

Políticas públicas de juventud en Baja California (1983-2002)

Avances administrativos y desafíos político-culturales

*Alejandro Monsiváis Carrillo**

RESUMEN

A partir del análisis de las políticas públicas de juventud en Baja California durante el período 1983-2002, se muestra que, paralelamente al desarrollo de instituciones que buscan la eficiencia en la administración pública, se reproducen sistemas de creencias y prácticas de naturaleza política. Las transformaciones de las políticas públicas de juventud en esta entidad van acompañadas de una noción de juventud que representa una dificultad intrínseca para el desarrollo de una política pública efectiva. Lo juvenil, desde la mirada gubernamental, aparece como una condición de la vida privada de los individuos, ante la cual el Estado asume una posición tutelar. El impacto de esta situación en la cultura política es poco propicio para la socialización de los jóvenes como ciudadanos democráticos.

Palabras clave: 1. políticas públicas de juventud, 2. discurso gubernamental, 3. cultura política, 4. Baja California, 5. Tijuana.

ABSTRACT

Based on an analysis of Baja California's public policies on youth, from 1983 to 2002, this article demonstrates that, parallel to the development of institutions that seek efficiency in public administration, certain political beliefs and practices are reproduced. The transformations in the state government's youth policies are accompanied by a conceptualization of youth that poses an intrinsic difficulty for the development of effective public policy. "Youth," from the government's point of view, is a condition in an individual's private life, before which the government assumes a tutelary position. The effect of that on political culture not particularly favorable for the socialization of youth as democratic citizens.

Keywords: 1. youth public policies, 2. government discourse, 3. political culture, 4. Baja California, 5. Tijuana.

*Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
Dirección electrónica: amonsivais@institutomora.edu.mx.

Fecha de recepción: 13 de agosto de 2003.

Fecha de aceptación: 29 de septiembre de 2003.

INTRODUCCIÓN

[...] entonces, para efectos administrativos, para efectos contables, es muchísimo más ágil. Y para efectos políticos tienes mucha más independencia, porque no dependes de una política vertical que te baje una instrucción, sino que tu órgano mayor, que es una junta de gobierno, la que está ciudadanizada, te garantiza más continuidad...

Se han creado institutos para cuidar esta filosofía. Es por eso que existió la inquietud de que antes de que acabara la administración [XVI] se creara un instituto, para que pudiera estar vacunado contra cualquier vaivén político.

(entrevista con funcionario público, XVII Ayuntamiento de Tijuana, 25 de marzo de 2002).

[...] no es del todo del gobierno ni de un partido lo de la inseguridad pública. Eso trae un fondo, desde la familia, ¿no? Abí es donde entran los valores y la educación de cada quien, porque hay que ver quién es la persona que está delinquiendo. Por ejemplo, si tú tienes un hijo, y desde chico no le inculcas los valores, no le inculcas a estudiar, a prepararse, a salir adelante [...] Y tú lo dejas como [...] animalito suelto, y se dedica a andar pa'riba y pa'bajo, y eso. Entonces, aprenden a hacerlo de la manera más fácil. Desde abí estás creando un futuro delincuente [...]

(entrevista con militante del Partido Acción Nacional, 31 de julio de 2001).

Las tensiones que enfrentan las distintas regiones de México, en términos de consolidación de un sistema de gestión democrático de la política pública, parecen estar asociadas con las dificultades para generar algo más que nuevas instituciones de gobierno. En medio de esas tensiones se plantea la necesidad de generar proyectos políticos que sean capaces de transformar, efectivamente, los patrones de una cultura política autoritaria hacia una cultura de la democracia. Las políticas públicas de juventud en Baja California representan un campo donde se expresan las consecuencias político-culturales de la virtual ausencia de proyectos de gestión pública de carácter democrático, aun donde existen importantes avances en materia administrativa. La creación del Instituto para la Juventud de Baja California (Injuven) y del Instituto Municipal para la Juventud de Tijuana (Imjuv), en el año 2001, ha puesto las políticas públicas de juventud en el estado a la vanguardia en el país; sin embargo, una cultura política autoritaria parece ejercer aún su influencia sobre las nuevas estructuras de la administración pública. Esta cultura política traduce un sistema de prácticas y discursos en los cuales los principios de una gestión democrática—donde los interlocutores del gobierno son ciudadanos antes que individuos o súbditos—no han alcanzado a cimentarse. A la par que se crean nuevas instituciones de atención a los jóvenes, se reproduce una noción tutelar y autoritaria del sujeto juvenil. Para la

gestión pública, los jóvenes, antes que sujetos sociales con derechos propios, son agentes a los que es preciso moldear “moralmente”, en la esfera privada, desde las instituciones gubernamentales.

El objetivo de este trabajo, a partir de un análisis de las políticas públicas de juventud en Baja California durante el período de 1983 a 2002, es señalar que los instrumentos, procedimientos, supuestos y prácticas de la gestión pública, antes que sujetos meramente al control de una racionalidad técnica, están inmersos en campos simbólicos que estructuran las prácticas y las visiones de los agentes políticos. El punto por destacar es que un giro hacia la construcción de referentes democráticos de gestión pública (participación, inclusión, pluralismo, tolerancia, etcétera) no acontece como un efecto automático; por el contrario, está íntimamente asociado con la manera en que los agentes políticos conciben a sus interlocutores. Como se intenta mostrar en este trabajo, la formación de espacios de interlocución y, en general, la generación de nuevas formas de relación sociedad civil-Estado quedan atrapadas en lógicas no democráticas cuando los sujetos de la política pública son enmarcados en sistemas simbólicos de representación donde se diluyen sus derechos de ciudadanía.

Este documento se divide en cinco partes: en la primera se desarrollan los principios normativos que orientan este análisis, a la vez que se hace referencia a las políticas públicas de juventud en México; el segundo apartado tiene como objetivo analizar el proceso de cambio político en Baja California; los dos apartados siguientes están dedicados a elaborar el desarrollo institucional y administrativo de las políticas públicas de juventud promovidas en Baja California y en la ciudad de Tijuana; el análisis del significado de lo juvenil desde la mirada gubernamental y sus consecuencias en el desarrollo de la política pública se realiza en el quinto apartado; en las consideraciones finales se discuten las implicaciones político-culturales de estos avances administrativos.

*LA JUVENTUD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LA PERSPECTIVA DE LA CIUDADANÍA. APUNTES
SOBRE EL CASO MEXICANO*

Cuando se diseñan las políticas públicas de juventud se ponen en juego dos tipos de referentes fundamentales: por un lado, se encuentran las nociones —relativamente integradas y explícitas, según el caso— de quiénes son los sujetos

de tales políticas públicas; por otro, se pueden identificar un conjunto de principios normativos que sustentan o conforman el horizonte deseable de estas políticas. El punto de partida para lo que se intenta discutir en este trabajo es que la definición de cualquiera de esos dos elementos –la idea de juventud y el horizonte normativo de la política pública– no puede tener un fundamento unívoco e incontestado. La visión que sustenta este análisis es que los jóvenes son también sujetos de derechos y que, en este caso, el concepto de ciudadanía proporciona un referente normativo que puede orientar las políticas públicas de juventud.¹ Para clarificar con mayor detalle esta idea, es preciso hacer referencia a la necesidad de pensar la condición de juventud como un tema de interés público, a la vez que señalar los nuevos enfoques que se desarrollan en materia de políticas públicas de juventud.

Una concepción robusta del diseño de políticas públicas de juventud debe, en primera instancia, dejar asentado que la condición de juventud no puede concebirse exclusivamente como una fase de transición que acontece en la vida privada de los individuos. Entendida de esta forma, la *juventud* es una suerte de etapa que cada quien debe superar en un determinado momento. Esta perspectiva supone, al mismo tiempo, que las formas en que se supera esta *fase* están supeditadas a los recursos (familiares, económicos, idiosincrásicos, etcétera) que cada persona pueda tener. Sin embargo, existen razones para pensar que la problemática asociada a lo juvenil rebasa esa dimensión particularista.² Factores estructurales como las crisis económicas y los consiguientes procesos de reestructuración estatal acontecidos en las últimas décadas en la región latinoamericana han producido un colapso de proporciones significativas en cuanto a las oportunidades de empleo, educación, acceso a vivienda y desarrollo individual de sucesivas generaciones de jóvenes. Como han manifestado algunos organismos internacionales, es una drástica paradoja que los segmentos poblacionales que mejor pueden adaptarse a los ritmos acelerados del cambio tecnológico y

¹El debate en torno al concepto de ciudadanía es amplio y complejo. En aras de la brevedad, cabe indicar que la idea de ciudadanía que sostiene este argumento es la que desarrolla Chantal Mouffe (1992, 1999). Esta perspectiva destaca que la ciudadanía es una posición de sujeto ético-política, donde la universalidad es una condición abstracta y formal que da cabida a la *diferencia* sociocultural y al conflicto político dentro del marco de un estado democrático de derecho.

²Por razones de espacio, se deja para otro momento una discusión del concepto de *juventud*. Los sentidos de lo juvenil se desarrollan ampliamente en Feixa (1998), Furlong y Cartmel (1997), Reguillo (2000), Valenzuela (1997) y Wyn y White (1993).

cultural –los jóvenes– vean truncadas, por las causas anteriores, sus trayectorias vitales y sus posibilidades de inserción social (Comisión Económica para América Latina, 2000; Centro Latinoamericano de Demografía, 2000). La búsqueda de estrategias para hacer frente a los procesos que vuelven precarias e inestables las perspectivas de desarrollo humano de las nuevas generaciones implica un giro cualitativo en la concepción de la problemática juvenil: de ser cuestiones meramente particulares, pueden ser entendidas como temas de interés público.

Ahora bien, plantear las cuestiones juveniles como temas de interés público no significa, por otra parte, introducir una equivalencia automática entre lo público y lo democrático o entre el reconocimiento de la dimensión pública de la temática juvenil y la constitución de ciudadanía. En principio, el reconocimiento de una dimensión pública en las cuestiones juveniles intenta recalcar que no existe una concepción *natural* de la relación entre las instituciones de gobierno y la población de jóvenes y que, por lo tanto, toda acción estatal en materia de juventud se basa en principios y sobreentendidos que pueden ser sometidos a debate. En segundo término, entender el tratamiento de las cuestiones juveniles como temas de debate público permite identificar, empíricamente, las distintas relaciones que se pueden producir entre instituciones de gobierno estatales, agentes sociales y jóvenes. Se puede indagar así, en una situación dada, cuál es la concepción de juventud con que se organiza un determinado arreglo institucional.

En materia de políticas públicas de juventud destacan dos orientaciones que plantean una reconceptualización de las relaciones del Estado con los jóvenes. Entre las propuestas de orientación de las políticas públicas de juventud existe una perspectiva que destaca la necesidad de impulsar a los propios jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo” (Rodríguez, 2000 y 2002). Esta perspectiva subraya que, para lograr tal fin, la modernización de los instrumentos gubernamentales y la eficacia de las políticas públicas en materia de juventud son dos de los principales retos para la administración pública de los países latinoamericanos. Desde esta posición, la relación Estado-jóvenes ha sido replanteada en la medida en que la visión de las políticas públicas debe estar centrada, más que en regular, controlar o “apoyar” a los jóvenes, en promover instituciones y establecer programas que sean capaces de traducir, en opciones de desarrollo, los potenciales de las nuevas generaciones.

Por otra parte, algunos autores sugieren que la idea de ciudadanía proporciona un marco político para entender la constitución de los jóvenes como “acto-

res estratégicos del desarrollo”. Es decir, esta segunda postura agrega un elemento a la visión que impulsa una transformación de las políticas públicas de juventud. De esta forma, no sólo se trata de convertir a los jóvenes en agentes económicos relevantes para su sociedad, sino también de imaginarlos como sujetos de derechos civiles, políticos, sociales y culturales. En este sentido, el concepto de ciudadanía designa un campo ético-político que permite articular la concepción de las políticas públicas de juventud en un marco normativo democrático y funciona como una estrategia que puede dar respuestas equitativas y democráticas tendientes al fortalecimiento de la equidad y el desarrollo de los jóvenes y a la superación de la exclusión y la marginalidad (Wallace, 2001; Reguillo, 2000; Krauskopf, 2000). La condición de ciudadanía como referente normativo obliga a pensar no solamente en potenciar las capacidades de participación y representación público-política de los jóvenes como un requisito para su socialización democrática. Implica también hacer referencia a los sistemas de justicia que resguardan las libertades individuales, lo mismo que a las condiciones de bienestar y seguridad social de los jóvenes en su calidad de ciudadanos. Se trata, además, de una categoría que obliga a repensar el posicionamiento ético-político de parte de los sujetos de derechos y responsabilidades en una sociedad, con miras a postular una revalorización del compromiso con lo público y lo colectivo.

Esta perspectiva nos permite reconocer que, a lo largo de la historia reciente de México, la condición de juventud, las políticas públicas y la construcción de ciudadanía han sido tres referentes que, descontando las posibles excepciones, rara vez se han concebido articuladas de alguna forma. De hecho, en México, la especificidad de la condición juvenil dentro de las políticas públicas y los programas sociales empieza a ser percibida hasta hace muy poco tiempo. Como indica Pérez Islas: “el Estado mexicano moderno (1940 a la fecha), se ha preocupado de tres aspectos básicos en sus jóvenes: la instrucción, el control y el deporte/recreación” (Pérez Islas, 2000:212).³ La historia reciente de las políticas públicas de juventud en México puede rastrearse hasta finales de los setenta. El 30 de noviembre de 1977 se expidió el decreto que dio origen al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (Crea). Concebido como un organis-

³El estado vigente de la estructura institucional en materia de juventud en el país debe comprenderse en referencia a los cuerpos legislativos existentes, a la cooperación internacional en temas juveniles y a la evolución de las instituciones responsables de diseñar las acciones correspondientes. Para una detallada revisión de estos tópicos véase Secretaría de Educación Pública e Instituto Mexicano de la Juventud (2000).

mo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, fue facultado para realizar programas de mayor alcance y para ser el coordinador institucional de la política de gobierno para los jóvenes (Secretaría de Educación Pública, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud e Instituto Mexicano de la Juventud, 2000:78). Hasta ese momento, los esfuerzos destinados a la juventud intentaban consolidar una estructura de cobertura nacional. Al iniciar la administración del licenciado Carlos Salinas de Gortari, en 1988, se decretó la desaparición del Crea. La Comisión Nacional del Deporte (Conade) absorbió las políticas dirigidas al sector juvenil a través de la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ). Este paso representó un evidente retroceso, pues desplazó el tema a un lugar secundario, quedando subordinado a las políticas deportivas. La DGAJ conservó su estructura hasta 1996, año en que se transformó en la Dirección General Causa Joven. Este proyecto resultaba de un cambio de perspectiva, que buscaba tener un mejor posicionamiento y un impacto más amplio entre los diversos sectores juveniles. Las estrategias de Causa Joven se fundamentaron en promover la corresponsabilidad de los diversos agentes sociales que participaban en las políticas públicas de juventud. Al final de la década de los noventa apareció el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ). El 6 de enero de 1999 se expidió, en el *Diario oficial de la federación*, el decreto que promulga su creación. En la ley que le da origen se estableció el carácter eminentemente normativo del instituto, resaltando su papel de entidad coordinadora de los esfuerzos en materia juvenil.

Es preciso destacar, sobre este trasfondo, que los esfuerzos realizados por cada uno de los organismos de atención a la juventud que precedieron al IMJ, se desplegaron en un contexto de menor apertura política. La limitación de sus alcances no tenía su origen únicamente en la debilidad institucional, la falta de recursos o la desarticulación de sus acciones, sino que estaba definida estructuralmente por la naturaleza del sistema político. Un sistema presidencialista, autoritario, vinculado con la sociedad por medio de estructuras corporativas y clientelares es incompatible con una sociedad pluralista, donde los jóvenes pueden tener voz propia (Pérez Islas, 2000; y Castillo Berthier, 1996). El impacto de las instituciones para la juventud no puede ser desligado del contexto sociopolítico más amplio en el que se desarrollan sus acciones. Por esta razón es necesario resaltar las tensiones por las que atraviesa la transición democrática en el escenario bajacaliforniano para proceder al análisis de las acciones gubernamentales que se han realizado en esta entidad.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN BAJA CALIFORNIA

La transición democrática en Baja California inició en 1989 con la llegada al poder ejecutivo estatal del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Ernesto Ruffo Appel. Después de haber pasado más de una década, este proceso ha traído como resultado la consolidación de la competencia política formal, sustentada en el fortalecimiento de las instituciones y procesos electorales. Sin embargo, existen todavía importantes cuentas pendientes en materia de transformación de las estructuras estatales y de participación ciudadana.

El triunfo panista de 1989 adquiere un significado especial dentro del proceso de transición democrática nacional, pues representó la primera ocasión en que un partido de oposición obtenía un triunfo en una entidad federativa. En Baja California ya existían claros antecedentes de que la estructura del régimen priísta estaba cada vez más rezagada con respecto a las demandas democráticas de la sociedad civil, pero no fue sino hasta las elecciones de 1989 cuando se lograron conjuntar una serie de factores que desencadenaron la alternancia.⁴

Uno de los factores determinantes del cambio de poder en el ejecutivo estatal fue una destacada movilización social a favor del respeto al voto. Esas movilizaciones reflejaron que la sociedad bajacaliforniana había desarrollado una cultura política que valoraba la transparencia electoral y la autonomía organizativa. De acuerdo con Espinoza Valle (1998:31), la sociedad bajacaliforniana se ha destacado además por su interés en los asuntos públicos y por una importante participación a través de las organizaciones sociales, como el movimiento urbano popular, y organizaciones gremiales no corporativas. Por otro lado, uno de los factores que tuvieron una influencia decisiva en la alternancia fue la necesidad del régimen nacional de obtener legitimidad. Espinoza Valle (1998:82) ha señalado que el triunfo panista en el estado fue posible, en buena medida, a consecuencia de la necesidad del presidente Carlos Salinas de Gortari de legi-

⁴Desde finales de la década de los cincuenta había señales que indicaban el crecimiento de una fractura en la burocracia política del estado. En el año de 1959 se efectuaron movilizaciones civiles, encabezadas por miembros del Partido Acción Nacional en la entidad, tendientes a que se reconociera el triunfo de su candidato, Salvador Rosas Magallón, a la gubernatura del estado. Lo mismo aconteció en 1968, cuando el PAN derrotó al PRI en las elecciones municipales de Tijuana y Mexicali. En esa ocasión se anularon las votaciones y se formaron consejos municipales en ambas ciudades. En 1983, David Ojeda, candidato del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), obtuvo el triunfo electoral en Ensenada, al tiempo que el PAN reclamaba haber ganado la presidencia de Mexicali. Posteriormente, en las elecciones presidenciales de 1988, los bajacalifornianos dieron su apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional.

timar su gobierno. Por esta razón le da el adjetivo de *acotada* a la transición local. El reconocimiento del triunfo de la oposición en Baja California le valió al entonces presidente de México un incremento en su capital político.

A partir de la alternancia, se han efectuado importantes cambios en el sistema político estatal. De acuerdo con Guillén López, la transición democrática en Baja California puede ser valorada en referencia a tres esferas: la legitimidad del sistema político y el sistema de gobierno; la representación política en el sistema de gobierno; y la participación ciudadana (Guillén López, 2001:168-173).

Por legitimidad de los sistemas político y de gobierno se entiende la aceptación de las reglas de acuerdo con las cuales los gobiernos se constituyen y ejercen el poder. A este respecto, Baja California ha pasado por tres distintas fases. La primera de ellas tiene lugar antes de 1989, cuando los partidos de oposición y amplios sectores de la sociedad civil se manifestaban en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del control gubernamental sobre las instituciones estatales y los procedimientos electorales; la segunda fase abarca desde 1989 hasta 1992. En este tiempo acontecieron importantes cambios en las reglas electorales. Entre los más destacados se encuentran el cese de la intervención del gobierno federal, por medio del recurso del fraude, en las elecciones estatales. Este cambio se logró mediante la elaboración de un padrón electoral estatal y la creación de una credencial para votar con fotografía. Con estas acciones, la sociedad civil aumentó su credibilidad en las elecciones, aunque persistieron tensiones entre los partidos. Con la primera reforma sustantiva de la legislación electoral en Baja California, al finalizar 1994, la legitimación del sistema político-electoral alcanzó su tercer y último estadio. Aunque esta reforma sería objeto de modificaciones posteriores, sentó una base sólida de legitimación de los procesos electorales, que fue aceptada por los tres partidos principales. Esta reforma creó el Instituto Estatal Electoral (IEE) como una entidad autónoma, encargada de dar seguimiento a los procesos electorales y garantizar su legalidad; estableció diversas reglas estrictas en lo relativo al manejo de las finanzas electorales, las campañas, el registro de votantes y creó un Tribunal de Justicia Electoral.

La segunda esfera de la transición concierne al tema de la representación política en el sistema de gobierno. Cuando arribó al poder en Baja California, el PAN se encontró con una estructura estatal dispuesta para el ejercicio de un control autoritario del gobierno. El primer reto para la nueva administración era reconocer la necesidad de modificar la estructura de las instituciones guber-

namentales. Algunos cambios vinieron a favorecer un esquema más representativo y pluralista en el sistema de gobierno. Con la entrada en vigor de la nueva legislación electoral, en 1994, fue posible reformar algunos aspectos del sistema de representación en el Congreso y en los cabildos. La reforma electoral permitió, igualmente, volver más equilibrada la composición de los cabildos, aunque no se avanzó hasta llegar a permitir que los regidores fueran electos por elección popular en lugar de venir en planillas.

La tercera esfera de la transición compete a la participación ciudadana en el gobierno. Estimular esta acción ha formado parte de los propósitos explícitos de los gobiernos panistas. Sin embargo, su concepción de la participación ciudadana no es compatible con la posibilidad de que las personas puedan intervenir en la toma de decisiones gubernamentales. Para el PAN, la participación ciudadana ha sido entendida como algo exterior, suplementario a la estructura de gobierno.⁵ Hay espacios para que la gente participe en la resolución de asuntos fiscales o para que un grupo de vecinos se organicen para gestionar obra pública, pero no para que compartan la toma de decisiones.

La falta de canales institucionalizados para la injerencia de la ciudadanía en el diseño de los planes, programas y decisiones de los gobiernos en Baja California es uno de los déficits de la transición democrática que han sido señalados con mayor insistencia. Las críticas que se hacen a las gestiones panistas van encaminadas a resaltar que no se han generado nuevas formas de relación de los gobiernos con la sociedad (Ruiz Vargas, 2001). El desmantelamiento de las estructuras corporativas y clientelares que predominaban durante el régimen del PRI no se ha visto reflejado en la creación de nuevos vínculos con la ciudadanía. La cuestión radica, como lo ha señalado Ward (2001:121, 1998:125-126), en que no es lo mismo administrar que gobernar. Si bien a corto plazo es sano alejarse de la política clientelar, el estilo tecnócrata, eficientista, de gobierno, cultivado en el ámbito municipal, por sí mismo no constituye un buen gobierno. La meta de un

⁵Una muestra sintomática de esta idea de participación –por lo demás no exclusiva de los legisladores panistas sino de los miembros del Congreso en general– la constituye la *Ley de participación ciudadana*, aprobada el 18 de enero de 2001 por el Congreso del estado. Esta ley contempla el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana como figuras a disposición de la población de Baja California. Sin menoscabo de la validez de un recurso como éste, es preciso llamar la atención en torno a que las figuras consideradas representativas de la *participación ciudadana* son manifestaciones de una voluntad popular que se presenta en circunstancias excepcionales. La participación ciudadana, como se entiende en este trabajo, debe ejercerse con regularidad en diversos ámbitos, por ejemplo, en los órganos de representación diseñados expresamente para ello, tanto en los gobiernos municipales como en los estatales.

buen gobierno sigue estando mal definida y, al parecer, sigue siendo difícil de alcanzar (Duhau, 1999:12-13).

La transición democrática en Baja California se ha fortalecido en lo que respecta al establecimiento de reglas consensuadas para disputar y transmitir el poder político; sin embargo, conserva en buena medida la estructura autoritaria del régimen priísta, por lo que necesita efectuar una reforma a fondo del sistema de representación política en el interior del gobierno y requiere replantearse los términos de su relación con la sociedad. Con todo, el escenario político de Baja California se encuentra en una nueva etapa. La estructura, los agentes y las reglas de la competencia política son distintos (Guillén López, 2001:186). En el escenario actual existe una estructura de poder más compleja, pluralista y que funciona con base en reglas formales establecidas por las instituciones públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN BAJA CALIFORNIA: EL ÁMBITO ESTATAL

La transición democrática en Baja California se ha visto reflejada en una de sus ramificaciones: la modificación de las estructuras administrativas del gobierno, buscando incrementar la racionalidad y la eficiencia de los procesos y los servicios. La reforma de la administración pública en la entidad constituye el escenario donde se han generado las nuevas propuestas de atención a la juventud en los últimos años.

Causa Joven. 1996-1999

El primer esfuerzo por generar una política pública de juventud integral en el ámbito estatal se originó en 1996 bajo el esquema de Causa Joven, la figura que en el ámbito nacional había adoptado la Dirección General de Atención a la Juventud. Causa Joven, en Baja California, surgió como producto de un interés deliberado por dar coherencia a las acciones de gobierno en esa materia.⁶ Su instalación procede de un plan de redimensionamiento del Área de Atención a

⁶La información que se consigna está localizada en el documento inédito “Reunión de la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso del Estado”. Una descripción oficial de los programas desarrollados y las actividades realizadas por Causa Joven se encuentra en *Causa Joven. Informe de actividades 1996-1999*. Agradezco a Ricardo Flores Godina haber compartido esta valiosa documentación.

la Juventud, ubicada en el Instituto de la Juventud y el Deporte (Injude): el proyecto Redimensionamiento de la Atención a la Juventud buscó posicionar y especializar el área; desconcentrar y descentralizar programas y recursos; generar una evaluación y seguimiento de políticas, programas y acciones; y sumar esfuerzos para lograr mayor incidencia en la población objetivo. Es decir, el proyecto iba dirigido a construir una estructura organizacional eficaz que sirviera como eje de los programas gubernamentales.

Los antecedentes contenidos en esta propuesta destacaban que la oferta programática hacia los jóvenes en el estado había sido desarticulada. Con la finalidad de responder a los desafíos planteados por la situación prevaleciente, se propusieron un conjunto de estrategias para iniciar una modificación sustancial de esa estructura. Para ello se apremió la creación de una Dirección de Atención a la Juventud (DAJ) dentro del mismo Injude. Como segundo paso se propuso lograr un posicionamiento estratégico del tema adoptando el concepto de Causa Joven. Con esto se pretendió actualizar la estructura de la mencionada dirección y mejorar la asignación presupuestal, en la que participarían la federación, el estado e incluso los municipios, en caso de establecer una coordinación adecuada.

La experiencia de Causa Joven resulta un antecedente de vital importancia para comprender el desarrollo de la política pública de juventud en Baja California. Esta experiencia fue decisiva para producir una propuesta de ley que contemplaba la creación de un instituto estatal de la juventud, iniciativa que se mandó al Congreso estatal en marzo de 1999. La propuesta mencionada de *redimensionamiento* constituye un primer esfuerzo por estructurar una política integral de juventud y refleja la importancia que tiene una visión estratégica para la consolidación de las estructuras institucionales. Con todo, resulta difícil estimar con precisión sus alcances. Los informes oficiales de la gestión se limitan a describir y enumerar las acciones emprendidas, sin hacer referencia a los resultados que pudieran arrojar mecanismos sistemáticos de evaluación. Éste parece ser un punto crucial para asegurar la continuidad de los esfuerzos: generar un sistema de información que permita a los participantes conocer los avances realizados previamente.

El Instituto de la Juventud de Baja California

Un avance sustantivo en la definición de las políticas públicas de juventud en el estado se realiza con la creación del Instituto de la Juventud de Baja California

(Injuven). La ley promulgada el 22 de junio de 2001 permite desligar este órgano de las políticas deportivas⁷ y establece las bases jurídicas para la creación de una institución descentralizada del gobierno estatal. Con el fin de discernir las particularidades de esta figura institucional, vale la pena detenerse por un momento en algunas de sus características normativas.

El decreto que crea el Injuven le da el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y su propósito es asesorar y auxiliar al ejecutivo del estado en la fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política dirigida a la población de la entidad que tenga entre 12 y 29 años de edad. Este instituto tiene fijado su domicilio en la ciudad de Mexicali y se estipula que contará con las delegaciones que se consideren necesarias para la atención de sus asuntos. Los elementos que distinguen al instituto de una dirección, coordinación o departamento para la juventud son tres: las atribuciones que tiene para realizar sus objetivos, su estructura de gobierno y su estructura jurídica para el acopio de recursos. El segundo de estos elementos muestra que estos institutos todavía tienen espacios limitados para la participación ciudadana —y específicamente de los jóvenes— en el diseño y establecimiento de la política. La estructura de gobierno, cuya responsabilidad es asegurar la administración, operación y vigilancia del instituto, queda a cargo de tres entidades: la Junta de Gobierno, la Dirección General y la figura del comisario. La Junta de Gobierno es la autoridad administrativa superior del instituto. Los espacios institucionalizados de participación ciudadana en el Injuven han sido concebidos como lugares destinados a individuos específicos dentro de la Junta de Gobierno; a saber, son cinco lugares de los 14 que integran la comitiva de vocales de la junta, y están reservados para representantes de la sociedad civil de cada uno de los municipios de la entidad.⁸

El decreto de creación del Injuven es un primer paso hacia la integración de la política de juventud. Hasta marzo de 2002, algunas de las acciones propuestas

⁷El Instituto Estatal de la Juventud y el Deporte había sido previamente desconcentrado de la administración estatal el 8 de agosto de 1997.

⁸La Junta de Gobierno del Injuven está integrada de esta manera: un presidente, cuya función la desempeñará el gobernador del estado; un secretario, quien será el director general del instituto; y 14 vocales. Cinco de ellos serán los titulares de diversas dependencias del poder ejecutivo. Cuatro representantes más provenirán de organismos públicos descentralizados; los cinco vocales restantes serán miembros de organismos no gubernamentales relacionados con el tema. Cada uno representará a un municipio de la entidad. Dentro de esta junta únicamente tienen poder de voto los vocales y el presidente. El de este último se considera voto de calidad para resolver las situaciones de empate.

por su director habían sido enfocadas a promover la educación, el arte y la cultura.⁹ De la misma forma, se ha propuesto programas encaminados a promover una prevención integral para fomentar la armonía social por medio de talleres y certámenes, convocando a combatir el *graffiti*, las adicciones y las enfermedades de transmisión sexual. Se ha buscado fomentar el asociacionismo juvenil, el bienestar económico, bolsa de trabajo, plazas de medio tiempo, becas para capacitación, la tarjeta de descuento Poder Joven, el centro interactivo Causa Joven –ahora con un espacio en la radio– y dar seguimiento al Premio Estatal de la Juventud.

En suma, al momento de iniciar sus actividades institucionales, los retos que afronta el Injuven son diversos. En primera instancia, consolidar una estructura organizacional eficiente, que vaya asentándose poco a poco. Ante todo, es importante construir un proyecto con visión a futuro. En segundo lugar, resulta prioritario que diseñe efectivos mecanismos de coordinación con las dependencias municipales. A mediano plazo puede resultar deseable que el Injuven sea el organismo que impulse los programas de juventud en ciudades como Tecate, Rosarito y Ensenada, donde la estructura municipal todavía resulta débil para sostener una programación integral.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN EL MUNICIPIO DE TIJUANA

La atención a los jóvenes por parte de los gobiernos municipales en Ensenada, Tijuana y Mexicali, durante los últimos años de la década de los noventa, fue adquiriendo relevancia en la agenda pública. En esta sección se destaca el caso de Tijuana, donde se logra constituir una estructura institucional dirigida a la juventud, descentralizada de la administración municipal.

La transformación del sentido de lo juvenil en la administración pública municipal de Tijuana. 1993-2001

Tijuana es la ciudad de mayor dinamismo sociocultural en la entidad. La creación, en el año 2001, de un instituto de atención a la juventud desconcentrado

⁹Entrevista con el director del Instituto de la Juventud de Baja California, 4 de febrero de 2002.

del gobierno municipal sentó las bases para una nueva etapa en las relaciones de los gobiernos con los jóvenes de la entidad. En Tijuana, desde 1993, existe en el gobierno municipal una estructura que ha dedicado su atención a los jóvenes. Tal estructura, de tamaño reducido, estaba ligada inicialmente al deporte, pero paulatinamente pasó a adquirir mayor relevancia dentro de la administración pública. Esto se observa en la manera en que se hace referencia, en los planes de desarrollo y en los informes del gobierno municipal, al tema de juventud. En el *Plan municipal de desarrollo 1990-1992*, la juventud, al igual que la niñez, es objeto de una política que promueve el deporte y la recreación como mecanismos para que estos sectores de la pirámide de edades participen del bienestar social (XIII Ayuntamiento de Tijuana y Copladem, 1990:167). Así, las acciones de gobierno reportadas durante el trienio panista de 1990 a 1992 son congruentes con el propósito enunciado.

El *Plan municipal de desarrollo 1993-1995* de Tijuana ofrece un punto de vista semejante. Para los jóvenes es necesario impulsar un buen empleo del tiempo libre, el aprendizaje de un oficio y una sana recreación. Con estos medios evitarán los riesgos de presentar conductas antisociales (XIV Ayuntamiento de Tijuana y Copladem, 1993:53-54). En el *Plan municipal de desarrollo 1996-1998*, al hacerse referencia al desarrollo social, aparece por primera vez un apartado específico dedicado a la juventud. En este documento se mencionan tres causas que perjudican la integración de los jóvenes a los procesos sociales, económicos y políticos. Se trata de la situación económica, la transformación de los valores de la sociedad y la desintegración familiar. Por otra parte, se proponen algunos objetivos y metas concretos para “satisfacer las necesidades de la población joven”, entre los que destaca la iniciativa de creación de un área específica de atención a este sector (XV Ayuntamiento de Tijuana y Copladem, 1996:188-189). El *Plan municipal de desarrollo 1999-2001* contiene una modificación cualitativa en el discurso gubernamental con respecto a los jóvenes. En esta ocasión se les sitúa en un plano de vinculación semejante al que esta administración se propone establecer con las mujeres y las organizaciones no gubernamentales. En particular, para los jóvenes, las líneas de acción planteadas se presentan abiertas a la pluralidad, buscando fomentar una atención integral (XVI Ayuntamiento de Tijuana y Copladem, 1999:88-89). Lo que es preciso resaltar es que, con este giro, los jóvenes no son representados como sujetos que solamente “reciben” la atención gubernamental: en este relato se les concibe como potenciales interlocutores en el desarrollo de las políticas públicas.

Este cambio en la perspectiva del gobierno representa un avance hacia una visión que modifica el sistema de relaciones establecidas en discursos previos. Una manera de entender esta modificación es tomando en cuenta la creciente presencia que tiene el tema de juventud en la agenda pública. Desde hace varios años, por las fechas en que se elabora ese plan de gobierno, el municipio de Tijuana organiza una comisión de juventud que realiza diversas actividades. Es probable que el tema haya sido considerado también desde otros frentes: el influjo de Causa Joven tanto en el ámbito nacional como en el estatal, y la misma dinámica de las organizaciones sociales, principalmente aquellas en las que participaban jóvenes.

El Instituto Municipal para la Juventud de Tijuana

Durante la década de los noventa, la estructura institucional de atención a la juventud en Tijuana va creciendo. En 1993 se crea la Comisión de Juventud en el cabildo; en 1995 se transforma en coordinación. En 1998, por medio de un convenio, esa coordinación se integra al concepto Causa Joven y pasa a ser departamento. Esto permite mayor movilidad y una mejor integración de las acciones. Cuando desaparece Causa Joven en el país, la sede del centro interactivo de Tijuana adquiere el nombre de El Sitio Juvenil. Este espacio perdura durante los siguientes años debido a la voluntad de sus dirigentes. Con la entrada de la nueva administración municipal, a finales de 1998, sobrevienen diversos cambios en la dirigencia del departamento. El siguiente suceso significativo, en términos institucionales, lo marca el decreto que aprueba, en junio de 2001, la creación del Instituto Municipal para la Juventud (Imjuv) como un órgano descentralizado de la administración pública municipal. Por medio de la descentralización, el Imjuv tiene el objetivo de volver más eficientes las condiciones administrativas que acompañan una planeación integral. También busca generar oportunidades para redefinir el papel del gobierno en el establecimiento de sus políticas, concretamente, fomentando un esquema de operación de los programas en coordinación con la sociedad civil.

El marco normativo que constituye al Imjuv es similar al que regula al Injuven. Sus atribuciones institucionales son semejantes en lo que respecta al establecimiento de acuerdos, convenios y formas de coordinación con dependencias federales, estatales y municipales que fortalezcan sus políticas. Sin embargo, su

perfil está más dirigido hacia una ejecución concertada de estas últimas. El Imjuv está igualmente regido por una estructura compuesta por una Junta de Gobierno, que detenta la autoridad máxima;¹⁰ un director, responsable de dirigir, programar, conducir y evaluar las políticas pertinentes; y un comisario, encargado de la vigilancia y resguardo de la administración de los recursos del instituto. En el mismo sentido que en el caso del Injuven, la participación ciudadana, definida institucionalmente, se limita a la apertura de algunos lugares –para representantes de la sociedad civil y líderes de opinión– en la Junta de Gobierno.

De acuerdo con lo señalado por el regidor responsable de coordinar el Subcomité sectorial de Juventud del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (Copladem), la creación del Imjuv, efectuada durante el XVI Ayuntamiento de la ciudad, se realiza como respuesta a un cúmulo de factores poblacionales y culturales que concurren en una coyuntura propicia para elaborar un proyecto de ciudad a mediano y largo plazos.¹¹ Uno de los motivos para pensar en una institución descentralizada de atención a la juventud proviene del reconocimiento de un fenómeno doble: por un lado, los jóvenes de la ciudad participan ampliamente en problemas sociales como la inseguridad, las adicciones, la desintegración familiar, etcétera; por el otro, los programas de gobierno han carecido de una estrategia rectora, de una cohesión que les permita combatir esa problemática. Un segundo factor es la presencia de un “déficit” de tipo cultural, específicamente en lo que se refiere a la cultura democrática de la juventud. Existe poca información política en un sector poblacional con un poder considerable de influencia en los resultados electorales y en la definición del poder público. Estos factores se conjuntan en un momento en que se le da forma a un proyecto de ciudad con visión a 25 años en el futuro: la Nueva Tijuana. La Nueva Tijuana es la plataforma de campaña del actual alcalde de la ciudad, Jesús

¹⁰La Junta de Gobierno está presidida por el ejecutivo municipal, quien tiene voto de calidad en caso de ser necesario. Son miembros de ella: los regidores presidentes de las comisiones de Juventud, de Desarrollo Social, y la de Educación, Cultura y Bibliotecas; los directores del Instituto Municipal de Arte y Cultura y del Instituto Municipal del Deporte; dos ciudadanos con nombramiento honorario en representación de las organizaciones no gubernamentales de atención a la juventud, quienes serán designados por el Subcomité de Juventud del Copladem y durarán en su encargo dos años, pudiéndolos ratificar en una ocasión el mismo subcomité y posteriormente el cabildo; dos ciudadanos líderes de opinión, los cuales tendrán nombramiento honorario aprobado por el cabildo por mayoría simple a propuesta del presidente municipal, y durarán en su encargo dos años, pudiendo ser ratificados en una ocasión; y el comisario, quien participará únicamente con derecho a voz.

¹¹Entrevista con regidor del XVI Ayuntamiento de Tijuana, 23 de noviembre de 2001.

González Reyes, del Partido Acción Nacional (2001-2004). En el marco de este proyecto se plantea la necesidad de involucrar a los jóvenes en la construcción de un orden donde los seres humanos puedan desarrollarse integralmente.¹²

LOS LÍMITES DE LA “BUENA VOLUNTAD”

La construcción de un orden de gobernación democrático pasa por la construcción de una cultura de la democracia y de ciudadanos que le den vitalidad a esa cultura. Las reformas administrativas para buscar eficiencia y efectividad en el diseño y establecimiento de la política pública, por sí mismas son insuficientes para producir ciudadanos y valores democráticos. Si los agentes políticos y gubernamentales dejan para otro momento la reflexión acerca de cómo gestionar democráticamente los problemas públicos, sus acciones no transcurren en una situación hipotética donde el resto de las variables sociopolíticas se mantienen constantes. Antes bien, las disposiciones de la cultura política prevaleciente se filtran a los nuevos esquemas administrativos. En el campo específico de las relaciones de las instituciones públicas con la población juvenil, la ausencia de dispositivos de producción de ciudadanía deja ver la persistencia de modelos autoritarios y tutelares de diseño y establecimiento de la política pública.

A la fecha, resulta difícil evaluar las acciones de las nuevas figuras institucionales que son responsables de las políticas públicas de juventud en la entidad. No obstante, resulta posible delinear la cultura política en la que están enmarcadas sus acciones. En Baja California, la relación de las instituciones públicas con la población juvenil está construida sobre la idea de que el Estado tiene que coadyuvar a la conducción de los jóvenes de acuerdo con principios morales de índole particular, proporcionando capacitación para el desempeño laboral, actividades de esparcimiento e instrucción en valores específicos. El reverso de esta misma idea es que el Estado tiene la responsabilidad de impedir que los jóvenes incurran en acciones degradantes o en actividades delictivas. El campo de acción definido por las expresiones de esta cultura política limita el potencial de las políticas públicas de juventud como agente productor de con-

¹²Los vínculos del Imjuv con agrupaciones civiles al inicio de su gestión se veían prometedores. Durante la consulta para la elaboración del plan maestro asistieron diversos grupos sociales: organizaciones altruistas, organizaciones para la rehabilitación de adictos, sociedades de alumnos, agrupaciones empresariales, grupos que promueven el combate al *graffiti*, entre otros.

diciones de socialización de los jóvenes en una cultura de la democracia. El desafío al que se enfrentan los institutos de la juventud en la entidad es establecer acciones que trasciendan esta lógica para producir nuevos campos de relación entre las instituciones de gobierno y los jóvenes.

La relación Estado-jóvenes en el discurso gubernamental

A partir de un análisis del discurso gubernamental, basado en los planes de desarrollo de 1984-1989 y 1990-1995 de los gobiernos estatales, es posible discernir el campo semántico que ha constituido el eje de relación de los agentes gubernamentales con los jóvenes.¹³ Los discursos muestran que los jóvenes son representados como sujetos cuyo ámbito de expresión y regulación constitutivo es la esfera privada. Concretamente, este ámbito es el interior de *la familia*. De esta manera, tanto al Estado como a los particulares compete la vigilancia del “buen tránsito” de los jóvenes hacia la vida adulta, evitando su “caída” en la desviación moral o su inclinación hacia la vida delictiva.

El *Plan estatal de desarrollo 1984-1989*, correspondiente a la última administración priísta que ha tenido el gobierno del estado, dirigida por Xicoténcatl Leyva Mortera,¹⁴ incluye un conjunto de referencias a la condición juvenil, donde se refleja una conceptualización de la juventud asociada con comportamientos delictivos. Estas referencias se hallan en el capítulo donde se establecen los lineamientos relativos al desarrollo político, cuyo objetivo central es “fortalecer la participación popular como sustento a la democracia”. Entre varios puntos estipulados –como fortalecimiento de la vida cívica y política del municipio o garantías individuales–, en el inciso de justicia penal, el décimo objetivo, por ejemplo, busca que “se reduzca el índice de delincuencia, sobre todo en la

¹³El *Plan estatal de desarrollo de Baja California 1996-2001*, que corresponde a la segunda administración del PAN en la entidad, carece de referencias explícitas a la cuestión juvenil. Sus principios ideológicos son similares a los expuestos en el plan para el período 1990-1995, pero la distribución de los apartados y los contenidos aportan pocos elementos para realizar un análisis semejante al de los dos planes anteriores. Es preciso destacar, sin embargo, que a partir de esta administración se consolida una estructura institucional que será objeto de escrutinio en la próxima sección.

¹⁴Xicoténcatl Leyva fue removido del puesto titular del gobierno del estado en enero de 1989. Su gestión había alcanzado tal nivel de descrédito ante la ciudadanía, a consecuencia de la corrupción, el tráfico de influencias y las ineficiencias administrativas, que el presidente Salinas de Gortari se vio obligado a colocar en su lugar a Óscar Baylón Chacón, con miras a efectuar un apresurado aseo de la imagen gubernamental, preparando las elecciones que sobrevendrían ese mismo año.

juventud” (Gobierno del Estado de Baja California, s.f.:48). Más adelante, en el inciso relativo a la prevención social, se especifica el siguiente objetivo: “Reintegrar a la sociedad a los menores infractores y adultos delincuentes, con actitudes de respeto y colaboración a las normas sociales” (Gobierno del Estado de Baja California, s.f.:49-50).

Resulta significativo que las únicas acciones definidas en el plan dirigidas hacia los jóvenes estén encaminadas a impedir que cometan actos delictivos. Para lograrlo se propone identificar las zonas donde se cometen mayor número de delitos, elevar la conciencia cívica y moral de los infractores y someterlos a programas de readaptación. Realizando acciones de “profilaxis” —un término de las disciplinas de la salud que sugiere que la delincuencia es una enfermedad— por medio de actividades deportivas, conferencias y cursos de “mejoramiento personal”, se pretende que quienes no han sido “inoculados” con la delincuencia se prevengan de serlo. Esta forma de definir a la juventud es propia de una visión que concibe a los jóvenes como potenciales amenazas del orden establecido. La opción de impedir que sean “infectados” por la delincuencia es dotarlos con actividades de esparcimiento, recreación y formación personal.

En el discurso de los gobiernos panistas se efectúa un giro en la definición de lo juvenil, sin por ello dejar de construir al joven como un sujeto vulnerable y, en última instancia, proclive a la degeneración moral. En términos generales, con distintos niveles de detalle, tanto en los planes de gobierno estatal y municipal, lo mismo que en los informes correspondientes, se sustentan las acciones en el ideario del humanismo político (*cfr.* González Luna, 1999), combinado con una retórica de la gestión empresarial y del desarrollo humano.

En el *Plan estatal de desarrollo 1990-1995*, elaborado para la administración de Ernesto Ruffo Appel, se explicita con detalle la ideología del gobierno panista (Gobierno del Estado de Baja California y Coplade, 1990:1-7). En este documento se dice que la visión del gobierno está sustentada en los postulados del humanismo político. En esta línea de pensamiento, el Estado tiene como finalidad la realización del bien común, lo que implica simultáneamente la justicia, la seguridad, la defensa y el respeto de la persona y el bien colectivo. El humanismo político promueve la dignidad de la persona. Esto significa que es necesario que la sociedad civil y el gobierno emprendan una acción decidida y formadora, permanente e integral, que fomente la responsabilidad personal en el cumplimiento de los deberes sociales, cívicos y políticos para contribuir a una convivencia justa, libre y ordenada.

Dentro de este campo ideológico, lo juvenil tiene su lugar en el seno de la vida familiar. La familia, en primera instancia, es concebida como una “unidad social natural básica”, cuya función es transmitir los valores morales necesarios para que sus miembros lleven “una vida ordenada y suficiente” (Gobierno del Estado de Baja California y Coplade, 1990:4). Enmarcada dentro del contexto semántico de la familia, la condición juvenil queda representada como una condición vulnerable, que debe ser protegida de factores intrusivos como la drogadicción o los medios de comunicación (Gobierno del Estado de Baja California y Coplade, 1990:5). Por lo tanto, al Estado le corresponde desempeñar una tarea estricta de supervisión de los jóvenes. Por ejemplo, este mismo documento, en el apartado relativo a la convivencia social, propone diversas acciones para prevenir la delincuencia. De acuerdo con uno de los objetivos, la desintegración familiar es fuente generadora de menores infractores y, posteriormente, de “verdaderos delincuentes”. Por ende es necesario fortalecer los modelos paternos. En segundo lugar, se establece que es preciso “ocupar” en actividades deportivas, sociales y culturales a los menores de edad residentes de las zonas donde se han detectado mayores índices de conductas “antisociales”. En tercero, hacer una revisión de los materiales de educación sexual y orientación en materia de alcoholismo y drogadicción con los que se instruye a los alumnos de primaria y secundaria. Por último, se requiere regular la difusión de “material pornográfico” en los medios de comunicación “con el propósito de disminuir la posibilidad de realización de conductas potencialmente antisociales, como resultado de su conocimiento” (Gobierno del Estado de Baja California y Coplade, 1990:34). Estos objetivos definen un sistema de combate a la delincuencia estableciendo dispositivos de control en todos los ámbitos: en el de la vida privada y familiar; en el de la recreación y el esparcimiento; en el de la educación preventiva y la educación sexual; e incluso en el de la esfera pública. De esta manera, los menores –potencialmente infractores, potencialmente víctimas de la drogadicción o la pornografía– son supervisados estrictamente.

De lo visto hasta este punto es posible conjuntar algunos de los supuestos subyacentes al discurso gubernamental. Cuando se ubica el marco familiar como uno de los ámbitos en los que la juventud adquiere sentido, se establece su anclaje primordial en la esfera privada. De tal manera, antes que ciudadanos, los jóvenes deben desempeñar con probidad su rol filial. Esto significa, por otra parte, que resulta prioritario resguardar la integridad moral de los jóvenes –dado que están sujetos a la patria potestad– antes que sus derechos políticos o civiles.

La mencionada tarea se realiza promoviendo la instauración de severos dispositivos de control y censura en campos diversos como la vida familiar, los contenidos de la educación y la esfera pública. El Estado, a su vez, tiene la tarea exclusiva de generar las opciones necesarias para que los padres de familia puedan encontrar una vía regia para la conducción de sus hijos. Por ello se limita a tratar de ofrecer las mejores opciones en cuestión de esparcimiento, actividades deportivas, cursos y talleres enaltecedores de la moral personal. Con estas acciones da solución a dos problemas de un solo golpe: favorece la integración familiar y previene la delincuencia. Un elemento que no hay que perder de vista en este relato es que son los adultos, los mayores, los padres de familia, quienes tienen la atribución de discernir las *aficiones* que son benéficas para sus protegidos. Son estos agentes los que saben distinguir entre una actividad recreativa y una conducta viciosa.

El sistema de representación de lo juvenil contenido en el plan de gobierno de la administración del PRI establece una relación de inmediatez entre juventud y delincuencia. En este discurso, la juventud que no dedica su tiempo a realizar actividades formativas o recreativas es potencialmente delincuente. Con esta forma de ver las cosas, los jóvenes de las zonas marginadas, los que quedaron fuera del circuito escolar y los que por sus estilos de vida particulares se presentan como distintos a la mayoría, se convierten en amenaza para el orden público. En contraparte, en el sistema de representación que se infiere del plan de gobierno de la primera administración panista en Baja California, se observa una atenuación del vínculo juventud-delincuencia. El núcleo semántico primordial, en este caso, se ubica en la posición del joven-menor en su relación con dos estructuras sociales: la familia y el Estado. Esta posición queda sujeta a una normatividad impuesta desde fuera, heterónoma: la norma moral en el caso de la familia; la norma social en lo que respecta al Estado. En ambos casos se trata de una normatividad reguladora y supervisora que previene contra la degeneración moral del individuo y, como efecto secundario, de su entorno social. A la familia le compete prescribir valores y comportamientos ideales; el Estado tiene la función de ofrecer opciones para que el joven-menor realice sin tropiezos el tránsito hacia la vida adulta.

En los dos esquemas de representación descritos, la juventud no es entendida como un agente democrático. Parece ser, más bien, un sujeto ajeno a lo público, ocupante de una localidad externa a la esfera donde puede ejercer sus derechos ciudadanos.

Estos esquemas siguen teniendo vigencia en las disposiciones y acciones de gobierno. La restricción de horario para menores de 18 años, impuesta en mayo de 2002 por el presidente municipal de Tecate, que establece un toque de queda para los menores de edad a partir de las 22:30 horas, ejemplifica a su vez la actualización del discurso priísta en relación con la juventud al que me he referido. El propósito de este decreto es combatir la delincuencia —que se presume asociada con la presencia de los jóvenes en el espacio público— por medio de la implantación de un sistema de control que violenta las garantías individuales de los menores de edad. De la misma forma, la experiencia de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto representa una ilustración sintomática, contemporánea, de una relación de los políticos de Acción Nacional con la problemática juvenil como la que se ha venido describiendo. En el verano de 1999, Paulina, de 13 años, recibió del Ministerio Público una autorización para interrumpir un embarazo que fue producto de una violación (Poniatowska, 2000). El entonces gobernador del estado, licenciado Alejandro González Alcocer, además del procurador de Justicia del Estado y el director del Hospital Civil de Mexicali, en coordinación con otras autoridades y organizaciones civiles, ejercieron presión para impedir que esto se llevara a cabo. Lo que interesa resaltar es que, en el acto de pasar por alto una orden judicial para hacer valer una concepción particular del bien, los funcionarios obliteraron, al mismo tiempo, los derechos civiles de la involucrada. En otras palabras, siendo Paulina una menor de edad que solicitaba un aborto, el Estado no se dirigió a ella como se dirige a un sujeto de derechos, sino como se dirige un jefe de familia a sus tutelados.

Identidad de Tijuana y combate al graffiti

El combate al *graffiti* representa una expresión sintomática del significado de lo juvenil para los gobiernos bajacalifornianos. Erradicar esta práctica entre los jóvenes —como se expresan usualmente los propósitos gubernamentales— no ha dejado de ser un objetivo en las políticas públicas de juventud. Pero la elevación del combate al *graffiti* como un tema cargado de intensidad en la agenda pública es un efecto intrínseco a la moralidad que se detenta en la administración pública. Esta moralidad se expresa recientemente en el proyecto de la Nueva Tijuana. Este inciso destaca el significado del *graffiti* en este marco político-cultural.

El proyecto político de la XVII administración es la Nueva Tijuana, cuyo propósito es crear una ciudad con mejores servicios, con una infraestructura

adecuada y con una nueva identidad. La creación de una nueva imagen y una nueva identidad para Tijuana es uno de los ejes de este proyecto. Podría decirse que, por su mismo carácter simbólico, constituye el pivote de la visión gubernamental. Con una nueva imagen se espera desplazar la leyenda negra que pesa sobre esta ciudad fronteriza. Violencia, narcotráfico, prostitución, inseguridad, ingobernabilidad son algunos de los rasgos que se desean eliminar de la idea que prevalece sobre Tijuana.

La representación de una ciudad ordenada y limpia comienza a producir otros efectos en el momento en que sus elementos se trasladan a otro campo semántico. Cuando los ideales de la reordenación urbana se vuelven equivalentes a los principios de la moral pública, se pone en funcionamiento un sistema simbólico que pretende normar las relaciones de la esfera pública con base en una concepción particular del ideal de la vida privada. La imagen de una Nueva Tijuana, más allá de su aspecto urbano, se convierte en una expresión simbólica sostenida sobre la imposición de los principios de “dignidad, orden y respeto” a las relaciones entre los ciudadanos. Enfrentados a este sistema, los espacios urbanos densos y caóticos, al igual que los discursos, representaciones, prácticas y relaciones divergentes de la norma, que forman parte de las distintas experiencias que definen la ciudad, adquieren una connotación de impureza. En consecuencia, se pone a funcionar, como componente necesario de la construcción de la imagen “positiva”, una posición subjetiva cuya finalidad es fungir como guardián de la dignidad de Tijuana.¹⁵ En armonía con esta visión, encuentran eco las propuestas de organizaciones sociales que buscan supervisar los programas y los contenidos de los medios de comunicación, al igual que las opciones de esparcimiento y las actividades de los jóvenes.

En este contexto, un adversario para la Nueva Tijuana, claramente identificado, lo constituye el *graffiti*, considerado como una forma de desviación social

¹⁵La Nueva Tijuana no es la primera expresión del deseo de “dignificar” la ciudad. Es una forma renovada de la postura ideológica que el panismo sostiene con respecto a la identidad tijuana. En administraciones pasadas se han llevado a cabo acciones para “resguardar” la imagen de la ciudad, las cuales han sido criticadas por atentar contra la libertad de expresión. Nada menos, en agosto de 1997, durante la gestión de José Guadalupe Osuna Millán, se patentó el vocablo *Tijuana* para evitar que fuera usado de manera denigratoria en material publicitario, negocios, folletos, prospectos, impresos, muestras, películas, novelas, videograbaciones y documentales. Con ironía, José Manuel Valenzuela (1998) considera que esta acción representa el esfuerzo de los *Little Brothers* del gobierno municipal —una versión disminuida del *Big Brother* orwelliano— por sobreponer una visión *apologética*, contraria a otra *peyorativa*, de la ciudad. La visión apologética, explica Valenzuela, refleja la aspiración de invisibilizar la problemática social sin resolverla, una postura nativista y una actitud intolerante.

que afecta a los jóvenes. Por lo tanto, es responsabilidad de las instituciones dedicadas a la juventud establecer programas tendientes a combatirlo. Hay varios factores que obligan a pensar que este tema difícilmente saldrá de la agenda de gobierno, sin que por ello se le encuentre una solución satisfactoria. Habrá de permanecer entre las prioridades de las políticas públicas de juventud, por lo menos mientras prevalezca en la concepción de la identidad de la Nueva Tijuana –y de la sociedad bajacaliforniana en general– una lógica como la que se ha descrito, independientemente del partido que se encuentre en el poder.

El primer factor tiene que ver con la eficiencia de la administración de la justicia. Se pueden establecer los reglamentos más estrictos para la sanción del *graffiti*, pero mientras no exista un ejercicio y un respeto pleno de las leyes por parte de la ciudadanía y de los guardianes del orden público prevalecerá un uso discrecional de la fuerza pública. En este sentido, es factible que se fortalezca la tendencia a estigmatizar a los jóvenes identificados como *graffiteros*, contra los cuales se impondrán severas acciones represivas. Una consecuencia previsible de ello es que fomentará, aún más, la precaria legitimidad de la policía y el gobierno entre los jóvenes.

Un segundo factor se refiere a la misma lógica del movimiento del *graffiti*. Como explicaba uno de los integrantes de Hecho en México (HEM) –una de las bandas de rayadores que han ejercido influencia en Tijuana–, cuando disminuye la cantidad de *placazos* en la ciudad se debe menos a la acción del gobierno que a un período de renovación generacional entre los jóvenes aficionados a esa práctica.

El tercer factor es la sobredeterminación simbólica del lugar del *graffiti* en el discurso gubernamental. Esto quiere decir que, mientras los gobiernos pretendan resguardar la moral de una sociedad, y de los jóvenes en particular, el *graffiti* será identificado como una amenaza pública por sus múltiples conexiones con elementos asociados con la subversión del orden: prácticas desafiantes, anárquicas, marginales. La animadversión que provoca esta práctica se debe menos a que sea, efectivamente, uno de los problemas juveniles y sociales de mayor trascendencia en la ciudad, lo cual dista mucho de ser así. Más bien se debe a que representa una manifestación empírica de los adversarios que la moral pública de los gobiernos panistas necesita para sostenerse. Es decir, en el campo de la visión gubernamental, el *graffiti* representa el tipo de prácticas que es preciso identificar para darle consistencia a una concepción de lo juvenil como aquello que es susceptible de tutelaje, supervisión y “adecuada canalización”.

Aludiendo al caso del *graffiti*, puede resultar comprensible que el proyecto de renovar la imagen y la identidad de Tijuana sea proclive a quedar enmarcado en un discurso poco tolerante a la pluralidad y las diferencias culturales. Con una visión semejante, en la práctica se corre el riesgo de que se adopten acciones de censura e intolerancia en distintos ámbitos. Esta posibilidad representa, por lo menos, un rezago en la construcción de un escenario de inclusión democrática para los jóvenes.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo ha intentado mostrar, a partir del caso de Baja California, que los avances en materia de administración pública en lo que se refiere a las políticas públicas de juventud reproducen las tensiones y dificultades que se tienen para lograr una gobernabilidad democrática. La eficiencia administrativa y la “buena” voluntad de “canalizar” o “conducir” a los jóvenes, por decirlo coloquialmente, no parecen ser factores que impulsen una cultura de la democracia. En esta entidad del norte del país, aunque las relaciones de las instituciones públicas con la población juvenil se han vuelto más complejas, se observa que el campo político-cultural en el que se desenvuelven no se ha distanciado del todo de una relación que particulariza y privatiza las cuestiones juveniles.

En el caso que motiva este análisis, como se ha visto, la distinción entre público y privado adquiere relevancia en la medida en que los significados de lo juvenil se construyen desde referentes morales particulares. Se trata, en concreto, de que los jóvenes son concebidos no propiamente en los términos de ciudadanos, súbditos o individuos autónomos, sino como sujetos de un ámbito en el que tanto el derecho privado como el público quedan supeditados a los principios de una suerte de tutela moral.

Lo que se ha dicho hasta este momento autoriza a reflexionar en torno a las implicaciones de estas formas de relación del gobierno con las cuestiones juveniles en lo que respecta a los procesos de habilitación de la ciudadanía. En primer lugar, en el marco político-cultural prevaleciente, destaca que la juventud no se concibe como una etapa de formación de aptitudes y capacidades cívicas; más aún, los jóvenes no son vistos como sujetos de derechos y obligaciones, tanto en el terreno de lo privado como en el de lo público. En segundo lugar, el significado que tiene lo juvenil para la administración pública implica que las acciones

dirigidas hacia esta población están sesgadas y favorecen un prototipo de *joven* que deja fuera las diversas identidades, necesidades y formas de agrupación de los jóvenes. Por ello, el impacto que puedan tener estas acciones se diluye al reducir el universo de sujetos de la política pública. Por último, este trabajo muestra que, si bien es deseable contar con instituciones públicas eficientes y transparentes, parece que esto no se logra del todo sin el empuje de objetivos y estrategias políticas de más largo alcance. Cuando están ausentes los relatos verosímiles, capaces de convocar a diversos sujetos y grupos sociales para participar en la democratización de la gestión pública, resulta difícil evitar que las formas autoritarias o intolerantes dejen de funcionar en la práctica.

Este estudio de caso nos obliga a pensar que, si se desea construir políticas públicas innovadoras, es preciso promover nuevas experiencias de participación ciudadana. Esto implica ir más allá de fomentar la organización de vecinos para la realización de obras públicas o el desarrollo de actividades para la asistencia social. En lo que respecta específicamente a las políticas públicas de juventud en los gobiernos locales, se trata de impulsar estrategias que abran espacios para que los participantes sociales jóvenes puedan desarrollar capacidades ciudadanas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bango, Julio, *Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: Logros, desafíos y oportunidades. Informe final del proyecto*, CIID-OIJ, 1996.
- Castillo Berthier, Héctor, “Los proyectos juveniles: Entre la utopía y la cooptación política”, en varios autores (eds.), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés, 1996.
- Centro Latinoamericano de Demografía, *Juventud, población y desarrollo: Problemas, posibilidades y desafíos*, Santiago de Chile, 2000.
- Comisión Económica para América Latina, *Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: Problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo*, Santiago de Chile, 2000.
- Duhau, Emilio, “Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México”, *Ciudades*, núm. 41, enero-marzo de 1999, pp. 9-15.

- Espinoza Valle, Víctor A., *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1998.
- Feixa, Carles, *El reloj de arena. Culturas juveniles en México*, México, Secretaría de Educación Pública, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud (CIEJ), Instituto Mexicano de la Juventud, 1998 (JÓVENES, núm. 4).
- Furlong, Andy y Fred Cartmel, *Young People and Social Change. Individualization and Risk in Late Modernity*, Buckingham, Open University Press, 1997.
- González Luna, Efraín, *Humanismo político*, México, Partido Acción Nacional, 1999.
- Guillén López, Tonatiuh, “Democratic Transitions in Baja California: Stages and Actors”, en Middlebrook, Kevin J. (ed.), *Party Politics and the Struggle for Democracy in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California in San Diego, 2001.
- Hernández Vicencio, Tania, “Crónica de una derrota. El PRI y el PAN en Baja California”, *Estudios sociales*, vol. x, núm. 20, 2000, pp. 187-233.
- Krauskopf, Dina, “Cambio de paradigmas y participación política”, *JÓVENES, revista de estudios sobre juventud*, año 4, núm. 11, abril-junio de 2000, pp. 142-157.
- Mouffe, Chantal, “Democratic Citizenship and the Political Community”, en Mouffe Chantal (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992.
- , *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós, 1999 (Estado y Sociedad, 69).
- Pérez Islas, José Antonio, “Visiones y versiones: Jóvenes, instituciones y políticas de juventud”, *Umbrales. Cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*, Medellín, Corporación Región, 2000, pp. 195-232.
- Reguillo, Rossana, *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Buenos Aires, Norma, 2000.
- Rodríguez, Ernesto, “Políticas públicas de juventud y reforma del Estado en América Latina: Un vínculo a construir”, en Morales Gil de la Torre, Héctor (ed.), *El lugar de las organizaciones civiles en las políticas públicas de juventud*, México, Secretaría de Educación Pública, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud, 2000.
- , *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI*, México, CIEJ, Instituto Mexicano de la Juventud, Secretaría de Educación Pública, 2002 (Colección Jóvenes, núm. 11).
- Ruiz Vargas, Benedicto, “La relación gobierno-sociedad en Baja California”, en Hernández Vicencio, Tania y José Negrete Mata (coords.), *La experiencia del*

- PAN. *Diez años de gobierno en B.C.*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, 2001.
- Secretaría de Educación Pública, CIEJ, Instituto Mexicano de la Juventud, *Jóvenes mexicanos del siglo XXI. Encuesta nacional de juventud 2000*, México, 2002.
- , Instituto Mexicano de la Juventud, *Jóvenes e instituciones en México, 1994-2000*, México, 2000.
- Valenzuela Arce, José Manuel, *A la brava, ese*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- , “Los *Little Brothers* de Tijuana”, *Revista de diálogo cultural de las fronteras de México*, vol. 3, núm. 8, marzo de 1998, pp. 59, 61 y 63.
- Wallace, Claire, “Youth, Citizenship and Empowerment”, en Helve, Helena y Claire Wallace (eds.), *Youth, Citizenship and Empowerment*, Inglaterra, Ashgate, 2001.
- Ward, Peter M., “Del clientelismo a la tecnocracia: Cambios recientes en la gestión municipal en México”, *Política y gobierno*, núm. 1, vol. v, enero-junio de 1998, pp. 95-133.
- , “Del clientelismo a la tecnocracia: Cambios recientes en la gobernabilidad municipal en México”, en Hernández Vicencio, Tania y José Negrete Mata (coords.), *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en B.C.*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, 2001.
- Wyn, Johanna y Rob White, *Rethinking Youth*, Londres, Sage, 1993.

Documentos gubernamentales

- Gobierno del Estado de Baja California, *Plan estatal de desarrollo 1984-1989. Proyecto*, Mexicali, B.C., s.f.
- y Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), *Plan estatal de desarrollo 1990-1995*, Mexicali, B.C., 1990.
- y Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, *Plan estatal de desarrollo 1996-2001*, Mexicali, B.C., 1996.
- , Instituto de la Juventud y el Deporte y Dirección de Causa Joven, *Causa Joven. Informe de actividades 1996-1999*, Mexicali, B.C., 1999.
- H. Congreso del Estado, “Reunión de la Comisión de Participación Ciudadana del H. Congreso del Estado. Exposición por: Lic. Martín Martínez Gastélum”, Mexicali, B.C., 10 de marzo de 1999.

- XIII Ayuntamiento de Tijuana, *Primer informe de gobierno de Carlos Montejo Favela*, Tijuana, B.C., 1990.
- , *Segundo informe de gobierno de Carlos Montejo Favela*, Tijuana, B.C., 1991.
- , *Tercer informe de gobierno de Carlos Montejo Favela*, Tijuana, B.C., 1992.
- y Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem), *Plan municipal de desarrollo 1990-1992*, Tijuana, B.C., 1990.
- XIV Ayuntamiento de Tijuana, *Primer informe de gobierno de Héctor Osuna Jaime*, Tijuana, B.C., 1993.
- , *Segundo informe de gobierno de Héctor Osuna Jaime*, Tijuana, B.C., 1994.
- , *Tercer informe de gobierno de Héctor Osuna Jaime*, Tijuana, B.C., 1995.
- y Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, *Plan municipal de desarrollo 1993-1995*, Tijuana, B.C., 1993.
- XV Ayuntamiento de Tijuana, *Primer informe de gobierno de José Guadalupe Osuna Millán*, Tijuana, B.C., 1996.
- , *Segundo informe de gobierno de José Guadalupe Osuna Millán*, Tijuana, B.C., 1997.
- , *Tercer informe de gobierno de José Guadalupe Osuna Millán*, Tijuana, B.C., Tijuana, B.C., 1998.
- y Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, *Plan municipal de desarrollo 1996-1998*, Tijuana, B.C., 1996.
- XVI Ayuntamiento de Tijuana, *Primer informe de gobierno de Francisco Vega de la Madrid*, Tijuana, B.C., 1999.
- , *Segundo informe de gobierno de Francisco Vega de la Madrid*, Tijuana, B.C., 2000.
- y Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, *Plan municipal de desarrollo 1999-2001*, Tijuana, B.C., 1999.