

## Políticas y juventudes post-transición democrática en el Perú\*

**Luis W. Montoya Canchis\*\***

Docente del Departamento Académico de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Consultor en Planificación del Desarrollo de Unicef y Plan Internacional, Perú.

• **Resumen:** *En este trabajo examino las políticas aplicadas en relación con las juventudes de Perú después de producida la última transición democrática, a fines del año 2000, luego de la caída del régimen del presidente Alberto Fujimori. Centro la atención en el análisis de las iniciativas emprendidas durante la gestión del presidente Alejandro Toledo y durante la actual gestión del presidente Alan García. Analizo el proceso seguido en la creación y posterior desactivación del Consejo Nacional de la Juventud, y evaluo su carácter de mecanismo de “inclusión participativa” de las juventudes, señalado durante la gestión del presidente Toledo. También señalo la labor actual de la Secretaría Nacional de la Juventud, como parte de las labores del Ministerio de Educación, surgida del proceso de reforma del Estado implementado por el presidente García. Resalto los impactos que las políticas de liberalización de mercados vienen provocando en las juventudes peruanas después de producida la transición democrática. La tesis principal es que no han variado sustancialmente las políticas aplicadas en relación con las juventudes de Perú entre los gobiernos de Fujimori, Toledo y García.*

**Palabras clave:** Políticas públicas, reforma del Estado, instituciones para la juventud.

### Políticas e juventudes post-transição democrática no Peru

• **Resumo:** *Este trabalho examina as políticas aplicadas em relação com as juventudes do Peru depois da última transição democrática depois da queda do Presidente Alberto Fujimori ao fim do ano 2000. O assunto central é a análise das iniciativas empreendidas durante a administração do Presidente Alejandro Toledo e durante a administração atual do Presidente Alan García. Analisa o processo seguido na criação e posterior desativação do Conselho Nacional*

---

\* El presente trabajo fue elaborado en el marco de la ponencia preparada para el IV Encuentro Internacional de Investigadores sobre Juventud, organizado por el Centro de Estudios sobre la Juventud, en La Habana Cuba, del 16 al 20 de febrero del 2009.

\*\* Sociólogo con estudios de Maestría en Sociología Política (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Correo electrónico: [lwmontoya@gmail.com](mailto:lwmontoya@gmail.com); [lwmontoyac@unmsm.edu.pe](mailto:lwmontoyac@unmsm.edu.pe).

das Juventudes, como também o avalia como um mecanismo de “inclusão participativa”, indicado durante a administração do Presidente Toledo. Também apresenta o trabalho atual da Secretaria Nacional da Juventude como parte do Ministério de Educação, como consequência do processo de reforma do Estado implementado pelo Presidente García. Este trabalho realça também os impactos provocados nas juventudes peruanas pelas políticas de liberalização de mercados depois da transição democrática. A tese principal é que as políticas aplicadas em relação com as juventudes peruanas durante os governos de Fujimori, Toledo e García não têm apresentado mudanças essenciais.

**Palavras-chave:** políticas públicas, reformação do Estado, instituições para a juventude.

### **Policies and democratic post-transition youths in Peru**

• **Abstract:** *This paper aims at examining the policies applied with reference to Peruvian youths after the last democratic transition that took place after the fall of Fujimori’s regime at the end of 2000. The main goal is the analysis of the initiatives undertaken during Alejandro Toledo and President Alan Garcia’s administrations. It analyzes the process implemented in the creation and further deactivation of the Youth National Council, and evaluates its “participative inclusion” mechanism for youths, that were implemented by President Toledo. It also highlights the present effort of the Youth National Secretariat, as an initiative of the Ministry of National Education that resulted from the reform process of the State that has been implemented by President García. This paper also highlights the impact that market liberalization policies have been generating in Peruvian youths after the implementation of the democratic transition. The main thesis is that the policies applied with reference to Peruvian youths during Fujimori, Toledo and Garcia’s administrations have not substantially changed.*

**Keywords:** public policies, State reform, youth institutions

**1. Introducción. -2. Nociones: Políticas, juventudes, post-transición democrática. -3. Autoritarismo, políticas y juventudes. -4. ¿Política de “inclusión participativa”? -5. Incorporación segmentaria de las juventudes. -6. ¿Politizar las políticas de juventudes? -Lista de referencias.**

*Primera versión recibida diciembre 12 de 2008; versión final aceptada agosto 25 de 2009 (Eds.)*

*A la memoria de Javier Roca Casas  
y Kenneth Ney Ansualdo Castro,  
estudiantes de la Universidad del  
Callao, desaparecidos en 1993.*

## **1. Introducción**

La última transición democrática producida en el Perú, a fines del año 2000, luego de la caída del régimen del presidente Alberto Fujimori, generó una serie de políticas dirigidas a las juventudes, emprendidas durante la gestión del presidente Alejandro Toledo y continuadas en la actual gestión del presidente Alan García; pero que no han cubierto las brechas sociales y económicas que afectan especialmente a las jóvenes y los jóvenes peruanos, como la marginalización y exclusión del mercado laboral, la pobreza, el acceso a la educación, la salud, la participación política, social y cultural; y tampoco han enfrentado la acelerada agudización de las condiciones de inseguridad y violencia que, en más de un caso, los tienen como protagonistas.

La paradoja no deja de sorprender: la recuperación de la democracia supone la afirmación de la ciudadanía, al menos desde una perspectiva democrático-liberal, es decir, el ejercicio pleno de los derechos civiles, sociales y políticos. Las juventudes en el Perú, con la recuperación de la democracia, no gozan de un ejercicio pleno de su ciudadanía, por las brechas que las afectan. La pregunta a resolver es: ¿Por qué las políticas implementadas desde el Estado post-transición democrática en el Perú no han enfrentado esta problemática?

En el presente trabajo ensayo algunas respuestas exploratorias a esta interrogante. Organizo la exposición en cinco partes: en la primera, presento las principales nociones empleadas y el soporte teórico que les da sustento; en la segunda, abordo el contexto generado por las políticas implementadas durante el régimen del presidente Fujimori, como antecedente y ubicación para quienes no conocen la historia peruana reciente; en la tercera, dedico la atención a la política de “inclusión participativa” implementada durante la gestión del presidente Toledo; en la cuarta, abordo las políticas que vienen siendo aplicadas durante la gestión del presidente García; en la quinta, intento una reflexión de conjunto sobre las relaciones entre políticas y juventudes en el Perú.

La metodología empleada fundamentalmente partió de la reconstrucción histórica de los contextos y los actores que determinaron la definición de las políticas aplicadas en relación con las juventudes, durante los periodos históricos analizados.

No pretendo con este trabajo agotar el debate sobre las políticas orientadas a las juventudes en el caso peruano. El trabajo tiene un carácter principalmente exploratorio y provocador antes que concluyente o definitorio. Propongo, en este sentido, ideas para animar la discusión o retomar asuntos antes ya discutidos y que merecen volver a ser abordados, antes que planteamientos

cerrados y rigurosamente confirmados; interrogantes y dudas antes que respuestas y certidumbres arraigadas.

## **2. Nociones: Políticas, juventudes, post-transición democrática**

La noción “políticas”, como la manejo en el presente trabajo, está referida a las relaciones entre Estado y juventudes. Por ello, no se reduce sólo a la acción del Estado o presupone que las juventudes no son actores que, en mayor o menor medida, intervienen en relación con la definición de las políticas.

Me parece pertinente además aclarar que me cuidé de la utilización de la noción “políticas de juventudes”, principalmente porque no comparto los presupuestos positivos u optimistas que usualmente son atribuidas a las mismas, como estrategias que en general, y más allá de sus diferencias, contribuyen a la atención, compensación, integración o desarrollo de las juventudes.

Pérez Islas (2000) señaló con agudeza algunos años atrás:

(...) las relaciones entre instituciones y jóvenes han estado signadas por las diversas miradas que se han construido desde las diferentes posiciones de poder que ocupan cada uno en momentos históricos concretos, significando y resignificando sus perspectivas en función de la misma interacción establecida (2000, p. 312).

Las políticas expresan relaciones de poder y son justamente éstas relaciones de poder las que deben ser evidenciadas y explicitadas cuando nos referimos a alguna política en específico o más aún cuando formamos parte del proceso de formulación, implementación y gestión de alguna política, antes que resaltar los supuestos beneficios que provoca, proporciona o potencialmente trae a algún sector o a la sociedad en su conjunto.

Mi interés apunta a mostrar las políticas, es decir, las relaciones de poder establecidas entre Estado y juventudes, en los periodos históricos analizados. No presupongo que las políticas implementadas hayan buscado en todos los casos la atención, compensación, integración o desarrollo de las juventudes. Por ello no utilizo, como ya lo advertí, la noción “políticas de juventudes”, sino más bien simplemente la noción “políticas”.

Ligado a lo anterior, me parece necesario igualmente aclarar que mi abordaje asume como referente teórico que las definiciones hasta hoy proporcionadas sobre nociones como “jóvenes” o “juventud” han abierto un amplio campo de discusión. Es necesario señalar que en el caso de trabajos desarrollados desde una perspectiva eurocéntrica, como los de Heller (1988) o Eisenstadt (1995), se ha preferido debatir sobre este asunto desde la construcción de la noción homogenizadora de “juventud” y su generalización hacia realidades sociales “no occidentales”.

Las reflexiones de Bourdieu (1990) y de varios científicos sociales latinoamericanos como Valenzuela (1991) o Duarte (2000), han enfocado la discusión desde otro punto de vista, partiendo de la heterogeneidad de los procesos sociales en los cuales las jóvenes y los jóvenes se ven inmersos

como sujetos históricos y desde los cuales establecen determinadas prácticas sociales. El uso que haré en adelante de la noción “jóvenes”, o “juventudes”, en plural, se ubica en esta última línea de reflexión.

Intentaré, en este sentido, desprenderme de la homogenización usual en la que caen la mayoría de abordajes dedicados a las juventudes, incluidos los trabajos en los que se analizan las políticas dedicadas a ellas. O, en todo caso, trataré de estar atento a fin de no caer en la homogenización de las mismas, sino más bien resaltar permanentemente su heterogeneidad.

El mismo nivel de precisión me parece necesario realizarlo en relación con la noción post-transición democrática. López (2001) indica que los teóricos de las transiciones democráticas han distinguido tres componentes que es necesario tener en cuenta en el análisis de las mismas: un punto de partida (un régimen autoritario o una dictadura), un proceso (diversos aspectos y etapas de la transición) y un punto de llegada (un determinado tipo de régimen democrático en el que desemboca el proceso).

El análisis del tipo de régimen político como punto de partida es importante, porque contribuye a definir las características del proceso de la transición; pero también merece una reflexión aparte el régimen democrático en el que desemboca el proceso, las características que asume y sobre todo el tipo de sociedad que produce.

Mi preocupación gira, justamente, en torno a la sociedad que resulta de la transición democrática. Con el prefijo “post”, que agrego y uso en el presente trabajo, amarrado a la noción “transición democrática”, busco poner el énfasis en el punto de llegada de la transición, y en los tipos de relaciones que establece el régimen democrático en el que ha desembocado con las juventudes.

### **3. Autoritarismo, políticas y juventudes**

En el trabajo abordo, como señalé antes, las políticas implementadas en relación con las juventudes después de producida la última transición democrática en el Perú, a fines del año dos mil, durante los gobiernos del presidente Toledo y el presidente García. Sin embargo, es necesario antes de iniciar propiamente la indagación, contextualizar los regímenes y mostrar la situación previa que los antecedió.

En 1990, al comenzar el gobierno del presidente Alberto Fujimori —el gobernante que precedió a Toledo y García—, la crisis económica y política se había agudizado en el Perú, luego de terminado el primer gobierno del presidente Alan García entre 1985 y 1990. La inflación, experimentada desde fines de los años ochenta, había derivado en un proceso hiperinflacionario descontrolado; la violencia política, por su parte, resultado del enfrentamiento militar entre fuerzas armadas y grupos subversivos (principalmente el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru), había generado una espiral de violencia igualmente incontrolable.

El presidente Fujimori originalmente había ganado las elecciones con

un discurso político contrario a la aplicación de medidas drásticas de corte neoliberal. La sorpresa fue su decisión intempestiva de implementar un paquete de políticas de ajuste y estabilización económica, a fin de controlar la hiperinflación; pero que provocan un aumento dramático de la pobreza y legitiman el diseño de una política social llamada de emergencia. A partir de este momento —como lo señalan diversos analistas como Cotler (2001), López (2001), Pease (2003)— un cambio se produce en la administración del Estado: el discurso ideológico neoliberal se impone y provoca la aplicación sistemática de un conjunto de políticas que poco a poco transforman el carácter de la administración Fujimori en un régimen autoritario sustentado en una alianza civil militar.

Un proceso de reprivatización de las funciones y áreas institucionales del Estado —como indica Quijano (1991)— comienza a operarse, con el objetivo de desalojar derechos sociales logrados por las clases populares y las capas medias. La restricción de los derechos de los trabajadores y trabajadoras (sindicalización, límites de la jornada laboral, seguridad social, etc.), la flexibilización laboral y el despido masivo, son medidas aplicadas de manera drástica durante estos años.

La prioridad puesta en el crecimiento económico determina que las políticas implementadas se dirijan fundamentalmente a alcanzar el equilibrio macroeconómico, como paso supuestamente previo e ineludible para el crecimiento; por su parte, las políticas sociales quedan reducidas a acciones de compensación y asistencia.<sup>1</sup>

Las políticas orientadas a las juventudes, en este contexto, son desarrolladas de manera sectorial y sin poseer un respaldo político que les permita un posicionamiento real dentro de la administración pública, a pesar de que el ajuste y la estabilización económica habían afectado con particular énfasis a las juventudes, elevando dramáticamente los niveles de pobreza, desempleo y subempleo, exclusión y violencia juvenil.

Diversos indicadores sobre la situación social y económica de las juventudes en la década del noventa fueron analizados por Francke (1998) y Cortázar (1998); ambos muestran cómo la pobreza, el desempleo, el subempleo y la exclusión, afectan de manera particular a las juventudes peruanas.

La violencia juvenil se convierte también en un tema de especial preocupación pública durante estos años y motiva su estudio a través de variados trabajos compilados por Panfichi (1994) o Tong y Martínez (1998), quienes muestran un abordaje desde las vivencias de los propios protagonistas. Trahtenberg y otros (1996) y Bernal, Albán y Otárola (2001), lo hacen desde una perspectiva más estructural.

---

<sup>1</sup> Las observaciones de Coraggio y sus colaboradores (1999) son pertinentes al respecto. “(...) la percepción de que el sistema keynesiano ha perdido vigencia —dice Coraggio— retrotrae el pensamiento político-social y el mismo pensamiento científico a las hipótesis de fines del siglo XIX y comienzos del actual, según las cuales las políticas del Estado sobre lo social son acciones compensatorias específicamente sociales, es decir, no referidas a los pretendidamente separables mundos de la economía y de la política” (1999, p. 47).

Varias iniciativas orientadas a las juventudes comienzan a desarrollarse desde 1990 en adelante, desde diferentes agencias gubernamentales; el número de iniciativas desplegadas es grande y permite afirmar que la década del noventa es la década del boom de los programas públicos orientados a juventudes —como lo hemos indicado en un trabajo anterior Montoya (2003)—, pero sin poseer ningún nivel de articulación entre sí y especialmente duplicando, en muchos casos, esfuerzos y recursos públicos o desaprovechando los aportes provenientes de la sociedad civil y la empresa privada.<sup>2</sup>

Las relaciones de las juventudes con el Estado pasan, durante estos años, a través de los diferentes programas y proyectos sociales implementados. El desinterés del régimen por una política integral y sistemática dirigida a las juventudes y por una política social en general que respondiera realmente a objetivos estratégicos de desarrollo, provocó que dichos programas y proyectos tuvieran un reducido campo de acción, limitados recursos y un impacto muy restringido, y que principalmente estuvieran orientadas a incorporar las demandas de las juventudes dentro de un régimen político de carácter autoritario.

#### 4. ¿Política de “inclusión participativa”?<sup>3</sup>

Desde fines de 1999 y gran parte del 2000 la polarización política se agudiza en el Perú. El presidente Fujimori decide presentarse a una tercera reelección y provoca una aguda crisis política que desenlaza, para sorpresa de muchos, en una transición democrática pacífica.

La transición vivida en el Perú a fines del año 2000, luego de la renuncia del presidente Fujimori, es una de las más sui géneris, en gran medida por el lento, sostenido y creciente proceso de movilización ciudadano que lo caracteriza; pero también porque el régimen impuesto se iba cayendo a pedazos, derruido por el nivel de corrupción que había generado. Al respecto López (2001) resalta, especialmente, que hubo una combinación tanto de fuerzas externas como internas que definen la transición peruana como un proceso mixto.

Efectivamente, la caída del régimen fujimorista se produce como parte de un proceso de lucha política y movilización de tipo social y cultural de origen cívico; pero a la vez también participan agentes externos determinantes en la transición como el gobierno norteamericano, la OEA, la Unión Europea. El peso principal radica, sin embargo, en las fuerzas internas, especialmente en la etapa de las movilizaciones y en la de democratización o del gobierno de

---

<sup>2</sup> Las variadas iniciativas crean incluso, durante estos años, un problema en la representación oficial del Perú frente a los organismos internacionales de juventud. Oficialmente es el Ministerio de Educación el que posee la representación del Estado en esta materia; sin embargo, el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano también reclama representación.

<sup>3</sup> En un trabajo anterior realicé una aproximación a las políticas implementadas en relación con las juventudes peruanas durante la gestión del presidente Toledo; al respecto ver Montoya (2006). En el presente trabajo recuperé el avance antes realizado.

transición —como señala López.

A fines del 2000, en el mes de noviembre se produce la huida y abandono del cargo por parte del presidente Fujimori y se nombra como Presidente del Gobierno de Transición a Valentín Paniagua. El Gobierno de Transición establece con varios sectores de la sociedad civil, incluidas las organizaciones juveniles, un acercamiento franco y directo que permite que la imagen del protagonismo de la sociedad civil en la lucha por la democracia termine afirmándose.

En este contexto, al producirse la convocatoria de elecciones para elegir un nuevo mandatario, las diferentes fuerzas políticas que se presentan a la contienda electoral definen discursos específicos para obtener el apoyo juvenil.

Las tres principales fuerzas electorales desarrollan propuestas para las juventudes. El Partido Perú Posible, cuyo candidato presidencial era el economista Alejandro Toledo quien había liderado el proceso de lucha democrática, promete la creación del Consejo Nacional de la Juventud; el Partido Aprista Peruano, dirigido por el ex Presidente Alan García, propone un discurso político especialmente pensado para la juventud, que incorpora una combinación ágil de formas de comunicación como la música y los símbolos juveniles, con propuestas específicas como la creación del Instituto Nacional de la Juventud, la lucha contra el subempleo y desempleo juvenil, así como el acceso a la educación y la tecnología; finalmente Unidad Nacional, un frente político liderado por la abogada Lourdes Flores, si bien no oferta propuesta alguna para las juventudes, incorpora imágenes y mensajes específicos dedicados a este sector como parte de su campaña publicitaria.

El presidente Alejandro Toledo gana las elecciones y asume su mandato en medio de un contexto de grandes expectativas sociales. El liderazgo que ejerció en la lucha contra el régimen autoritario y corrupto del presidente Alberto Fujimori, a través de un intenso proceso de movilización ciudadano y popular, provocó una gran identificación social y cultural en amplios sectores de la sociedad peruana.

Expectativas abiertas también en sectores sociales específicos, como las juventudes, que no sólo participaron con su voto en las elecciones donde fue elegido, sino que además se movilizaron a través de un importante sector en la lucha contra el autoritarismo y, en mayor o menor medida, expresaron el hartazgo con el sistema político y económico de carácter excluyente que imperaba.

Por ello, no sorprende que pasadas las elecciones y electo como presidente Alejandro Toledo, en su mensaje de asunción de mando del 28 de julio de 2001, retomara una de sus promesas electorales y anunciara la creación del Consejo Nacional de la Juventud (Conaju), como parte de una *alianza a largo plazo con los jóvenes del Perú*. Esta medida simbólicamente mostraba el reconocimiento público de Toledo al rol que las juventudes habían cumplido en la recuperación de la democracia y a la necesidad de incluirlas, a través de



su *participación*,<sup>4</sup> a los procesos de desarrollo del país.

El anuncio presidencial es seguido de varias iniciativas legislativas, puestas en marcha desde el Congreso, que pretenden hacer realidad la propuesta de generar una institucionalidad pública en materia de juventudes desde el Estado.

Sin embargo, la improvisación del anuncio presidencial fue notoria porque el primer anteproyecto de norma de creación del Conaju, planteado por el gobierno, fue prácticamente puesto a discusión pública después de dos meses de producido el anuncio presidencial. El gobierno publica recién el 29 de septiembre, en el *Diario Oficial El Peruano*, el anteproyecto de ley de creación del Consejo Nacional de la Juventud, tarea encargada al vicepresidente Raúl Diez Canseco, a fin de animar un proceso de discusión pública a nivel nacional, que el propio presidente Toledo incentiva a llevar adelante.

El vicepresidente Raúl Diez Canseco provenía de las filas de Acción Popular, un antiguo partido de centro derecha; tenía amplia experiencia política y era un empresario conocido por su labor en el campo de la responsabilidad social dirigida a jóvenes. Su intervención fue determinante, junto a las iniciativas parlamentarias, en la aprobación de este anteproyecto<sup>5</sup>.

La Ley del Consejo Nacional de la Juventud N° 27802 es promulgada por el presidente Toledo un año después de su anuncio, el 29 de julio de 2002. El problema no sólo fue la demora en la promulgación de la norma, sino sobre todo el enfoque. La propuesta inicial del gobierno apostaba por un proceso de “inclusión participativa” de las juventudes, a través de la creación de una instancia de representación juvenil de base territorial elegida por voto universal, la cual es reemplazada por otra donde la participación de las juventudes es mediada y subordinada a una instancia estatal de rango ministerial.

La norma aprobada señala que el Conaju “es un ente sistémico que se rige por los principios de identidad, transparencia, participación, concertación, coordinación, representación e institucionalidad democrática y descentralizada.” El texto de la ley establece y regula la conformación de tres instancias: una de concertación, denominada el Comité de Coordinación del Conaju, donde coordinan representantes de las juventudes y el Estado; un ente rector, la Comisión Nacional de la Juventud, que funciona como un organismo del Estado; y una tercera de representación juvenil, el Consejo de Participación de la Juventud, donde participan jóvenes de diversas organizaciones elegidos

---

<sup>4</sup> La noción *participación* genera muchos debates; por ella entendemos los esfuerzos de los «hasta aquí excluidos» por ampliar su control sobre los recursos, sobre los procesos de toma de las decisiones y sobre las instituciones de decisión y control de la sociedad. Otra acepción la define como mecanismo para incluir demandas en el Estado (la cual parece ser la perspectiva que manejó la administración del presidente Toledo). Desde mi perspectiva considero que es un proceso a través del cual se persigue la socialización del poder. Los varios abordajes a esta noción pueden ser apreciados en textos como el de Quijano (1991) o Kliksberg (1999).

<sup>5</sup> Raúl Diez Canseco recibió en el 2000 el Premio Empresario Social otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, institución que junto a la Corporación Andina de Fomento, el Banco Santander Central Hispano, el Banco Sudameris (donde Eliane Karp, esposa del presidente Toledo, era funcionaria y apoyó la iniciativa), entre otras instituciones, financian el proyecto.

y elegidas para este propósito.

La intención aparente, detrás de la ley, era abrir un canal de «inclusión participativa» a las juventudes, pero que no tuviera autonomía. Además, y al mismo tiempo, establecer una instancia de diseño y gestión de políticas públicas en materia de juventud, que controlara recursos y decisiones. Finalmente, crear un ente de coordinación dentro del Estado en materia de juventud.

El cambio de enfoque, y los cuestionamientos que generó todo el proceso de creación del Conaju,<sup>6</sup> se debió mucho a la improvisación y la necesidad de resolver de manera rápida compromisos adquiridos durante la campaña electoral, a fin de mitigar expectativas y cuestionamientos crecientes, generados desde los primeros meses de gobierno por promesas electorales que, si bien eran difíciles de cumplir en poco tiempo, fueron la base de diversos cuestionamientos. Se sumó a lo anterior el desconocimiento de las especificidades de la realidad juvenil y los modos más adecuados de definir cómo relacionarse con las juventudes desde el Estado.

Sin embargo, además de todo lo antes señalado, resultó también determinante la ausencia de una dirección política clara de lo que se quería hacer en el campo de las políticas dirigidas a las juventudes, y en las políticas sociales en general dirigidas a jóvenes por parte del gobierno; situación que impidió establecer prioridades en la intervención, así como evitar la dispersión de sus acciones en varios frentes.

No debemos olvidar que la propuesta de “inclusión participativa” de las juventudes, anunciada por el presidente Toledo, nunca llegó realmente a ser dilucidada. Nunca quedaron claros los alcances de la política que pretendía implementar. Lo que sí fue evidente es que la ley aprobada no le otorgaba a las juventudes del Perú la capacidad de incidir de manera efectiva, o de tomar decisiones reales, sobre políticas públicas y en el conjunto de la acción del Estado.

Además, la duplicidad, la desarticulación, el desorden, la dispersión y el limitado alcance de las intervenciones y en general de la oferta de servicios dirigida a jóvenes desde el Estado, registrada en los años noventa durante la gestión del presidente Fujimori, no fue corregida durante la administración del presidente Toledo, sino simplemente ubicada dentro de un marco institucional burocrático que no lograba generar cambios reales.

La Comisión Nacional de la Juventud (2004), durante la propia gestión del presidente Toledo, identifica 112 programas y proyectos orientados hacia

---

<sup>6</sup> El Grupo de Trabajo Conjunto de ONG y Movimientos Juveniles (Contrajo) de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (Conades), manifestó en más de una oportunidad sus observaciones a las iniciativas realizadas para crear el Conaju. Otro colectivo de ONG, donde figuraban Redes Jóvenes, CEP, API, Instituto Alameda, Adeese, Democrática, con apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas y de *Policy Project*, manifestaron su “sincera preocupación” sobre el proceso puesto en marcha e intentaron incidir en el diseño de la propuesta normativa e institucional, sin mucho éxito. Otro colectivo que hizo sentir su voz vigilante fue Entrepares, conformado por Cedep, SPAJ, Fovida, entre otras instituciones.

una oferta universal dirigida a las juventudes, desplegada de manera paralela y sin dirección definida. El informe precisa:

Diez sectores, además del Poder Judicial —a través de la Gerencia de Centros Juveniles— cuentan con información presupuestal 2004 relativa a proyectos y programas vinculados con población joven, contenida en sus correspondientes planes operativos (...) el presupuesto para programas y proyectos relacionados con jóvenes a cargo de diversas entidades públicas, alcanza alrededor del 5% del presupuesto total del sector público; ello sin considerar los esfuerzos que se realizan en los gobiernos locales y regionales (2004, pp. 23-24).

El problema no está restringido a las políticas dirigidas a las juventudes sino al conjunto de la política social. El dismantelamiento de las estructuras centralizadas de política social y la creación de un mercado de programas sociales, donde múltiples iniciativas descentralizadas compiten por recursos y “clientes beneficiarios”, objetivo estratégico de los programas de reforma institucional de corte neoliberal —como advierte Coraggio, Zicardi y Bodemer (1999, p. 51)— promovidos durante el régimen autoritario del presidente Fujimori, no parece haberse superado durante la gestión democrática del presidente Alejandro Toledo, sino más bien consolidado.

Los esfuerzos del Conaju en términos de producción de información fueron valiosos, especialmente porque se proporcionó elementos para la toma de decisiones con mayor perspectiva estratégica; sin embargo, lo paradójico es que las decisiones, las inversiones, la normatividad, los procedimientos, las intervenciones o, de manera general las políticas en materia de juventudes dentro del Estado, no cambiaron sustantivamente a pesar de la información que comenzó a producirse y a pesar de la institucionalidad creada.

El problema enfocado de manera más global —siguiendo las reflexiones de Mirko Lauer (2006)— consistió en que Alejandro Toledo usó políticamente su imagen entre la gente más pobre —nosotros agregaríamos también entre las juventudes— a fin de someterla a la lógica de las políticas de liberalización de mercados; en este sentido le dio continuidad a las reformas económicas iniciadas por Fujimori, y tal vez por esta razón los resentimientos que generó fueron tan intensos.

Por eso en la historia de Toledo —opina Lauer— hay un elemento de traición étnica y política que no será fácilmente olvidado: nadie jugó con las esperanzas andinas como si se tratara de una esperanza personal. Ese fue uno de los motivos de que fuera tan intensamente detestado por una amplia mayoría durante la mayor parte de su gobierno.

Toledo sometió en general el proceso de transición democrática a la lógica de las políticas de liberalización de mercados. No existe otra razón para entender —como revelan las cifras presentadas por Julio Gamero (2006)— por qué el PBI aumentó 25% del 2001 al 2006; pero la pobreza, aún midiéndola

con las cifras oficiales, sólo bajó de 4 a 6 puntos porcentuales.

Las políticas sociales, y las políticas dirigidas a las juventudes, mantuvieron su condición de campos principalmente avocados en el mejor de los casos a la compensación social o de manera más evidente no respondieron a una misma orientación y estuvieron desarticuladas. La propuesta de “inclusión participativa” de las juventudes, sin definición clara ni precisiones, fue parte de esta desarticulación.

Las brechas que afectaron a las juventudes durante este periodo fueron más que evidentes. Un ejemplo puede ser apreciado en relación con su inserción laboral y su posición dentro del mercado de trabajo. Las normas de liberalización del mercado laboral impuestas durante el régimen del presidente Fujimori, no sufrieron modificación alguna durante la administración del presidente Toledo, y continuaron afectando el ejercicio de los derechos de los trabajadores y trabajadoras en general y de las jóvenes y los jóvenes en particular.

La “formación laboral juvenil”, incluida en el Decreto Legislativo N° 728 (Ley de Formación y Promoción Laboral) —una de las principales normas de liberalización y flexibilización del mercado laboral en el Perú promulgadas durante el régimen del presidente Fujimori—, en lo fundamental sometió a las juventudes a jornadas de trabajo con una subvención mensual por debajo del salario promedio, pagado a un trabajador adulto, a cambio de que el empresario o empresaria recibiera al joven o a la joven en su empresa; norma que continuó vigente durante la administración del presidente Toledo.

Además, las empresas prestadoras de servicios de intermediación laboral, llamadas *services*, sumaron sus intereses a la problemática del empleo juvenil. La liberación del mercado laboral y su flexibilización permitió a los empresarios y empresarias tercerizar parte de sus actividades productivas, a fin de ahorrarse el pago de derechos sociales a los trabajadores y trabajadoras.

Los principales afectados han sido y siguen siendo trabajadores y trabajadoras jóvenes agobiados por el desempleo y el subempleo, que se han visto en la obligación de someterse a condiciones laborales donde en la mayoría de los casos tienen que renunciar a derechos sociales fundamentales; incluso las condiciones laborales son tan extremadamente precarias que deben renunciar a condiciones mínimas de seguridad laboral, poniendo en riesgo su propia vida: realización de trabajos de alto riesgo, sometimiento a jornadas laborales por encima del régimen de las ocho horas, desconocimiento del descanso, de la seguridad social, etc.

Sin embargo, la precarización de la inserción laboral de las juventudes ha venido acompañada del surgimiento de un complejo y masivo fenómeno de violencia urbana protagonizada por jóvenes, que muestra otro ejemplo de las brechas que afectan a las juventudes durante este periodo.

La violencia juvenil no es un fenómeno que surge o se evidencia durante la gestión del presidente Toledo. La literatura especializada en ciencias sociales, dedicada a estudios de juventudes en Perú, ha venido abordando este asunto

desde, cuando menos, los inicios de los años noventa (Montoya, 2003). La particularidad es que este fenómeno se ha agudizado durante el periodo post-transición democrática hasta convertirse en uno de los principales problemas de la sociedad peruana. La encuesta de Ipsos Apoyo, de abril del 2007, señala que el 45% de los habitantes y las habitantes de la ciudad de Lima consideran que el principal tipo de violencia que existe a la fecha lo propician las pandillas y barras bravas (Salazar & García, 2008).

Las “barras bravas”, las “manchas”, las “pandillas”<sup>7</sup>, son expresiones del fenómeno de violencia juvenil en el Perú, registrado de manera similar en otros países de América Latina —como lo resalta Kliksberg (2008)<sup>8</sup>—, y que no es difícil relacionar con las brechas que afectan al conjunto de la sociedad y en especial a las juventudes peruanas. Las principales ciudades del Perú reúnen hoy estas expresiones juveniles que muestran no sólo un fenómeno sociológico complejo, sino además antropológico, donde varias subculturas juveniles convergen. La característica que posee este fenómeno es que la violencia adquiere un protagonismo decisivo en su configuración.

La complejidad aumenta al constatar que los procesos de participación política, social y cultural juvenil, no son homogéneos durante estos años; persiste un creciente desinterés de las juventudes por la acción de los partidos y un acrecentado repliegue hacia el mundo privado, junto a experiencias variadas aunque no muy generalizadas de asociativismo juvenil en aspectos como el medio ambiente, la religión, la música y la danza, el deporte, etc.

Justamente por esto último no es posible desconocer la diversidad de esfuerzos, iniciativas de participación política, social y cultural, e interés en los asuntos públicos que mantienen y protagonizan las juventudes del Perú. Trabajos recientes como los realizados por Bazán (2005) o Macassi (2006) han intentado resaltar justamente el carácter heterogéneo de los procesos de participación protagonizados por las juventudes peruanas.

## **5. Incorporación segmentaria de las juventudes**

El presidente Alan García, representante del histórico Partido Aprista Peruano, partido político definido como de centro izquierda, fue uno de los candidatos que, en las elecciones presidenciales del 2006 en Perú, dirigió un discurso especialmente pensado para las juventudes. No era raro en él porque cinco

---

<sup>7</sup> Las “barras bravas” son agrupaciones de jóvenes que simpatizan con algún club deportivo de fútbol y que generalmente terminan protagonizando enfrentamientos violentos con otras barras; las “manchas” son agrupaciones de jóvenes que giran en torno a relaciones de pares o amistad no necesariamente consolidadas y que son expresadas en espacios de socialización como fiestas o conciertos de música; las “pandillas” son agrupaciones de jóvenes unidos por lazos emocionales fuertes que establecen niveles de organización y jerarquía interna, y buscan afirmar una identidad ligada generalmente a territorios definidos así como consolidar el dominio sobre el mismo; muchas veces protagonizan delitos menores.

<sup>8</sup> Kliksberg (2008) sustenta la tesis de que la desigualdad, variable determinante de la pobreza, junto a la inseguridad y la violencia, han aumentado en América Latina en los últimos veinticinco años de manera epidémica, en paralelo al crecimiento económico.

años antes, en la campaña del 2001 que le resultó adversa, apeló también a recursos musicales y dancísticos juveniles. Su campaña incorporó expresiones del movimiento *hip hop*; un tema compuesto en género rap fue uno de los pilares de sus actos proselitistas, al igual que la inclusión de MC (*Master of Ceremony* o Maestro de Ceremonias propios del *hip hop*), además del *break dance*, en mítines y actos proselitistas.

Las propuestas que esgrimió eran mensajes directos centrados en intereses juveniles: la eliminación de la intermediación laboral realizada por las *services*, empresas de servicios y colocación laboral, señaladas como las principales extorsionadoras de los jóvenes trabajadores y trabajadoras; la ampliación y mejora del acceso a la educación y la tecnología; el apoyo a la participación juvenil en la vida política y la administración pública.

García gana las elecciones del 2006, en segunda vuelta, imponiéndose primero a Unidad Nacional, alianza de partidos de derecha, liderada por Lourdes Flores; y después a Ollanta Humala, un militar retirado, con un acentuado discurso nacionalista, que canaliza la protesta de diversos sectores sociales contra el modelo económico neoliberal, heredado de Fujimori y que Toledo no modificó.

García, con extrema habilidad, orientó su propuesta en un primer momento a la crítica al modelo económico neoliberal, arrinconando a Lourdes Flores como representante de los “ricos”; y en un segundo momento, frente a Humala, propuso el “cambio responsable”, convenciendo a las clases medias y altas de que no había más remedio que votar por él, al menos sino querían que Humala y las masas populares levantadas ganaran las elecciones.

La gestión del presidente García fue iniciada con la puesta en la agenda pública de varios asuntos donde los protagonistas eran las juventudes. Su discurso de asunción de mando, pronunciado el 28 de julio del 2006, incluye dos iniciativas legislativas: la Ley del concejal joven, que busca mejorar la participación política juvenil; y el incentivo a los mejores estudiantes de universidades públicas, a fin de que inicien sus carreras como funcionarios y funcionarias en la administración del Estado.

El presidente García logró que el Congreso de la República aprobara la primera. Él indica, para sustentar su iniciativa legislativa, que de las doce mil regidurías que hay en las municipalidades del Perú, sólo el cinco por ciento están ocupadas por jóvenes. Por esta razón, plantea como mecanismo de discriminación positiva establecer una cuota del veinte por ciento en las listas de candidatos y candidatas a regidores de municipalidades distritales y provinciales.

La propuesta fue aprobada por el Congreso el 10 de agosto del 2006 y promulgada al día siguiente como la Ley que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores y regidoras provinciales y municipales N° 28.869.

La norma —como lo indicó la entonces Presidenta del Congreso Mercedes Cabanillas— no establece la alternancia en la elaboración de las

listas de candidatos; es decir, que se alternen personas adultas y jóvenes, a fin de evitar que a los jóvenes y las jóvenes se les ubique en la cola de cada una de ellas, lo que efectivamente ocurrió al poco tiempo durante las elecciones municipales y regionales del 2006, donde los diversos partidos, movimientos y organizaciones políticas, incluyeron jóvenes en sus listas, pero como añadidos o complementos para cumplir con la “cuota juvenil”. Reportes posteriores a las elecciones municipales y regionales, realizados en muchos casos por medios de comunicación masiva, confirmaron el restringido impacto de la norma y cómo diversas agrupaciones políticas manipularon la participación de las juventudes.

La otra iniciativa, que buscaba incentivar a los mejores estudiantes de universidades públicas para que iniciaran sus carreras como funcionarios y funcionarias del Estado, no logró ser aprobada en el Congreso.

Sin embargo, las iniciativas del presidente García adquieren un giro cuando el Conaju desaparece por la fusión que experimenta con el Ministerio de Educación. El Conaju desaparece por Decreto Supremo N° 010-2007-ED, el 1 de marzo del 2007, como parte del proceso de reforma del Estado que implementa el propio presidente García.

No hubo mayores cuestionamientos a esta medida por cuanto el Conaju había terminado convertido fundamentalmente en una instancia burocrática poco eficaz para resolver y atender las demandas juveniles o proponer iniciativas en su favor. Algunas organizaciones e instituciones de la sociedad civil plantearon cuestionamientos a esta medida sin mayor fuerza o capacidad de presión para revertir la decisión puesta en marcha.

El Conaju fue reemplazado por la Secretaría Nacional de la Juventud —SNJ, entidad adscrita al Ministerio de Educación y que como su propia normatividad señalaba asumía las tareas de formular y proponer políticas de Estado en materia de juventud, a fin de contribuir al desarrollo integral de los jóvenes en temas de empleabilidad, mejoramiento de la calidad de vida, inclusión social, participación y acceso a espacios en todos los ámbitos del desarrollo humano, así como promover y supervisar programas y proyectos en beneficio de los jóvenes.

El presidente García al igual que durante su campaña electoral ha usado, en diferentes momentos de lo que va de su mandato, imágenes atractivas que buscan seducir a las juventudes, medidas efectistas que causen impacto en la opinión pública y convenzan a la ciudadanía de que su gobierno tiene una sincera preocupación por las necesidades de las juventudes del Perú.

Una de esas medidas ha sido, por ejemplo, la presentación pública del Proyecto para la Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que inició sus actividades en Perú junto con los programas de empleo juvenil de las empresas Edelnor, Prosegur y Adecco, y que espera beneficiar a 1.000 jóvenes en el país.

Iniciativa que suma su aporte a otra existente desde hace varios años como Projoven, conducida por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo,

con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del propio Estado peruano, y que incluye una oferta de capacitación e inserción laboral. El presidente García personalmente ha conducido su relanzamiento buscando captar la atención de las juventudes y proponiendo en su discurso vulnerar parte de la problemática del empleo que las afecta.

El problema radica en que estas iniciativas no forman parte de una política sistemática en materia de juventudes, ni mucho menos de una política social consistente, sino que constituyen un conjunto de acciones que vienen implementándose de manera desarticulada y sin dirección. Otra vez vuelve a constatarse la misma situación de fragmentación y desorientación de la política social similar a la registrada durante la gestión del presidente Toledo.

Las medidas implementadas durante la gestión del presidente García muestran claramente la búsqueda de una incorporación segmentaria de las juventudes, es decir, la asignación de recursos restringidos a sectores sociales, como las juventudes, que poseen demandas sociales postergadas y que potencialmente pueden representar un cuestionamiento al orden social.

Los resultados alcanzados en la reducción de la pobreza y el desempleo, por ejemplo, son más que evidentes para constatar esta incorporación segmentaria y su escaso impacto social.

Los resultados obtenidos no muestran cambios de fondo, sino principalmente cómo sectores marginalizados y excluidos son beneficiados parcialmente de inversiones sociales de carácter compensatorio, que no buscan transformar las relaciones de poder que sustentan su posición y condición de subordinación.

Por ejemplo, las cifras oficiales señalan que la pobreza ha reducido su incidencia en el conjunto del país. La medición más reciente realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008), señala:

“En el año 2007, el 39,3% de la población del país se encontró en situación de pobreza, es decir, tenían un nivel de gasto insuficiente para adquirir una canasta básica de consumo, compuesto por alimentos y no alimentos. Esta proporción de pobres que tiene el país está conformada por 13,7% de pobres extremos, es decir, personas que tienen un gasto per cápita inferior al costo de la canasta básica de alimentos, y 25,6% de pobres no extremos, es decir, personas que tienen un gasto per cápita superior al costo de la canasta de alimentos, pero inferior al valor de la canasta básica de consumo. La comparación de las cifras de la pobreza entre el 2006 y 2007, permite constatar una disminución de la tasa de pobreza en 5,2 puntos porcentuales, al haber pasado de una incidencia de 44,5% al 39,3%. Durante estos años, la extrema pobreza se redujo en 2,4 puntos porcentuales, al pasar de 16,1% a 13,7%” (2008, p. 3).

Sin embargo, la incidencia de la pobreza no ha dejado de afectar a grupos sociales de atención prioritaria como las juventudes. El estudio antes citado anota: “Los jefes de hogares pobres y pobres extremos son, en promedio, más jóvenes que los jefes de hogar no pobres, según la información disponible. Esta característica se observa tanto a nivel nacional, urbano, rural y región



natural” (2008, p. 12).

La brecha por edad no ha sido cerrada ni mucho menos vulnerada a pesar de la importante reducción de la pobreza. La marginalización y la exclusión continúan teniendo rostros jóvenes.

La situación del desempleo es también similar y sirve como otro ejemplo. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que la tasa de desempleo juvenil urbano en Perú se situó en 14,8% en los tres primeros trimestres del 2007, nivel inferior al promedio de la región de América Latina de 21,4%. Asimismo, el porcentaje alcanzado por Perú en los primeros nueve meses del 2007 es inferior al 15,1 por ciento registrado en similar período del 2006. Las estadísticas también indican que la tendencia del desempleo juvenil urbano en Perú es descendente desde el 2005, cuando registró un 16,1 por ciento para luego bajar a 14,9 por ciento en el 2006. Sin embargo, la OIT señala que a pesar de la caída de la tasa de desempleo a nivel de la región latinoamericana, entre ellos la del Perú, los jóvenes y las jóvenes siguen siendo los más afectados por el desempleo. En ese sentido, la tasa de desempleo juvenil urbano en Perú fue 2.1 veces más que la de las personas adultas durante el 2007 (2007, p. 21).

No debemos dejar de mencionar además, como otro ejemplo de la gravedad de la situación que afecta a las juventudes, que investigaciones más recientes dedicadas a la violencia juvenil comienzan a mostrar que las juventudes que practican estas formas de expresión adquieren connotaciones cada vez más violentas. El uso de armas y el correspondiente tráfico de las mismas es creciente entre diversas “pandillas” y “barras bravas” (Prado, 2008).

Lima y Callao, las ciudades del país que concentran una mayor población, registran actualmente un total de 12.128 jóvenes y adultos que integran 410 pandillas, las que son responsables de 5.318 hechos delictivos, según informes recientes de la Policía Nacional del Perú (2008). La violencia de las pandillas está diseminada en ambas ciudades pero adquiere una presencia mayor en el sur y norte de Lima, lugares donde se concentran el mayor número de hechos delictivos cometidos por pandillas, con 2.235 hechos ilícitos y 1.070 faltas. Los tres principales delitos penales cometidos por pandillas son en la modalidad contra el patrimonio (1.620 casos), agresión (1.264 casos) e interrupción del libre tránsito (840 casos).

Los recursos asignados a través de medidas efectistas logran una satisfacción parcial de demandas permanentemente postergadas. No resuelven problemáticas de fondo sino simplemente buscan impactar en la opinión pública, a fin de mostrar que existe una preocupación desde el gobierno por las juventudes, aunque los recursos invertidos y la magnitud de la intervención realizada sean insuficientes para vulnerar de manera importante la aguda problemática juvenil.

Cubren además potenciales cuestionamientos y sobre todo brindan una atención dirigida exclusivamente a sectores juveniles que pueden abiertamente convertirse en radicales críticos del orden social, de las políticas económicas

y sociales que lo sustentan, así como del propio ordenamiento regido desde el Estado.

Este esquema, desde mi punto de vista, pone en riesgo el fortalecimiento de la institucionalidad pública en políticas orientadas a las juventudes, porque la Secretaría Nacional de Juventudes no juega un rol principal ni determinante en las acciones que el Estado despliega en relación con las juventudes.

No logra cumplir un rol efectivo de coordinación de los diversos programas y proyectos destinados a las juventudes, a pesar de representar dentro del Estado la instancia que debería cumplir este rol; tampoco logra articular una política coherente y sistemática en materia de juventudes, porque alienta una serie de iniciativas en paralelo que suman a la variada lista de programas y proyectos existentes implementados desde otros organismos públicos.

No desconozco la capacidad de la Secretaría Nacional de Juventudes de generar interesantes iniciativas, entre las cuales ha sumado recientemente entre otras: la creación del Programa Nacional de Promoción del Voluntariado Juvenil, que con respaldo de Naciones Unidas viene funcionando; o la conformación de la Mesa de Trabajo “Juventud Rural e Indígena”, dedicada a la atención de los problemas de este sector; pero el reto y desafío es mayor, porque las iniciativas resultan aisladas y sin impacto efectivo, sobre todo porque no logran constituirse en parte de una política pública mayor de carácter sistemático y coherente orientada a las juventudes peruanas.

Mención aparte merece el esfuerzo que viene realizando para actualizar el Plan Nacional de Juventudes 2006-2011. Lo sorprendente es que este instrumento no fue realmente usado en lo que va de la actual gestión, porque fue en primer lugar puesto en cuestión por haber sido elaborado durante el periodo del antiguo Conaju en la gestión del presidente Toledo; pero además, la reforma del Estado que fusionó el Conaju con el Ministerio de Educación, limitó también su implementación.

Mucho más débil aún es la intervención realizada a nivel de gobiernos regionales y municipalidades por parte de la Secretaría Nacional de Juventudes, que también debe cumplir un rol de rectoría a nivel regional y local. La debilidad es mucho más sentida por la reducida capacidad de la Secretaría al no poder ir a la par del vigoroso proceso de descentralización, puesto en marcha en el Perú desde inicios del dos mil, junto a la transición democrática. La Secretaría Nacional de Juventudes no ha logrado aún articular a los gobiernos regionales y a las municipalidades en una política orientada a las juventudes del país y que tome en cuenta la diversidad y heterogeneidad territorial, cultural, social y económica del Perú. Salvo algunas coordinaciones, otra vez de mucho potencial pero aisladas, la Secretaría no ha podido articular a los gobiernos regionales y a las municipalidades en iniciativas sostenidas y conducidas por objetivos estratégicos.

La aplicación de medidas efectistas no surge de una institucionalidad pública constituida en materia de políticas orientadas a las juventudes, que responda a una normatividad, planes y proyectos definidos en un marco

coherente y sistemático. Todo lo contrario, la aplicación de medidas efectistas está sujeta a los intereses coyunturales —generalmente de tipo político— impuestos frente a una determinada situación por parte de una organización o líder con intereses políticos determinados.

## **6. Epílogo: Políticas y juventudes entre Toledo y García**

Los gobiernos de los presidentes Toledo y García muestran diferencias claras en lo que se refiere a la implementación de las políticas orientadas a las juventudes del Perú. Los contextos que enfrentan, en gran medida, determinan las orientaciones que asumen en sus decisiones, así como los actores y discursos que priorizan al momento de determinar el rumbo de las políticas que implementan. Además de los contextos, también intervienen las propias prioridades establecidas por ellos y desde sus organizaciones políticas.

Sin embargo, más allá de sus diferencias, también muestran coincidencias e incluso continuidades en algunas de sus decisiones, así como contrastes marcados entre su discurso y su acción política.

El presidente Toledo muestra un esfuerzo inicial por generar una institucionalidad pública dedicada a las juventudes, aunque caracterizada principalmente por la improvisación y poca claridad política de su iniciativa. La instancia que crea -el Conaju-, representa una experiencia fallida porque no logra viabilizar y hacer sostenibles de manera sistemática ni coherente las políticas orientadas a las juventudes peruanas que supuestamente buscaba implementar. Su propuesta estaba resumida en la llamada “inclusión participativa”, frase que no fue definida con precisión en ningún momento en algún documento programático y que quedó restringida al discurso político coyuntural. Representó una propuesta ambigua y sin niveles de respaldo real entre las juventudes o las organizaciones e instituciones dedicadas al trabajo con jóvenes.

El presidente García, por su parte, evidencia más bien una preocupación manifiesta por las juventudes, que traduce en medidas efectistas de poco nivel de articulación y sostenibilidad, especialmente porque la institucionalidad de las políticas que consolida, orientadas a las juventudes, tienen un carácter débil y subordinado a otras instancias del Estado; no es casual que la actual Secretaría Nacional de Juventudes, creada en el marco de la reforma del Estado que anima, dependa del Ministerio de Educación y no constituya un órgano autónomo o con peso institucional y político determinante. El énfasis está puesto en la incorporación segmentaria de las demandas juveniles, las cuales son incorporadas parcialmente, pero sin lograr resolverlas de manera integral o sin enfrentar problemáticas de fondo. La política es instrumentalizada en función de los intereses de la organización o del líder político que conduce el gobierno; las demandas de las juventudes son sólo atendidas a través de medidas efectistas y que impactan en la opinión pública, sin importar realmente que logren ser atendidas o resueltas de manera integral.

Imaginar de una manera alternativa las políticas orientadas a las juventudes en un contexto de transición democrática, como el vivido en el Perú, supone asumir que el debate sobre ellas recién comienza y es clave para la consolidación del propio proceso de construcción democrática.

No puedo, por ello, dejar de mencionar que el proceso se ha erigido sobre dos paradojas: la primera es que la implementación de las políticas de ajuste, estabilización económica y liberalización de mercados, desde fines de la década pasada, provocó efectos negativos profundos en el acceso a la educación, la salud, el empleo y el ejercicio de la ciudadanía, en la población en general, pero particularmente en las juventudes. La situación generó una gran preocupación por la atención de este sector y al mismo tiempo permitió su lenta incorporación en la agenda de discusión pública. Lo paradójico es que a pesar de que la agudización de la pobreza ha incidido fuertemente en las juventudes, no se haya institucionalizado hasta hoy, en el Perú, una política pública integral orientada a ellas desde el Estado.

La segunda paradoja es que el interés en el debate ha ido paralelo al abandono de la discusión sobre las relaciones que las juventudes establecen con la política y el poder. El debate ha obviado este asunto, sin tomar en cuenta que las políticas de juventud son parte de relaciones de poder en las cuales las juventudes se ven inmersas; o que las demandas juveniles, en diferentes momentos históricos, generaron relaciones tensas con el Estado. Paradójicamente el debate ha adquirido una connotación apolítica y supuestamente alejada de la discusión sobre las relaciones de poder.

Ambas paradojas, desde mi perspectiva, ponen de manifiesto la complejidad que envuelve las relaciones entre juventudes y Estado; pero además muestran la necesidad de mirar desde otra perspectiva los procesos de constitución de las relaciones de poder que se dan en realidades como las nuestras —Perú y América Latina—. Justamente, por ello, asumo que es necesario incorporar en la discusión sobre la construcción democrática y la ciudadanía, las perspectivas que sectores sociales como las juventudes poseen.

La especificidad de sus perspectivas, incluidas las necesidades y demandas, supone retos al modelo democrático representativo impuesto en el Perú, porque plantea desafíos difíciles de cubrir al existir limitaciones de fondo generadas por las políticas económicas y sociales de liberalización de mercados.

No sólo las juventudes son los únicos sectores que resultan afectados por los procesos de marginalización y exclusión que estas políticas provocan. Otros sectores afectados también en el ejercicio de sus derechos tienen que ser tomados en cuenta e incluidos en el debate: mujeres, pueblos originarios, etc.

La incorporación de las perspectivas de las juventudes, en este sentido, forma parte de la discusión sobre qué democracia queremos construir y qué oportunidades generamos para que diversos sectores sociales puedan aportar a este proceso de construcción democrático.

Las políticas orientadas a las juventudes pasan tal vez, como plantea el

Banco Mundial, por instrumentalizar la inversión en las juventudes como estrategia de lucha contra la pobreza en cinco transiciones: en el aprendizaje posterior a la edad de la educación primaria, al comienzo de una vida de trabajo productiva, en la adopción de un estilo de vida saludable, al momento de formar una familia y en el ejercicio de los derechos cívicos, así como en usar lentes juveniles para centrar la atención de las políticas en las oportunidades, capacidades y segundas oportunidades (2006, pp. 5-11).

Sin embargo, y más allá de instrumentalizar la inversión en nombre de las juventudes y la lucha contra la pobreza, debe considerarse delegar poder a las juventudes a través de mecanismos democrático-participativos que aseguren su representatividad, así como un ejercicio efectivo de su ciudadanía de manera integral, no como convidados de piedra sin capacidad de decidir sobre su destino y los asuntos públicos. Mecanismos que pueden aportar a mayores niveles de democratización de la gestión pública sin que ello implique sacrificar eficiencia y eficacia. Asunto que pasa por reconocer su participación política, a través de cuotas que aseguren de manera efectiva su inserción en el sistema político, no sólo a escala local sino también regional y nacional, pero también de instancias de control ciudadano donde las juventudes encuentren espacios públicos de deliberación e incidencia efectiva sobre las decisiones del Estado.

No es difícil deducir que el problema de las políticas de juventudes en el Perú no sólo es de carácter técnico, administrativo o de gestión, sino también, y fundamentalmente, político, porque tiene que ver directamente con quién toma las decisiones, controla, y define las orientaciones que se dan a los recursos públicos destinados a determinadas acciones.

Las políticas dependen de las particulares relaciones de poder que se dan en un determinado momento histórico dentro del Estado, de la voluntad de los actores involucrados, de las correlaciones de fuerza, de la institucionalidad establecida. No desconozco la existencia de márgenes de acción que condicionan la acción política; por el contrario, pienso que además de este elemento, que en sí mismo forma parte de las relaciones de poder, están las relaciones que los propios actores del juego político establecen.

Lo que pretendo resaltar es —como señalan Repetto, Filgueira y Papadopoulos (2006)— que esos márgenes de acción, para mutar en espacios de transformación, requieren estar apuntalados con recursos de poder, estructuras institucionales que abran oportunidades y, sobre todo, mucha capacidad de articular horizontes deseables con sentido práctico y oportunidad estratégica (2006, p. 3).

La experiencia peruana es ilustrativa respecto a la carencia de *recursos de poder* necesarios para consolidar políticas orientadas a las juventudes. No sería justo no reconocer los esfuerzos, así como la honesta apuesta, que desenvuelven funcionarios y funcionarias encargados de políticas dirigidas a jóvenes, a fin de dotarlas de institucionalidad, a través del diseño de instrumentos de gestión, normatividad que las regule, producción de información y acciones

de promoción en beneficio de diversas poblaciones juveniles. Sin embargo, el peso de lo “político” es superior y determina el destino final de lo “técnico”.

Existe la necesidad de consolidar propuestas de políticas orientadas a las juventudes que afirmen su condición juvenil, es decir, su situación respecto al acceso y ejercicio de derechos sociales, a fin de poder contribuir a una efectiva democratización de las relaciones que establecen a nivel social con otros sectores como los adultos, con la perspectiva de consolidar sus capacidades y ampliar sus oportunidades, a la vez que sus posibilidades de dialogo intergeneracional; pero al mismo tiempo su posición en relación con las instituciones que controlan recursos y decisiones públicas.

No es suficiente, por lo tanto, diseñar políticas sectoriales pensadas para jóvenes en aspectos como la generación de empleo, educación técnica y acceso a tecnológica, salud sexual y reproductiva, deporte y recreación, prevención de la violencia; ni tampoco solamente asumir que el *enfoque de juventudes* debe ser transversal a las políticas públicas sectoriales.

El reto parece ser mayor y en alguna medida está amarrado a la necesidad de afirmar la condición juvenil. Tal vez el asunto central a debatir —como lo plantean Agiriano, Verruga y Castaño (2002), que retoman las tesis de Charvet, Andrieu y Labadie (2001)— es si la sociedad peruana, y las sociedades latinoamericanas, como en el caso de las sociedades europeas, vienen experimentado cambios de tal grado de profundidad que se está configurando un modelo de sociedad que paulatinamente asume la incertidumbre y el riesgo como parte de las relaciones entre sus ciudadanas y ciudadanos (desregulación del mercado de trabajo, precariedad laboral, descenso de las retribuciones salariales, incertidumbre ante el futuro laboral y personal), ligado esto a un auge del neoliberalismo, a una expansión de la economía globalizada, y a la extensión de las nuevas tecnologías de comunicación a todos los órdenes de la vida social y económica (2002, p. 6).

El presupuesto es que estas transformaciones sociales y económicas vienen afectando notablemente la vida de la mayoría de los jóvenes y las jóvenes —tanto de clases populares como de clases medias y altas, en mayor medida que lo que afectan a las generaciones adultas, y de forma diferenciada con respecto a éstas. La incertidumbre de la época actual está provocando en los jóvenes y en las jóvenes consecuencias negativas, tanto en la relación con el trabajo y el acceso a la vida adulta, como en el plano de las relaciones personales; tal vez ahí radique una de las razones de fondo de la violencia protagonizadas por jóvenes.

No pretendo homogenizar a las juventudes y mucho menos desconocer su heterogeneidad, propia sobre todo de sociedades como las de Perú y América Latina, caracterizadas por su heterogeneidad estructural, a nivel social, económico, cultural.

El hecho central a debatir, desde mi punto de vista, es si ahora las juventudes producto de los cambios de época, alargan su condición, generan códigos culturales propios y diferenciadores, y consolidan estilos de consumo,

gustos y modas que las identifican.

No es posible omitir, además, que los cambios que vienen experimentándose como resultado del proceso de transición demográfica, entendiéndolo por éste el “proceso durante el cual se pasa de una dinámica de bajo crecimiento de la población, con altos niveles de mortalidad y fecundidad, a otra también de bajo crecimiento, pero con mortalidad y fecundidad reducidas; en el estadio intermedio se observan elevadas tasas de aumento de la población como resultado del desfase entre los inicios del descenso de la mortalidad y de la fecundidad” (Cepal, 2008, p. 3).

La transición demográfica contribuye al progresivo mayor peso que adquieren las personas en edades potencialmente productivas, sobre todo la gente joven y las personas jóvenes adultas, en relación con las personas en edades potencialmente inactivas.

“En este período, durante el cual la relación de dependencia desciende a valores nunca antes observados, se genera una situación particularmente favorable para el desarrollo, ya que aumentan las posibilidades de ahorro y de inversión en el crecimiento económico, en tanto que, al mismo tiempo, disminuye la presión sobre el presupuesto en educación. Para describir este período se han creado diversos términos, como por ejemplo “bono demográfico” o “ventana demográfica de oportunidades”, que hacen referencia a las posibilidades que dicho período ofrece para elevar las tasas de crecimiento económico per cápita y los niveles de bienestar de la población” (2008, p. 37).

Sin embargo, aunque el bono demográfico abre oportunidades, para que se traduzca en ventajas reales es preciso realizar considerables inversiones en capital humano, sobre todo en los jóvenes y las jóvenes; además se requiere dar respuesta, en particular, a la oferta laboral de una población activa creciente, y simultáneamente, disminuir la inseguridad, la precariedad y la informalidad típicas del mercado laboral. Además, conlleva nuevos desafíos para la sociedad, como adaptarse a una situación sin precedentes e implementar políticas que faciliten los ajustes necesarios en diversas áreas del quehacer público. La necesidad de tales ajustes implica cuestiones de equidad intergeneracional, en la medida en que se deben satisfacer las necesidades de personas en diferentes etapas del ciclo vital; y define el papel que cabe desempeñar en este proceso al Estado, a los gobiernos regionales, a las municipalidades, al sector privado, a la sociedad civil, a la comunidad, a la familia. De ahí la importancia de aprovechar el bono demográfico, incluso como una forma de crear las condiciones para hacer frente al desafío que plantea el aumento de las personas mayores en la población (2008, pp. 37-38).

Sin embargo, el aspecto central de nuestra argumentación no radica en resaltar el “bono demográfico” sino más bien en que este supuesto “bono demográfico” genera mayores obligaciones en términos de inversión pública, y por lo tanto exige políticas de mayor especialización y lecturas de la realidad más complejas.

Si efectivamente se alarga la condición juvenil hoy, porque existen limitaciones estructurales de carácter social y económico que limitan el que los jóvenes y las jóvenes se independicen de las familias, si hoy cuesta más que antes ser adulto o iniciar una vida adulta, o existen menores posibilidades para desenvolverse como persona adulta, para acceder a una educación de calidad, mantenerse en el empleo, iniciar una vida familiar propia, poseer seguridad social, jubilarse, etc., existe la necesidad de diseñar políticas que respondan a este nuevo escenario y que en lo fundamental tienen que poner en el centro de su atención la condición juvenil, lo que incluye políticas que tomen en cuenta las culturas juveniles, el ocio y uso de tiempo libre propio del colectivo joven, además de aspectos sectoriales como la educación, la salud, el empleo; y no como aspectos instrumentales o estrategias para aproximarse a las juventudes o trabajar los temas sectoriales, sino para afirmar las propias culturas y expresiones juveniles.

La participación política aparece también como otro campo central de acción de las políticas orientadas a las juventudes, porque es justamente a través de su participación en las decisiones públicas y su ejercicio ciudadano pleno, que el conjunto de esta problemática podrá ser reconocida integralmente e incorporada a las decisiones públicas que se toman desde el Estado.

Evidentemente este conjunto de tareas forman parte de un programa complejo de acciones aún por debatir e implementar. Aparentemente la tarea que se abre a futuro es *politizar las políticas de juventudes* para ampliar el canon democrático —apelando a las palabras de Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer (2004).

### Lista de referencias

- Agiriano, P., Verruga, E. & Castaño, J. A. (2002). ¿Políticas integrales, afirmativas,... o simplemente simulacros?, En Estudios de Juventud, 59, Madrid: Injuve.
- Banco Mundial (2006). *Informe sobre el desarrollo mundial 2007. El desarrollo y la próxima generación*. Washington: Banco Mundial.
- Bernales, E., Albán, R. & Otárola, A. (2001). Modernización y condicionamientos sociales en los escenarios actuales de violencia juvenil. Documento base para la conferencia electrónica organizada por la Organización Iberoamericana de Juventud realizado en el 2001.
- Bourdieu, P. (1990). La “juventud” no es más que una palabra. En: *Sociología y cultura*. México, D. F.: Grijalbo.
- Cepal (2008). Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe. Documento del Trigésimo segundo periodo de sesiones de la Cepal, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio.
- Comisión Nacional de la Juventud (2004). *Juventud y Estado. Oferta de servicios públicos 2004*. Lima: Conaju, GTZ.



- Coraggio, J. L., Zicardi, A. & Bodemer, K. (1999). Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo. Documento base de la Red de Políticas Sociales del Programa Urbal. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.
- Cortázar Velarde, J. C. (1998). Políticas sociales para la adolescencia y juventud en el Perú. En: *Socialismo y Participación*, 81. Lima: Cedep.
- Cotler, J. (2000). La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia. En: J. Cotler & R. Grompone *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- Charvet, D., Andrieu, P-J, & Labadie, F. (2001). *Jeunesse, le devoir d'avenir*. París: La Documentation française.
- Duarte, K. (2000). ¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. En *Última Década*, 13. Viña del Mar: Cidpa.
- Eisenstadt, S. N. (1995). Modernización y evolución de las ideas sobre la juventud y las generaciones. En *Perspectivas*, XXV, (3), París: Unesco.
- Francke, P. (1998). Pobreza y juventud. En *Socialismo y Participación*, 81. Lima: Cedep.
- Gamero, J. (2006). Política económica y políticas sociales: entre el objetivo empleo y el 'grado de inversión'. *La República*, 13 de agosto, Lima.
- Heller, A. (1988). Los movimientos culturales como vehículos de cambio. En *Nueva sociedad*, 96.
- Inei (2008). Informe técnico: La pobreza en el Perú en el año 2007. Lima: Inei.
- Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Kliksberg, B. (2008). ¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura. En *Nueva Sociedad*, 215. Caracas: Stiftung Friedrich Ebert.
- López, S. (2001). Perú 2000-2001: la transición democrática y el gobierno de transición. En *Varios Las tareas de la transición democrática*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Lauer, M. (2006). El virrey Toledo. *La República*, 26 de julio, Lima.
- Montoya, L. (2006). Políticas de juventudes, "inclusión participativa" y jóvenes en el Perú. En *Última Década*, 25. Viña del Mar: Cidpa.
- Montoya, L. (2003). De las marchas de las juventudes políticas al camino de las políticas de juventud en el Perú. En Oscar Dávila León (Editor). *Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas nacionales*. Viña del Mar: Cidpa.
- Montoya, L. (2003). Poder, jóvenes y ciencias sociales en el Perú. En *Última década*, 18. Viña del Mar: Cidpa.
- Organización Internacional del Trabajo (2007). *Panorama Laboral 2007 América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/ Oficina Regional para América

- Latina y el Caribe.
- Panfichi, A. (1994). *Fútbol, violencia y racionalidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease, H. (2003). *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, FCE.
- Pérez Islas, J. A. (2000). Visiones y versiones. Los jóvenes y las políticas de juventud. En: Gabriel Medina (Compilador). *Aproximaciones a la diversidad juvenil*. México, D. F.: El Colegio de México.
- Policía Nacional del Perú (2008). Estudio Situacional de la Violencia Juvenil en Lima y Callao 2007–2008. Lima: Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú. Terre des hommes.
- Prado, G. (2008). Perú podría tomar un camino parecido al de las Maras centroamericanas si no implementa política de seguridad eficaz. Recuperado el 15 de diciembre de 2008, de: <http://ideeleradio.blogspot.com/2008/04/gabriel-prado-per-podra-tomar-un-camino.html>.
- Quijano, A. (1991). Poder y crisis en América Latina. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.
- Repetto, F., Filgueira, F. & Papadopulos, J. (2006). ‘La política’ de la política social latinoamericana. Análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes. Documento del foro: la política de la política social. Washington: Indes/ BID.
- Salazar, E. & García, L. (2008). Policía detecta pandillas que compran armas de uso militar y trafican drogas. En *El Comercio*, 24 de marzo, Lima.
- Santos, B. de S. & Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. En: Boaventura de Sousa Santos (Coordinador). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: FCE.
- Tong, F. & Martínez, M. (1998). *Nacidos para ser salvajes. Identidad y violencia juvenil en los 90*. Lima: Sur–Ceapaz.
- Trahtenberg, L. Et al. (1996). El baile de los que sobran. Mesa redonda: violencia juvenil y alternativas. En *Flecha en el Azul*, 1, Lima: Ceapaz.

---

### Referencia

Luis W. Montoya Canchis, “Políticas y juventudes post-transición democrática en el Perú”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Manizales, Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde*, vol. 7, núm. 2, (especial) (julio-diciembre), 2009, pp. 1229-1254.  
Se autoriza la reproducción del artículo, para fines no comerciales, citando la fuente y los créditos de los autores.

---