

AMPLIACIÓN DE CAPACIDADES DE DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDES

Liliana La Rosa Huertas

Coordinadora del Proyecto Políticas Públicas de Juventudes del CISEPA-PUCP

Presentación

La iniciativa «Ampliación de capacidades de diseño y gestión de políticas públicas de juventudes» nace como respuesta al proceso de construcción de políticas e instrumentos de gestión que se vive en la región, como parte del esfuerzo por avanzar en institucionalizar políticas y programas específicos para la juventud, y agregar valor a las políticas sociales existentes cuyos beneficiarios o protagonistas son los y las jóvenes.

Este documento presenta la iniciativa, sus hipótesis y las propuestas que se vienen presentando al debate desde el CISEPA.

La iniciativa

En la década de 1990, se inició un proceso intensivo de desarrollo de políticas de juventudes en América Latina, que se expresó en la creación de diferentes instancias de diseño y gestión del tema al interior de los Estados de la región, las cuales tomaron la forma de direcciones generales, viceministerios e incluso ministerios de juventudes. Múltiples organizaciones no gubernamentales, líderes juveniles, políticos y algunos académicos se incluyeron en este proceso activamente, ya sea como diseñadores o gestores de programas y proyectos, evaluadores o activistas.

Por iniciativa del Instituto de Juventud de España y en alianza con algunos gobiernos de Latinoamérica, se creó la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y se generaron espacios de capacitación para esta área naciente de políticas sociales. Se asumía como urgente el desarrollo conceptual e instrumental en el área. Para ello, el movimiento de mujeres y los desarrollos en políticas de infancia constituyeron referencias sustantivas, dada la característica de transversalidad del objeto-sujeto de intervención.

En el Perú, a través de la Dirección General de Juventud del Consejo Nacional de Población (Conapo)-Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se desarrolló por

primera vez una plataforma de políticas multisectoriales en materia de juventudes, que fue expresada en el Plan Nacional de Población 1990-1995. En este marco se implementaron, junto con la OIJ y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), una serie de cursos básicos de políticas de juventudes destinados a capacitar a funcionarios de gobiernos locales y de diferentes sectores del Estado. Esta experiencia constituyó la primera en el área. Posteriormente, dado el avance sectorial logrado en el área de salud del adolescente, y gracias al apoyo de la cooperación internacional —Pathfinder y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)—, la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) implementó el diploma en Salud del Adolescente con mención en Salud Reproductiva, y posteriormente, en alianza con la PUCP, el primer curso de posgrado universitario en Políticas de Juventudes.

En Iberoamérica, solo Colombia, Nicaragua y España cuentan con programas académicos en el área de Políticas Públicas de Juventudes. La inversión en desarrollo del conocimiento está vinculada directamente al quehacer de las instancias gubernamentales y no gubernamentales de juventudes. La academia está rezagada en el desarrollo del tema, habiendo circunscrito sus aportes a elementos conceptuales y descriptivos de las juventudes, pero con escasa reflexión sobre políticas, gestión y metodologías.

El proceso de descentralización que se viene implementando en el país, las diversas formas que ha tomado la institucionalización de políticas de juventudes en los diferentes ámbitos de gobierno, la importancia creciente que van teniendo las inversiones nacionales e internacionales en el área y la participación ciudadana impulsada en estos procesos demandan el desarrollo académico y técnico.

Muchos de los programas de lucha contra la pobreza que impulsan la inclusión social y el ejercicio democrático de derechos y deberes ciudadanos ubican como actores claves del desarrollo a los y las jóvenes. Los argumentos más esgrimidos están relacionados, por un lado, con la ruptura de la transmisión intergeneracional

de la pobreza —a través de la inversión en el desarrollo de capacidades de los y las jóvenes como agentes de cambio cultural y político—, y por otro lado, con argumentos poblacionales, como el bono demográfico y la responsabilidad económica y política que este supone.

Las agencias de cooperación internacional con mayor inversión en el tema en la región son el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Fundación Kellogg, la Organización Panamericana de la Salud, el UNFPA y la Cooperación Alemana al Desarrollo. Estas entidades ubican, cada vez en mayor medida, a los y las jóvenes como uno de los actores claves del desarrollo —incluyendo en este grupo etario a los y las adolescentes, en un rango con grandes diferencias internas, pero que va desde los 12 a los 29 años—, e invierten en programas que implementan esquemas de subsidios directos, créditos, promoción de redes y organizaciones juveniles, cogestión de los y las jóvenes en los servicios públicos, capacitación de líderes, promoción para la participación, metodología de trabajo al aire libre, etcétera. Las buenas prácticas y la implementación de innovaciones sociales en los programas y políticas forman parte de las preocupaciones respecto a sus inversiones.

Dos constataciones son reiteradas por estas entidades: 1) existen escasos recursos humanos especializados en el área de políticas de juventudes y, 2) hay un limitado desarrollo de la sociedad civil con relación a la vigilancia y el control social de la eficiencia, eficacia y equidad de las inversiones en el tema.

En el ámbito de los Estados, los esquemas de inversión más importantes se concentran en:

- Empleo juvenil, que vincula oferta y demanda de empleo en los procesos de capacitación de jóvenes en situación de pobreza.
- Servicios diferenciados de salud, con participación de los y las jóvenes en la cogestión y la inclusión de las necesidades de atención de adolescentes en los seguros públicos.
- Servicios diferenciados de justicia y la inclusión de la estrategia de pares para detectar situaciones de desprotección o de violación de los derechos de los y las jóvenes.
- Participación de los y las jóvenes en las escuelas y universidades, a través de municipios escolares saludables, fiscalías escolares, etcétera.
- Participación de los y las jóvenes que viven o trabajan en la calle en «hogares abiertos» organizados

sobre la base de esquemas de integración social progresiva.

- Subsidios directos con incentivos que promuevan la graduación de madres adolescentes y que las familias rurales reintegran a la escuela a sus hijos e hijas adolescentes.
- Esquemas de apoyo a la educación alternativa para zonas rurales y para adolescentes y jóvenes que viven en la calle o que fueron excluidos de la escuela tempranamente.

A pesar de los avances y procesos mencionados, podemos constatar que, a más de una década de iniciado el impulso al desarrollo de políticas de juventudes, la realidad nos muestra que:

- Las políticas para adolescentes y juventudes vienen siendo generadas por aproximaciones asistemáticas, sin mayor acumulación de conocimiento y desarrollo técnico.
- Existe poco diálogo entre los diseñadores de políticas, los investigadores y las personas encargadas de implementar directamente las políticas y los programas con adolescentes y jóvenes.
- Si bien la perspectiva generacional se viene impulsando sectorialmente, la mayor parte de especialistas de los sectores Salud, Educación, Justicia, Empleo, etcétera no tienen oportunidades para el diálogo y el desarrollo de conceptos, propuestas y aprendizajes con una mirada intersectorial que permita acumular conceptos y metodologías. Se asume que, si se avanzara en este proceso, se estaría en condiciones de impulsar procesos públicos, de participación ciudadana y de sinergia entre lo público y lo privado, con alto impacto en la agregación de valor público a las políticas de juventudes.
- Los especialistas en el tema no cuentan con un espacio referencial de desarrollo e intercambio académico, técnico y metodológico. Esta situación impide el avance sistemático en el área, la acumulación y el intercambio de conocimientos.
- Los procesos de descentralización, la implementación de políticas de juventudes —nacionales, regionales y locales—, así como el creciente número de miembros de la sociedad civil interesados en el tema, plantean la urgencia de establecer un núcleo de desarrollo académico, técnico y metodológico que establezca el diálogo sistemático entre políticas de juventudes y políticas de desarrollo local, regional y nacional.
- Existe escaso desarrollo de procesos de monitoreo, control y vigilancia ciudadana sobre la

implementación de políticas de juventudes en los diferentes niveles de gobierno. Por ello, los avances en el desarrollo de planes y programas no se condicen con mecanismos de monitoreo, control y vigilancia ciudadana que orienten las estrategias de incidencia política y abogacía.

- La implementación de proyectos y políticas constituye un momento clave en la creación de valor público. Si los gestores no están preparados para la innovación social, esta difícilmente se producirá.

Sobre la base de las consideraciones mencionadas, la Fundación Kellogg decidió apoyar la iniciativa del CI-SEPA para la «Ampliación de capacidades de diseño y gestión de políticas de juventudes», la cual se plantea como propósitos:

- Promover y establecer un núcleo de desarrollo académico, técnico y de liderazgo social en políticas de adolescencia, juventudes y desarrollo, que aporte a la institucionalización de políticas públicas descentralizadas para esta población, en el marco de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como la promoción del ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas de adolescentes y jóvenes.
- Fortalecer a la sociedad civil y a las redes y organizaciones juveniles, proporcionándoles recursos humanos, conceptos e instrumentos innovadores para la acción ciudadana en pro de reforzar sus organizaciones y redes, y favorecer la implementación de políticas públicas para juventudes en los ámbitos nacional, regional y local.

Los objetivos específicos de la iniciativa, son:

- Desarrollar un núcleo mixto¹ en materia de políticas de juventudes, que realice gestión del conocimiento en el tema.
- Capacitar a los responsables de tomar decisiones y a los oferentes de servicios en gestión de políticas y programas de juventudes y desarrollo. Para ello se implementará un diploma semipresencial en Gestión de Políticas de Juventudes.
- Poner en marcha, por primera vez en el Perú, una experiencia piloto de Observatorio Nacional en Políticas de Juventudes y Desarrollo.

¹ Que vincule a académicos, responsables de tomar decisiones y oferentes de servicios para jóvenes.

Lecciones aprendidas para la gestión de políticas públicas de juventudes en la región: elementos en debate

a) El sujeto de las políticas de juventudes

La definición del grupo etario al que nos referimos y de sus características, necesidades, intereses, etcétera forma parte de la tarea pendiente. Para algunos, la juventud incluye a los y las adolescentes, de 12 a 18 años; para otros, la juventud empieza con la mayoría de edad. Para el marco legal peruano, la juventud va desde los 15 hasta los 29 años.

Si hacemos uso de las aproximaciones psicológicas y de salud pública, podríamos decir que dentro del rango juventud se encuentran subgrupos claramente diferenciados por niveles de crecimiento y desarrollo humano, de tareas sociales y de derechos. Por ejemplo, los grupos de 15 a 18 años, de 19 a 24 años y de 25 a 29 años, esto es, la adolescencia, la juventud temprana y la juventud propiamente dicha. Estas definiciones en materia de políticas públicas son sustantivas, pues de ellas depende el tamaño y las características de la población a la que los servicios públicos deben responder con servicios, bienes y presupuesto.

b) Institucionalidad pública en juventudes

Existe un consenso entre los especialistas sobre la necesidad de superar la tradicional idea que sostiene que la gestión de políticas de juventudes les corresponde a las organizaciones juveniles. La experiencia ha enseñado que confundir el rol de la sociedad civil con el rol del Estado lleva a quitarles viabilidad a las políticas públicas de juventudes, pues genera instituciones débiles, con poca credibilidad frente a los sectores tradicionales del Estado y sin capacidad de gestión. La lección aprendida sostiene que la institucionalidad pública en materia de juventudes debe tener capacidad de gestión multisectorial, de acción transversal, lo cual implica alcanzar una ubicación de alto nivel y con rol de promoción y rectoría multisectorial en el aparato público. Asimismo, supone que la institución debe contar con personal altamente calificado y con experiencia en gestión de políticas públicas de lucha contra la pobreza, con énfasis en empleo, salud, educación, justicia y participación ciudadana de los y las jóvenes.

c) Modelo de gestión pública por resultados

Si bien en el Perú los acuerdos de gestión pública basados en resultados aún están en construcción, las experiencias desarrolladas en la región indican que estos constituyen un instrumento de gestión de alto impacto. Para que esto sea así, es necesario que los planes participativos concertados tengan indicadores mensurables y un sistema de monitoreo tal que permita vincular los logros a un esquema de incentivos para los recursos humanos involucrados.

Los proyectos innovadores evidencian que el éxito es mayor cuando se instalan procesos sistemáticos y periódicos de rendición de cuentas públicas en el área, en particular, a las juventudes organizadas.

d) Fortalecimiento de la sociedad civil joven, de modo que se logre erigir en el ente rector del cumplimiento de los acuerdos de gestión que establezca la institucionalidad de juventud con los sectores y programas sociales

La sociedad civil joven necesita fortalecerse y empoderarse para estar en condiciones de aportar en el diseño, el monitoreo y la evaluación de políticas que beneficien al grupo poblacional que representan.

Uno de los elementos claves en el empoderamiento consiste en desarrollar la capacidad de utilizar los resultados de las rendiciones de cuentas públicas para hacer «abogacía» en favor de incentivar a los servicios y sectores que tengan un buen desempeño, y promover la corrección y el mejoramiento de los servicios o sectores que no están avanzando en términos de indicadores de proceso e impacto. Sin este actor, los acuerdos de gestión pueden convertirse en un excelente ejercicio técnico, que se agota en cuanto lo decide la clase política o los técnicos. La sostenibilidad de los procesos de transversalización de políticas novedosas e integrales como las de juventudes se juega en su viabilidad en la sociedad civil que las promueve.

e) Focalizar, adecuar y agregar valor público a los programas y políticas de juventudes

Las capacidades, necesidades y derechos de los y las adolescentes y jóvenes tienen una concreción histórica diferenciada y dependen de los grados de inclusión-exclusión social. Un error frecuente en el diseño de políticas y programas para esta población es, justamente, ignorar las diferencias. Este hecho lleva a que la

inversión pública siga llegando a la media de adolescentes y jóvenes integrados socialmente, y que los excluidos sigan siendo excluidos.

En términos de focalización y construcción de valor público, se debe reiterar la importancia de la sociedad civil y del sector privado en el diseño e implementación de las políticas. Con este fin, se han utilizado por lo menos tres mecanismos de gestión pública en los diferentes sectores:

Primer mecanismo: La cogestión o gestión compartida entre el Estado y la comunidad

- Sector Salud: Se ha demostrado que los centros locales de administración de salud (CLAS), como esquema de cogestión, tienen impacto en mejorar la equidad, la eficiencia y la calidad de los servicios de salud. Sin embargo, el éxito en relación con la salud de las juventudes se basa en que el sector Salud genere las normas y protocolos para que los servicios diferenciados para adolescentes se amplíen a los jóvenes y tengan una oferta adecuada, además de incluirlos en la cogestión.
- Educación: Los municipios escolares de todas las escuelas públicas y privadas del Perú, con elecciones libres y democráticas, constituyen un instrumento para la participación en la promoción, la protección y la defensa de los derechos de los estudiantes, así como para la generación de propuestas para mejorar la educación y el desarrollo de iniciativas de participación estudiantil en la vida escolar y de su comunidad. La inversión en el desarrollo de redes regionales y nacionales de municipios escolares puede marcar la gran diferencia para el desarrollo de capital social.
- Gobiernos regionales y locales: La implementación en los gobiernos locales y regionales de ordenanzas y procesos que promuevan que las organizaciones juveniles estén autorizadas a cogestionar bienes públicos, a fin de hacer uso de la infraestructura existente y subutilizada, es un instrumento de alto impacto. En los países que han aplicado estos acuerdos, la población se ha visto beneficiada con una amplia oferta de presentaciones teatrales, deportivas, culturales e, incluso, con debates políticos en los que han participado los jóvenes. Ellos mismos se han visto favorecidos, al aprender a organizarse, a desarrollar lo que les gusta hacer e, incluso, a generar recursos económicos de subsistencia.

Segundo mecanismo. La tercerización de los programas públicos de lucha contra la exclusión hacia instituciones de la sociedad civil o entidades privadas, para generar condiciones de competencia sobre la base de indicadores de equidad, eficiencia y calidad, y en forma descentralizada

La mayor parte de los programas exitosos en la lucha contra la pobreza muestran que su tercerización en las organizaciones locales comprometidas con el desarrollo y conocedoras de la cultura, el lenguaje y los procesos sociales tiene más éxito que la implementación de los programas a través de instancias externas, aun cuando exige la instalación de procesos de regulación y monitoreo.

Los promotores juveniles y la estrategia de jóvenes educadores de pares han resultado medios exitosos en los programas de integración social de jóvenes. Otro instrumento de gestión que ha alcanzado especial éxito es incorporar como gestores de políticas de inclusión a jóvenes que, habiendo sido beneficiarios, han logrado la integración social.

Tercer mecanismo. Planes y presupuestos participativos desarrollados con participación de las organizaciones juveniles y los jóvenes como individuos

El empadronamiento y el reconocimiento de las organizaciones de jóvenes, así como su empoderamiento e inclusión en los procesos de planificación participativa y los programas de voluntariado, permiten que la voz, los sentimientos e intereses de los y las jóvenes se mantengan visibles en la dinámica social. En contraparte, la experiencia indica que los diferentes ámbitos de gobierno deben contar con una instancia, dotada de recursos humanos y presupuesto, que gestione las políticas de juventudes y que considere, entre otras cosas, la inversión en el fortalecimiento de los consejos de participación de juventudes como órganos autónomos y representativos de la sociedad civil joven.

Hacer realidad las políticas para las juventudes como uno de los pilares de la lucha contra la pobreza y la exclusión, y como estrategia sustantiva para el desarrollo sostenible, implica que se supere la tradición que indica que el tema juventudes es un tema menor. Las políticas de juventudes son políticas de Estado, que suponen y exigen un diálogo interdisciplinario para el diseño y evaluación, la gestión intersectorial y multisectorial.

El desarrollo y la gestión de políticas públicas de juventudes exigen una alta calidad técnica y habilidades de gestión no menores. La universidad tiene un rol sustantivo en esta tarea. En ese marco se inscribe esta iniciativa. ■