

LA CONSTRUCCION DE POLITICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMERICA

DINA KRAUSKOPF*

EL ISTMO CENTROAMERICANO,¹ TENÍA según estimaciones de 1998 cerca de 35 millones de habitantes. Aproximadamente la mitad de ellos, indígenas, y casi uno de cada tres es guatemalteco. Además, cuatro de cada diez personas son niños o jóvenes. Poco mas de la mitad se encuentra en el área rural, si bien hay países en la región donde predomina la población urbana, como Costa Rica y Nicaragua (Estado de la Región, 1999; Censo de Costa Rica, 2000; INEC, 2001).

En este trabajo analizaremos características referidas a las políticas de juventud en Centroamérica para luego desarrollar particularmente el caso de las políticas de juventud de Costa Rica y Nicaragua. La población de Costa Rica es de 3.943.204 habitantes (Censo, 2000). Aproximadamente 300.000 se encuentran entre 13 y 18 años y 350.000 entre 19 y 24 años (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1998). La población de Nicaragua es de 4 millones 807 mil, estimada para el año 1998 (Estado de la Región, 1999). Cuenta con 1.222.099 de jóvenes entre los 18 y 30 años cumplidos (estimaciones con base de datos del INEC, 2001). Nicaragua, reconoce la importancia de su juventud al definirse como «un país de jóvenes»: el 73% de la población es menor de 30 años (INEC, 2001; en Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud).

* Profesora Emérita Universidad de Costa Rica. Asesora Viceministro de Juventud de Costa Rica. E-Mail: dinagr@racsa.co.cr.

1 Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.

Para Centroamérica, la década de los 90 estuvo signada por la irrupción de vertiginosos cambios en las realidades sociopolíticas, lo que constituye el punto de entrada al nuevo siglo. Entre los hechos políticos más importantes se puede citar la firma de los acuerdos de paz y la transición hacia formas democráticas de ejercicio del gobierno. En lo económico, los cambios han sido profundos, como consecuencia de la adopción, en todos los países, de programas de ajuste estructural. Se acentúa la insuficiente generación de empleo por parte del sistema productivo formal con el consabido crecimiento del sector informal de la economía, dando lugar también a las migraciones intra y extraregionales en tanto mecanismo de ajuste de los mercados laborales. En la mayor parte de los países, la desigual distribución del ingreso, sus negativas repercusiones en el deterioro de los índices de pobreza, las secuelas de la guerra y los desastres naturales han contribuido a la emergencia de nuevas realidades, tales como la violencia civil (Krauskopf y Mora, 2000).

Las juventudes centroamericanas son parte de un tejido pluricultural, multilingüe y multiétnico. Claramente constituyen un sujeto múltiple, heterogéneo, expuesto a diversos grados de vulnerabilidad y exclusión. Los actuales cambios sociales diluyen las fronteras entre los jóvenes de élite con otros jóvenes de países desarrollados y se incrementan las distancias con los jóvenes pobres de sus propios países. Así, son portadores, al igual que el resto de América Latina, de una modernidad segmentada y dualista (Labastida, 1994; Lechner, 1998).

Los factores que influyen en el proceso de configuración de las características juveniles llevan a que difieran entre culturas y sectores sociales, tanto en la longitud del período como en los contenidos y roles que se elaboran en el mismo. El acceso a la tecnología de la información, y por lo tanto a la información misma, procedente del proceso de globalización, no es equitativo en las zonas rurales y urbanas. Como señala Liebel (1992) en su estudio de las juventudes populares de Nicaragua, en sociedades jóvenes y, particularmente, para poblaciones marginadas de las opciones de la modernización, la esperanza de vida es menor, las personas cumplen períodos breves de actividad productiva y son relevados rápidamente por las generaciones siguientes. Se da así un contexto en que la juventud, como tal, es débilmente reconocida, facilitándose un rápido pasaje y mayor ambigüedad en la representación joven-adulto.

1. LA EDAD COMO REFERENTE EN POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE JUVENTUD

En relación a la edad, el sujeto juvenil comparte una condición socio-jurídica con la población menor de 18 años, a partir de la cual, en la mayoría de los países de la región ha adquirido el status de la ciudadanía formal. Por otro lado, en el planteamiento de políticas de juventud, el segmento poblacional que se contempla, promedia sus límites cronológicos entre los 18 y los 30 años. Sin embargo, investigaciones efectuadas en Costa Rica concluyen que la oferta pública predominante para la juventud está principalmente dirigida al período adolescente (Movimiento Nacional de Juventudes, 2002). En Centroamérica, desde el sector salud, se impulsaron con fuerza los programas de atención integral a la adolescencia y se propusieron atender a la población entre los 10 y los 20 años de edad; son de algún modo, los iniciadores de nuevos enfoques en la visión y atención de la fase juvenil. Últimamente en Costa Rica se proponen ampliar su grupo meta a los 24 años, 11 meses, como se verá en el análisis del caso costarricense (CCSS, 2002).

En cada país de la región el segmento juvenil, en las políticas y los diversos sectores, abarca a distintos grupos de edad. En general, quedan incluidos dentro de este segmento, los adolescentes, en la medida en que se acepta que la adolescencia se inicia aproximadamente a los 10 años y se extiende hasta los 20 años. La fase juvenil, se iniciaría alrededor de los 15 años y se extendería hasta aproximadamente los 24. Sin embargo, en Guatemala y Nicaragua se considera que el segmento juvenil llega hasta los 30 años cumplidos y en la ley aprobada en Costa Rica para la política de juventud, se incluye el rango de los 12 a los 35 años.

El discurso sobre el sujeto joven emerge de la superposición etárea de adolescencia y juventud al considerar que la juventud engloba la adolescencia, pero la adolescencia no engloba a la juventud. Esto tiene consecuencias sociopolíticas: la existencia de programas de adolescencia, contribuye al desarrollo de la juventud, pero no alcanza períodos cruciales de la vida de las personas jóvenes (Krauskopf y Mora, 2000).

A partir de los 18 años, las personas son juzgadas como adultas, reflejando la ambigüedad del sujeto juvenil y favoreciéndose su invisibilización en la programación social. Es bastante común que quede subsumido en las propuestas o desvanecido bajo la categoría de adulto. Así, las particularidades de este grupo tienden a diluirse en un

diseño de política social, económica y laboral dirigida al conjunto de la población adulta sin distingo alguno (Idem).

Es importante reconocer que, pese a los avances en el plano normativo de los derechos y en el desarrollo de algunos programas, se aprecian inconsistencias asociadas al carácter dual del sujeto juvenil, que fragmentan el reconocimiento de sus identidades y debilitan la atención a su desarrollo social.²

En el campo normativo, la Convención de los Derechos del Niño al hablar de los derechos, no diferencia a los adolescentes, pues la visión del «menor» llega hasta los 18 años. Tal situación se modifica cuando se crean instrumentos legales derivados de la Convención (suscrita por todos los países centroamericanos), como la Ley de Justicia Penal Juvenil y los Códigos de los derechos de la Niñez y la Adolescencia. En este caso, el avance más logrado es separar programas específicos de adolescencia en el campo de acción de las instituciones jurídicas en el marco de la Doctrina de la Protección Integral derivada de la Convención. Se pasa así de la Doctrina del Menor Irregular que buscaba la «protección de los menores» y se focalizaba asistencialmente en su riesgo social (con frecuente criminalización de la pobreza), a la «protección del respeto y exigibilidad de los derechos» de las personas menores de edad.

A partir de dicha Doctrina, la nueva legislación penal juvenil constituye una ruptura con los modelos tutelares, pues plantea que los jóvenes y adolescentes son sujetos de derechos exigibles y deben ser tratados por la sociedad en correspondencia. Por lo tanto, ante la responsabilidad que tiene una persona menor de edad con respecto a un «delito» o infracción cometida, no se le absuelve, sino que se establece una responsabilidad, al mismo tiempo que se le brinda un trato especial y diferenciado. Se parte así de un principio de justicia especializada que se expresa en un trato adecuado al desarrollo de la per-

2 La nueva legislación penal juvenil tiende a fijar una edad límite por debajo de la cual no se considera responsable de sus actos a la persona. La mayoría de los países centroamericanos la han establecido en 12 años, empero hay países con límites de edad diferentes. Por ejemplo, Panamá la fijó en 14 años y Nicaragua en 13. Por otra parte las leyes de Costa Rica, Guatemala y El Salvador establecen una diferenciación etárea entre los menores de 15 a 18 años al considerar dicho grupo etéreo como adolescentes penalmente responsables. A los y las adolescentes que están comprendidos entre los 12 y 15 años se les aplica un procesamiento con características diferentes. A partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas, reproduciendo el problema de la ambigüedad del sujeto juvenil (Krauskopf y Mora, 2000).

sona adolescente y joven, el cual, además demanda la participación de órganos capacitados en la atención a adolescentes y jóvenes (Idem).

Costa Rica y El Salvador tienen una legislación específica de justicia penal juvenil y códigos de la niñez y la adolescencia para el resto de las regulaciones. Honduras, Nicaragua y Guatemala aprobaron códigos generales que contienen un capítulo referido a la legislación penal juvenil. Todos estos países han puesto en vigencia dicha legislación, a excepción de Guatemala que la mantiene como «vacatio ley», discutiéndose actualmente la posibilidad de avanzar en esta situación. Los países del área han tenido grandes dificultades para introducir en la práctica las modificaciones institucionales requeridas, presentándose algunos avances en Costa Rica.

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO Y SU INCORPORACIÓN A LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD

Debe reconocerse la paulatina preocupación de los gobiernos por dar visibilidad y orientación a las acciones dirigidas a la juventud. Ello ha estado relacionado con la creciente identificación de los propios jóvenes con lo juvenil, el compromiso ascendente de los organismos de cooperación técnica y financiera internacional en la promoción de políticas y programas de juventud así como con el surgimiento de organizaciones no gubernamentales abocadas a la temática.

También ha incidido el auge de los estudios aplicados y un gran dinamismo en consultorías orientadas a brindar elementos técnicos para el re-diseño y puesta en ejecución de políticas y programas de cobertura nacional (Mora, 2000). La presencia del Grupo de Investigadores en Juventud del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Red de Expertos en Políticas de Juventud de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) fueron desde el comienzo un importante factor de avance y proyección de los estudios.

En Centroamérica los temas tuvieron, inicialmente, como foco las perspectivas sectoriales, para luego pasar a diagnósticos más globales y enriquecer progresivamente los enfoques, mostrando cambios paradigmáticos. De este modo, se analiza la heterogeneidad en las condiciones juveniles y desarrollan análisis subregionales y regionales. Los asuntos emergentes fueron, entre otros, la inserción temprana al trabajo, las conductas de riesgo, la salud reproductiva, consumo de drogas, el sistema escolar y las expectativas juveniles, la revisión de la legislación y su relación con la situación juvenil.

Con posterioridad, se impulsaron valoraciones de los resultados de las propuestas, junto al desarrollo de instrumentos metodológicos para avanzar en el análisis de las situaciones concernientes a las políticas y la oferta pública para las juventudes. Finalmente, debe reconocerse que ha habido un persistente incremento de estudios en profundidad sobre las identidades juveniles, las producciones culturales, las relaciones de género, la construcción de la masculinidad, la participación política y otras perspectivas que han contribuido a sentar las bases para la formación de los investigadores especializados en juventud y los recursos humanos requeridos para apoyar el diseño e implementación de las propuestas.

3. EL RECONOCIMIENTO DEL SUJETO JUVENIL EN LAS POLÍTICAS

La ausencia de una programación social que integre articuladamente la fase juvenil, puede ser considerada parte de una crisis social que incluye la fractura de los paradigmas y supuestos que sostienen el modelo de juventud. Indudablemente siempre han existido políticas que conciernen a la juventud. Éstas pueden expresarse tanto en omisiones como en afirmaciones. Podemos distinguir tres tipos de políticas de acuerdo a los paradigmas que las sostienen: i) *tradicionales*, que enfocan el período juvenil como una transición hacia la adultez, por lo que no se visualiza a las juventudes como sujeto social del presente, pues el futuro cumple la función de eje ordenador de su preparación; ii) *transicionales*, donde aparece el sujeto juvenil desde los problemas que amenazan el orden social o desde el déficit en las manifestaciones de su desarrollo; iii) *avanzadas*, que se orientan al empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo (Krauskopf, 2000).

El posicionamiento del sujeto juvenil en el diseño de estrategias y acciones de las políticas públicas sigue estas lógicas, las que coexisten e involucran una variedad de percepciones y paradigmas sobre el rol y las necesidades del sujeto joven así como de la institucionalidad.

En el cuadro que presentamos a continuación sistematizamos y diferenciamos la relación que existe entre los paradigmas, las políticas y los programas.

PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

PARADIGMA	POLÍTICAS	PROGRAMAS
Transición a la adultez. Etapa de preparación.	Orientadas a la preparación para la adultez. Extensión de la cobertura educativa. Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura. Servicio militar.	Universales. Indiferenciados. Aislados.
Riesgo y transgresión. Etapa problema para la sociedad.	Compensatorias. Sectoriales (predominantemente salud y justicia). Focalizadas.	Asistencialidad y control de problemas específicos. Relevancia a juventud urbano popular. Dispersión de las ofertas.
Juventud ciudadana. Etapa de desarrollo social.	Articuladas en política pública . Intersectoriales. Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos.	Integrales. Participativos. Extensión de alianzas.
Juventud: actor estratégico del desarrollo. Etapa de formación y aporte productivo.	Articuladas en política pública. Intersectoriales. Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social.	Equidad y transversalidad institucional. Enfrentamiento de la exclusión. Aporte juvenil a estrategias de desarrollo.

a) *La juventud como período preparatorio en las políticas*

La juventud entendida como un período de transición entre la niñez y la adultez lleva a dar centralidad al enfoque de preparación en las políticas de juventud. Desde dicha perspectiva la política por excelencia, para las juventudes centroamericanas, al igual como se ha dado en el resto de América Latina, ha sido la educación. El complemento de este tiempo estructurado por la oferta educativa, es el énfasis en el uso del tiempo libre y el voluntariado para fomentar un sano desarrollo durante el período formativo (Bango, 1997).

El futuro sería el eje que da significado a esta etapa justificando la idea de la moratoria psicosocial,³ como el mayor beneficio concedido por la sociedad al período juvenil. La representación social del tiempo libre juvenil se dirige a un imaginario constituido por aquellos sectores de la juventud que están en capacidad de vivir la moratoria. En consecuencia, se implementan las políticas dirigidas al deporte y al voluntariado, a partir de organismos oficiales de juventud aislados y de poca cobertura. Entre las políticas omisas que se derivan del paradigma transición-preparación, está la programación en salud orientada a adultos y niños, con atención indiferenciada a adolescentes y jóvenes.

En términos de las conceptualizaciones en boga, el sistema educativo está encargado de la formación del capital humano. Sin embargo, predomina la tendencia de un modelo universalista de preparación para la adultez que no reconoce las heterogéneas condiciones de vida de las juventudes ni el aporte de sus capacidades de participación. Por ello mantiene corredores segmentados en las posibilidades de logro e inserción social. Así, aunque aumenta la cobertura, tiene matices expulsivos. Por otro lado, cabe reconocer que la educación, aun con las limitaciones señaladas, es, dentro del modelo tradicional de reclusión doméstica, una de las pocas opciones socializadoras donde las mujeres interactúan en ámbitos extrahogareños y tiene la oportunidad de adquirir bases que les permitan la noción de sus derechos.

Los fundamentos del paradigma tradicional de preparación no reconocen el hecho actual de un futuro incierto, ni tampoco que en los estratos pobres de la subregión, frecuentemente no se espera más allá de los cambios hormonales de la pubertad, para asumir responsabilidades de automantenimiento y mantención familiar. Tampoco incorpora el hecho que, con la globalización y la modernización, el conocimiento y la flexibilidad para los aprendizajes pasaron a ser sustantivos y son precisamente, el punto fuerte de las capacidades juveniles. Ello posiciona de modo distinto el rol y la jerarquía de la experiencia, lo que conduce a que el modelo adulto contemporáneo deba dejar de ser considerado un parámetro suficiente para orientar la preparación.

3 Erikson establece la centralidad de la moratoria psicosocial para la elaboración de la identidad en el período juvenil. La considera una parte constitutiva de su preparación a través de la postergación de la acción y la toma de decisiones. Es un tiempo de ensayo y error que permite probar diversos roles y orientaciones en una estructura de oportunidades que facilita la paulatina integración de las identificaciones infantiles y la elaboración final de la identidad.

Las características del mercado laboral en estos tiempos de la información, la innovación y la velocidad de los cambios, hacen que la postergación y tiempo de espera implícitos en la moratoria vean debilitado su sentido y evidencien más fuertemente el debilitamiento de sus derechos ciudadanos, la marginación de la toma de decisiones y el acceso a experiencias y posiciones acordes con las capacidades y búsquedas juveniles. Podemos vincular a ello, el creciente número de jóvenes que No Estudian ni Trabajan. Son la otra modalidad de generación NET,⁴ propia de la dualidad del modelo social actual.

Una política implícita para la juventud es el servicio militar, preparatorio de destrezas específicas para el cumplimiento de deberes de responsabilidad y unidad nacional, con formas autoritarias de integración y efectos discutibles en el desarrollo juvenil. Existe, en la mayoría de los países de la región (la excepción es Costa Rica, donde no hay ejército) y es pocas veces estudiada como política de juventud.

El servicio militar ha sido un obstáculo para el proceso de formación juvenil con miras a la inserción laboral, en los períodos de conflictos bélicos vividos en la región centroamericana. Las personas jóvenes experimentaron la interrupción de los estudios tanto por la reclusión en el combate, como por el hecho de ser excombatiente y desplazado, siendo una de las secuelas de los conflictos bélicos que han implicado diversos problemas específicos para el desarrollo juvenil. Por otro lado, es una modalidad de inserción social a la que se incorporan principalmente los segmentos juveniles de la población en pobreza (King, 1995).

En relación a los pueblos indígenas, estudios de Guatemala (Kamey-Licerio Camey Huz, Maya-Kaqchikel, 2000) observan que enrolarse en el ejército como soldados, constituye un choque cultural con su antigua familia y comunidad y deriva en la perspectiva de quedarse en el mundo urbano desempeñando tareas económicas marginales. Las posibilidades juveniles de mejorar la inserción laboral son escasas, ya que no hay programas de capacitación adecuados en el ejército.

b) La juventud como etapa problema en las políticas

Ante la ausencia de la visibilización del sujeto juvenil en su tránsito hacia la adultez, los jóvenes parecen emerger sólo cuando

4 Denominación aportada por el investigador argentino Sergio Balardini en el Seminario Eurolatinoamericano de Estudios de Juventud: «Los Jóvenes y la sociedad de información. Globalización y antiglobalización en Europa y América Latina». Lleida-Barcelona, mayo, 2002.

perturban el orden social. Con la visión de la adolescencia y la juventud como etapa problema, las mujeres adolescentes entran en las políticas del sector salud a partir de sus embarazos. Se van adicionando temas que enmarcan restringida y negativamente la vida juvenil: la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, las maras o bandas, etc. A partir de los polos sintomáticos y problemáticos se construye una percepción generalizadora de la juventud que la estigmatiza.

Desde este paradigma, la causa última de las «patologías» juveniles se identifica en el mismo sujeto juvenil, de ahí que la intervención prioriza la acción en él y descuida el contexto. A esto puede agregarse que el énfasis en el control favorece la estigmatización criminalizante de la juventud, lo que genera un círculo vicioso al fomentar un empoderamiento juvenil aterrante para la sociedad que los excluye. (Krauskopf, 1995, 1996). Las acciones policíacas e incluso del ejército, orientadas al control de la delincuencia inciden fuertemente en los jóvenes, cuando prevalecen estas representaciones estigmatizantes.⁵ En países donde domina este enfoque, parece darse un debilitamiento de las posibilidades de desarrollar estrategias sostenibles para la implementación de políticas avanzadas de juventud.

La juventud como etapa problema se enfoca desde políticas sectoriales y compensatorias. Se trata de programas orientados a los comportamientos de riesgo y transgresión, su asistencia y prevención, así como programaciones que se inspiran en matrices de corte autoritario para la rehabilitación de jóvenes y abogan por incrementar los mecanismos de control y represión social para protección de la sociedad. Los grupos meta relevantes se encuentran en la juventud urbana popular y la atención se presta a problemas específicos.

5 En Honduras, diversas instancias se han manifestado preocupadas por asesinatos de jóvenes y ejecuciones extrajudiciales (Iglesia Católica, Relatoría de Naciones Unidas, Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, Jefatura de Asuntos Internos de la policía nacional preventiva, organismos privados de derechos humanos). Periódico *La Nación*, ACAN-EFE, 7 de octubre, 2002, Costa Rica.

Smutt y Miranda (1998:24) en su estudio de las pandillas juveniles de El Salvador señalan «...entender la violencia como delincuencia, además de reducir la problemática, define en cierta forma quienes son los ‘buenos’ y quienes son los ‘malos’. De tal forma, los desempleados, los marginados, los jóvenes, los alumnos de determinados institutos y, en definitiva, personas en situación de riesgo social son considerados potenciales delincuentes que deben ser controlados».

El abordaje sectorial y fragmentado que los programas y políticas han desarrollado desde este paradigma, ha demostrado su ineficacia y existen cada vez más iniciativas que procuran construir perspectivas más integrales. Ya hemos señalado los avances en el campo del derecho y debe valorarse además, el aporte que han significado para la subregión, los análisis integrales de los comportamientos de riesgo y la profundización sistémica sobre la violencia y la grupalidad juvenil.⁶ Se construye así la plataforma para buscar la superación de los enfoques aún prevalecientes en materia social.

c) *La juventud ciudadana como sujeto de políticas*

La década de los 90 ha marcado un hito por cuanto en la subregión se difundió el enfoque de derechos como punto de referencia para el diseño de políticas públicas, principalmente en el campo de la niñez, la adolescencia y la mujer. En consecuencia, y de forma paulatina, los cambios en la legislación sobre niñez y adolescencia, y el diseño de políticas de género con un enfoque de derechos, han ido generando un terreno fértil para la difusión de este enfoque en los ámbitos pertinentes a lo juvenil. La construcción de la ciudadanía juvenil del sujeto se contrapone al predominio de los paradigmas anteriormente mencionados que facilitaban una preparación descontextualizada de las capacidades y realidades juveniles y un discurso estigmatizante que atiende al sujeto joven en tanto problema, vulnerable al riesgo o portador del mismo (Krauskopf y Mora, 2000).

La persona joven pasa a ser considerada sujeto de derechos y deja de ser definida desde sus incompletudes. Ya no se trata sólo de la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto a partir de los 18 años (o a los 16, en el caso de Nicaragua) que no fomentaba el desarrollo de ciudadanía integral para los niños y los jóvenes.

6 El PNUD-Salvador desarrolla, con la presencia de una amplia comisión de personas claves de diversos ámbitos de la sociedad salvadoreña que constituyen un Equipo de Dirección, el Programa Sociedad Sin Violencia en cuyo marco se efectúa un ciclo de debates, denominado «Seminario permanente sobre violencia». Participan en los debates: diseñadores de políticas, académicos, periodistas y comunicadores sociales, y profesionales que trabajan en la prevención y atención de la violencia. Busca propiciar diferentes espacios de reflexión y análisis sobre el fenómeno de la violencia, que permitan generar insumos para apoyar los esfuerzos nacionales y para fortalecer las respuestas institucionales encaminadas a prevenir e incidir sobre este fenómeno. Puede consultarse en el sitio www.violenciaelsalvador.org.sv.

La construcción de políticas desde el paradigma de ciudadanía contribuye al avance de las políticas de juventud y ha llevado a dar centralidad a la participación juvenil y al reconocimiento de esta etapa como un importante período de desarrollo social.

Los modelos participativos que emergieron en Centroamérica como inicio de la visibilización positiva de sus aportes en las políticas y programas de juventud, tuvieron la tendencia a enmarcarse en lo que Mora (2000) identifica como el uso implícito o explícito de la ciudadanía en forma *restringida*. Éstas conducen, con cierta frecuencia, al desarrollo de actividades en las que los y las jóvenes son concebidos más como objetos de intervención que como sujetos de derechos plenos.

En dicho caso, las juventudes no tienen una participación significativa en el ciclo de planificación y administración de los programas y proyectos y son, por el contrario, «utilizados» como «mano de obra barata» para la ejecución de determinados proyectos o campañas nacionales. Señala Mora que esta concepción de ciudadanía está presente, en mayor o menor medida, en muchos de los programas tanto de *voluntariado* como de *administración del tiempo libre* que mantienen las secuelas de las tradiciones paradigmáticas en la perspectiva del desarrollo juvenil.

Actualmente, la acumulación de experiencias y la sistematización de conocimientos evidencian que el desarrollo de la ciudadanía implica precisiones en el concepto de participación para ir de la apariencia a la efectividad y a estrategias intergeneracionales de colaboración y redistribución del poder (Krauskopf, 2000). La extensión de las alianzas ha permitido la búsqueda de articulaciones intersectoriales y la estructuración de relaciones cívicas que acercan diversos actores sociales, fomentan valores compartidos como responsabilidad, confianza, solidaridad, tolerancia y fortalecen el desarrollo de políticas públicas desde la intersectorialidad, para consolidar el desarrollo juvenil en un marco de equidad y participación. Ejemplos más detallados se apreciarán en el análisis de los casos de Nicaragua y Costa Rica, que se presentan más adelante.

d) *El reconocimiento de la juventud en las políticas como actor estratégico del desarrollo*

A partir del paradigma que reconoce la importancia de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, se comienza a diseñar programas, que puedan favorecer procesos de integración social para

los jóvenes signados por la exclusión social aguda. Esto hace relevante un claro enfrentamiento de la exclusión con el paradigma de la juventud como actor estratégico del desarrollo expresado en la articulación de las políticas públicas con un enfoque de transversalidad y equidad. Así se sientan bases para el desarrollo de políticas de juventud incluyentes que se imbrican con la implementación del paradigma de ciudadanía juvenil.

El análisis de la estructura poblacional de los países ha definido a la población juvenil como un bono demográfico aún vigente. La pirámide demográfica aún no se ha revertido, constituyéndose en un argumento para lograr el incremento de las inversiones en el rescate de del capital humano juvenil para resolver problemas del desarrollo en países que luego afrontarán una capa creciente de población mayor de edad.

Se reconoce así, que las personas jóvenes a menudo proveen el ingreso principal de sus familias, trabajan tempranamente y en condiciones azarosas, superan la adversidad, aportan entusiasmo y creatividad. Son los jóvenes los que se enfrentan con flexibilidad al desafío de las innovaciones tecnológicas y las transformaciones productivas, los que migran masivamente hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida.

El reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos lleva a su inclusión en las políticas como factor de desarrollo de sus sociedades. Existe en la región centroamericana una mayor conciencia que, de no desarrollarse políticas de juventud asociadas con la formación de capital humano juvenil y el fortalecimiento del capital social, sus sociedades confrontarán mayores dificultades de integración a los mercados globales. Queda el desafío de dar prioridad a las juventudes en dicha visión, lo que dentro del actual modelo de reestructuración económica y de distribución del poder no deja de presentar dificultades.

4. LOS ORGANISMOS OFICIALES DE JUVENTUD EN CENTROAMÉRICA

En Centroamérica el tema de las políticas de juventud ha estado ligado históricamente a los denominados organismos de juventud. Su situación es heterogénea tanto en su naturaleza como en materia de inserción institucional. En el ámbito programático, el quehacer de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) ha estado fuertemente orientado a promover el establecimiento de políticas de juventud y fortalecer la institucionalidad respectiva. El respaldo político

que han venido prestando de manera sostenida las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, ha permitido la progresiva legitimación y afirmación del desarrollo de políticas de juventud, como la expresión más relevante que deben alcanzar los organismos oficiales de juventud en Iberoamérica.

En la actualidad, la naturaleza e inserción institucional de los organismos de juventud existentes en la región es tema de un debate en algunos países, en tanto que en otros, se ha iniciado un proceso de reestructuración institucional. Éste se inicia con un reconocimiento por parte de múltiples actores sociales e institucionales—incluyendo los mismos organismos de juventud— de las debilidades actuales de los organismos oficiales de juventud. Posteriormente, prosigue con un cuestionamiento a su naturaleza e inserción institucional actual y finalmente, desemboca en propuestas de reorganización institucional o redefinición de la inserción vigente.

a) *Naturaleza institucional*

Pueden identificarse con claridad dos situaciones. Un primer caso son los países donde los organismos de juventud están adscritos con características periféricas a una institución ministerial no especializada. Se trata de unidades administrativas menores que no ocupan un lugar prioritario en la programación institucional respectiva ni en los planes de desarrollo futuro, y carecen de personería jurídica propia, por lo cual se ven limitados tanto administrativa como políticamente. En este grupo han estado El Salvador y Nicaragua hasta fines del 2001, año en que Nicaragua modificó sustantivamente la institucionalidad que sustenta la rectoría de las políticas de juventud, pasando más bien a la vanguardia en la subregión.

Un segundo tipo está conformado por los países en los que el organismo oficial de juventud está adscrito a una institución o dependencia estatal de alta jerarquía, que incluso puede ser especializada, con una relación directa y pudiendo contar o no con autonomía administrativa y política. Lo decisivo en este caso, es el vínculo directo entre algún órgano de poder político y la respectiva unidad de juventud. Aquí se encuentran también aquellas situaciones en que los organismos de juventud están adscritos a un ministerio que tiene bajo su responsabilidad, entre otros temas, el de la formulación de la política nacional de juventud. En este caso, el organismo puede tener o no un amplio grado de autonomía política y administrativa; lo particular es

su vínculo a una institución titular en materia de juventud (Krauskopf y Mora, 1997). Los países en que el organismo de juventud está adscrito a uno de los poderes de la República, o un ministerio especializado, son Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica.

b) *El Salvador*

En El Salvador, la Unidad de Coordinación de Juventud atiende principalmente población principalmente estudiantil, población urbano y rural marginal. Está inserta en el Ministerio de Educación. Por otra parte en 1993 se creó el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, ente que ha dado mayor relevancia al desarrollo de programas dirigidos a adolescentes y niños/as en el marco de la Convención Internacional de los Derechos de la niñez. En la actualidad la Secretaría de Bienestar Social se encuentra considerando la elaboración de una Política Nacional de Juventud, lo que podría tener repercusiones en la situación descrita.

c) *Honduras*

En Honduras, existió el organismo de juventud, denominado Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE). Fue creado en 1983 y funcionó como una dependencia bajo la supervisión, política y administrativa, del Congreso Nacional. Institucionalmente, está a cargo de una Secretaría Ejecutiva, máxima autoridad de la institución, siendo ésta la figura principal en lo que respecta a la toma de decisiones. Se trata de un organismo que, pese a haber elaborado un plan de acción que tenía una valiosa perspectiva intersectorial y de participación de la sociedad civil, su desarrollo no se vio inmerso en el proceso de construcción de una política que hubiese favorecido su implementación, proyección y sostenibilidad. La dependencia del Congreso no facilitó dicha posibilidad. Recientemente fue disuelto y se buscan nuevas formas de institucionalidad juvenil.

d) *Guatemala*

Guatemala cuenta con el Consejo Nacional de la Juventud adscrito a la Presidencia de la República. En el plan de trabajo inicial de dicho organismo se dispuso la incorporación del Instituto Nacional de Juventud, que existía de previo para superar la aparente duplicidad

de funciones existente en este campo. Su constitución responde a la definición de una política de Juventud explícita por parte del gobierno guatemalteco, al que se le asigna la responsabilidad de coordinar, articular y conducir la política nacional de juventud.

e) *Nicaragua*

En Nicaragua, el organismo de juventud hasta fines del 2001 fue el Instituto de Juventud y Deporte, creado en 1994 y adscrito al Ministerio de Educación. Aunque tenía como población meta a la juventud, históricamente centra su acción programática en torno a la promoción de actividades deportivas. Dicho organismo se mantiene con sus funciones orientadas al deporte y se articula con la Secretaría de la Juventud creada en enero del año 2002. La caracterización de la Secretaría se ampliará en el análisis del caso de Nicaragua.

f) *Costa Rica*

En Costa Rica, el organismo oficial de juventud hasta mayo del 2002, fue el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ). Era una institución autónoma adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. En dicha fecha desaparece el MNJ y se crea Consejo de la Política Pública de la Persona Joven como el organismo de juventud traspasándosele personal y bienes. Se nombra un Viceministro de Juventud y se mantiene la adscripción ministerial anterior.

g) *Panamá*

En el caso panameño, el debate y el reconocimiento de las limitaciones estructurales que tenía la oficina de juventud del Ministerio de Educación dio lugar a que, en noviembre de 1997 se creara el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Atiende los problemas y necesidades de la juventud, de 15 años a 29 años, a través de la Dirección Nacional de Juventud. El Ministerio depende jerárquicamente del Gabinete y del Gobierno Central. Cuenta con un órgano especializado en juventud, la Dirección Nacional de Juventud y se relaciona con dos entidades que deben contribuir a la integralidad de su funcionamiento. Éstas son el Consejo de Políticas Públicas de Juventud y el Consejo Nacional de Juventud que representa a las juventudes panameñas.

h) Procesos, logros y dificultades

Los organismos de juventud enfrentan dificultades concretas en sus esfuerzos por convertirse en coordinadores de las políticas nacionales de juventud. La coordinación interinstitucional aparece como tema problemático aun cuando las condiciones de apoyo político institucional están a su favor. Al parecer se presentan problemas asociados con la demanda y tendencia a la ejecución directa, así como a la necesidad de suficientes recursos técnicamente capacitados y asignaciones presupuestarias requeridas.

Si bien la mayoría de las instancias oficiales de juventud no están desempeñando roles de coordinación de la política nacional, los programas que ejecutan han tenido elementos positivos. Constituyen oportunidades de acceso a la vida social y visibilización positiva para los sectores juveniles que logran alcanzar. Adicionalmente, estos organismos han logrado movilizar recursos económicos que, aunque insuficientes, no estaban canalizados anteriormente hacia los grupos juveniles, con lo cual se ha incrementado la oferta de programas, servicios y proyectos hacia la juventud.

En esta breve revisión cabe detenerse en dos hechos colaterales. Uno es el papel de los ministerios de educación como el referente sectorial, bajo el cual se insertan, en algunos países, los incipientes organismos de juventud, lo que no parece ser la opción definitiva ni apropiada para lograr un papel rector. El otro hecho que llama la atención es que con la denominación de Consejo de Juventud se nombran varios de los organismos oficiales de juventud en Centroamérica, cuando en otras regiones dicho nombre corresponde a la sociedad civil. La excepción son Nicaragua, donde existe un Consejo de la Juventud constituido por ONG'S de jóvenes o que trabajan con jóvenes que ha recibido algún respaldo europeo, Panamá y El Salvador, donde también ha existido.

Para finalizar este apartado, presentamos el siguiente cuadro donde sistematizamos las tendencias encontradas en los organismos de juventud.

ORGANISMOS OFICIALES DE JUVENTUD: TENDENCIAS ENCONTRADAS

<i>Tipo de institución</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Organismo específico encargado de juventud. * Organismo encargado oficialmente de representar el tema. * Diversas instancias ejecutoras.
<i>Inserción institucional</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Relación directa con dependencia estatal con alta jerarquía. * Relación periférica con dependencia sectorial (habitualmente educación). * Relación con una institución titular en materia de juventud.
<i>Funciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Rectoría. * Coordinación. * Representación oficial. * Ejecución.
<i>Población meta</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Nivel nacional indiferenciado. * Nivel nacional y local. * Principalmente estudiantil. * Urbano popular. * Beneficiaria de actividades deportivas. * Nivel nacional diferenciado por condiciones de vida.

5. POLÍTICAS DE JUVENTUD EN COSTA RICA Y SITUACIÓN ACTUAL

a) *Antecedentes: evolución del MNJ*

En 1966, en un contexto caracterizado por la modernización social, productiva e institucional, se fundó el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ) junto con definir lineamientos políticos en materia de juventud. Su ley constitutiva lo definió como una organización orientada hacia la organización juvenil, cuya misión era la de potenciar grupos de jóvenes organizados, fortalecer su capacidad de liderazgo y de servicio comunitario.

Posteriormente, en 1971, esta institución pasó a formar parte del Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte, con lo cual se creó el marco legal e institucional para la formulación de políticas nacionales desde el ámbito del Estado. Durante esta la década, el MNJ vivió un período de auge, debido al gran apoyo que recibió de los gobiernos que tuvo el país entre 1970-1978. Sin embargo, en aquel entonces, la meta no era diseñar políticas nacionales de juventud, ni dar lugar a un enfoque integral de la temática juvenil. La perspectiva estaba circunscrita a una política universal de juventud congruente con la política social de vocación universalista orientada al conjunto de la sociedad costarricense, adoptada por el Estado en el período 1950-1982 (Mora,

2000). Se trató de lo que hemos denominado políticas tradicionales de juventud, pues se enfatizaba la importancia del período como preparación para la vida adulta.

Durante la década de los 80 y primera mitad de los 90 se hizo palpable que el MNJ en tanto institución, y las políticas de juventud en general, atravesaban una aguda crisis. Los estudiosos de la situación reconocen tres factores: el primero, ser visto como un canal para la identificación y cooptación de líderes juveniles, o un espacio para la construcción de «clientelas electorales» juveniles; el segundo, una débil capacidad técnica para concebir, organizar y poner en ejecución nuevos enfoques en materia de políticas y servicios de juventud. El tercer factor sería que la inserción del MNJ en el Ministerio de Cultura no contribuyó a dar prioridad al tema de juventud, tanto en la asignación presupuestaria como en materia de acciones de desarrollo ministerial, con lo cual no se logró dar el salto que la sociedad costarricense requería (Mora y Muñoz, 1995; Picado, 1991).

Como resultado de lo anterior, a inicios de los 90, las mismas autoridades del país y del MNJ reconocieron que Costa Rica carecía de una política integral de juventud, los esfuerzos en la materia eran desconectados y la institucionalidad pública creada para estos fines se encontraba aislada institucional y socialmente, debilitada técnicamente e inmersa en una crisis presupuestaria como consecuencia de la redefinición de las prioridades (Mora y Muñoz, 1995).

b) Nuevas iniciativas y enfoques

Hacia finales de los 80, pero especialmente a partir de 1994, nuevas corrientes irrumpieron en materia de políticas y servicios de juventud. En 1989, en el sector salud se inició un programa pionero en materia de salud y adolescencia, el Programa Integral de Atención al Adolescente (PAIA). Éste abandonó los enfoques tradicionales que habían nutrido el diseño de las políticas de juventud y las modalidades de participación adolescente. El programa se constituyó en un punto de referencia para los pequeños grupos de profesionales que habían venido abogando por la necesidad de un cambio radical de enfoque en materia de políticas de juventud a nivel del país (Krauskopf, 1996).

Actualmente el PAIA continúa fortaleciéndose, pese a los desafíos que le presenta la reforma del sector salud. En la última edición de sus bases programáticas (CCSS, 2002) se plantea el reto de incorporar el segmento juvenil de 20 a 24 años a su grupo meta oficial com-

prendido entre los 10 y los 19 años, 11 meses. Ello parte de la observación que los jóvenes comparten muchas de las necesidades de los menores de 19 años y que no han encontrado respuestas en los programas de salud del adulto. Sin embargo, lineamientos normativos parecen dificultar tal implementación. En el documento del PAIA se reconoce, además, que Costa Rica está avanzando hacia la construcción de políticas intersectoriales de adolescencia y juventud, lo que ha sido avalado por las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, al facilitar la participación del programa en el grupo técnico intersectorial que se ha abocado al análisis de la implementación de estas políticas.⁷

En 1988, el tema de las políticas de niñez y juventud retomó nuevas perspectivas como resultado de la aprobación en la Asamblea Legislativa del código de la niñez y la adolescencia (0 a 17 años, 11 meses). En concordancia con el enfoque de derechos, y como resultado de su propia evolución, diversas organizaciones no gubernamentales incursionaron en la temática, dando lugar a esfuerzos innovadores en materia de servicios y programas de juventud. Por otro lado, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), institución que tiene a su cargo la promoción y tutela de los derechos de la población menor de edad, mediante la promulgación de una nueva ley orgánica, quedó definida como rectora en cuanto a derechos de la niñez y adolescencia, con lo cual se crea, una área de superposición y disputa interinstitucional en materia de políticas de juventud (Mora, 2000). El PANI enfrenta en la actualidad la necesidad de un replanteamiento global de funcionamiento y orientación, dada su enorme responsabilidad con la niñez costarricense y los cambios paradigmáticos que debe incluir. Esta prioridad ha incidido que, en materia de adolescencia aún no hayan podido abocarse a la revisión de iniciativas.

c) Fortalecimiento de enfoques avanzados y debates

En las últimas dos décadas se han aprobado un conjunto de leyes en congruencia con el enfoque de derechos como la ley penal juvenil; la ley contra la explotación sexual de personas menores de

⁷ Se refiere al Grupo de Trabajo Intersectorial que se inició por iniciativa del MNJ durante los últimos años de su actividad, con el apoyo de la Organización Iberoamericana de la Juventud y la Fundación Ford, las que conjuntamente implementaron el programa de Desarrollo Institucional de los Organismos Oficiales de Juventud (DINO) en Costa Rica, Nicaragua y Guatemala.

edad; la ley de igual real de la mujer; la ley contra la violencia doméstica; la ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; la ley contra el acoso sexual en el lugar del trabajo y en el sistema educativo; la ley de la paternidad responsable. La implantación de estas iniciativas ha requerido un esfuerzo de coordinación interinstitucional de gran magnitud, tanto en el ámbito de las instituciones públicas como de la sociedad civil.

Adicionalmente, en el período 1994-1998, el gobierno incluyó el tema de la adolescencia, en el plan nacional de combate a la pobreza.⁸ Asimismo, definió como prioridad atender la población juvenil en condición de riesgo social, con lo cual da los primeros pasos en la ruta de la focalización de las políticas de juventud pasando al modelo *transicional* de políticas descrito anteriormente. Paralelamente, se desarrolló un esfuerzo encaminado a revitalizar el MNJ por la vía de asignarle un rol activo en la definición y coordinación de la política de juventud en el país con paradigmas avanzados, para llegar a la constitución de una política de Estado. Este proceso no culminó con éxito, pero significó un paso importante pues legitimó y dio sostenibilidad y fuerza creciente a los esfuerzos que se desarrollan hasta el día de hoy, por construir una Política Nacional de Juventud. Durante ese período el MNJ concentró gran parte de sus esfuerzos de ejecución hacia las juventudes rurales, en un afán de procurar su participación e inclusión.

Uno de los programas innovadores que se han emprendido desde el Estado en Costa Rica en los últimos años, lo constituyó el Programa «Amor Joven» que desarrolló la Oficina de la Primera Dama, el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente y el Instituto Nacional de las Mujeres. Fue innovador por su enfoque, métodos de participación y enfrentamiento de polémicas nacionales.

El programa se enmarcó dentro del Plan de Solidaridad que desarrolló la Administración Rodríguez Echeverría (1988-2002), para mejorar la calidad de vida de las personas y las familias en situación de pobreza así como la formulación de una política nacional en educación para la sexualidad, orientada a niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de que les forme para la autonomía con responsabilidad, promueva relaciones de equidad entre los géneros y garantice la plena realización de sus derechos, conforme con la legislación nacional. Su marco organizativo, contempló la acción intersectorial y la regionali-

8 También se contemplan en el plan referido a la pobreza de la actual administración.

zación en concordancia con los paradigmas avanzados de las políticas orientadas a la juventud en el campo de la ciudadanía.

En ese contexto, la niñez y la adolescencia son sectores de la población de gran importancia, no sólo porque representan una tercera parte de la población total, sino también, por que son personas ante las cuales existe una obligatoriedad jurídica e institucional del Estado de satisfacer sus necesidades y demandas, en el marco del reconocimiento de su condición de sujetos de derechos políticos, sociales y económicos individuales y colectivos.⁹

El enfoque y los objetivos de este programa condujeron a un serio diferendo entre el Gobierno de la República con la Iglesia Católica Apostólica y Romana (Conferencia Episcopal), dificultando sustantivamente su desarrollo. Esta polémica fue, en el fondo, una confrontación de los enfoques subyacentes en los programas de juventud: el de ciudadanía plena y el de ciudadanía restrictiva. La polémica puso también de manifiesto que en el establecimiento de un programa de juventud a escala nacional no basta con que el programa satisfaga una necesidad sentida de la comunidad o intente resolver un problema nacional, ni que goce del respaldo del poder ejecutivo y de la mayor parte de la población, sino que es necesario tomar en consideración también los grupos de interés y de presión que históricamente han incidido en la vida nacional (Mora, 2000). Dicho proceso se acompañó de la iniciativa de insertar, en el Ministerio de Educación una Política de Sexualidad,¹⁰ cuya implantación se ha encontrado sujeta a las dificultades ya señaladas.

En este contexto persistieron los esfuerzos por modificar la institucionalidad a cargo de las políticas de juventud, con argumentos como el que hace en 1999, el propio MNJ (op. cit.):

Durante las últimas tres décadas, las políticas de juventud han ocupado un lugar secundario en el orden de las prioridades de acciones gubernamentales, no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el punto de vista de las asignaciones presupuestarias, las cuales aun cuando decrecido en términos reales y siempre han sido insuficientes, dada la magnitud de la población juvenil en el país [...] Esas políticas de juventud han mantenido un enfoque restringido, que se ha limitado a la oferta de actividades para el uso del tiempo libre, y al desarrollo de acciones de servicio voluntario...¹¹

9 Oficina de la Primera Dama (1999), Programas Amor Joven y Construyendo Oportunidades, San José, pp. 7-8.

10 Políticas de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana, aprobadas en junio del 2001, por el Consejo Superior de Educación.

11 Movimiento Nacional de Juventudes (1999): *Por una legislación juvenil*. San José, p. 2.

d) *Nueva institucionalidad y legislación en apoyo de una política pública de juventud*

Tras promover en diferentes ocasiones y llegar a la Asamblea Legislativa, con propuestas de creación de un Instituto de Juventud para desarrollar políticas de Estado en el campo de la juventud, la Comisión Especial de Asuntos de Juventud de dicha Asamblea (período 1998-2002), constituida por diputados jóvenes de diversos partidos, presentó la «Ley general de la persona joven».

En dicha ley se descartó la creación del Instituto y se propuso la creación de un Viceministro de la Juventud. Se derogaron las leyes referentes al MNJ y en su defecto se designó el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven.¹² Se instituyó un Sistema Nacional de Juventud y una Red Nacional Consultiva de la Juventud (*La Gaceta*, Diario Oficial, año CXXI, marzo del 2002). La ley fue aprobada en mayo del 2002, en los últimos días del gobierno del Presidente Miguel Angel Rodríguez y su implementación fue apoyada prontamente por el presidente Abel Pacheco, en los primeros días de su actual administración.

La ley define como personas jóvenes a aquellas cuya edad quede comprendida entre los 12 y los 35 años, «llámense adolescentes, jóvenes o adultos jóvenes; lo anterior sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan en beneficio de los niños y adolescentes». Reconoce al sujeto juvenil como actor social, con particularidad y heterogeneidad, especifica los derechos juveniles, los deberes del Estado, la coordinación de las instituciones y la creación de Comités Cantonales de Juventud.

La ley destaca entre sus principios, la importancia de la integralidad del desarrollo de la persona joven, la igualdad, equidad y solidaridad. Señala que «las políticas públicas reconocerán esas particularidades de acuerdo a la realidad étnico-cultural y de género». Considera que el desarrollo integral es un:

proceso por el cual la persona joven, mediante el efectivo ejercicio de sus derechos y el acceso democrático a las oportunidades que el Estado garantiza a través de las instituciones un adecuado desarrollo espiritual, social, afectivo, ético, cognoscitivo, físico, moral y material que la involucre a participar activamente en desarrollo de la vida nacional y en la identificación y solución de

12 El Consejo mantiene el presupuesto, los recursos humanos y la infraestructura física del MNJ.

los problemas que le afectan como grupo social y a la sociedad como un todo. Observa que las juventudes son un grupo social con necesidades propias por satisfacer, roles específicos por desempeñar y aportes por hacer a la sociedad, diferentes o complementarios a los de los adultos.

En la actualidad se encuentra nombrado el Viceministro de Juventud, adscrito al Ministerio de Juventud, Cultura y Deportes, que mantiene dicho nombre, pese a que todo lo correspondiente a Deportes, fue trasladado al Ministerio de Salud. El Viceministro de Juventud constituyó un amplio y diverso grupo técnico asesor con personas de la sociedad civil que tienen experiencia en la temática.

El Viceministro de Juventud preside la Junta Directiva del Consejo de la Persona Joven constituido por los ministros (o en su defecto, los correspondientes viceministros) de Educación Pública, Presidencia, Trabajo y Seguridad Social, la Ministra de la Condición de la Mujer o su representante, tres miembros de la Red Consultiva de la Persona Joven. Este Consejo cuenta con una Directora Ejecutiva que cumple también como Secretaría Técnica.

La Red Nacional Consultiva de la Persona Joven instaurada por la ley (y que se estableció durante el proceso de consulta planificado para la elaboración de la Política Pública de la Persona Joven), está constituida por jóvenes representantes de colegios públicos y privados, asociaciones de desarrollo comunal, comités cantonales de la persona joven, universidades públicas y privadas, instituciones para universitarias, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. Su finalidad será darles participación efectiva a los jóvenes del país en la formulación y aplicación de las políticas públicas que los afecten. Su instalación se efectuó a fines de mayo del 2003.

Después de elaborar el reglamento respectivo, las nuevas instancias han consensado dar prioridad al desarrollo de una Política Nacional de la Persona Joven apoyada en una amplia consulta a las juventudes de las diferentes regiones del país, entes gubernamentales y no gubernamentales, expertos y representantes políticos para culminar con la aprobación de la Política por la Asamblea Nacional de la Red, tal como lo especifica la Ley General de la Persona Joven. Se ha gestionado con éxito, ante el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el apoyo requerido para el cumplimiento de estos objetivos.

Los primeros pasos en la construcción de la Política fueron un diagnóstico de la situación de las personas entre 12 y 35 años en Costa Rica y un diagnóstico institucional que reflejara los enfoques, capaci-

dades y áreas de acción de las numerosas instituciones pertinentes en el país. A partir de ello, y en consulta con los miembros de la Junta Directiva del Consejo, se elaboró un documento preliminar de la Política que está siendo sometido a consulta de expertos, Organismos No Gubernamentales, funcionarios claves de sectores públicos y jóvenes de diversas regiones y grupos culturales. Con los insumos recogidos se hará la versión del documento de Política que será sometido a aprobación por la Asamblea de la Red, para luego dar paso a la elaboración del Plan de Acción.

6. LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN NICARAGUA

En la pasada administración se presentaron diversas iniciativas de importancia. Una de ellas fue el proyecto de ley orientado a crear el Ministerio de la Familia, el cual sería responsable de la formulación de políticas para la niñez, la juventud, la mujer y la tercera edad. La polémica se suscitó en torno a la inconveniencia de fundir problemáticas tan diferenciadas como la de género, niñez, tercera edad y juventud, en una única institución. Más aún, el proyecto definido no establecía con claridad cuál sería el destino del Instituto de Juventud y Deporte; quedando su reestructuración como un tema a resolver en el futuro. Como se verá más adelante, el Instituto quedó incorporado entre los componentes de la nueva institucionalidad.

A partir del año 1999, la Presidencia, con el liderazgo decidido de su Secretaría de Acción Social (SAS),¹³ inició el proceso de formulación de la Política Nacional de Juventud. Paralelamente, la Asamblea Nacional y las organizaciones agrupadas en el Consejo de la Juventud de Nicaragua, promovieron la formulación y aprobación de la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, la que fue firmada y publicada por el Presidente de la República el 4 de julio del año 2001. Dicha ley institucionaliza y brinda un carácter de Estado a la política de juventud, la que debe elaborarse por el mandato expreso que contiene.

Dada la fuerte voluntad gubernamental de dar un salto de calidad en materia de desarrollo de políticas de juventud, adecuación del marco jurídico y transformación de la institucionalidad de juventud en el país, la elaboración de la política se inició antes que culminaran los

13 Existió hasta fines de la pasada administración (2001). En sus instalaciones funciona actualmente la Secretaría de la Juventud.

procesos que condujeron a la aprobación de la ley. Es así como la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud, fue presentada por la Secretaría de Acción Social para ser aprobada y publicada en diciembre del 2001, en los últimos días del mandato del Presidente Arnoldo Alemán.

La Secretaría de la Juventud de Nicaragua fue creada mediante el Decreto Presidencial en enero del año 2002, firmado por el Presidente Enrique Bolaños quien asumió su mandato apoyando la concreción de las iniciativas de la política de juventud. Dicho Decreto, a su vez, reglamenta del artículo 11 de la ley concerniente a la Organización y Funcionamiento del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, en el reglamento de la Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, aprobado mediante Decreto Presidencial en marzo del 2002, se definen atribuciones y responsabilidades en diversas áreas que competen a la política de juventud.

a) *El proceso de construcción de la política de juventud*

La elaboración de la política de juventud de Nicaragua contó con el apoyo de un consultor nacional especializado,¹⁴ contratado por la SAS. Estuvo a cargo de la Coordinación Técnica de la formulación y contó con la asesoría de una consultora internacional,¹⁵ en lo referente a la revisión técnica y conceptual así como la participación en la consulta final. Los aspectos fundamentales del proceso se desarrollaron en un semestre (junio a diciembre de 2001) culminando en diciembre de 2001 con el acto de oficialización de la *Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud*.

Como parte de la gestión desarrollada por el coordinador se destaca la participación establecida con las organizaciones juveniles, expertos que trabajan el tema juventud y la gestión de recursos financieros y técnicos ante el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Existió coordinación oficial entre la SAS y el FNUAP, para definir la naturaleza de la cooperación .

i) *El diagnóstico de la situación juvenil*. Se realizaron las coordinaciones necesarias a lo interno de las instituciones del Estado para solicitar la información estadística necesaria para el análisis de la

14 Eduardo Mangas Mairena. Agradecemos los datos de este apartado, los que fueron comunicados como una colaboración de dicho consultor.

15 Dina Krauskopf Roger.

situación de la juventud. De esta forma, la Secretaría de Acción Social elaboró, con el apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, un Análisis de Situación de la Juventud Nicaragüense entre los 18 y los 30 años cumplidos, que constituyó una importante base de la formulación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud. Una característica de dicho diagnóstico es que la información estadística que se presenta es de carácter oficial y pretende servir de referencia para los sectores gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en pro de la juventud nicaragüense.

ii) *El comité técnico interinstitucional*. Se constituyó un Comité Técnico Interinstitucional en el que estuvieron representadas 15 instituciones del Estado y 13 organizaciones juveniles y organismos no gubernamentales que trabajan con la juventud, dentro de las que se incluye el Consejo de la Juventud de Nicaragua, instancia de coordinación de organizaciones juveniles que aglutina a 54 organismos.

La SAS se encargó de elaborar propuestas, paso a paso, para la definición de su contenido, de conformidad a los criterios políticos del gobierno. Cada institución del Estado participante, así como las organizaciones de la sociedad civil y jóvenes que participan del comité, decidieron sus propios procedimientos para recoger los aportes al documento de política a lo interno de su organismo o sector. Esta metodología se utilizó hasta la aprobación de la versión final utilizada en los eventos de consulta de la política.¹⁶

iii) *La primera versión de la política*. El trabajo se acompañó de la correspondiente revisión y aprobación de parte del comité, iniciando con la aceptación del esquema de política y sucesivos borradores del documento. Los últimos borradores fueron remitidos a los miembros del gabinete social de gobierno para sus comentarios específicos. Todos se mantuvieron plenamente informados del proceso.

16 Las sesiones de trabajo del año 2001 estuvieron dirigidas exclusivamente a la revisión y aprobación de los avances en la formulación de la política. El procedimiento se detalla, dada la notable eficiencia que alcanzó. En cada reunión, las propuestas fueron entregadas en documento impreso y enviados en archivo word a través de email a las y los miembros del comité. Éstos a su vez tuvieron el compromiso de remitir sus comentarios —vía fax y email— debidamente justificados a más tardar siete días después de recibida la propuesta. Éstos eran incorporados en una nueva redacción la cual era enviada nuevamente vía email y en documento impreso a las y los miembros para su aprobación en la próxima reunión programada. En cada reunión del comité se presentó un consolidado de los aportes de los miembros en una matriz.

iv) *Eventos de consulta de política*. Aunque la política se estaba formulando con la participación de representantes de organizaciones juveniles, organismos no gubernamentales con programas dirigidos a jóvenes e instituciones del Estado vinculadas al área social, se consideró necesario trasladar el debate sobre el tema a un mayor número de sectores y a distintas zonas geográficas del país, las cuales generalmente se encuentran marginadas de procesos de esta naturaleza. La realización descentralizada de los eventos de consulta dio mayor legitimación del proceso de formulación de la política de juventud.

Por otra parte, en todos los eventos participaron, como parte del equipo ejecutor, miembros del comité, representantes del Consejo de la Juventud de Nicaragua, la Unión Nacional de Estudiantes de Nicaragua y una ONG con fuerte trabajo participativo juvenil.

El Foro Nacional de Consulta de la Política de Juventud auspiciado por la SAS se llevó a cabo en Managua y fue el último evento público para intercambiar sobre la propuesta de política antes de su redacción final y posterior presentación al gabinete social para su aprobación. A todas las personas invitadas (más de 100) se les remitió el Documento Borrador de Política. Asistieron representantes de organizaciones juveniles de diversas áreas temáticas, jóvenes de partidos políticos, organismos no gubernamentales que trabajan el tema juventud, especialistas en el tema, representantes de instituciones de gobiernos y medios de comunicación. Los insumos recibidos fueron incorporados a la versión final de la política.

b) *El enfoque de la política de juventud*

Se buscó formular una propuesta de política coherente con el marco de planificación nacional (otras políticas públicas) y con las necesidades y aspiraciones de la juventud nicaragüense. Tras el análisis de la situación juvenil, el documento reconoce un vacío institucional de acciones de política dirigidas a la población joven nicaragüense, considerada ésta como el grupo poblacional entre 18 y 30 años cumplidos. Por ello se consideró necesario incorporar referentes y acciones para el desarrollo integral de la juventud e incluirlas de manera transversal en la gestión gubernamental, adoptándolas como parte integral de las políticas públicas dirigidas al combate de la pobreza y a la democratización del país.

Se propone la superación de los problemas con un enfoque de equidad, género-inclusivo y basado en la comprensión de la diversidad

de condiciones, expresiones culturales y del potencial de los y las jóvenes para el desarrollo. Se reconoce que la política de juventud tanto en el proceso de su formulación como en su aplicación y seguimiento, involucra a la sociedad en su conjunto, pero se señala que la responsabilidad fundamental recae sobre el Estado, a través de las instituciones cuyos roles implican todas o algunas de las dimensiones establecidas en los fundamentos de esta política. La política queda definida en los siguientes términos:

La Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud (PNDIJ), es un instrumento que orientará las acciones a nivel gubernamental y procurará la coherencia con el sector no gubernamental, en función de principios, objetivos, componentes y estrategias que tienen por objeto ordenar y articular los paradigmas, los conocimientos y las capacidades técnicas, organizativas, económicas y financieras del Estado y la sociedad en general, para una mejor intervención sobre las causas determinantes de los problemas de la juventud nicaragüense y su modificación positiva, para favorecer su desarrollo en condiciones óptimas y sostenibles (p. v:2001).

En su visión de la juventud plantea:

La juventud no es simplemente un segmento de nuestra población. Tiene y puede ser protagonista importante de nuestro presente y merece ser sujeta de derechos y deberes en los aspectos económicos, políticos y sociales para aportar de manera efectiva al desarrollo económico humano sostenible del país. En este sentido, la creación de mayores espacios de participación de la juventud en los asuntos públicos merecen especial atención, siendo ésta una de las principales demandas y necesidades que clama la población joven nicaragüense.

La población joven representa una cantera potencial de recursos humanos para la transformación del país, siempre y cuando cuenten con acceso a niveles adecuados de educación, salud, oportunidades de empleo, recreación y espacios de participación, y en general condiciones apropiadas para su desarrollo integral.

Los grupos meta de la política quedan definidos de la siguiente forma:

Basado en las premisas antes expuestas y el reconocimiento de la situación social y económica de nuestra juventud y atendiendo las características particulares de los grupos que la conforman, las diversas condiciones que viven los hombres y las mujeres jóvenes, la juventud rural, la juventud trabajadora y desempleada, los y las jóvenes profesionales, las juventudes estudiantiles, los grupos indígenas y de ascendencia africana, los y las jóvenes en condición especial, entre otros, el Gobierno de la República diseña la presente Política para el Desarrollo Integral de la Juventud.

c) *Los lineamientos de la política*

Los lineamientos de política se reflejan en aquellos campos de acción que el gobierno definió como su prioridad para la promoción del desarrollo integral de la juventud con el reconocimiento que los problemas requieren del abordaje intersectorial.

Los componentes de la política son de dos tipos; los primeros se definen como transversales, es decir, los lineamientos abarcan a todos los sectores que atañen a la juventud nicaragüense; los segundos, definen lineamientos generales dirigidos a sectores específicos de la juventud. La política desarrolla los siguientes componentes: educación y capacitación; salud integral con énfasis en salud sexual y reproductiva; capacitación e inserción laboral; participación de la juventud; cultura; deportes; voluntariado y servicio juvenil; recreación; vivienda; medio ambiente; desarrollo de la juventud rural; la juventud en situación de desventaja; juventud indígena y de ancestría africana.

d) *Las estrategias*

En el capítulo de las estrategias, el documento de política señala acciones prioritarias para sustentar su implementación.

En relación a la generación de espacios institucionalizados se resuelve impulsar acciones tendientes a la creación de instancias de participación juvenil en el ámbito municipal; oficializar la instancia contraparte oficial de las organizaciones juveniles y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes; crear la Comisión Nacional de Juventud, instancia de carácter mixto gubernamental y no gubernamental y crear la Instancia Estatal de Juventud. Esta última se caracteriza por ser dependiente de la Presidencia de la República y es el ente rector que coordinará los esfuerzos del conjunto del Estado en materia de juventud. La rectoría implica la administración de la política y el acuerdo de la acción ejecutora con los organismos correspondientes. Dicho planteamiento se tradujo en la creación de la Secretaría de la Juventud.¹⁷

17 El decreto señala textualmente: «La Secretaría de la Juventud tiene las siguientes funciones:

Promover y ejecutar acciones que eleven la calidad de vida de los jóvenes nicaragüenses de acuerdo con la Política Nacional de Desarrollo.

Formular, coordinar y evaluar la política nacional para el desarrollo integral de la juventud en las instituciones del sector público.

Impulsar la incorporación de una perspectiva de juventud en todos los pro-

El documento destaca el requerimiento de formular y poner en práctica el Plan de Acción, establecer un Sistema de Monitoreo Participativo de Política,¹⁸ integrar el enfoque étnico y de género en las políticas públicas, instituciones y programas pertinentes.

e) *La Secretaría de la Juventud*

La Secretaría de la Juventud (SEJUVE) está adscrita a la Presidencia de la República, el secretario tiene rango de ministro. La Secretaría es la instancia ejecutiva de la Comisión Nacional de Juventud.

La Comisión Nacional de Juventud es el órgano de carácter interinstitucional e intersectorial para el control y correcto desarrollo e implementación de la Ley y Política Nacional de Juventud, así como sus correspondientes reglamentos y plan de acción.

El Consejo Asesor y Consultivo está definido en el Decreto Presidencial y constituido por un cuerpo de asesores técnicos y presidido por el Secretario de Juventud.

La SEJUVE cuenta con una Dirección Superior, la División General Administrativa Financiera, el Consejo Técnico de la Secretaría, la Dirección de Planificación y Políticas, la División de Cooperación Externa, la Dirección de Operaciones, la División de Comunicación, Relaciones Nacionales e Internacionales, la División de Evaluación y Seguimiento. En la actualidad la Secretaría de Juventud se encuentra abocada a la formulación del Plan de Acción que se someterá a un proceso de consulta, está ejecutando varios programas y preparando los proyectos correspondientes a un Observatorio de la Juventud y una Encuesta Nacional.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Hemos hecho un apretado y a la vez somero esbozo de algunos hitos en la construcción de las políticas de juventud en Centro-

gramas que desarrollen los Entes del Poder Ejecutivo, y que permita incorporar a los jóvenes al desarrollo del país.

Actuar como representante del Gobierno en materia de juventud, ante las Instituciones estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Poder Ejecutivo deba tener participación».

18 Se destaca que en este sistema de seguimiento y evaluación al cumplimiento de la política y su plan de acción, la información se encuentre desagregada por sexo, grupo étnico, asentamiento y origen étnico.

américa. Se han enunciado logros y desafíos que enmarcan el difícil camino de las políticas públicas de juventud para la inclusión del desarrollo juvenil en un marco de equidad, participación y transversalidad, así como un reconocimiento de la diversidad de condiciones, expresiones culturales y capacidades estratégicas de las juventudes.

Ello establece nuevos desafíos en el campo de los conocimientos y formación de capacidades para desarrollar propuestas transversales de políticas públicas de juventud que permeen las estructuras actuales, predominantemente sectoriales y excluyentes con un esquema de prioridades que refleje coherentemente una propuesta estructural con visión de país.

Las agendas de los países, al igual que toda la región latinoamericana, se han mantenido definida por las preocupaciones de carácter macroeconómico derivadas de la reestructuración económica en curso. Sin embargo, el recuento efectuado muestra que los últimos gobiernos, especialmente en los casos analizados en Costa Rica y Nicaragua han incrementado condiciones favorables a los avances de la situación juvenil.

En el plano de los aspectos que favorecen el impulso a la formulación de políticas públicas de juventud y una nueva perspectiva de los organismos correspondientes, aparecen algunos hechos compartidos en el contexto de ambos países entre los que podemos mencionar: los dos últimos gobiernos, tuvieron continuidad en cuanto a la filiación partidaria de las administraciones, han experimentado una disminución de la población rural, ha existido apertura a las modificaciones de paradigmas que involucran los desarrollos pertinentes a la Convención de los Derechos del Niño y los planteamientos de las Cumbres Iberoamericanas de Juventud, han contado con la presencia de cooperación internacional comprometida con el apoyo al desarrollo de políticas de juventud desde una perspectiva avanzada.

Las iniciativas estudiadas han explicitado una visión de las juventudes y de la necesidad de una política pública que se apoya en paradigmas que superan la visión de mera etapa preparatoria y de riesgo, pasando a enfatizar las capacidades ciudadanas, el aporte estratégico, la diversidad y equidad de las juventudes, las formas actuales de participación juvenil, el papel de la sociedad civil y la institucionalidad intersectorial. Esto se elabora de modo concordante al diseñar participativamente la consulta de la política y legitimar la interlocución sistemática con las juventudes a través de la creación de una nueva estructura para el organismo oficial de juventud, priorizando su

rol rector, para centrarse en resolver el difícil desafío de lograr las condiciones y estrategias para lograr la concreción de los procesos y metas involucradas.

Los avances analizados tratan de enfrentar los cambios de sus sociedades con una política pública de juventud que, como lo señala el documento nicaragüense, se define con visión compartida y estratégica, con lineamientos generales cuya realización es responsabilidad de las instituciones del Estado y la sociedad con sus diversas organizaciones y expresiones, para convertirse en el principal instrumento de referencia de las acciones dirigidas a la juventud, cuyo desarrollo pleno, constituye un componente básico para el desarrollo nacional.

SAN JOSÉ (COSTA RICA), OCTUBRE 2002

BIBLIOGRAFÍA

- BANGO, JULIO (1997): «Las políticas de juventud al final del milenio». Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).
- KAMEY-LICERIO CAMEY HUZ y MAYA-KAQCHIKEL (2000a): «La juventud guatemalteca». Guatemala: Red Latinoamericana de Juventud Rural (RELAJUR).
- y ——— (2000b): «La paz, la democracia y el desarrollo social de Guatemala». Guatemala: RELAJUR.
- KING, CARLOS (1995): «Políticas de juventud en América Latina. Diseño y evaluación. Informe de El Salvador». Madrid: OIJ.
- KRAUSKOPF, DINA (2000): *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. San José: UNFPA (2ª edición).
- ; NANCY PIEDRA Y SERGIO MUÑOZ (1996): «Programa de atención integral a la salud adolescente en Costa Rica: desarrollo, resultados y perspectiva». San José: OIJ.
- y MINOR MORA (1997): «Situación de los organismos de juventud en Centroamérica: análisis para su fortalecimiento institucional». Madrid: OIJ y Unión Europea.
- LABASTIDA, JULIO (1994): «Globalización, cultura y modernidad». *Reflexiones* N°19. San José: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.
- LECHNER, NORBERT (1998): «Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina». En: *Chile 97. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO.

- LIEBEL, MANFRED (1992): *Mala onda. La juventud popular en América Latina*. Managua: Ediciones Nicarao.
- MORA, MINOR (2000): «Modalidades de participación de la juventud en Costa Rica». Documento base presentado para el Taller 2000: Worldwide Workshop on Youth Involvement as a Strategy for Social, Economic and Democratic Development. San José: Ford Foundation.
- y SERGIO MUÑOZ (1995): «Las políticas de juventud en Costa Rica». San José: OIJ.
- MOVIMIENTO NACIONAL DE JUVENTUDES (2000): «Informe de Costa Rica para la Organización Iberoamericana de Juventud». San José: MNJ.
- (2002): «Oferta pública de juventud en Costa Rica». Programa DINO. San José: Fundación Ford, OIJ y Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- PNUD, Proyecto Estado de la Región (1999): «Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible». San José: PNUD.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Secretaría de Acción Social (2001): «Política nacional de desarrollo integral de la juventud». Managua: SAS.
- RODRÍGUEZ, JULIETA; CARLOS GARITA; MARCO DÍAZ; MYNOR SEQUEIRA y OSCAR VALVERDE (2002): «Bases programáticas. Programa atención integral a la adolescencia». San José: Caja Costarricense de Seguro Social.
- SMUTT, MARCELA y JENNY LISETTE MIRANDA (1998): *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: FLACSO y UNICEF.