha tenido ocho presidentes diferentes, tres de los cuales fueron derrocados por enardecidas movilizaciones populares, luego de haber sido elegidos en las urnas. Sin embargo, en este mismo período temporal, como hemos visto, se avanzó notablemente en la construcción de un cuerpo legal e institucional basado en el principio de que los jóvenes son una pieza fundamental en el desarrollo social.

¿Qué explica esta continuidad? Debemos considerar, evidentemente, el alcance del consenso existente entre políticos, pensadores sociales, expertos, etc., del Ecuador y América Latina en general sobre el asunto juvenil en la sociedad y la forma de afrontarlo. Pero también debemos considerar la participación social que ha impulsado el desarrollo de las herramientas de la política de juventud. Como ya se ha mencionado, diversas organizaciones sociales y juveniles participaron activamente tanto en la elaboración de las reformas constitucionales de 1998 y de 2008, como en la de la Ley de la Juventud.

Esto parecería indicar que las reformas institucionales encaminadas a mejorar la inserción de los jóvenes en la dinámica social a través del mejoramiento de los canales de participación y representación juvenil están dando resultados positivos. El hecho de que la elaboración de las leyes y las reformas en materia de juventud realizadas en los años recientes hayan contado con un importante grado de diálogo entre las organizaciones juveniles y las autoridades políticas es algo que se valora positivamente en función de la consolidación de las prácticas y valores democráticos.

29. Constitución de la República del Ecuador, art. 39.

30. *Ídem*, art. 62.

En cualquier caso, a partir de estas consideraciones se puede argumentar que la continuidad relativa en el desarrollo de la perspectiva sobre los jóvenes en el Ecuador y de los instrumentos de acción política para atender a sus problemas están relacionada con el hecho de que diversas organizaciones juveniles y projóvenes han efectuado un trabajo constante en cuanto a la elaboración de las demandas y la presión política para conseguirlas.

Por otra parte, estas valoraciones positivas chocan con el frustrante hecho de que los resultados obtenidos tras la implementación de las políticas públicas de juventud han sido más bien limitados, en especial en cuanto a la tarea de capitalizar el bono demográfico, es decir, generar empleo para los jóvenes. De hecho, los jóvenes siguen siendo un grupo social particularmente afectado por el desempleo, al ser la tasa de paro de los jóvenes mayor en ocho puntos a la de la población mayor de 30 años.³¹

Esto no solo ocurre en el Ecuador. En general, en el contexto latinoamericano, el escenario es básicamente el mismo, lo que ha llevado a plantear que las políticas juveniles en América Latina han seguido una lógica más *incremental* que *racional*.³² Es decir, se ha ido produciendo una considerable cantidad de reformas, leyes y programas, pero la incapacidad de hacer efectivas las leyes y de desarrollar los objetivos que se han puesto los programas y las políticas públicas, ha resultado en la mera acumulación de leyes y principios que no se cumplen a cabalidad o, simplemente, terminan siendo “letra muerta”, lo cual deja pensar que, antes que una verdadera política de Estado, el desarrollo de las políticas e instrumentos legales relacionados con los jóvenes ha constituido una suerte de acumulación de leyes, cuya lógica podría explicarse por la necesidad de los gobiernos de aparecer internacionalmente como gobiernos democráticos y conscientes de la importancia de la juventud. Dicho en otras palabras, la política de juventud en Ecuador y América Latina parece haberse desarrollado como una serie de “gestos” por parte de los gobiernos locales para quedar bien internacionalmente.

Los pobres resultados de las políticas juveniles constituyen una realidad frecuentemente reconocida por los investigadores especializados en juventud y normalmente se explica aludiendo a la falta de presupuesto y la debilidad institucional que impide que las organizaciones encargadas del diseño e implementación de la política juvenil actúen de forma coherente y coordinada.³³ Es decir, se piensa que hay problemas en el diseño institucional y en

31. Francisco Cevallos Tejada y Chrystiam Cevallos Chávez, *La situación de la juventud 2006*, p. 130.

32. Ernesto Rodríguez, “Políticas de juventud en América Latina”, p. 276.

33. Ver Mauricio León, “Programas, políticas y proyectos para la inserción laboral de los jóvenes”.

el presupuesto que pueden ser resueltos mediante operaciones de reforma e inyección de recursos.

CONSIDERACIONES FINALES

Hemos visto en este trabajo cómo se ha construido desde los años ochenta una perspectiva particularmente optimista acerca del papel de la juventud en la sociedad, desde la cual se ha desarrollado una política de juventud desde la cual se pretende impulsar el desarrollo social. Hemos visto también que esa perspectiva optimista choca con la incapacidad real de volver la retórica realidad.

La aproximación teórica dominante sobre el tema de la juventud, tanto en el Ecuador como en el resto de América Latina se enfrenta a una serie de paradojas. No solo que en la práctica se habla mucho y se invierte poco en los jóvenes, sino que las propias características positivas se revelan como problemáticas. Por ejemplo, la aparentemente vigorosa participación juvenil debe ser relativizada, puesto que no podemos dejar de considerar que, en términos concretos, las organizaciones juveniles que participan activamente en los procesos de reforma y construcción de políticas son poco representativas de la población total de la juventud ecuatoriana, puesto que de la población juvenil total, son pocos los que participan activamente en las mencionadas organizaciones.

Este tipo de paradojas presenta grandes dificultades para hacer sentido de la problemática juvenil y guían actualmente el desarrollo de investigaciones encaminadas a comprender mejor cómo se debe interpretar el papel de la juventud en la sociedad y cómo se desarrollan las políticas públicas de juventud.

Este corto trabajo sobre el desarrollo del pensamiento y políticas de juventud en América Latina y el Ecuador espera haber aportado al entendimiento acerca de cómo se construyen los consensos, los cuerpos de ideas que estructuran y orientan la acción política en las sociedades latinoamericanas contemporáneas, y con ello a entender cómo se desarrolla el cambio político en la región.

Fecha de presentación: 13 de septiembre de 2011

Fecha de aceptación: 21 de octubre de 2011



FUENTES CONSULTADAS

- Asamblea General de la ONU, Resolución 2037 (XX), en *Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos*, 07 de diciembre de 1965.
- _____, Resolución 40/14, en *Declaración del año internacional de la juventud: participación, desarrollo, paz*. Asamblea General de la ONU, 80a. sesión plenaria, 18 de noviembre de 1985.
- “Código de la Niñez y Adolescencia”, en Registro Oficial 737, 3 de enero de 2003.
- Constitución de la República del Ecuador*, 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998.
- “Ley de la Juventud”, en Registro Oficial 439, octubre de 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Pablo, *Democracia y cambio político en el Ecuador: liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*, UASB/Corporación Editora Nacional, 2009.
- Bango, Julio, *Políticas de juventud en América Latina en la antesala del 2000: logros, desafíos y oportunidades*, Madrid, Organización Iberoamericana de Juventud/Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo, 1999.
- Behrman, Jere, Duryea, Suzanne, Székely, Miguel, “We are all getting older: a world perspective on aging and economics”, en *East Asian Economic Perspectives: the Challenge of Post-Demographic Transition; Implications for the Global Economy*, vol. 13, International Centre for the Study of East Asian Development, 2003.
- Brito Lemus, Roberto, “Hacia una sociología de la juventud: algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud”, en *Revista JOVENes*, No. 1, México, Centro de estudios sobre la Juventud, 2007.
- CELADE, *Juventud, población y desarrollo en América Latina: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), CEPAL, 2000.
- Cevallos Tejada, Francisco y Cevallos Chávez, Chrystiam, *La situación de la juventud 2006: análisis de indicadores y propuestas*, Quito, Ministerio de Bienestar Social, SIISE, 2006.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica/Grijalbo Mondadori, 1998.
- Hopenhayn Martín y María Luz Morán, coords., *Revista Pensamiento iberoamericano: inclusión y ciudadanía; perspectivas de la juventud en Iberoamérica*, vol. 3, Madrid, AECID, 2008.
- Jaspers Faijer, Dirk, “Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe”, presentación de power point para el *Curso de planificación y gestión estratégica para políticas públicas*, Santa Cruz (Bolivia), CELADE, 2009.

- León, Mauricio, “Políticas, programas y proyectos de inserción laboral para la juventud del Ecuador”, en Luciano Martínez Valle, edit., *Jóvenes y mercado de trabajo en Ecuador*, Quito, FLACSO/CEPAL/GTS, 2006.
- Oszlak, Oscar, “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, trabajo presentado en el IV Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, México, CLAD, 1999.
- Rodríguez, Ernesto, *Políticas públicas de juventud en América Latina: avances concretados y desafíos a encarar en el marco del año internacional de la juventud*, UNESCO, Serie Debates SHS, 2010.
- Rodríguez Ernesto, “Políticas públicas de juventud en América Latina”, En *Pensamiento latinoamericano: inclusión y ciudadanía, perspectivas de la juventud en Iberoamérica*, vol. 3, Madrid, AECID, 2008.
- Souto Krustín, Sandra, “Juventud, teoría e historia: la formación de un sujeto social y un objeto de análisis”, en *Revista HAOL*, No. 13, España, Instituto de Historia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2007.
- Terán, Juan Fernando, *La infraestructura como necesidad y los pobres como pretexto: condicionamientos multilaterales, financiamiento privado y gobiernos locales*, Quito, UASB/Corporación Editora Nacional, 2007.
- Vallès, Josep María, *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel, 2010.
- Varios Autores, *Léxico político ecuatoriano*, Quito, ILDIS, 1994.
- World Bank, *Development and the next generation*, World Development Report, Washington D. C., 2007.