



FOTOGRAFÍA: ARCHIVO PROYECTOS CISEPA

**NICOLÁS ZEVALLOS**  
Abogado, Investigador del  
Proyecto "Ampliación de  
Capacidades en Políticas de  
Juventud, CISEPA-PUCP

# PRIORIDADES AUSENTES: EL MARCO PARA GESTIONAR POLÍTICAS NACIONALES DE JUVENTUDES

La situación juvenil demanda una oferta pública que genere oportunidades: el 70,39% de los jóvenes no cuenta con cobertura de seguro;<sup>1</sup> el 52,01% solo ha culminado secundaria;<sup>2</sup> el 66,12% de las madres jóvenes no integra la PEA;<sup>3</sup> el 83,39% de los jóvenes ocupados trabaja sin un contrato formal;<sup>4</sup> el 42,83% de la población penal tiene entre 18 y 29 años.<sup>5</sup>

Aun así, el Ministerio del Interior ha presentado ante el Congreso un Proyecto de Ley para asignar responsabilidad penal a menores de edad desde los 16 años. Argumentan que el 44,6% de los pandilleros tiene entre 12 y 18 años. ¿Es esta una manera eficaz de atender las necesidades de los jóvenes? ¿Cómo se encuentra el marco para definir las prioridades de la oferta pública dirigida a las juventudes?

## ENMARCANDO LA GESTIÓN DE POLÍTICAS

¿A qué se debe el divorcio entre la oferta y las necesidades? Algunas evidencias señalan que, en el marco para la gestión de políticas de juventud, existen limitaciones en el proceso de definición de las prioridades, así como en la vinculación de estas a la oferta desplegada por el Estado.

En el marco de gestión de políticas confluyen actores, recursos y reglas que, relacionados entre sí, permiten

desarrollar una estrategia para resolver un problema público. Para que esta estrategia sea efectiva, se

1 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Sistema de Consulta de Resultados Censales. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. <<http://desa.inei.gob.pe/Censos2007/tabulados/>>

2 Ib.

3 Ib.

4 Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2007.

5 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - UNIDAD DE ESTADÍSTICA. Informe estadístico mensual diciembre. 2008.

necesita que los objetivos de las acciones correspondan a necesidades que evidencia el problema. Lograr esta correspondencia no es sencillo, menos aun cuando los recursos son limitados. Si bien mediante la coordinación<sup>6</sup> se pueden maximizar los recursos, se requiere empatar los intereses distintos y contrapuestos de los actores que intervienen en esta resolución. Entonces, estos deben negociar para priorizar qué necesidades serán resueltas.

La priorización es un ejercicio político.<sup>7</sup> Por ello, el marco debe integrar reglas que mantengan el equilibrio de poderes en las relaciones. Pero aun cuando estas reglas funcionen, los actores deben afrontar la negociación. De lo contrario, aunque existan reglas adecuadas y recursos suficientes, habrá un desbalance ya que no integrarán sus necesidades, dejando abierta la posibilidad de un desfase entre la oferta y el problema público. Además, las reglas deben asegurar que las prioridades sean vinculantes para la oferta pública. De otro modo, aunque todo lo anterior funcione, los objetivos pueden seguir alejados de las necesidades priorizadas.

Siguiendo estas definiciones, al menos dos razones explican por qué el marco de gestión de políticas nacionales de juventud no promueve adecuadamente el recojo de prioridades, afectándose así la eficacia de la oferta pública. La primera de estas refiere a la escasa presencia de la sociedad civil en la negociación de las prioridades. La segunda está referida a la ausencia de mecanismos institucionales que permitan insertar estas prioridades en implementación final de la oferta pública.

## **LAS ORGANIZACIONES EN LA NEGOCIACIÓN Y PRIORIDADES**

El 42,6% de los limeños considera que el principal problema en la capital es la falta de seguridad ciudadana.<sup>8</sup> A esto debe sumarse que el 67,4% de los peruanos señala que, en esta gestión presidencial, el pandillaje y la delincuencia es lo que más ha empeorado.<sup>9</sup> Como

para el Estado parece prioritario atender estas percepciones, el Ministerio del Interior propone aplicar la ley penal a menores de 16 años pues, según argumenta, el 44,6% de los pandilleros tiene entre 12 y 18 años.

Si bien hay quienes se oponen a iniciativas como esta debido a que no van al fondo del problema, no han tenido mayor presencia en el debate. Es poca la fuerza que acumulan las organizaciones de la sociedad civil para integrar grupos de presión<sup>10</sup> en la materia para lograr incidir en el desempeño del Estado. Cuando el Estado no establece mecanismos formales para asimilar la participación, una vía legítima, dentro del respeto a la estabilidad democrática, es la presencia de grupos de presión que planteen temas de agenda para incluirlos en la gestión.

¿Qué dificultad existe para que un grupo de presión en juventud plantee prioridades? Entre otras razones, la debilidad de los propios movimientos juveniles. Hasta el momento, se ha hecho complejo constituir redes de organizaciones juveniles que tengan la capacidad de mantener el debate político de manera activa y sostenida.

Uno de los principales motivos es la transitoriedad de la condición juvenil que afecta la conformación de organizaciones sostenidas en el tiempo. A excepción de las organizaciones apoyadas por una institución (los movimientos vinculados a la Iglesia como la Juventud Obrera Cristiana con 80 años), son pocas las que sobreviven cuando sus dirigentes consiguen trabajo y forman una familia. A esto hay que sumarle que, con total justicia, los jóvenes están más preocupados por sostener su vida cotidiana que por integrar una organización política.

Existen iniciativas esporádicas centradas en exigencias inmediatas. Por ejemplo, la campaña Propuesta Joven se centró en el proceso electoral y las redes construidas, si bien posteriormente pudieron alimentar dinámicas regionales, no consolidaron mecanismos para mantener el diálogo con el Estado sobre políticas nacionales. Otras redes han defendido cuestiones muy puntuales como la cuota joven en las listas electorales y la reposición del Consejo Nacional de la Juventud, por parte de la Internacional Juvenil y del Frente de Defensa por los Derechos de los Jóvenes, respectivamente.

6 Véase REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales. s. l.: Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, 2004.

7 Véase GARNIER, Leonardo. Función de coordinación de planes y política. Santiago de Chile: Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2000.

8 Véase GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA UNIVERSIDAD DE LIMA. V Encuesta Anual sobre Lima Metropolitana. Lima: s. n., 2007.

9 Véase COMPAÑÍA PERUANA DE OPINIÓN PÚBLICA Y ESTUDIOS DE MERCADO. Evaluación Nacional de Opinión Pública. 2008.

10 Véase RICHARDS, David. «Pressure Groups and Policy Networks». En Dennis Kavanagh y otros. British Politics. Oxford.: Oxford University Press, 2006.

A esto hay que sumarle que la agenda de las instituciones, quienes pueden dar el soporte a las organizaciones juveniles, prioriza válidamente el desarrollo local y regional, optando por la creación e implementación de consejos y planes de juventud por varios motivos: por un lado, la cercanía entre este nivel de gobierno y los ciudadanos; por otro, que aquí existen mecanismos de participación como los presupuestos participativos. Finalmente, porque no existen incentivos para interactuar con la dependencia responsable en la materia, pues es percibida como incapaz de incidir en la gestión de políticas de juventudes.<sup>11</sup>

Como consecuencia, es poca la presión que puede hacer la sociedad civil. Por ello, se hace difícil lograr que la gestión de políticas nacionales de juventudes integre prioridades que realmente respondan a necesidades más allá de las percepciones inmediatas de los ciudadanos.

### INCAPACIDAD PARA VINCULAR LA GESTIÓN

El proceso de creación de la Secretaría Nacional de la Juventud alimentó una percepción poco positiva por parte de la sociedad civil sobre su capacidad para articular intersectorialmente políticas que atiendan a este sector etéreo.

Con el cambio de gobierno, la nueva gestión de la Comisión Nacional de la Juventud<sup>12</sup> ordenó revisar el Plan Nacional de Políticas de Juventudes.<sup>13</sup> A la par, el Ejecutivo promulgaba políticas de obligatorio cumplimiento, que incluían políticas de juventudes diferentes a las del Plan.<sup>14</sup> Posteriormente, se cerraron las mesas de trabajo con otras dependencias del Estado, con especialistas y con instituciones de la sociedad civil. También se desactivó el Consejo de Participación de la Juventud.<sup>15</sup>

Luego de este proceso, la Comisión fue absorbida por el Ministerio de Educación<sup>16</sup> como Dirección Nacional de la Juventud, y luego reconocida como Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ).<sup>17</sup> Desde esta ubicación, le corresponde ejercer el rol rector en la materia.

Ser el ente rector de una política implica tener autoridad sobre las iniciativas derivadas de ella. Para ello, las funciones deben incluir capacidades para incidir en la priorización, coordinación, asignación de recursos, control y evaluación de la implementación de esta política.<sup>18</sup> Aun cuando la SNJ es la entidad «[...] encargada de formular y proponer políticas de Estado en materia de Juventud [...]»,<sup>19</sup> no concentra plenamente estas capacidades.

El artículo 25-A del Reglamento de Organizaciones y Funciones del Ministerio de Educación<sup>20</sup> reconoce que la SNJ tiene como función coordinar y evaluar la implementación de políticas. Pero aun cuando cumpla estas funciones, sirven poco para vincular la oferta pública a prioridades, ya que no puede incidir en la asignación de recursos ni controlar la implementación de las iniciativas. Tampoco puede decirse que tiene un rol decisivo en la priorización, pues, como se observa, está limitado a «[...] formular y proponer [...]»<sup>21</sup> políticas en la materia.

A esto hay que sumar una limitación jerárquica. Por el peso de las funciones, principalmente, la asignación de recursos y el control de la implementación, se requiere que la dependencia rectora tenga un rango mayor o al menos semejante al de las instancias que procura controlar. Para el caso concreto, es inviable que una Secretaría, al estar inserta en un Ministerio, pueda incidir en la alta dirección (ministro y viceministros) de algún otro sector, incluso, del suyo propio.<sup>22</sup>

En esa línea, la SNJ es una entidad limitada a proponer y hacer seguimiento de las políticas de juventudes. En el caso de que logre formular un Plan Nacional de

11 Véase ZEVALLOS, Nicolas. No sé si puedas: percepciones en la formación de políticas de juventud en el Perú. En vías de publicación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

12 Véase la ley 27802, Ley de Creación del Consejo Nacional de la Juventud, 2001.

13 Véase la resolución presidencial 095-P/CNJ-CONAJU-2006. «Dispone Conformar Comisión de Reforma de los Lineamientos de Política Nacional de Juventudes», 2006; y el decreto supremo 036-2006-PCM. «Plan Nacional de la Juventud», 2006.

14 Véase el decreto supremo 027-2007-PCM. «Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional», 2007.

15 Véase la ley 27802, Ley de Creación del Consejo Nacional de la Juventud, 2001.

16 Véase el decreto supremo 010-2007-ED. «Fusión por Absorción de la Comisión Nacional de la Juventud», 2007.

17 Véase el decreto supremo 001-2008-ED. «Modifican Reglamento de Organización y Funciones de Ministerio de Educación», 2008.

18 Véase FRANCO, Rolando. Institucionalidad de las políticas sociales. Modificaciones para lograr su efectividad. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2004.

19 Decreto supremo 001-2008-ED. «Modifican Reglamento de Organización y Funciones de Ministerio de Educación», 2008.

20 Véase el decreto supremo 001-2008-ED. «Modifican Reglamento de Organización y Funciones de Ministerio de Educación», 2008.

21 Ib.

22 Véase la ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Juventudes como el que se encuentra en revisión, debe esperar a que lo promulgue una entidad jerárquicamente superior. Además, no cuenta con mecanismos formales para condicionar a los sectores a que su oferta pública corresponda a objetivos determinados. Por ejemplo, aunque existiese un Plan Nacional, no tiene capacidad para exigir que el Ministerio del Interior ajuste su propuesta de ley a estos objetivos. Tan solo puede dar opinión al respecto, aun cuando ella no esté acorde con los objetivos priorizados.

En términos de inversión, formalmente, tampoco puede hacer que el Ministerio de Economía asuma criterios concretos para aprobar la inversión en materia de juventud. Normativamente, su labor se limita a sugerir prioridades, mas no puede condicionar la asignación de recursos a que estas sean asumidas.

FOTOGRAFIA: JORGE MORALES



## UN MARCO PARA EL DIVORCIO

Existen también otros factores que afectan la eficacia de la gestión en juventud. Uno mencionado líneas antes fue la desactivación de los mecanismos no formales en que se materializaba tanto la coordinación intersectorial, y los formales en que tenía lugar la participación juvenil frente a la dependencia rectora en la materia.

Sin embargo, esta revisión ya da algunas luces preliminares sobre el divorcio entre la oferta pública y las necesidades juveniles. Por un lado, las opciones que tienen las organizaciones de la sociedad civil para insertarse en la negociación de las prioridades de políticas nacionales no contienen fuerza suficiente. Esto debido a que su presencia es débil y que prefieren atender otros caminos que brindan mejores resultados. En esa línea, tienen poca presencia en la definición de las prioridades en la agenda nacional de políticas.

Pero aun cuando estuvieran presentes activamente en esa definición, la Secretaría Nacional de la Juventud, ente rector en la materia y quien debería canalizarlas, carece de los medios para lograr que la implementación final de la oferta pública responda a estas. Según la norma, es un órgano meramente propositivo, y aunque no lo fuera, su ubicación le dificulta tener poder suficiente para controlar los sectores. En consecuencia, el Estado no cuenta con insumos ni mecanismos que le permitan orientar su esfuerzo a la solución de necesidades reales. El camino está abierto al trabajo desarticulado, poco eficaz y primariamente vinculado a iniciativas que, aunque responden a percepciones ciudadanas, no atacan problemas de fondo. ■