

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“ANÁLISIS DEL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA DE LAS

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD 2000 – 2006”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con

mención en Gestión Pública

AUTORA

JESSICA JANET PRÍNCIPE ROJAS

ASESOR

MG. CECILIA ESPERANZA BELTRÁN VARILLAS

JURADO

CARLOS ALZA BARCO

MARIA ELENA SANCHEZ ZAMBRANO

LIMA – PERÚ

2018

DEDICATORIA

A mis padres que siempre me han acompañado e incentivado a seguir superándome en mi formación académica, a mi compañero de vida; Walter, por su paciencia y apoyo en las ausencias que requería la investigación, a mis hijos; Killa y Sebastián, los motores de vida para seguir creciendo profesionalmente.



RESUMEN

La presente investigación analiza el proceso de establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud en el Perú, en el período del 2000 al 2006, durante los gobiernos de Valentín Paniagua y de Alejandro Toledo. El estudio centra su análisis en la fase de agendación del ciclo de la política pública, fase donde se inicia la complejidad de toma de decisión para ascender en la agenda pública la problemática juvenil. Se explica a través del enfoque teórico de Jhon Kingdon sobre agendación y la generación de la “ventana de oportunidad”.

La tesis asume como hipótesis de trabajo que los factores como el contexto político y social, a inicios del año 2000 permitió evidenciar la problemática juvenil; la influencia de los actores públicos y privados, así como los emprendedores de políticas con sus intereses implícitos y explícitos; y la transferencia de políticas fueron determinantes en el proceso del establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud.

El estudio conceptualiza la política pública de juventudes como una serie de toma de decisiones entre el Estado y la sociedad y comprende tres hitos claves: la aprobación de la Ley 27802, Ley de creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU), la formulación y aprobación de los Lineamientos de Política Nacional de Juventudes: Una apuesta para transformar el futuro y el Plan Nacional de Juventud 2006 – 2011.

Concluye exponiendo que la agendación de las políticas públicas de juventud no trascendió a políticas de Estado, puesto que fue desactivado el CONAJU y los Lineamientos; así como el Plan Nacional de Juventud no fueron implementados por el gobierno entrante.

Agendación, Políticas Públicas de Juventud, Emprendedores de políticas.

ABSTRACT

This research analyzes the process of establishing the agenda of public youth policies in Peru, from 2000 to 2006, during the governments of Valentín Paniagua and Alejandro Toledo. The study focuses its analysis on the phase of *agendación* of the public policy cycle, phase where the complexity of decision making begins to promote the juvenile problematic in the public agenda. It is explained through the theoretical approach of Jhon Kingdon on scheduling and the generation of the "window of opportunity".

The thesis assumes as a working hypothesis that factors such as the political and social context, at the beginning of the year 2000, made it possible to highlight the juvenile problems; the influence of public and private actors, as well as policy entrepreneurs with their implicit and explicit interests; and the transfer of policies were decisive in the process of establishing the agenda of public youth policies.

The study conceptualizes the public policy of youth as a series of decision-making between the State and society and includes three key milestones: the approval of Law 27802, Law for the creation of the National Council of Youth (CONAJU), the formulation and approval of the National Youth Policy Guidelines: A commitment to transform the future and the National Youth Plan 2006 - 2011.

Concludes by stating that the agenda of public youth policies didn't go beyond State policies, since the CONAJU and the Guidelines were deactivated; as well as the National Youth Plan were not implemented by the incoming government.

Words: *Agendation*, Public Youth Policies, Policy entrepreneurs.

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Resumen	ii
Índice	iii
Lista de Cuadros	iv
Lista de Gráficos	v
Introducción	9
 CAPÍTULO I	
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO CONCEPTUAL	17
1.1. Estado de la cuestión	17
1.2. Enfoque teórico	19
1.3. Marco Conceptual	26
 CAPÍTULO II	
CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL: VISIBILIZANDO LA PROBLEMÁTICA DE LOS JÓVENES	34
2.1. La corriente de Política	34
2.1.1. Transición hacia un gobierno democrático	35
2.1.2. Las movilizaciones estudiantiles	41
 CAPITULO III	
LOS ACTORES PÚBLICOS Y SOCIALES CLAVES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD	52
3.1. La corriente del problema	52

3.1.1. Estructurando el problema público de los jóvenes	53
3.1.2. Emprendedores de políticas de juventud	60
3.1.3. Los jóvenes a través de las organizaciones sociales	66
CAPITULO IV	
LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS EN MATERIA DE JUVENTUD	76
4.1. La corriente de políticas	76
4.2. Debate sobre las políticas públicas de juventud en Iberoamérica	82
4.3. La ventana de oportunidad: Creación del Consejo Nacional de la Juventud	
- CONAJU	86
Conclusiones	91
Referencias Bibliográficas	94
Anexos:	
1: Lista de entrevistados	103
2: Guía de entrevista	104



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Ejes de los Lineamientos de Políticas Públicas de Juventud	31
Cuadro 2: Proyectos Legislativos para la institucionalidad de las políticas de juventud en el Perú	58
Cuadro 3: Análisis de los actores para el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud	73
Cuadro 4: Experiencias Latinoamericanas de la Institucionalidad de las Políticas de Juventud	83



ÍNDICE DE GRÀFICOS:

Gráfico 1: Construyendo la agenda de las políticas públicas de juventud..... 15

Gráfico 2: Factores que influyen en el Establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud 2000 -200651



INTRODUCCIÓN

El estudio del establecimiento de la agenda de las políticas públicas cobra interés en el reconocimiento de la complejidad de las interacciones de los actores o tomadores de decisión para colocar en agenda un problema social. Las condiciones que deben confluir, como refiere Kingdon (1995), en el proceso de evidenciar el eslabonamiento que se produce entre el problema, las políticas predominantes en las etapas de decisión y la receptividad de política de los decisores de políticas son los que conllevaría a generar la “ventana de oportunidad” para que un problema social se establezca en la agenda pública.

La visibilización de una situación problemática social que se juzga en el entorno político y pasa hacer una problemática pública; éstas se desarrollan teniendo en cuenta, la misma manera que “las prácticas o funciones gerenciales (se presentan) como elementos dinámicos del proceso de construcción de las políticas públicas pues surgen de la interacción entre los diversos actores, las oportunidades que se presentan y el contexto socio económico y político” (Pressman1998: 38). Nuestro interés es conocer los factores que permitieron se establezca en la agenda las políticas públicas de juventud en el país, durante el período 2000 al 2006, a través de las teorías y enfoques que describan mejor el proceso.

A inicios del año 2000, los jóvenes en el país alcanzaban los 7 millones 536 mil peruanos entre las edades 15 y 29 años, representando el 28,7% de la población. Según las estadísticas ENDES: 2000, la situación de los jóvenes en los aspectos de salud, educación, trabajo, entre otros, era crítica. La tasa de desempleo era del 11,4%, frente al 5,6% de los no jóvenes desempleados. Es decir, de cada cinco jóvenes, uno no

estudiaba ni trabajaba, en cifras absolutas representaba a un millón trescientos cincuenta mil (1'350,000) jóvenes.

En educación, la tasa de analfabetismo para los jóvenes de 15 a 19 años era de 2,8%, mientras que para el grupo de 20 a 29 años correspondía al 4,0%, lo que en términos absolutos representaba aproximadamente a 240 mil jóvenes peruanos sin saber leer y escribir. Otro indicador que vulneraba al segmento joven, era la alta tasa de embarazo adolescente, según el INEI 2000; el 13% de las adolescentes entre 15 y 19 años ya era madre o estaba gestando por primera vez. Representando la mortalidad materna, en mujeres menores de 18 años de 2 a 5 veces más alta que en mujeres de 18 a 25 años.

El Estado había sostenido varios intentos de institucionalizar la política pública de juventudes pero ninguno concretado, hasta el período de análisis del presente estudio en los años 2000 al 2006. Un recuento, a medida de cronología sobre las principales acciones estatales podemos señalar, que en la década de los 80, el Senador Enrique Bernaldes (1983), con el Proyecto de Ley 1564/83-S, buscó la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INAJUV). “Dicho Proyecto de Ley fue actualizado en 1985, a través del Proyecto de Ley N° 26/85-S, el cual, obtuvo inicialmente un dictamen favorable pero luego fue devuelto a las Comisiones de Educación, de Justicia, de Deportes y de Economía para su revisión quedándose estancado” (Vélez, 2000; 3).

En 1985, se crea la Dirección de Juventudes, órgano dependiente de la Dirección General de Educación Extraescolar en el Ministerio de Educación. Esta dirección buscaba convertir en líderes comunitarios, a los jóvenes no involucrados en el estudio o el trabajo a partir de un servicio social profesional que brindaba carreras técnicas. Dicha iniciativa fue complementada, con la creación del Consejo de Promoción de Juventudes

(CPJ), en 1986, como espacio de debate y participación para los jóvenes del país. Este espacio duró 9 meses.

En 1991, se elabora el Programa Nacional de la Juventud y Población como parte del Plan Nacional de la Población 1991-1995 (constituida por R.M. N°046-91-PCM), a cargo del Consejo Nacional de la Población (CONAPO). El objetivo principal de ese programa era contribuir a mejorar la calidad de vida de la población nacional, incidiendo sobre todo en los sectores de menos ingresos. “El Programa nunca fue aprobado y tampoco llegó a implementarse porque tuvo dificultades de presupuesto, mostró debilidad institucional para la coordinación multisectorial de los programas y faltó decisión política” (MIMDES 2013: 12)

En 1998, con la creación de la Oficina de Juventud del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Social (PROMUDEH), hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, buscó institucionalizar las políticas públicas de juventudes pero el desbalance fue que contó con un equipo mínimo de profesionales y limitado presupuesto. Un aporte desde este espacio, fue la aprobación de los lineamientos de políticas públicas de juventud, al término del gobierno transitorio de Valentín Paniagua, a través del Decreto Supremo N° 018-2001-PROMUDEH, con fecha del 26 de julio del 2001.

A finales de la década de los 90 e inicios del año 2000, en un contexto convulsionado políticamente con la renuncia de Alberto Fujimori, y el inicio de un gobierno de transición con Valentín Paniagua, enmarcadas por las constantes movilizaciones estudiantiles, y las protestas ciudadanas, así como en el surgimiento del tejido social a través de las organizaciones sociales surgen factores importantes que permiten el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud en el Perú.

En la presente investigación abordaremos como pregunta principal ¿Cuáles fueron los factores que permitieron la agendación de las políticas públicas de juventud, durante el periodo 2000 al 2006? Buscando indagar cómo se construyó la agenda de las políticas públicas de juventud, evidenciada en la aprobación de tres instrumentos de política; la Ley de creación del Consejo Nacional de Juventud – CONAJU (Ley N° 27802), los Lineamientos de Política Nacional de Juventudes: Una apuesta para transformar el futuro (DS N° 061-2005-PCM), y el Plan Nacional de Juventudes 2006 -2011 (DS N° 038-2006-PCM).

El hilo conductor del estudio nos permite responder a las preguntas secundarias planteadas en la tesis: ¿Qué elementos surgieron en el contexto social y político del país para colocar en la agenda las políticas públicas de juventud?, teniendo en cuenta que su análisis permitirá visibilizar la problemática juvenil. Desde aquí se estudia, ¿De qué manera influyeron los actores públicos y sociales en el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud?, en torno a reconocer sus motivaciones implícitas y explícitas, así como reconocer a los emprendedores de políticas. Para finalmente indagar sobre ¿Existió transferencia de políticas para que se establezca en agenda las políticas públicas de juventud?, y reconocer si existió influencia de las políticas internacionales sobre la materia de juventud en el país.

La hipótesis de la investigación señala: “Los factores que influyeron en el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud fueron; el contexto social y político acontecido a inicios del siglo XXI, permitió evidenciar la problemática juvenil; la apuesta de intereses de los actores públicos como emprendedores de políticas y la influencia de la transferencia de políticas en el proceso del establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud”.

En el presente estudio afrontaremos el problema teórico de los limitados estudios en ciencias políticas sobre el establecimiento de la agenda. Teniendo en cuenta, la importancia de esta fase porque es el inicio de una cadena de decisiones complejas en la formulación de las políticas públicas. Desde el Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se han presentado tesis de pre grado y postgrado en Ciencia Política que abordan el proceso de agendación. De los cuales, ninguno aborda la temática sobre la agendación de las políticas públicas de juventud.

Para contribuir con los estudios sobre establecimiento de la agenda, la investigación buscará resarcir este vacío teórico, teniendo en cuenta lo planteado por Carlos Alza, Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, “el estudio del proceso del establecimiento de la agenda se encuentra seriamente limitado, en la medida en que los actores son descritos de forma sectorizada y no interactiva, sin profundizar en la identificación de las estrategias y respuestas que desarrollan frente a la intervención de sus contrincantes en el proceso decisional” (2014; 58-59).

Para el estudio utilizamos los enfoques temáticos del establecimiento de la agenda propuestos por Kingdon 1995, y Cobb y Elder 1972. En cuanto, a lo que se viene desarrollando en el plano académico del país se recurrirá a las investigaciones realizadas por Carlos Alza, quién ha escrito varios estudios de caso desde el análisis del proceso de agendación y las tesis de Cori Calixto Julia y Rodríguez Cuellar Javier, quienes abordan de manera argumentativa el proceso de establecimiento de agenda.

La delimitación temporal del estudio de caso sobre el establecimiento de agenda de las políticas públicas de juventud, se desarrolla en los años 2000 al 2006, porque en ese

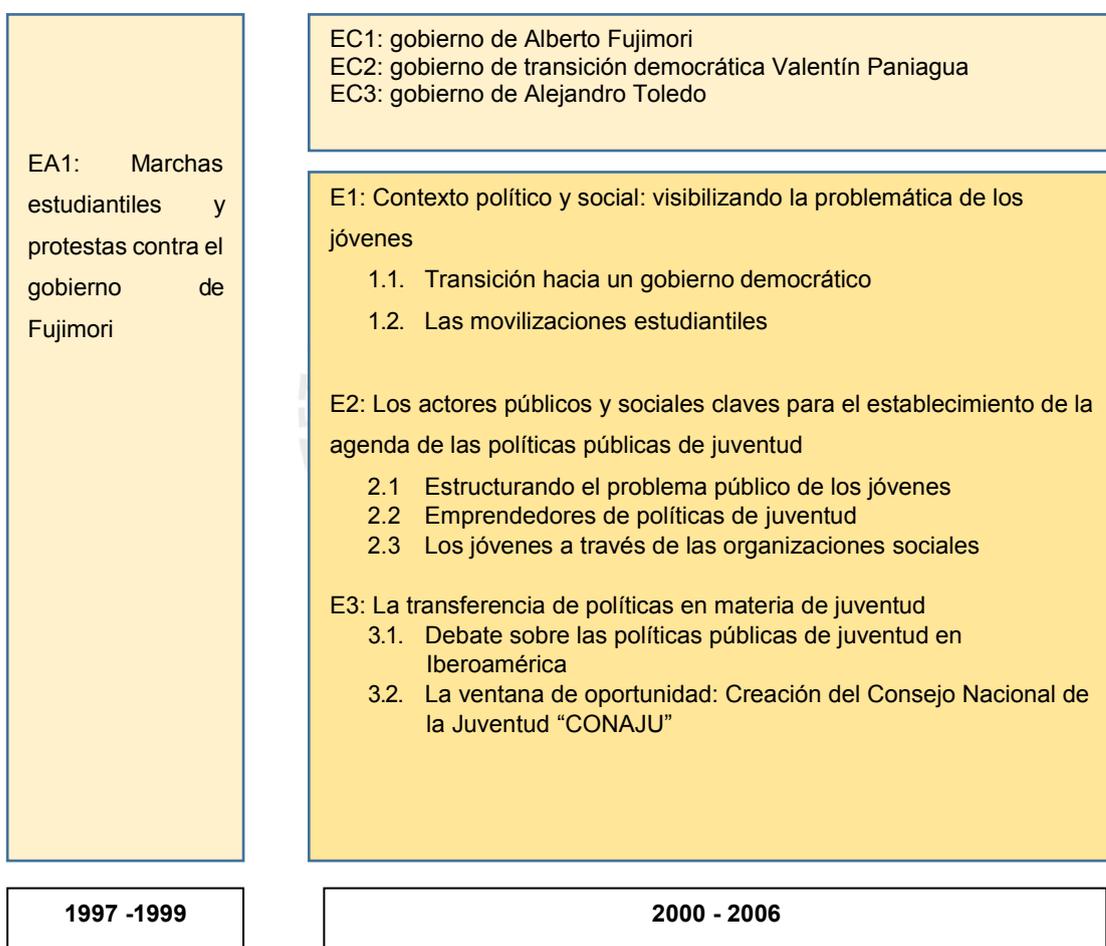
lapso de tiempo se generan los principales instrumentos de políticas que orientan el accionar del Estado en materia de juventud.

El primer hito coloca en agenda la problemática juvenil y crea el Consejo Nacional de Juventud –CONAJU, a través del Proyecto de Ley N° 27802, aprobada con fecha del 29 de julio del 2002. CONAJU, ente rector de las políticas públicas de juventud en el país, con rango ministerial y con voz en el Consejo de Ministros. El segundo hito corresponde a la formulación de los Lineamientos de Política Nacional de Juventudes 2003-2010, aprobado a través del D.S. N° 061-2005-PCM, con fecha del 7 de agosto del 2005. Finalmente el tercer hito comprende la aprobación del Plan Nacional de Juventudes 2006-2011, aprobado a través del D.S. N° 038-2006-PCM, con fecha del 3 de julio del 2006. Documento oficial que recoge las apuestas del Estado para resolver los principales problemas de los jóvenes.

La metodología empleada en la investigación es el estudio de caso, para lo cual utilizamos la propuesta de Barzelay y Cortázar (2004). El estudio se complejiza al plantear la descripción y análisis de un proceso acontecido hace más de 15 años, con la tarea difícil de contactar a los actores claves de dicho proceso. Conjuntamente hemos utilizado técnicas cualitativas como las entrevistas a profundidad y la exploración de fuentes de información secundaria, lo que nos ha permitido construir el proceso. Se realizaron once entrevistas a actores claves que tuvieron su intervención desde el aporte técnico; como especialistas en la temática de juventud, político desde quién encabezó la organización del CONAJU y participativo a través de los actores jóvenes que formaron parte del Consejo de Participación de la Juventud -CPJ. Las entrevistas se desarrollaron siguiendo el protocolo de consentimiento informado de la PUCP y fueron firmadas por todos los participantes.

A continuación presentamos la propuesta metodológica basada en Barzelay y Cortázar donde “se estructura la narración identificando los procesos del estudio en los distintos “eventos” que suceden en el tiempo” (2004: 28). Con una lógica de comprender los eventos suscitados en su contexto real, las interacciones de los actores, sus intereses implícitos y explícitos en el proceso, así como el contexto en el que se presentaron los hechos.

Gráfico 1: Construyendo la agenda de las políticas públicas de juventud



Fuente: Adaptación de Alza y Zambrano 2015

En el primer capítulo planteamos el estado de la cuestión sobre los estudios realizados en relación al establecimiento de agenda de las políticas públicas de juventud y el marco

teórico utilizado en la investigación, que incluye los modelos teóricos sobre la definición del establecimiento de agenda y la conceptualización de las políticas públicas de juventud, que tendremos en cuenta para el desarrollo del estudio.

En el segundo capítulo, abordamos el contexto social y político, como uno de los factores favorables para que visibilice la problemática juvenil y logre ascender a la agenda pública. Se describen las acciones desarrolladas como parte de la corriente de políticas; el proceso de transición democrática y las movilizaciones estudiantiles.

En el tercer capítulo estudiaremos sobre la influencia de los actores públicos, desde el rol que protagonizaron los políticos en el parlamento, así como en el ejecutivo y desde los partidos políticos. Se desarrolla un análisis de los intereses implícitos y explícitos y se logra identificar a los emprendedores de políticas que permitieron se establezca en agenda la política pública de juventud.

En el cuarto capítulo, hablaremos sobre la corriente de políticas a través de la transferencia o internacionalización de políticas en materia de juventud. Reconocer y analizar si existió esta transferencia en el proceso de agendación de las políticas públicas de juventud.

Como parte final realizamos algunas conclusiones a las que arribamos luego de realizar la investigación, como aporte a las ciencias políticas por el análisis del proceso decisional correspondiente al establecimiento de la agenda, y al estudio de las políticas públicas de juventud en el país, que ante las impresiones recogidas de los entrevistados, expertos en la temática debiera el Estado re-colocar en la agenda, puesto que actualmente los jóvenes alcanzan alrededor del 27% de la población, y continúan con las mismas problemáticas, siendo actores claves para el desarrollo del país.

CAPITULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1.1. Estado de la cuestión

En esta sección se resumirán las publicaciones de autores que han abordado el tema de juventud desde diferentes aristas. Si bien no se ha encontrado estudios que aborden la temática de la presente investigación, es útil conocer lo escrito sobre “juventud en el país”.

Teniendo en cuenta que la presente investigación plantea como problema teórico, los limitados estudios en ciencias políticas sobre el establecimiento de la agenda o agendación, como fase inicial del ciclo de las políticas públicas. Realizar el análisis de esta fase constituye un aporte a conocer cómo se construye la agenda gubernamental en el país, y de qué manera se tomaron las decisiones y cómo interactuaron los actores involucrados para lograr colocar en la agenda la problemática joven en el país.

Sobre la bibliografía revisada, no hemos encontrado estudios referidos al establecimiento de agenda de las políticas públicas de juventud, con esa rigidez y exactitud que pretende realizar la investigación pero sí hemos encontrado una serie de documentos que estudian la temática juvenil desde sus principales problemáticas, o estudios desarrollados a través de las movilizaciones estudiantiles, activismo juvenil, análisis de las organizaciones juveniles, entre otros ejes temáticos.

Una reciente investigación en el campo de las ciencias sociales desarrolla el análisis de la implementación de las políticas públicas de juventud en el Perú, durante el siglo XX. Luis Montoya (2016) titula su investigación “Juventudes, política y poder en el Perú”, donde indaga en las políticas dirigidas desde el Estado a las juventudes, con

énfasis en el período post transición a la democracia, centrándose en las políticas implementadas por Alejandro Toledo y Alan García. Desde esta investigación, busca evidenciar la relación directa del poder en las apuestas de las políticas públicas para los jóvenes.

Otra investigación sobre políticas de juventud es el libro titulado “Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú”, elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, en cooperación con la Secretaría Nacional de la Juventud del Perú (SENAJU), actual ente rector de las políticas de juventud. Es un informe que aborda la situación de la inclusión social y bienestar de los jóvenes, desde el estudio de las dimensiones de empleo, educación, salud, y participación ciudadana. Asimismo, realiza una crítica sobre las últimas acciones realizadas en políticas de juventud, propone una serie de desafíos que enfrenta el joven y finaliza recomendando fortalecer la débil institucionalidad en materia de las políticas públicas de juventud en el país.

Desde el campo de estudios sociológicos tenemos varias investigaciones, una de ellas es “Contrajuventud” de Sandro Venturo, que realiza un análisis sobre las percepciones de los jóvenes en su relación con la sociedad, otra es “La Universidad y el Joven”, de Jorge Chávez Granadino, que desarrolla un estudio sobre la percepción del joven universitario en la época de inacción en 1997. Otro estudio realizado por el Centro Latinoamericano sobre la Juventud (CELAJU) elaborado por Sandro Macassi en el año 2005 sobre “Movimientos Juveniles”, nos propone un análisis comparativo sobre los jóvenes a través de las organizaciones juveniles, su accionar desde estos espacios y su percepción frente a la realidad. Estas investigaciones aportan al análisis sobre el contexto social de los jóvenes en el tiempo de estudio.

Finalmente, podemos encontrar artículos sobre las políticas de juventud, centrándose en la constitución del CONAJU, y el rol de la participación del Estado y los jóvenes que integraron a este espacio, así como artículos de opinión sobre la desactivación del ente rector y la creación del SENAJU. Artículos desarrollados por investigadores y especialistas reconocidos en la temática de juventud como Luis Montoya, Liliana La Rosa, Luis Fernán Cisneros, Luis Vélez Huatay, Marco Bazán, entre otros, llamados *juvenólogos* en el país.

1.2. Enfoque teórico

Desde el análisis de las políticas públicas se han desarrollado teorías y enfoques para realizar estudios de las distintas fases de la formulación de las políticas públicas con un enfoque racional que permita facilitar el estudio de los procesos e interacciones que se establecen entre los diversos actores. Parsons plantea “(...) el marco dominante de análisis de las políticas públicas, la toma racional de decisiones, el ciclo de las políticas públicas o enfoque “por etapas” sigue siendo la base tanto del análisis del proceso de las políticas públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas” (2007: 111)

Teniendo presente a varios críticos que sostienen “que el mundo real es mucho más complicado y que no se define a partir de pasos, etapas o ciclos nítidos y puros (...) presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto” (Sabatier y Jenkins-Smith (1993:1-4 113). De igual manera, se ve por conveniente adoptar el enfoque racional para el presente estudio que nos permita dilucidar algunos hechos relevantes propios de la naturaleza de las políticas públicas.

En cuanto al enfoque del establecimiento de agenda tomamos el planteamiento de Cobb y Elder—en el que se considera el texto fundacional de agenda-setting “por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (1972: 77). De la misma manera Kingdon señala, “la agenda política puede ser entendida como el listado de temas o problemas atendidos en un momento determinado, por los funcionarios del Estado y por aquellas fueras del gobierno, pero estrechamente asociadas a éste” (2003: 3).

Es importante entender que no todos los problemas se pueden resolver porque siempre son limitados los recursos y el tiempo para resolverlos pero además los gobiernos priorizan las políticas según sus intereses y postura política. Por otro lado, es importante entender que “cuando un problema se incluye en la agenda no hay garantía de que sea resuelto, sólo que ha pasado de ser un problema social a ser un asunto público, susceptible de la atención del gobierno” (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 93)

En algunos estudios realizados sobre el establecimiento de la agenda, como el caso especial de la concesión de los establecimientos penitenciarios, se concluye que “se consideró el hacinamiento penitenciario como un problema público y existió viabilidad técnica para implementarla según los estudios realizados, sin embargo no se contó con el respaldo político y presupuestario necesario” (Cori 2011: 71) Situación distinta que se generó en torno a la problemática juvenil, como veremos en el desarrollo del estudio.

La presente investigación desarrollará la definición de establecimiento de la agenda, desde el planteamiento de Alza, que señala “(...) se trata del proceso de formación de

la agenda, de cómo, quién, cuándo y por qué se va definiendo una lista de temas. Se muestra el proceso en un tiempo y espacio determinado, definido principalmente por prácticas que van ocurriendo de manera, a veces sistemática, y otras desarticuladas, y que el analista va reconstruyendo como categoría analítica” (Majone 1997: 57).

Teniendo como referencia el enfoque de Kingdon que nos señala como interrogantes “¿por qué dichos tomadores de decisión prestan atención a un asunto y no a otro?, y ¿por qué dichos asuntos adquieren un protagonismo que genera cambios en las agendas políticas a lo largo del tiempo? La hipótesis de Kingdon plantea que un asunto tiene más probabilidades de lograr un lugar en la agenda cuando las corrientes de los problemas, las alternativas y las oportunidades políticas se intersectan en momentos particulares” (2003: 173)

A la intercepción de las corrientes se le denomina “ventana de oportunidad” porque es la oportunidad de resolver un problema social convertido en público a través de políticas públicas para lo cual se ha generado una serie de toma de decisiones en el plano político. Como señala Alza “el enganche de una serie de eventos políticos, de evidencia del problema y de cambios en las políticas” (2004: 57)

Los elementos que van a generar el espacio para la atención del problema, es señalado por “*la corriente de los problema* que está compuesta por aquellos problemas en los que se concentra la atención de los formuladores de las políticas gubernamentales, a diferencia de aquellos problemas que deciden pasar por alto” (citado en Parsons 2007: 222). Para ello se debe tener en cuenta: el rol de los indicadores, los eventos focalizadores y la retroalimentación.

En la corriente de problema, los indicadores nos permiten conocer la magnitud del problema jugando un rol activo “los medios de comunicación, la opinión pública, los datos estadísticos, los estudios especiales y las investigaciones, mediante los cuales los funcionarios toman conocimiento de la situación” (Alza 2004: 57), asimismo, los eventos focalizadores como sucesos que se presentan de manera circunstancial como los desastres, crisis, experiencias personales o un símbolo poderoso logran un efecto transcendental si además está acompañado de un indicador sobre el problema, una percepción pre existente o por una combinación con otros elementos similares. Por último, la retroalimentación que se recibe sobre el funcionamiento de los programas, contribuye a esta corriente porque brinda una serie de alternativas que deberán ser juzgadas en lo político sobre el problema.

Desde esta corriente se analizará ciertos factores que contribuyeron a llamar la atención de los funcionarios para que sea considerado en la agenda pública. Teniendo en cuenta que el análisis de esta corriente se verá influenciada por “la relevancia de los procesos argumentativos, retóricos, como parte de las prácticas y estrategias concretas de los actores para estructurar problemas” (Alza 2004: 57)

En cuanto a la corriente de política, opera de manera independiente a las otras corrientes. Los eventos políticos fluyen con su propia dinámica y sus propias reglas. “Los procesos en la esfera política son elementos establecedores de la agenda” (Kingdon 2003: 174) El cambio de gestión del gobierno permite ascender nuevos problemas, así como bloquear otros que no estén dentro de sus propuestas políticas o de sus intereses. Al respecto, “la combinación del clima político y las elecciones son un elemento establecedor de la agenda más poderoso que los intereses organizados” (Alza 2004:57).

Es desde esta corriente que se considera un escenario perfecto para los procesos de agendación “un contexto de débil institucionalidad y la casi inexistente participación de los partidos políticos como generadores de cuadros con experiencia en el quehacer del Estado” De la misma manera, este escenario enfatiza en “la relevancia de los contextos y las estructuras del sistema político como factores para el surgimiento de los emprendedores de políticas” (Alza 2004:71)

La corriente de política, es el espacio en que se logran consensos mediante la negociación entre los emprendedores de políticas donde se aporta con recursos, se moviliza a funcionarios o se genera compromiso con posiciones ideales que les permitirá tener mayor aceptación para lograr colocar o establecer en la agenda pública el problema. Pero además este espacio nos permite conocer los juegos políticos que se desarrollan en el debate público para ascender un problema invisibilizado en la agenda pública.

Según Kingdon nos referimos a los emprendedores de políticas “[...] se muestran dispuestos a invertir sus recursos –tiempo, energía, reputación, dinero- para promover una posición esperando un retorno en el futuro en forma de beneficios materiales, propositivos o solidarios [...] Pueden encontrarse en diferentes lugares” (2003: 179). Alza precisa la definición indicando que “los emprendedores de políticas son agentes interesados en posicionar un tema en agenda y mover los recursos necesarios para lograrlo, tanto personal y del grupo que representan, como del Estado” (2014: 63).

Asimismo, Kingdon señala que “los emprendedores de políticas pueden participar como actores visibles u ocultos, en su calidad de funcionarios, servidores públicos, lobistas, académicos o periodistas, para impulsar sus preocupaciones acerca de ciertos problemas en la agenda, presionando por una determinada forma de definirlos,

ablandan el terreno para sus alternativas de solución favoritas y promueven el enganche de corrientes” (Citado en Cori 2010: 62-63). Éstos se caracterizan por cierto accionar hábil y estratégico, destacando su capacidad de influenciar entre los actores para formar aliados y negociar o en todo caso lograr consensos.

Con respecto a la corriente de políticas públicas debemos tener presente que Kingdon la conceptualiza como “una sopa primavera” señalando:

“Las ideas están flotando, se confrontan entre sí y se combinan. La sopa cambia en un proceso de selección natural, supervivencia, desaparición y recombinación. En esta sopa algunas ideas flotan hasta la superficie de la agenda y otras se quedan en el fondo. El entorno en el que la sopa chapotea está formado por comunidades [de] políticas públicas (especialistas en ciertos temas)” (Parsons 2007: 222)

Esta corriente según Alza, “se desarrolla un orden a través de criterios como la viabilidad técnica, la congruencia con los valores de los miembros de la comunidad, la anticipación de restricciones, la aceptación pública y de los políticos. Es necesario contar con estos criterios que permiten hacer viables las políticas pero además que le brinden sostenibilidad para que puedan resolverse los problemas públicos debido que para ello se requiere no sólo la inversión de tiempo sino de recursos que respondan a la política pública” (2004: 57).

La propuesta de Kingdon plantea la confluencia de tres corrientes en el análisis del establecimiento de la agenda para lo cual surge la “ventana de oportunidad” que será la oportunidad anhelada para colocar la temática en la agenda pública, y esto se presenta en los siguientes términos: “En tiempos de crisis, la corriente política, la

corriente de las políticas públicas y la corriente de los problemas confluyen: Se reconoce un problema, se desarrolla y dispone una solución en la comunidad de políticas públicas, un cambio político hace propicio el viraje en las mismas y las limitaciones posibles no son tan graves” (Kingdon 1984: 174)

Otro de los factores que contribuye al establecimiento de la agenda de los problemas dependerá del grado de institucionalización existente, es decir; “la apertura y el cierre de [las] ventanas están estrechamente ligados con la dinámica y el nivel de institucionalización presente en determinada sociedad. Así donde exista una mayor institucionalización la apertura de la ventana será más frecuente, que en aquellos casos en que el grado de institucionalización sea menor” (Howlett y Giest 2013: 18). En el periodo de estudio de la agendación de las políticas públicas de juventud se transcurre por un camino con débil institucionalidad y una crisis del sistema de partidos políticos, que aún se evidencia en el país.

John Kingdon (1995) propone “que en el proceso de establecimiento de una política pública, la ventana de oportunidad permite que los que abogan por un tema o alternativa empujen sus soluciones preferidas hacia la agenda y logren atraer la atención sobre los problemas que ellos consideran especiales. Es decir “Un problema urgente demanda atención, por ejemplo, y una propuesta de política es enganchada a dicho problema como solución. O un evento en la corriente política, como el cambio de administración, abre posibilidades para nuevas direcciones. En este momento las propuestas encajan con la filosofía de la nueva administración, saltan al primer plano y son enganchadas con el ya maduro clima político. De manera similar, los problemas que encajan son destacados, mientras que otros son dejados de lado” (1995: 201)

1.3. Marco Conceptual

Definir las políticas públicas de juventud requiere aproximarse a la conceptualización que se tiene sobre políticas públicas, entendida como “un flujo de interacciones y decisiones que implican el empleo de la autoridad pública con la finalidad de responder a situaciones consideradas problemas públicos, es decir situaciones problemáticas que exigen la acción del estado” (Cortázar 2004: 6). De la misma manera, Subirats nos propone una definición operacional:

“La política pública es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Subirats 1998: 36)

Las decisiones son los actos fundamentales de la política pública. Se toman decisiones desde que las autoridades con atribuciones -poder de decisión- se proponen definir el problema público. Este es el inicio de una serie de decisiones que deberán generarse en distintos ámbitos con la participación de múltiples actores, con distintos intereses, que a la vez pueden ser particulares o representativos y cada uno con algún grado de influencia. Lograr algunos consensos o coincidencias en la propuesta de las soluciones a los problemas será parte del establecimiento de la agenda, con lo cual se inicia la formulación de la política pública.

Por ende, la toma de decisiones son procesos dinámicos que no termina en el momento en que se decide establecer en la agenda un problema público sino todo lo contrario, es ahí que empieza. Para definir el propósito de la política pública se requiere definir el problema público, así como una serie de alternativas para su solución. Entonces tenemos a Parsons señalando que:

“Si se define la toma de decisiones como un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción, entonces la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y en el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de las políticas asignan valores. En ese sentido, la toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de las políticas públicas” (1997: 273).

Es en esta ratificación que la formulación de las políticas públicas es compleja y como lo señalamos no se produce de manera lineal, sino que las decisiones se traslapan y superponen, intervienen distintos actores con múltiples intereses y motivaciones que deberán consensuar para tomar una decisión sobre la resolución de un problema público.

Este preámbulo nos permite enfocarnos en la definición de las políticas públicas de juventud, resaltando la propuesta de Luis Fernán Cisneros que señala “son el marco político institucional que orienta la acción del Estado, en concordancia con la sociedad civil, respecto a la población joven del país, en el corto, mediano y largo plazo. Es propósito y apuesta política” (Cisneros 2009: 9). La toma de decisión que corresponde al Estado no debe estar desvinculado con la necesidad que exige la sociedad, y estas requieren plantearse en una temporalidad, con la finalidad de gestionarlas para la transformación de las realidades de los jóvenes.

Esta definición se enmarca en la necesidad de revelar que la toma de decisiones planteada por el Estado debe responder a las demandas de la sociedad, en este caso a la población joven en toda su diversidad territorial. La construcción de los procesos en los instrumentos de política requieren contar con mecanismos participativos para su difusión pero a la vez, para el recojo de opiniones en una construcción conjunta. Los intereses de quienes toman decisiones, en su lógica de legitimarlas como señala Majone:

“(…) en la política no basta nunca con la decisión, aunque sea una decisión correcta. Las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica. Tras la elección viene el proceso de justificación, explicación y persuasión. También los gobernantes actúan a menudo impulsados por influencias externas o por la fuerza de sus convicciones personales”. (2005, 19). Es interesante, entender que desde el establecimiento de la agenda, se resaltan las influencias de los actores que determinará cómo se diseñará la política pública, pero que no corresponde el análisis en el presente estudio.

Liliana La Rosa enfatiza “Las políticas públicas de juventudes son políticas de Estado, que suponen y exigen un diálogo interdisciplinario para el diseño y evaluación, la gestión intersectorial y multisectorial” (CISEPA-PUCP 2008: 34). Subraya la necesidad de gestionar las políticas públicas, de manera articulada con las distintas áreas en el aparato del Estado.

Finalmente, un concepto que consideramos relevante para el estudio será el que presenta el documento “Una apuesta para transformar el futuro: Lineamientos de Política de Juventud 2003-2010”, que nos indica:

“Las políticas de juventudes son un elemento estratégico de una visión de desarrollo sostenible basada en el manejo racional y equilibrado del ambiente, el fortalecimiento de las capacidades de las personas y de las comunidades, como capital humano y social, y en el ejercicio pleno de los deberes y derechos de todos los ciudadanos. Por lo tanto, las políticas de juventudes no son sólo las políticas de un sector poblacional sino parte integral de las políticas y las estrategias de mediano y largo plazo del Estado para el desarrollo sostenible del país y de sus regiones” (2005: 13).

Buscando generar un horizonte sobre las políticas públicas de juventud que requiere el país, se plantea una visión estratégica con una mirada integral reconociendo al joven peruano como actor principal para el desarrollo del país. Es necesario que se atienda con la prontitud que una generación requiere, estamos refiriéndonos a una población de alrededor del 27% de la población, segmento importante para la formulación de las políticas que deben mirar la diversidad de los jóvenes con sus potencialidades como país y desde sus regiones.

De esta manera podemos afirmar sobre el proceso de agendación de las políticas públicas de juventud, según refiere Alza “Yo creo que la aprobación de la ley fue el símbolo de que finalmente había una decisión Estatal. La agenda expresa una voluntad política de poner algo como prioritario e incorporar las decisiones pero no se va a visibilizar nada hasta que no haya una decisión tomada. La decisión puede ser la aprobación de la ley, pero puede ser anterior, de repente se aprobó el plan, se creó el proyecto, se creó la comisión. Cuando uno dice: ¿está en la agenda o no está en la agenda? Implica que hay una voluntad de hacer algo” (Entrevista 3)

Planteamos la delimitación temporal del estudio en el periodo del 2000 al 2006, porque fue una etapa donde se evidenciaron una serie de “tomas de decisiones”, desde el Estado, en coordinación con la sociedad civil para formular diversos instrumentos de políticas que permitió ingrese en agenda la problemática de juventud. Existen tres momentos o hitos claves que hacen su referencia y que permitirán el análisis del proceso de agendación de las políticas de juventud:

En el marco del proceso de transición democrática, con Valentín Paniagua se había evidenciado una demanda desde los jóvenes, quiénes habían sido protagonistas de marchas estudiantiles y protestas contra el gobierno de Fujimori. Generando grandes expectativas en los nuevos candidatos que se presentarían para la elección presidencial en el año 2001. Esta serie de discursos y propuestas estarían enmarcadas en decisiones políticas que se desarrollarán desde el espacio del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y los partidos políticos.

- **La Ley 27802, Ley de creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU).**
Luego de realizado el anuncio de creación de una instancia para los jóvenes en el primer mensaje presidencial del asunción, en el año 2001, por parte del Presidente Alejandro Toledo se presenta el anteproyecto de ley del Poder Ejecutivo, para luego confluir el debate en el Congreso de la República, a través de los proyectos de ley presentados por sus parlamentarios. La participación de la Comisión de Juventud y Deporte, impulsó un trabajo de consulta juvenil con aportes de técnicos de las diversas instancias del Estado que desarrollan programas focalizados a los jóvenes.

Con la concreción del Consejo Nacional de la Juventud, se contaba con el ente rector que tenía toda la potestad para formular políticas de juventud, y generar a

través de las coordinaciones interinstitucionales que permitiesen encaminar el accionar de las decisiones para resolver en tres ejes los problemas de los jóvenes.

- **La aprobación de los Lineamientos de las Políticas de Juventud.** Conformado el CONAJU se contaba con un equipo técnico en la Comisión Nacional de la Juventud (CNJ) que emprende la tarea de formular los lineamientos de políticas de juventud, que son las bases para desarrollar el Plan Nacional de la Juventud. Se requería actualizar el Decreto Supremo N° 018 del PROMUDEH 2001. Es decir desarrollar la conceptualización de las políticas de juventud en definición con el quehacer de las entidades gubernamentales. Para ello, se planteó realizar un proceso técnico, participativo y político.

En presentación en la Comisión de la Juventud y Deporte, Carmen Vegas señala la necesidad de realizar un trabajo en conjunto con la comisión, y realizar una primera fase recorriendo las 25 regiones del Perú, entre los meses de octubre a diciembre del 2003.

Los lineamientos plantea tres ejes articuladores: gobernanza, acceso y calidad y generación de oportunidades, con once lineamientos, los cuales se encuentran articulados con los principales planes nacionales, y dispositivos legales. Son los siguientes:

Cuadro 1: Ejes de los Lineamientos de Políticas Públicas de Juventud

GOBERNANZA

- a. Promover la participación de los jóvenes en el fortalecimiento del sistema democrático.
- b. Organizar y consolidar un sistema de políticas públicas de juventud.
- c. Promover una cultura de paz y seguridad ciudadana.

ACCESO Y CALIDAD

- a. Asegurar una educación de calidad para la ciudadanía y la inclusión.
- b. Reconocer y promover las culturas e identidades.
- c. Promover estilos de vida y entornos saludables.
- d. Promover el empleo digno y las capacidades productivas de los jóvenes.
- e. Generar y fortalecer capacidades, prácticas y relaciones ambientales sostenibles.

GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES

- a. Organizar un sistema de prevención y rehabilitación de jóvenes en conflicto con la ley.
- b. Promover la igualdad de oportunidades de los jóvenes con discapacidad.
- c. Fortalecer las capacidades de los jóvenes que viven en áreas rurales y comunidades nativas.

Fuente: Lineamientos de políticas públicas de juventud 2003 - 2006

Para lograr esta tarea, se convocó a organizaciones de jóvenes, expertos, instituciones públicas y privadas para recoger sus propuestas e incorporarlas en la elaboración participativa de los Lineamientos. Su elaboración tomó alrededor de dos años -algunos técnicos señalan que fue una debilidad demorarse tanto tiempo.

“Este esfuerzo significó escuchar la opinión de miles de ciudadanos de todas las regiones del Perú. Se consultó a funcionarios, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos regionales y representantes de la sociedad civil, a expertos y académicos nacionales y extranjeros, y a los propios representantes de los jóvenes” (Entrevista 5)

Estos espacios fueron aprovechados por los jóvenes representantes del Consejo de Participación de la Juventud (CPJ), para lo cual era necesario que se desarrollen las

consultas públicas a nivel nacional, en donde los interlocutores legitimen su participación con sus pares jóvenes, en cada sede de región.

Para este proceso se contó con el apoyo del Gobierno alemán a través de GTZ, de la cual se recibió la cooperación por un millón de dólares utilizables en 3 años. Asimismo, se sumó un asesor técnico principal para la ejecución de las actividades de la Comisión Nacional de la Juventud.

- **El Plan Nacional de la Juventud 2006 - 2011**, es aprobado por el D.S. N° 038-2006-PCM, con fecha 3 de julio del 2006, busca ser la principal herramienta de gestión que dispone el Estado para ordenar y articular la oferta concreta de servicios orientados hacia los jóvenes, con la finalidad que estos ciudadanos se conviertan en actores estratégicos para conducir los procesos de desarrollo nacional, regional y local.

En el 2005, ante la renuncia de Vegas Guerrero, asume como nuevo Presidente de la CNJ, Roberto Rojas Montes, quién provenía del partido de Perú Posible y con él, un nuevo equipo técnico que asumirá las responsabilidades de la institución. Ese año se termina de formular la propuesta del Plan Nacional de la Juventud, quedándose alrededor de un año en la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación.

Dichos documentos, en la actualidad forman parte del marco legal y jurídico existente en el país, que se mantiene vigente, pues han sido desarrollados en concordancia con los dispositivos normativos nacionales e internacionales que regulan los temas relacionados a las juventudes.

CAPITULO II: CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL: VISIBILIZANDO LA PROBLEMÁTICA DE LOS JÓVENES

2.1. La corriente de Política

En el análisis del establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventudes, debemos precisar que el surgimiento de las ventanas de oportunidad y el enganche de corrientes no se desarrollan de forma ordenada o lineal sino todo lo contrario impregnadas de mucho dinamismo. Esta perspectiva nos permitirá entender que el proceso de agendación de las políticas de juventudes, tendrá ese dinamismo y deberá ser contextualizada para su reconstrucción.

Desde el enfoque presentado por Kingdon para que la problemática de la juventud enganche con la corriente política, es clave la oportunidad política que se genera en el marco del proceso de transición del gobierno de Paniagua, quién debería conducir las elecciones democráticas, y reconstruir como señala Alza “la desdibujada institucionalidad democrática” (2014: 90) que había dejado el gobierno Fujimorista. De esta manera, la corriente política generada por el contexto político y social, será parte de los factores claves en evidenciar la problemática juvenil y a su vez permitirán ascenderla a problema público.

Kingdon sostiene que uno de los factores que determina si un tema entra o no en la agenda pública lo constituye la esfera política. En efecto, a inicios del año 2000 al 2002, el contexto social y político era inestable y bastante convulsionado. La débil institucionalidad en el Estado, así como la inexistente participación de los partidos políticos se sumarán a ese contexto como detonantes para que se visibilice la problemática juvenil.

2.1.1. Transición hacia un gobierno democrático

En la década de finales de los noventa e inicios del siglo XXI, los gobiernos establecidos en la región atravesaban similares realidades por la fórmula impuesta de sus gobernantes. La crisis política era inminente como reseña Bombarolo, en los diferentes escenarios que anunciaban la caída de varios gobiernos y la búsqueda de nuevos líderes para la reconstrucción de una sociedad democrática. Con respecto a lo sucedido relata:

“Resuenan aún los ecos de la estruendosa acción del Movimiento por la Ética en la Política, que a inicios de los noventa `destronó al cuestionado Fernando Collor en Brasil. En Ecuador, las protestas sociales derribaron a dos presidentes (Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad) entre los eneros de 1997 y 2000, y tienen en jaque a un tercero a inicios de 2002 (Gustavo Noboa). Una incontenible y espontánea revuelta popular entre julio y noviembre de 2000 acabó en Perú con los sueños imperiales de Alberto Fujimori tras 10 años en el poder. En Venezuela, la situación de Hugo Chávez es la parábola precisa de los sistemas democráticos regionales [...] a tres años de su llegada al poder, las revueltas populares se multiplican y asemejan a las que a inicios de los noventa expulsaron del gobierno venezolano a Carlos Andrés Pérez. Los ya famosos “cacerolazos” derribaron en la Argentina de fines de 2001 a dos gobiernos en menos de 10 días (Fernando de La Rúa y Alberto Rodríguez Saa), protestas producidas bajo el lema “*váyanse todos, son todos corruptos*”..., que no discriminaron entre partidos políticos e incluyeron en el descrédito a miembros del ejecutivo, del legislativo y del poder judicial. [...] la tendencia a la conformación de movimientos de participación espontánea se

refuerza y constituye uno de los procesos más dramáticos y a la vez más atractivos en la lenta construcción democrática regional” (Bomborolo 2002: 9)

Lo acontecido en la década de gobierno de Alberto Fujimori, deja claramente un resquebrajamiento del Estado que conllevó a una debacle política en el país. Si nos remontamos a los principales hechos concretados por Fujimori, podemos señalar que se inició con el autogolpe del 05 de abril del año 1992, que empezó a crear un régimen autocrático, con la aprobación de una nueva constitución en 1993, donde cambió las reglas de juego en el plano electoral incluyendo la reelección presidencial inmediata y reconfiguró el parlamento con la mayoría oficialista.

Para Paramio “el régimen de Fujimori es un excelente ejemplo de lo que O’Donnell llamó democracias delegativas, en la que los ciudadanos renuncian a controlar al mandatario y se limitan a plebiscitarlo electoralmente con su elección y reelección, mientras él desmantela todos los mecanismos de control horizontal al Gobierno, tanto manipulando a los tribunales como marginando o sometiendo al Parlamento, y en último término tratando de dividir o pulverizar a la oposición” (2002: 10). Situación que se evidenció en el régimen Fujimorista en la década que gobernó el país.

Es importante entender que en la región, las crisis producidas por la economía agravaban la situación política. Tanaka, nos señala que “Fujimori tuvo éxito por lograr estabilizar la economía y armar una coalición de intereses aprovechando esa legitimidad” (2001: 4) Las iniciales señales de recesión en 1997, afectará la legitimidad y el respaldo con el que contaba la ciudadanía.

Durante la transición democrática, resurge una preocupación creciente y renovada por la organización y movilización juvenil. “Lo que indica un cambio en relación a la

indiferencia respecto a la política supuestamente predominante en los noventa. Por otro lado, además anotamos que “el rechazo a la política o el desinterés no parecen ser actitudes previas en los jóvenes, sino que esas expresiones de alejamiento aparecerían más bien luego de tener alguna experiencia con el tiempo de política que tiene lugar en la Universidad” (Montoya 2014; 137)

Asumido el gobierno, Valentín Paniagua en noviembre del 2000 realizará un proceso de convocatoria a elecciones, donde los tres principales candidatos al sillón presidencial Alejandro Toledo, por el partido Perú Posible, Alan García por el APRA y Lourdes Flores por Unidad Nacional, tendrán un discurso que toma a los jóvenes como principales abanderados de la democracia, por lo cual generaran expectativas en el segmento de la población joven.

Montoya, investigador en temas de juventud señala en su investigación los discursos de los tres principales candidatos en la campaña política para las elecciones del año 2001:

“Tenemos al candidato Alejandro Toledo, quién era reconocido por el liderazgo encarnado en la lucha contra el gobierno de Alberto Fujimori, a través de la marcha de los cuatro suyos y lo que significó en términos políticos trascendental para el país. El candidato Alan García, con un discurso que señalaba su interés por mejorar el empleo de los jóvenes pero además incorporaba recursos como el hip hop con jóvenes rapeando en las presentaciones que tenía en campaña. Y la candidata Lourdes Flores, que no presentaba un discurso especial hacia los jóvenes pero si se encontraba rodeada en su trabajo político [de jóvenes] pero no transcendía una discurso para este segmento de la población” (Montoya 2016: 126)

En este contexto de contienda política, Jorge Chávez, nos cuenta que se promueven una serie de eventos que congregaban a los jóvenes para el debate con los políticos de diversos partidos. La institucionalidad de las políticas públicas de juventud requería escuchar la oferta de los políticos, además los jóvenes se encontraban con otra experiencia después de esos años de marchas, movilizaciones y protestas en las calles.

“Parte de la demanda de los jóvenes no sólo era hablar temas de juventud sino de país pero también de políticas que promovieran una nueva generación con mejores capacidades. Entre ellos y los partidos políticos que querían dar una oferta se empezaron a discutir [estos temas]. En el 2001, para la campaña política electoral, donde ganó Toledo, invitamos a varios políticos en el local de la Fundación Ebert. Cada semana teníamos a un partido político para que nos hablen sobre lo que tenían para la juventud y aquí aparece Raúl Diez Canseco que venía con su proyecto educativo de la universidad y que tenía una plataforma juvenil. Él había armado con los chicos de la Fundación Nauman, un modelo liberal de un Consejo Nacional de la Juventud. Cuando ganaron obviamente lo implementaron”. (Entrevista 1)

En los últimos años del gobierno de Fujimori se creó la Oficina de Juventud en la Gerencia de Desarrollo Humano en el PROMUDEH, en el año 1998, con el objetivo de promover programas para el desarrollo de la juventud, con un enfoque de género y priorizando al segmento en riesgo o vulnerable. Para ello, se contó con un equipo de 5 profesionales.

Desde este espacio se impulsó la formulación de los lineamientos de las políticas públicas de juventud en coordinación con una red de organizaciones sociales y

juveniles que trabajaban la temática. Con la designación de la nueva Ministra Susana Villarán (25 de noviembre del 2000) y el ingreso de un nuevo equipo al sector, se encarga al despacho de la Vice Ministra Elva Guerrero, realizar el seguimiento al documento, la cual sugiere realizar una consulta más amplia. Según Alza y Zambrano “Durante el gobierno de Fujimori, el PROMUDEH fue un espacio clientelar del fujimorismo, por lo que la desconfianza generada era válida” (2014: 91)

Sobre el tema Luis Vélez, técnico de la ex – Oficina de Juventud del PROMUDEH y ex - Asesor del Consejo de Participación de la Juventud del CONAJU recuerda:

“Entre 1997 y el 2000 hubo un cambio importante en el Perú. Un cambio de un giro de política. Se da el cierre del Congreso y se asume un gobierno temporal del Presidente Paniagua. Fue en este lapso donde estábamos bastante avanzados en la formulación de las políticas y teníamos que trascender. Pasar de la Ministra María Cuculiza a Susana Villarán, con una nueva gestión que pueda asumir un tema y lo pueda continuar [era complicado] En principio era formular políticas de Estado no políticas de gobierno; es decir que trascienda a los gobernantes. No era una tarea sencillo.” (Entrevista 2).

Después de tres largos años de consulta, el recojo de aportes y construcción de los lineamientos, a dos días de dejar el gobierno Paniagua, aprueba los Lineamientos de Política de Juventud, a través del D.S. N° 018-2001-PROMUDEH. Dicho documento servirá como marco de referencia para la institucionalidad de las políticas de juventud.

Las expectativas de la ciudadanía, luego de ganado las elecciones del año 2001 por Alejandro Toledo, líder de las marchas de los cuatro suyos, y en ese entonces, su rol fue reconocido como un actor importante en el retorno de la democracia del país, por

lo cual, los ciudadanos tendrán un interés realmente importante sobre lo que empezaría aconteciendo en su mandato. Bazán, ex asesor del Consejo de Participación de la Juventud y especialista en temas de juventud nos señala “Se dio la apertura a la democracia, post dictadura, post guerra y entonces había un jolgorio y creo que el gobierno de Toledo entiende bien la propuesta [creación del CONAJU] y lanza la propuesta” (Entrevista 4)

Será el 28 de julio del 2001, en la asunción del mandato presidencial que Alejandro Toledo, “cumpliendo con uno de los compromisos asumidos durante la campaña presidencial, anunció la entrega ante el Congreso del anteproyecto de ley que crea el Consejo Nacional de la Juventud, con rango de ministerio, y que dependería del Presidente de la República” (Congreso de la República Dictamen en minoría 2002: 8)

Este acto simbólico fue clave para los jóvenes como parte del reconocimiento al rol que cumplieron en la caída del gobierno Fujimorista. Toledo señala como estrategia en su gobierno una alianza a largo plazo con los jóvenes del Perú. No sólo el reconocimiento sino la apuesta por un fortalecimiento que permita mirar la problemática de los jóvenes pero además que su accionar sea reconocido para la construcción de un país democrático.

La existencia de un nuevo gobierno abre el camino para acercar a los jóvenes. Los actores políticos y sociales van a congregarse en la apuesta de crear una instancia que vele por los jóvenes. La oportunidad será la aprobación del proyecto de Ley 27802, que crea el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU), como ente rector con rango ministerial y con voz pero sin voto en la Presidencia del Consejo de Ministros.

2.1.2. Las movilizaciones estudiantiles

En las últimas décadas, las movilizaciones estudiantiles habían estado vinculadas al contexto político. Específicamente a través de las marchas universitarias siempre se habían convocado improntas luchas y clamores para lograr una democracia igualitaria en la sociedad peruana. La violencia política vivida por las fuerzas terroristas en el país dejaron cierto recelo para su accionar, por lo que tendrán que transcurrir unos años para volver enarbolar su voz de lucha, en esta ocasión contra el gobierno de Fujimori y teniendo como actores protagónicos a los jóvenes.

La intervención a las universidades públicas, con lo cual, se cerraron los centros federados, federaciones estudiantiles, y agrupaciones o representaciones estudiantiles hicieron que se perdiera el espacio de debate. Estos espacios de encuentro de los universitarios, a través de los cuales se vivía un grado de participación política y activismo estudiantil había quedado congelado envolviéndolos en una apatía juvenil.

“Esto debido, entre otros factores, al agotamiento de los sujetos políticos populistas (partidos, frentes, grupos culturales, movimientos artísticos, corrientes de iglesia, etc.) [...]. Sin embargo, también es cierto que esta quietud debe mucho a las consecuencias de la violencia política. El país vivió una polarización tal que todo aquello que fuera identificado como antisistema o contestatario corría el riesgo de ser acusado de senderista” (Macassi, 2002; 109). La intervención del Estado, respondió a los excesos cometidos por grupos terroristas infiltrados en las agrupaciones estudiantiles pero luego formarían parte del mecanismo de represión para evitar las agrupaciones políticas.

Un alto grado de presión por parte de la fuerza militar, y por otro lado, sendero, va a generar una desmotivación para formar parte de lo político, más aún participar de acciones políticas. Un largo tiempo transcurrió para entender que era necesario participar y manifestarse a través de diferentes acciones públicas que lograran movilizar a la ciudadanía. Desde su trabajo en las organizaciones sociales, Marco Bazán, especialista en temas de juventud recuerdo lo sucedido:

“Estábamos en plena dictadura. Entonces, tampoco los jóvenes querían saber nada de cualquier cosa que se les parezca a la política. Estaba quemado. La guerra interna se dedicó a quemar cualquier cosa que sonara política. Ya Sendero había arrinconado a cualquier joven que quería meterse en política si no se metía en la política de sendero no era político, ya era traidor. Y las fuerzas armadas tampoco respetaban a ninguna iniciativa de las juventudes al decir algo sobre el país porque si no ya era senderista. Entonces había grupos juveniles, barriales, deportivos, artísticos y parroquiales también pero no queriéndose meter en nada, de lo que estaba, ni como política partidaria ni como políticas públicas. Esas eran las tendencias que había” (Entrevistado 4)

La inacción de los jóvenes tenían sus serias justificaciones sobre los hechos acontecidos a nivel político en el país, se reconfigura esta situación y se enarbola la juventud en defensa de la democracia. En entrevista a Jorge Chávez, responsable de la investigación sobre “La Universidad y la Juventud” para Agenda Perú, trabajo que le permitió recorrer 25 universidades del país para recabar información con respecto a las percepciones, actitudes e imaginario del universitario, a mediados del año 1996, nos permite indagar sobre lo que estaba sucediendo con los jóvenes:

“Empecé a ingresar a las universidades públicas y privadas en todo el país; costa, sierra y selva. En estas universidades me encontraba a los jóvenes que no les interesaba mucho lo que se estaba viviendo. Igual a los adultos no les interesaba. Pero sí había jóvenes que sí querían hacer mejoras a los sistemas de gestión o de cómo se manejaban sus universidades. Centros federados, federaciones de estudiantes seguían operando una política no partidaria sino basada en una agenda programática” (Entrevista 1)

En los espacios partidarios también la apertura de incorporar o renovar los cuadros políticos brindándoles las oportunidades a los jóvenes para desarrollarse era negativa. La generación de ello, se va a permitir cuando se visibilice la fuerza de convocatoria que tendrían los jóvenes en las marchas que convocaron y participaron. Al respecto, Chávez indaga en una aproximación a los jóvenes partidarios donde el escenario era considerado como limitado:

“También ingresé a observar a los jóvenes de partidos. Una crisis muy dura. Los partidos y los líderes políticos golpeados pero su accionar no era democratizar o renovar [los cuadros políticos]. Los políticos mayores bloqueaban a esos jóvenes que querían ocupar esos espacios. Jóvenes entre 20 o 30 años que querían subir en su estructura organizativa eran impedidos. Sólo lo ocupaban los antiguos en los partidos. Este espacio era reducidísimo. Los jóvenes decían que si no es para cargar carteles no nos llaman o para llenar los locales o para hacer la logística” (Entrevista 1).

De la misma manera, con cierto grado de crítica Sandro Venturo, sociólogo y comunicador social nos plantea “En el sistema político la juventud sólo puede ganar una presencia relevante si esta presencia aparece subordinada [...] la juventud política

no es sino mano de obra barata para las campañas electorales y el principal indicador del malestar social en las coyunturas políticas determinantes” (2001: 13). Dos reflexiones importantes que van a marcar el accionar de los jóvenes desde las movilizaciones pero además del rol que se asumen forman parte en el sistema político.

En este contexto social y político, entendiendo como hechos que transcurren en la sociedad que comienza a verse afectada, es que se toma la decisión de formar parte activa. “La gente joven tanto de partido o como fuera del partido estaba buscando un espacio de figuración propia. En este contexto, recrudescen la actitud del gobierno. Los más políticos se dan cuenta que había un espacio y los menos políticos partidarios se dan cuenta que si no hacían algo pronto dentro del país estos hechos iban afectar su situación profesional” (Entrevista 1).

En el año 1997, la marcha del 05 de junio, donde los jóvenes universitarios invaden las calles, de manera multitudinaria. Sin pertenecer a partidos políticos o grupos gremiales, los estudiantes invadieron Lima, sólo con una característica común que era la indignación por lo que se vivía en el país. Chávez, recuerda la experiencia desde su participación:

“Cuando salieron a las calles. Yo también salí con ellos. Yo tenía 26 años. Nos encontramos con que había un montón de gente, más de lo que habíamos pensado. Si bien algunos grupos movían el tema. Pero se encontraron con que había un montón de grupos grandes. Jóvenes de partidos, jóvenes sin partido pero todos universitarios” (Entrevista 1) La movilización fue inimaginable entre los mismos participantes, puesto que la convocatoria se realizó entre grupos de amigos, y de manera individual. No había detrás ninguna convocatoria política

más que el rechazo y la indignación individual que se hacía colectiva a través de esta marcha.

Esta primera acción fue importante por lo significativo en términos sociales y políticos para el país. Escuchar la voz de protesta de los jóvenes despertaba interés en todos los ámbitos políticos, medios de comunicación, la opinión pública, la ciudadanía. “En una de las marchas más grandes de los últimos 20 años, los estudiantes recorrieron las calles de la ciudad hasta llegar a las puertas del Congreso, expresando abiertamente su descontento por determinadas acciones del gobierno y de algunos de sus miembros, poniendo énfasis en el rechazo a la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional” (Chávez 1999: 120)

Algo peculiar que se resaltaba de las movilizaciones estudiantiles era la participación de los jóvenes de las universidades privadas, pertenecientes a las clases media y alta. Esto demostraba que la situación política del país estaba escalando a todos los sectores y que su participación era prueba de ello, porque ya no sólo los hechos llegaban a los menos favorecidos económicamente, la inseguridad, la violencia, la inestabilidad marcaban el día a día.

Las movilizaciones estudiantiles se caracterizaron por no tener un líder que los convoque o represente. Todo lo contrario. Los tiempos difíciles de apatía los había convertido en desconfiados, además según la investigación de Chávez se menciona que los jóvenes calificaban a la política como una actividad corrupta: “La política es vista como una actividad dominada por la corrupción. Los políticos actúan con base en sus propios intereses y ambición, y no en representación de las necesidades e intereses de las demás personas” (1996-1997: 85). Por lo tanto, la desconfianza imperaba en las voces jóvenes.

“Los universitarios estaban comprometidos con realizar las marchas pero tenían un alto grado de desconfianza en los políticos y en sí en los partidos, por lo cual, también era un acuerdo que ninguno podría ser el vocero o líder del grupo. Era una participación conjunta a través de una Coordinadora donde todos tomaban conjuntamente las decisiones y organizaban la agenda. Nadie tenía que liderar porque sencillamente la desconfianza de que un joven sea el protagonista era concebido como oportunista” (Entrevista 1)

Desde estas acciones, el contexto social y político no sólo se volvió inestable sino que dejó de ser pasivo. A pesar de que la incredulidad hacia los partidos políticos y sus líderes, así como la desconfianza para sumarse algún grupo político por parte de los jóvenes eran poco efectivas en su afán de acercarlos pero no obstante los jóvenes asumieron un rol importante en los hechos que marcaron la salida del gobierno de Fujimori. Venturo nos comenta:

“Una bandera que estaba siendo enarbolada por lo jóvenes y para los jóvenes pero que no tenía líder alguno, que ante la incredulidad de los partidos políticos y de sus líderes no existía confianza para sumarse a las iniciativas. Era un descredito para los jóvenes, creer en algún político por lo cual no estarían dispuestos a colocarse alguna camiseta partidaria. Conjuntamente con las condiciones en las que los jóvenes han venido atravesando en términos de desigualdad y condiciones de violencia o inseguridad” (Venturo 2002: 69)

Sobre los ejes movilizadores de los jóvenes estudiantiles que convocaba con fuerza el lleno de las calles de Lima, de una manera muy crítica Alfredo Elejalde (1997) en su

artículo “La Marcha de los Estudiantes” afirma “Ninguno de estos grupos [refiriéndose a los estudiantes de los 80s] alcanzó nunca consenso tan amplio como estos jóvenes de los 90s que no se rebelan contra una doctrina política, ni siquiera con una política económica, sino contra la prepotencia y la impune violación del Estado de Derecho. Es decir, contra aquellos que mutilan los Derechos que la Ley, la Constitución y los Tratados Internacionales consagran” (citado en Venturo 2001: 119)

Los mensajes eran claros en las movilizaciones, las acciones y gestos durante las marchas representaban no sólo la enajenación de los jóvenes sino de los ciudadanos de todos a los que representaban. Si bien la posición que tomarían los líderes que surgieron será parte de una ausencia generacional de transferencia política en el país, aunado a lo que se vivía, el descontento y la desconfianza.

En su libro *Contrajuventud*, Venturo luego de realizar un recorrido por la trayectoria de las movilizaciones estudiantiles o universitarias reseña:

“Cuando el movimiento universitario influyó en la escena política nacional, lo hizo desde la protesta callejera o desde la provocación gestada en las aulas universitarias. Impactos efímeros que funcionaron, en realidad, como refuerzo a la presión que ejercieron, con mayor o menor éxito, las fuerzas antioligárquicas hasta mediados de la década de los sesenta. La relevancia histórica del movimiento estudiantil consistió en su capacidad para formar y lanzar a la arena política nuevas promociones de líderes políticos” (2001: 100). Es decir, el movimiento universitario era parte importante para la visibilización de cuadros políticos que luego ingresarán al sistema político peruano.

Al finalizar las movilizaciones estudiantiles, y con la aprobación de creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU), el espacio formado de participación de jóvenes exigía la aparición de nuevos cuadros políticos que luego formaran parte del escenario político nacional. En esa misma línea Alza, comenta:

“Un asunto muy importante en esa época era la urgencia y necesidad de nuevos rostros. Se querían nuevos rostros. El único que había aparecido era Toledo pero había una urgencia y la necesidad de nuestros rostros. La gente esperaba que de ahí [CONAJU] salga, nuevos técnicos, políticos y culturales. Pero nada de eso ocurrió” (Entrevista 4)

Claudio Zapata, señala que en el contexto político y social será más notorio la participación y demanda de los jóvenes:

“Si hay una conexión entre la visibilización de la protesta juvenil entre finales de la década de los 90, con la caída del régimen y la apertura de estos canales democráticos. En tanto se abrió una nueva etapa de vínculo con el ciudadano en el cual el Estado escuchaba o planteaba canales de participación al ciudadano. Fue el escenario en el cual, un conjunto de instituciones que comenzamos a trabajar con jóvenes o trabajábamos políticas de juventudes es que la aprovechamos para incorporar demandas de los jóvenes pero también la exigencia de una mirada hacia los jóvenes de parte del Estado a través de una institución con determinadas características. Yo siento que si hay un correlato y un vínculo entre todo ello pero fue porque las instituciones privadas que estábamos alrededor de ello lo vimos y aprovechamos el momento de apertura política para exigir determinadas condiciones. Yo creo que se logró” (Entrevista 7)

De la misma manera, se generaba movilizaciones juveniles en las principales ciudades del país, nos comenta Igor Camacho, ex miembro del Consejo de Participación de la Juventud (CPJ) donde fue un actor activo:

“En el año 2000 fue una etapa muy complicada por el cierre del decenio de Fujimori y la vuelta a la reelección. Si bien es cierto las movilizaciones en Lima eran muy fuerte también en provincias [Trujillo] había una movilización universitaria con las cuales se trabajaban y se salían haciendo marchas y se reivindicaban acciones en torno a la democracia. Las organizaciones juveniles participaban con los colectivos universitarios, que eran muy fuerte en su institución. Se hacían trabajo como defensa de derechos y democracia”
(Entrevista 9)

Es importante entender que las movilizaciones estudiantiles fueron un factor crucial en el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud, donde los acontecimientos surgidos por las marchas, protestas, muestras simbólicas, etc., pertenecientes a lo que considera Kingdon como eventos van a formar parte de la corriente política porque permitirá visibilizar las principales demandas de los jóvenes, y con ello, iniciar el análisis de la situación que atravesaban para que puedan ser atendidos como población vulnerable.

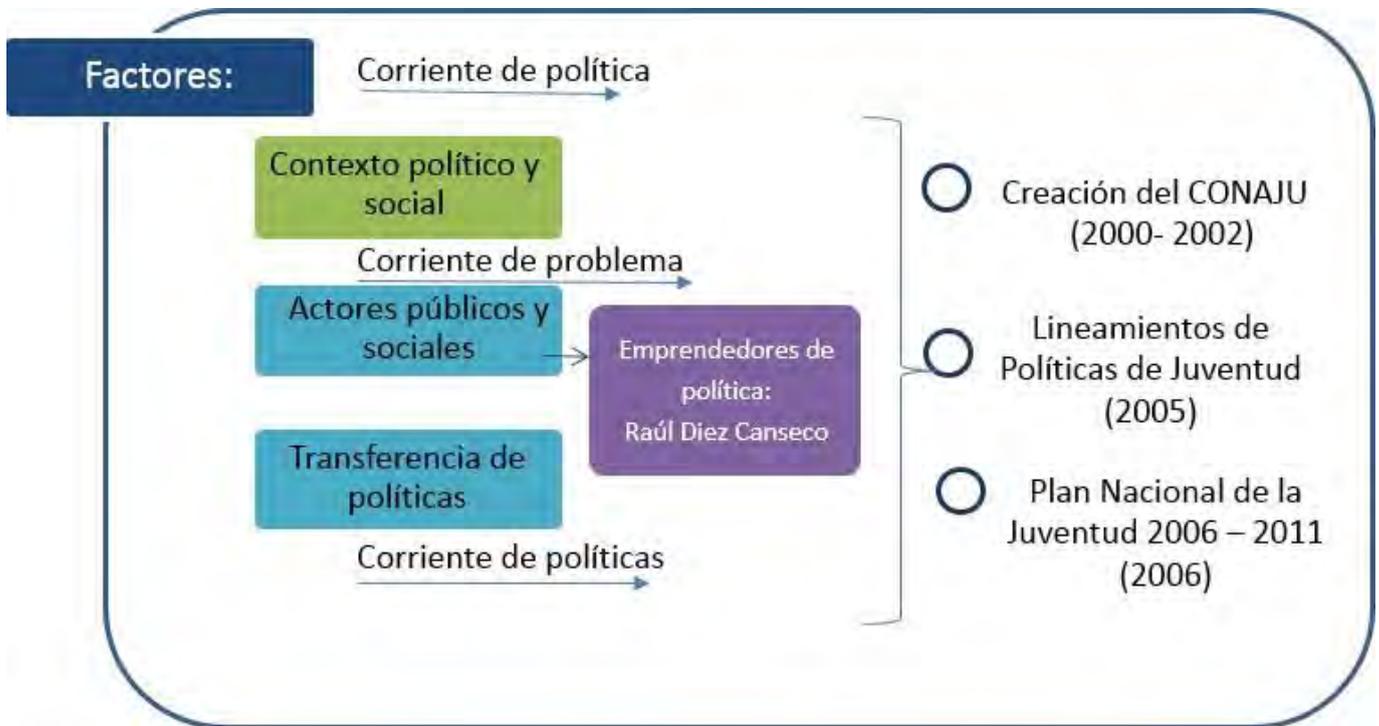
“Los procesos en la esfera política son elementos establecedores de la agenda”
(Kingdon 1993: 174) Los eventos políticos fluyen con su propia dinámica y sus propias reglas. El cambio de gestión en el proceso de transición democrática de Paniagua hacia Toledo, establece un escenario propicio en el reconocimiento del rol de los jóvenes en el país, por su accionar en las movilizaciones estudiantiles y con ello, la visibilización de sus problemas pero además de sus potencialidades.

La confluencia de todos los actores políticos que buscaban legitimar su posición, será liderada por el Presidente entrante, la decisión de institucionalizar la política pública a través de la creación de una instancia con rectoría en las políticas de juventudes será acompañada de las propuestas de ley que presentan los parlamentarios al congreso de la República, ni bien anunciado el anteproyecto del Poder Ejecutivo. Desde este espacio se inicia el debate para la estructuración del problema y las alternativas de solución que conforman la política pública de juventudes.

Es relevante señalar que para que un problema social, como el caso de los problemas acontecidos en los principales indicadores de salud, educación, trabajo, entre otros hacia la población joven se deberá tener en cuenta que su ingreso sea considerado como problema público. Los factores, en este caso del contexto político y social, permitieron que se reconozca el rol protagónico de los jóvenes en la recuperación de la democracia y evidenciar la necesidad de responder a sus principales demandas que permitieran generar mejores condiciones para su desarrollo.

Desde este espacio, la estructuración del problema será definido desde los diferentes actores que intervienen en el proceso, y forman parte del debate para que se concrete la agenda de las políticas públicas de juventud. En sus tres principales momentos o hitos que hemos considerado en la presente investigación.

Gráfico 2: Factores que influyen en el Establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud 2000 -2006



Fuente: Elaboración propia



CAPÍTULO III: LOS ACTORES PÚBLICOS Y SOCIALES CLAVES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

3.1. La corriente del problema

Para el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud se debe comprender que existen actores visibles y ocultos en el proceso de la toma de decisión, como menciona Kingdon, “la distinción será por la presión considerable y atención pública que tienen los primeros de los segundos, y es donde se incluye al presidente, el vicepresidente, los congresistas y, líderes de partidos. En el caso, de los participantes ocultos se encuentran los académicos, burócratas, organizaciones no gubernamentales, técnicos y organizaciones juveniles” (Kingdon 1995: 202)

La serie de decisiones y acciones que toman las autoridades o actores con poder de decisión. No necesariamente reúne el interés de todos los grupos. Si bien este proceso de interacciones e influencias permitirá ir tomando consensos en el proceso complejo de la formulación de las políticas públicas de juventud y en el reconocimiento del ejercicio de poder que tuvieron algunos líderes.

Al respecto, entender el rol crucial que ejercen los actores, en este mecanismo de negociación de poderes para lograr incorporar en la agenda un problema social, en este caso los problemas críticos que atravesaba la población joven, y cómo se logran construir los consensos sobre los diferentes aspectos.

Subirats señala “[...] Si bien es cierto que hay actores que intervienen más activamente que otros, todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo

al que la política pública pretende dar solución es considerado como un actor (al menos potencial) aunque (momentáneamente) pueda ser incapaz de emprender actividades concretas durante una o varias fases del proceso de intervención pública” (Subirats 1998: 50-51). En este grupo vamos a encontrar a la población juvenil, que no se encuentra organizada pero que se beneficiará con las políticas públicas que se generen.

Los actores políticos estuvieron conformados, en un primer momento por los candidatos a la Presidencia de la República como hemos señalado en el análisis del contexto político. Ellos manejaron algunos discursos donde proponían y ofrecían a los electores, en este caso a los jóvenes la creación de una instancia que vele por sus derechos y deberes. Un segundo momento, después de ganada las elecciones del año 2001, tanto desde la Presidencia de la República como del Congreso de la República se tendrán un abanico de propuestas legislativas respondiendo a esta demanda, en donde algunos parlamentarios buscaron ganar cierto liderazgo.

La decisión política estuvo dirigida por el Presidente Alejandro Toledo, en su mensaje a la nación del 28 de julio del 2001, donde al momento de entregar el proyecto de ley señala “No será posible enfrentar ninguno de esos desafíos sin la participación activa de los jóvenes del Perú, propongo una alianza a largo plazo con la juventud peruana, donde los jóvenes son activos protagonistas del cambio” (Congreso de la República- Dictamen en minoría 2002: 8)

3.1.1. Estructurando el problema público de los jóvenes

“Los problemas de política son “construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de

definiciones acerca de un problema, lo que está en juego no es solo la selección de los problemas sino también su definición” (Cobb y Elder 1993:79) Desde esta mirada se deberá tener en cuenta que los actores públicos y sociales generaron una serie de definiciones con la finalidad de responder a la problemática juvenil del país.

Entender que esta suma de opiniones, creencias, intereses, imaginarios sociales, así como los particulares como señala Alza, son los recursos con los que juegan los actores. Desde la apertura de debate que se genera entre los actores políticos se presentan ocho propuestas legislativas. Las decisiones que se comenzaban a formular desde el debate del Congreso de la República, y desde los distintos partidos políticos evidenciaban propuestas políticas en atención al segmento joven.

Una primera acción importante fue la creación de la Comisión Ordinaria de Juventud y Deporte, mediante Resolución Legislativa N° 001-2001-CR, de fecha 08 de agosto de 2001. Los proyectos presentados fueron del Partido Aprista Peruano (APRA) con el Proyecto de Ley 114/2001-CR y de la congresista Cecilia Tait perteneciente al Partido de Perú Posible con el Proyecto de Ley N°185/2001-CR, que señalaba la necesidad de crear una comisión que vea los temas de juventud.

La Comisión de Juventud y Deporte, según los artículos 34 y 35 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, en el año 2001, se constituye como grupo de trabajo multidisciplinario de congresistas que tenía como función principal: Estudiar y dictaminar los Proyectos de Ley puestos a su conocimiento, formular iniciativas legislativas referidas a temas o materias de su competencia; así como ejecutar acciones de seguimiento y fiscalización de las actividades y funciones que realizan los organismos o instituciones, relacionados a la

juventud, el deporte, la recreación, y absolver las consultas que formulen las instancias y organismos pertinentes.

La decisión marcaba un gesto importante para los jóvenes; por lo que se esperaba que el espacio pueda acoger las demandas de los jóvenes, y desde ahí promover mejoras a los principales problemas que afectaban al segmento. La comisión fue instalada en sesión el 15 de agosto del 2001, bajo la presidencia de Cecilia Tait Villacorta, perteneciente al partido oficialista de Perú Posible. La comisión duró sólo las legislaturas del periodo de gobierno del 2001 al 2006.

En el año 2000 y 2001 se publicaron diez proyectos legislativos. Dos de ellos, proponían la creación de la comisión de juventud y los otros ocho respondían a las iniciativas legislativas que buscaban crear una instancia gubernamental que ejerza el rol rector de las políticas públicas de juventud en el Perú. El interés no sólo se debía al reconocimiento que los jóvenes habían generado en su intervención para la democratización del país, generando en la opinión pública un sentir favorable y necesario para que se tome en cuenta a los jóvenes.

El interés político se relaciona con la generación de las propuestas legislativas de los Congresistas de la República. Todos los partidos estaban representados a través de sus legisladores se sintonizó con la demanda de los jóvenes planteando la necesidad de crear una instancia rectora de las políticas de juventud; fuese Ministerio, Instituto o Consejo. Una mirada desde estas propuestas legislativas permite reconocer como se pretende estructurar la definición del problema del joven.

En el caso del Proyecto de Ley N° 037/2001-CR, presentado por el Congresista Jhony Peralta Cruz del Partido Aprista Peruano (APRA), con fecha 20 de agosto del 2001,

planteó la creación del Instituto Nacional de Juventud (INJ) como Organismo Público Descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros. En su fundamentación ante la comisión señaló el congresista:

“El Instituto Nacional de la Juventud, tiene una acción descentralizada en armonía con el futuro regionalista, comprende todo el país y se constituirá en una instancia de coordinación de las políticas de la juventud dentro del Estado y con la sociedad en el ámbito regional, municipal y local; considerando un universo poblacional de 16 a 29 años, proyectados en un universo de 6'920,174 jóvenes” (2001: 1)

El Proyecto de Ley N° 431/2001-CR, del Congresista Luis Iberico Núñez del Partido del Frente Independiente Moralizador (FIM), de fecha 05 de setiembre del 2001, planteaba crear el Consejo Peruano de Promoción del Empleo y Desarrollo de la Juventud, poniendo énfasis en el problema del empleo.

“La difícil situación de la población joven se ve agravada frente a los elevados índices de desempleo y subempleo. Aunado a ello, existen escasos recursos del Estado para enfrentar este problema; constituyendo una prioridad nacional el apoyo a los jóvenes, para que tengan una buena formación profesional o técnica que les sirva para poder desenvolverse en el campo laboral, que dependerá de la preparación y capacitación que hayan recibido” (2001: 1) Enfatiza en el eje de la propuesta legislativa como mejorar el número de empleos juveniles y la capacidad de autoempleo y subsistencia de los jóvenes.

La iniciativa legislativa presentada por el Congresista Wilmer Rengifo del Partido de Perú Posible, del partido oficialista, señala el Proyecto de Ley 602/2001-CR, planteaba

la Ley de organización y funciones del Ministerio de la Juventud. Este proyecto fue retirado por su autor el mismo día de su presentación. Luego presentó el Proyecto de Ley N° 612/2001-CR, que proponía la “Ley General de Juventudes”, con fecha del 17 de setiembre, con el objetivo de establecer el marco normativo que oriente las acciones del Estado y de la sociedad en materia de políticas de juventud.

“Resaltó que la propuesta legislativa contempla políticas de juventud que deben ser políticas dinámicas en tiempo y espacio, que se coordinen e implementen a nivel local con apoyo de los Gobiernos Locales. Finalmente destacó los sistemas de juventud integrado por el Sistema Nacional de la Juventud y el Sistema de Información Juvenil” (Comisión 2001: 1)

Finalmente, presentó el Proyecto de Ley N° 2747/2001-CR, que propone la creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU), como Organismo Público Descentralizado, con rango ministerial, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal en el ejercicio de sus funciones y asuntos de su competencia.

El Proyecto de Ley N° 3031/2001-CR, del congresista Luis Gonzales Reinoso del partido de la Unidad Parlamentaria Descentralista, su propuesta planteaba la creación del Consejo Nacional de la Juventud como organismo autónomo, público, descentralizado y adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. El proyecto legislativo aborda con mayor relevancia el tema de salud en los jóvenes, señalando que se deben desarrollar programas dirigido a los jóvenes que se encuentran en mayor riesgo como en los casos de embarazo adolescente no deseado, mortalidad materna en mujeres jóvenes, enfermedades venéreas y otros.

El Proyecto de Ley N° 2559/2001-CR del congresista Hildebrando Tapia del Partido de Unidad Nacional, plantea la creación del Consejo de la Juventud (CONAJUV) como Organismo Descentralizado que dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene como objetivo promover el desarrollo integral del joven, así como planificar, diseñar, promover, ejecutar y coordinar con la juventud, políticas que fortalezcan el desarrollo de la juventud peruana con énfasis en la recuperación de los valores éticos y sociales.

Las Congresistas Graciela Yanarico y Enith Chuquival del Partido Perú Posible, propone la creación del Consejo Peruano de la Juventud (COPEJU), a través del Proyecto de Ley N° 3124/2001-CR, que busca constituir una plataforma interasociativa juvenil de participación y de representación amplia y plural que actuaría como interlocutora con los poderes públicos. En la fundamentación del proyecto señalan:

“[El COPEJU] busca cambiar el enfoque predominante caracterizado por políticas sectoriales desplegadas con pretensiones de universalidad que en realidad no han logrado atender adecuadamente a amplios sectores de la población, como es el caso de la juventud” (2001; 1)

El desarrollo de los proyectos de ley que se presentan para institucionalizar las políticas públicas de juventud permitirán se genere una serie de debates y acciones en las sesiones de la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso de la República donde cada congresista plantea su punto de vista con respecto al diseño que debería tener esta instancia pública, y que será incorporada en el recojo de las opiniones vertidas por los jóvenes, de manera individual y a través de las organizaciones que trabajaban la temática juvenil.

Por otro lado, una apreciación crítica con respecto a la estructuración del problema de los jóvenes será señalar que la mira no fue integral sino segmentaria, con lo cual, no se miraba al joven actor desde todas las aristas que comprenden su desarrollo. Alza señala:

“Uno de los problemas también serios era que era una política muy gregaria, muy centrada exclusivamente en los problemas juveniles y no había una articulación. Esa era una de mis críticas importantes al movimiento juvenil de esa época y por cierto a estos procesos de discusión. Mi crítica siempre era, cuando los jóvenes en tiempos antiguos, es decir en la historia, los jóvenes habían participado en los procesos nacionales; Víctor Raúl Haya de La Torre, Sergio Seoane, y muchos otros, jóvenes participando en la discusión nacional. Aquí los jóvenes peleaban por sus derechos, por el empleo, por capacitación, por participación pero no discutían temas democráticos fuera de haber peleado contra Fujimori no había una discusión mayor. Una mirada intrínsecamente juveniles” (Entrevista 3)

Desde este planteamiento la estructuración del problema se enfocaba en responder de manera inmediata a una demanda muy específica sin darle un horizonte propiamente a la generación de jóvenes en el país, para responder al desarrollo sostenible del país.

Cuadro 2: Proyectos Legislativos para la institucionalidad de las políticas de juventud en el Perú

Partido Político	Congresista	Propuesta de proyecto	Enfoque
APRA	Congresista Jhony Peralta Cruz Proyecto de Ley N° 037/2001-CR.	Crear el Instituto Nacional de Juventud – (INJ) como Organismo Público Descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros.	Descentralista y regionalista
FIM	Congresista Luis Iberico Núñez Proyecto de Ley N° 431/2001-CR	Crear el Consejo Peruano de Promoción del Empleo y Desarrollo de la Juventud, como Organismo Público Descentralizado, con autonomía económica y administrativa, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.	Priorizar los programas de fomento de empleo/ laboral para los jóvenes.
PERÚ POSIBLE	Congresista Wilmer Rengifo Proyecto de Ley N° 612/2001-CR	“Ley General de Juventudes” Establecer el marco normativo que oriente las acciones del Estado y de la sociedad en materia de políticas de juventud.	Atención integral del joven y promoción de la participación juvenil en las políticas.
	Congresista Wilmer Rengifo Proyecto de Ley N° 2747/2001-CR	Creación del Consejo Nacional de la Juventud – CONAJU, como Organismo Público Descentralizado, con rango ministerial, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.	Articulación de las políticas de juventudes de los distintos sectores.
UNIDAD NACIONAL	Congresista Hildebrando Tapia Proyecto de Ley N° 2559/2001-CR	Crear el Consejo de la Juventud, en adelante CONAJUV, como Organismo Descentralizado que dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros.	Recuperación de los valores éticos y morales de la sociedad.
UNIDAD PARLAMENTARIA DESCENTRALISTA	Congresista Luis Gonzales Reinoso Proyecto de Ley N° 3031/2001-CR	Propone la creación del Consejo Nacional de la Juventud como organismo autónomo, público, descentralizado y adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.	Priorizar en programas de salud y con un enfoque de equidad social para los jóvenes más vulnerables.
PERÚ POSIBLE	Congresistas Graciela Yanarico y Enith Chuquival Proyecto de Ley N° 3124/2001-CR	Propone la creación del Consejo Peruano de la Juventud (COPEJU) como organismo público descentralizado.	Plantea cambiar el enfoque predominante universalista de las políticas sectoriales, que no han logrado atender adecuadamente a amplios sectores de la población, como es el caso de la juventud.
PODER EJECUTIVO	Poder Ejecutivo Proyecto de Ley N° 2902/2001-CR	Propone la Ley del Consejo Nacional de la Juventud.	Promoción y desarrollo integral de la juventud, a través de la articulación de políticas.

Fuente: Elaboración propia en base a análisis de los proyectos de ley presentados.

3.1.2. Emprendedores de políticas de juventud

En el proceso de toma de decisión, algunos actores resultan visibles como invisibles. A estos se les denomina “emprendedores de políticas” (Kingdon 1995). De la misma manera, señala como característica de éstos actores, que invierten recursos esperando un retorno de las políticas públicas que ellos promueven (1995: 214). En el proceso de agendación de las políticas públicas de juventud se reconoce este tipo de actores claves que se desempeñan como emprendedores de políticas. La mayoría son actores visibles, políticos, técnicos, y los jóvenes representados a través de sus organizaciones.

En el proceso de creación del CONAJU, Raúl Diez Canseco, vicepresidente de la República actuó como emprendedor de política, asumiendo la responsabilidad política y técnica de formular el anteproyecto de ley, reglamentación y la organización en las elecciones de los jóvenes representantes del CONAJU. De su despacho se destinó recursos a través de los profesionales técnicos y presupuesto para las coordinaciones y gestiones respectivas hasta la instalación del CONAJU. El proceso duró aproximadamente un año.

Diez Canseco, procedía de tener un rol activo y reconocido como promotor de jóvenes emprendedores. Su experiencia se remonta al emprendimiento en temas de juventud, a través del Programa “Crear para Crear” de la Asociación Pro Bienestar y Desarrollo (PROBIDE) creada en 1998, la cual contaba con financiamiento del BID y se dedicaba para capacitar y empoderar a los jóvenes. Era militante del partido de Acción Popular, y era reconocido como un empresario en educación universitaria.

El rol que cumplirá Diez Canseco será crucial y esto es validado por los actores que estuvieron en su entorno político. En entrevista a Carmen Vegas, ex - Presidenta de la Comisión Nacional de la Juventud (CNJ) del CONAJU afirma:

“Raúl Diez Canseco, fue quien impulsó la creación de este sistema (...) para jóvenes. Él sabía que tenía que hacer algo. Él proviene de jóvenes emprendedores, tenía su organización PROBIDE, y además fue una promesa de campaña. Yo no estuve en ese tiempo. Pero Raúl incidía mucho en [el Presidente] Alejandro para que no deje ese tema. Entonces, yo me imagino que Alejandro le decía hazte cargo del tema tú y no fastidies. Estoy suponiendo” (Entrevista 6).

De la misma manera, Luis Fernán Cisneros, ex – asesor de la Presidencia del CNJ reconoce: “Es gracias a Diez Canseco, quién había trabajado una propuesta con su equipo técnico, básicamente conformado por jóvenes de la Friedrich Nauman que logra alcanzar la propuesta del anteproyecto de Ley del CONAJU, y que es presentado por Alejandro Toledo, el primer día que asume el mandato presidencial. Un acto que sin lugar a dudas, buscaba legitimar su acción ante los jóvenes” (Entrevista 5)

El compromiso asumido con la juventud del país, si bien en términos de discurso fue representado por Alejandro Toledo, como Presidente de la República pero según la actuación que tuvo, se puede señalar que no existió el mismo interés y motivación generada como la de Diez Canseco, la cual también era motivada por sus intereses políticos de consolidar en su entorno y bajo su liderazgo una apuesta partidaria con los jóvenes del país. Kingdon, nos había señalado que los emprendedores políticos buscan el retorno de los recursos a través de las políticas, en este caso el interés era político.

El Anteproyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo se realizó bajo la responsabilidad del vicepresidente, y fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 29 de setiembre del 2001. Su presentación oficial se realizó en el Primer Encuentro Juvenil en la ciudad de Huancavelica con la presencia del mandatario, el 25 de octubre del mismo año.

La responsabilidad de Diez Canseco luego de aprobada la Ley 27082 “Ley que crea el CONAJU”, con fecha el 22 de julio del 2002, será al asumir la Comisión Transitoria de la Comisión Nacional de la Juventud, por Resolución Suprema N° 361-2002-PCM, con fecha el 15 de agosto del 2002, a cargo de las acciones preparatorias para que inicie sus actividades y funciones, entre ellas, la elaboración de la reglamentación de la ley, así como la conducción de la elección de los miembros del Consejo de Participación Juvenil, a través de los estamentos correspondientes.

La influencia como emprendedor de política se revela en la designación de sus equipos para los cargos representativos. Amanda Gallegos, asesora del despacho es designada como Presidenta de la Comisión Transitoria del CONAJU. Una de las primeras tareas realizadas fue el reglamento de la Ley del CONAJU, que se emite el 22 de octubre del 2002, mediante Decreto Supremo N° 106-2002-PCM, donde se planteaba todo el accionar y funcionamiento de las instancias correspondientes al Sistema del CONAJU. Posteriormente, el despliegue de trabajo se concentra en la elección de los miembros del Consejo de Participación de la Juventud (CPJ), el cual se realiza en coordinación con las diferentes instancias nacionales para convocar a los jóvenes a través de sus estamentos.

Con fecha 10 de diciembre, ante la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso de la República, el vicepresidente Diez Canseco, rinde un informe de las acciones

desarrolladas en las elecciones de los jóvenes representantes del Primer Consejo de Participación de la Juventud. Es importante mencionar que la participación de Raúl Diez Canseco es activa, en la reunión que congrega a los 79 jóvenes seleccionados a nivel nacional. Su presencia en el taller dando la bienvenida con el equipo a cargo, mostró un interés político pero además el reconocimiento de lo trabajado. Los miembros del CPJ juramentan en el Congreso de la República, y la Directiva del CPJ lo realiza en Palacio, con la presencia del Presidente Alejandro Toledo en diciembre del 2002.

Finalmente, una de las acciones concretas donde se evidencia la influencia y el interés que tenía el Primer vicepresidente en el manejo del CONAJU será destinar a un personal de confianza de su entorno de trabajo, quién había participado de la Comisión de Transferencia y como ella misma, cuenta por sugerencia de la asesora de despacho, Amanda Gallegos es invitada a formar parte de los postulantes para el cargo de la Presidencia de la Comisión Nacional de la Juventud, a la abogada Carmen Vegas Guerrero.

El 17 de marzo del 2003, mediante la Resolución Suprema N° 072-2003-PCM, se designa a Vegas Guerrero como Presidenta de la Comisión Nacional de la Juventud. La designación causó asombro a los miembros del Partido de Perú Posible, puesto que no era una militante del partido oficialista, sino del entorno de Diez Canseco, con sus cualidades propias de joven profesional. Carmen Vegas señala en la entrevista que la falta de base política para legitimar su presencia fue un obstáculo y desde la sociedad no existió el reconocimiento por los jóvenes representantes.

Establecido el CONAJU, con un presupuesto nacional de 1 000 000 millón de soles para la ejecución de funciones brindará la institucionalidad de las políticas públicas de

juventud. El accionar de la Primera Vice Presidencia tendrá su lado positivo durante el tiempo que duró, puesto que ante la renuncia de Diez Canseco por las denuncias en su gestión hará que las cosas varíen también con la institución que apadrinó. Carmen Vegas, señala:

“Sin duda alguna tener al vicepresidente respaldando es muy distinto a no tenerlo y más aún con su salida dramática políticamente porque de una u otra manera en política no sólo pierdes tú como individuo tu espacio de poder sino todo aquello que tocaste o impulsaste o tocaste. Salvo que alguien más lo adopte. Nadie lo adoptó. El Sistema de Juventudes quedó sólo sin nadie que lo apadrine. Yo creo que su salida dramática impactó porque ya no era prioridad en la agenda del gobierno” (Entrevista 6)

El contexto ante la salida del gobierno de Diez Canseco, será determinante porque las acciones que se lideraban en el proceso de consolidar al ente rector requerían un trabajo político como técnico. Desconfigurado el respaldo político, con ello también se diluye los intereses y motivos explícitos de generar del CONAJU, un espacio político que se enmarque en los intereses y fines partidarios del Vicepresidente. Teniendo en cuenta que Diez Canseco buscaba generar en su entorno el respaldo juvenil.

El interés de los actores políticos, en el debate de la creación del CONAJU será legitimarse ante la población joven. En medida que el acercamiento hacia los jóvenes se desarrollaba a través de las consultas públicas y audiencias parlamentarias.

En el plano técnico, Vegas con el equipo conformado en la Comisión Nacional de la Juventud genero evidencia necesaria para iniciar el proceso de formulación de los lineamientos de las políticas públicas de juventud, así como el Plan Nacional de la

Juventud. Dos instrumentos políticos necesarios para implementar acciones de gestión en lógica de resolver la problemática juvenil.

3.1.3. Los jóvenes a través de las organizaciones sociales

Desde las organizaciones sociales, específicamente las que veían la temática de juventud ya existía un camino recorrido donde se trabajaba diversos temas de políticas para la juventud. Claudio Zapata, especialista en temas de juventud y ex -funcionario de la Comisión Nacional de la Juventud (CNJ) recuerda:

“Desde el año 2000, nos involucramos de lleno al tema de políticas de juventud. Primero organizando a los actores siendo una voz representativa desde el Instituto Alameda y luego siendo representantes de un colectivo de organizaciones juveniles y ONGs que se llamó CONTRAJO. Era un grupo de trabajo conjunto de organizaciones de sociedad civil y movimientos juveniles que abordaban los temas de juventud dentro de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social, desde ahí se comienza a tener relevancia” (Entrevista 8)

De lo mencionado por Zapata, “CONTRAJO” reunió como plataforma a las organizaciones sociales, movimientos juveniles y organizaciones no gubernamentales buscando la reivindicación de los derechos ciudadanos de los jóvenes. Una propuesta fue la plataforma “Por los derechos de los jóvenes” que provenían del movimiento obrero cristiano y que tenía un trabajo mucho más barrial con organizaciones muy locales siendo las ONGs Alternativa, DEMUS, CEDEC, las que impulsaban los proyectos con jóvenes cada uno con su eje temático. También se encontraba IPEC, MANTHOC, y como actor relevante Lucianovich, impulsor del movimiento cristiano.

Las organizaciones juveniles si bien su participación activa se realiza en torno a actividades culturales, deportivas, festivas, entre otros, su apuesta en debatir políticas públicas será un proceso interesante de aprendizaje en la participación del debate público. Marco Bazán, consultor en temas de juventud y ex asesor del Consejo de Participación de la Juventud, recuerda:

“Desde la Oficina de Juventudes en PROMUDEH acompañábamos a los jóvenes organizados de los barrios populares de Lima, del Este, del Norte, del Sur, y del Callao también. Los movimientos juveniles, de esos tiempos, que formaban sus experiencias de todo tipo en sus localidades se comenzaron a animar este tema que les parecía raro ¿políticas de juventudes? Lo más cercano a la palabra política era lo político y además ellos querían más acciones sociales, educativas, deportivas, y artísticas en sus grupos y entonces introducir de manera temática llevaba muchas interrogantes y confusiones también, ¿Qué es eso de políticas públicas?, y comenzar a precisar que el Estado tiene que cumplir un papel frente a las juventudes y que el Estado no es más un enemigo, un extraño, o un externo a la vida propia. No bastaba con hacer las cosas en el barrio sino había que hacerlas también a nivel del Estado central para que cumpla una tarea. Entonces lo veían algo extraño. Porque lo que existía como práctica en el universo mental de los jóvenes era más bien pelear contra el Estado, pelear contra la injusticia, había que pelear contra la sociedad y el sistema pero sin saber qué es eso. Y cuando le dices: No, pero no sólo hay que pelear también hay que conquistar derechos. Y las políticas públicas era parte de las conquista de derechos”
(Entrevista 4)

Carlos Alza, señala “El gran impacto de lo que ocurrió en los 90 contra Fujimori fue la organización juvenil que se organizó para luchar contra él. Se organizaron en grupos

pequeños medio volátiles pero articulados con algunos liderazgos claves” (Entrevista 3). En este escenario o contexto social, es que encontramos un rol importante de las organizaciones juveniles, que venían construyendo ciudadanía a través de las diferentes manifestaciones producidas pero además desde la participación y activismo.

Desde los espacios generados por las agrupaciones juveniles y desde las diferentes áreas que trabajan con jóvenes se suman a la iniciativa de crear una instancia rectora que vele por los derechos de los jóvenes. Las organizaciones a través de su participación y procesos sociales forman parte de las convocatorias que definirían su diseño. En esa medida, no es que recién se organizarían y fomentarían su trabajo sino todo lo contrario.

Una iniciativa propuesta de la sociedad civil, ante la propuesta del Anteproyecto de Ley fue generar espacios de debate sobre lo que significaría la propuesta. Luis Fernán Cisneros, consultor en temas de juventud y ex – asesor de la Presidencia de la Comisión Nacional de la Juventud, recuerda:

“Realizamos una consulta ciudadana que se llevó a cabo en cinco lugares del país San Martín, Lambayeque, Lima (Villa Salvador), Ica y Arequipa, con el apoyo de la Fundación Ebert y de la GTZ. Era una cosa muy sencilla: la consulta ciudadana era preguntar a los jóvenes que estén o no estén organizados si sabían que era el CONAJU. Ya se había anunciado la creación del CONAJU y claro; festival de expectativas ciudadanas. Vamos a ver que está pensando la gente joven y si hay proximidad entre lo que el Estado está pensando como entidad estatal y los jóvenes como demanda ciudadana y si esto puede conversar” (Entrevista 5)

Las Organizaciones No Gubernamentales-ONGs habían construido e impulsado acciones para y con los jóvenes; también existía conjuntamente el apoyo de las diferentes Cooperantes Internacionales, que respaldaban las acciones e investigaciones de las Redes de Interquorum, Agenda Perú, Alameda, la Asociación de Promoción de Juventudes, entre otras y que contaban con el respaldo financiero de la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Nauman, el Banco Interoamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Alemana GTZ, el Fondo Nacional de Poblaciones Unidas (UNFPA), como las más representativas.

Las redes y colectivos juveniles buscaban conformar un espacio en el debate público relacionándose a través de las mesas de concertación que surgen de manera paralela a finales de los años 90, y que guardan una estrecha relación con las motivaciones de todos los jóvenes en el país que comenzaban a cuestionarse y plantearse desde el rol que deberían vivir o ejercer.

En el ámbito local, el 28 de mayo de 2001, el Comité Metropolitano de Políticas de Juventud de la Municipalidad Metropolitana de Lima promovió la firma del “Acta de Compromiso por los Jóvenes de la Ciudad de Lima” entre el Alcalde de Lima y la Ministra de la Mujer. Posteriormente, la “Declaración de Lima sobre Juventud y Gobiernos Locales” el 28 de septiembre del 2001 por los alcaldes provinciales de Lima, Trujillo, Arequipa, Cuzco, Cajamarca, Tarapoto, Moquegua, San Martín, Tumbes, y 25 Alcaldes Distritales que se comprometían a impulsar políticas y programas municipales de juventud.

Humberto Quesquén, representante de partidos políticos del Consejo de Participación de la Juventud, recuerda su trabajo como activista juvenil desde la Municipalidad Metropolitana de Lima:

“Desde el Programa Metropolitano de Jóvenes (PROMEJ) se logra implementar varios programas de jóvenes en los gobiernos locales. Se convoca a las organizaciones a nivel de Lima Metropolitana que trabajaba el tema de juventud para promover el asociacionismo. Justo en la gestión de Alberto Andrade se logra sacar una ordenanza municipal que permite institucionalizar a las organizaciones juveniles a través del Registro de Organizaciones Juveniles. Este programa permitió identificar a las organizaciones y convocarlas para el debate sobre las políticas públicas y la participación activa en las posteriores reuniones que convocó la conformación del CONAJU” (Entrevista 11)

Las dinámicas en las regiones a través de las organizaciones juveniles estaban abocadas en las líneas deportivas y parroquiales, con mayor participación de grupos juveniles, y con menor acogida las organizaciones relacionadas con los grupos universitarios. Algunos testimonios de quienes formaron parte del Consejo de Participación de la Juventud, como miembros jóvenes nos lo recuerdan, Igor Camacho, representante juvenil de la región La Libertad señala:

“Yo empecé mi participación en la Asociación Cristina de Jóvenes (ACJ) en Trujillo, dedicados a trabajar el tema de los derechos de los jóvenes, buscando centrarse en políticas de juventud con las líneas de trabajo de medio ambiente, salud, educación y trabajo. [...] Haciendo un análisis en la región, las organizaciones juveniles eran algo ligeras, cada uno vivía en su burbuja y participaba y articulaba a partir de las necesidades que se tenía según su conveniencia. No había un colectivo mayor a nivel de plataforma [en la región]. Aparece una fuerte movida, entre los años 2001 y 2002, buscando la institucionalidad de las organizaciones o grupos juveniles” (Entrevista 9)

Karen Puertas, como ex representante de la organización “Juventud Estudiantil Católica” (JEC) y del ex - Consejo de Participación de la Juventud (CPJ) por la región Loreto, recuerda:

“En Loreto, Iquitos había mucho activismo de organizaciones a través de las redes parroquiales; la Pastoral Juvenil, las redes de deporte, las redes culturales, y de las redes de asociación social de la iglesia como el MANTOC, la JEC, y la JOC, a las cuales, después de ser elegida como representante del Consejo de Participación de la Juventud, se les convoca a participar de la Asociación Regional de Organizaciones Juveniles de Loreto (AROJUL), instancia creada como plataforma para recoger propuestas que sean debatidos en el CONAJU (Entrevista 10)

Según lo señalado por los actores sociales, conocedores de sus regiones el trabajo desarrollado con mayor influencia eran las redes parroquiales, deportivas y culturales. No había prioridad en el debate de los derechos ciudadanos, o de los jóvenes propiamente, y mucho menos el debate sobre las políticas públicas de juventud que surgen posteriormente con la creación del CONAJU.

En la ciudad de Lima, resalta la conformación de “La Mesa de Juventudes de Villa El Salvador, Comas, San Juan de Lurigancho, concebidos como un espacio de concertación con la finalidad de elaborar una propuesta concertada y multisectorial de lineamientos, programas, planes y proyectos orientados al desarrollo integral de los jóvenes. En provincia, se cuenta con la Mesa Multisectorial de Juventudes de Piura y Morropón, por iniciativa de Diaconía, que decidió constituir una instancia de coordinación entre las agrupaciones juveniles y las instituciones públicas y privadas, la Mesa de Concertación de Juventudes de Ayacucho, que surge en el 2000, buscando

constituirse en un espacio de representación de los jóvenes ayacuchanos, entre otras” (CONAJU 2004: 09-19).

En el debate del anteproyecto de ley, a través de la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso, se solicitaron el recojo de aportes y comentarios a las distintas organizaciones con prestigio en la temática juvenil. No sólo se enmarcaron en los expertos y especialistas de manera individual sino que se solicitó de manera abierta esta convocatoria de aportes. Por otro lado, las organizaciones comenzaban a evaluar las apuestas. Cisneros, tiene la iniciativa de generar una propuesta alterna con la documentación generalizada en el parlamento, y señala:

“Con el Instituto Alameda, con Claudio Zapata y con Iván La Negra, conseguimos fondo de UNFPA para formular un diseño institucional de cómo debía ser el ente estatal pública a cargo de la juventud. Eso existe como un documento de trabajo. Diseñamos de cómo debería ser la entidad basado en todos los proyectos de ley que se habían presentado en el Congreso. El INJUV- Instituto Nacional de Juventud, como se usa en todos los países de Iberoamérica (...) Acá resulta que le pusieron a la entidad estatal el nombre que otros países se usan para el órgano de articulación con sociedad civil y con organizaciones juveniles” (Entrevista 5).

En el proceso de consulta que se realiza sobre el Proyecto de Ley 2902, se incorpora las opiniones vertidas por alrededor de 21 organizaciones no gubernamentales (ONGs), a las cuales se les solicitó información. Entre ellas, tendremos a Calandria, Gabriela Mistral, Apropo, IES, entre las destacadas.

La intervención y alerta que esperaba realizar los especialistas en temas de juventud, desde la sociedad civil no fue escuchada ni atendida. En el Congreso de la República se planteaba la necesidad de no alargar más un clamor de los jóvenes por parte de los actores políticos, ante algunas advertencias que pondrán posteriormente en jaque a la institución CONAJU.

La participación de las principales organizaciones sociales durante el debate de la Ley CONAJU será clave en la conformación del Primer Consejo de Participación Juvenil, en donde intervendrán a través de sus representados en cada estamento pero además muchos de los especialistas conocidos en el campo como juvenólogos serán llamadas para formar parte de la entidad CONAJU como expertos en la temática. De uno u otro lado, la necesidad de sumarse al surgimiento institución requería de todos los actores para darle sostenibilidad.

Cuadro 3: Análisis de los actores para el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud

Actores		Intereses	Responsabilidades Institucionales	Conflictos	Expectativas
Población juvenil		Espacio de elaboración y creación de políticas públicas que absuelvan los principales problemas que aquejan como población juvenil. Bienestar y desarrollo personal para ser un joven preparado y competitivo.	Ninguna	Los altos índices de desempleo, subempleo, así como el embarazo adolescente y la deserción escolar son los principales problemas. La desconfianza en los partidos políticos.	Generar un espacio de encuentro donde los jóvenes podrán resolver las demandas y expectativas a fin de mejorar la situación de los jóvenes para revertir los índices de las estadísticas.
ACTORES	Vice Presidencia de la República	El Vice Presidente, Raúl Diez Canseco, impulsó el tema de la creación del CONAJU, desde la	Velar por la protección de los derechos de los ciudadanos.	La propuesta del proyecto de ley de creación del CONAJU debía tener el apoyo	Raúl Diez Canseco, ya venía trabajando hace unos años el tema joven desde el

		Secretaría Técnica de la Vicepresidencia de la República. Estuvo bajo su responsabilidad la negociación de la Ley 27802, creación del CONAJU.		político y social, lograr el consenso en ambas instancias.	programa de la asociación PROBIDE, en el cual participaba su universidad San Ignacio de Loyola.
	Congreso de la República	Los legisladores consideraban importante contar con una instancia que diseñe, elabore e implemente políticas públicas de juventud que satisfagan y resuelvan los problemas de la población joven.	Legislar políticas a favor de los ciudadanos, en este caso de los jóvenes. Se formó la Comisión de Juventud y Deporte.	La discusión se desarrollará en torno a la propuesta de la estructura que debe tener la instancia a crear como ente rector de las políticas públicas de juventud.	Tener aceptación en el segmento joven, que conforman un 46% del electorado.
	Partidos Políticos	Los líderes políticos, iniciarán procesos de consulta en coordinación con sus legisladores. Además, buscarán participar en la estructura de la instancia rectora.	Generar un espacio de apertura para promover la participación política de los jóvenes.	Llegar a un consenso en la formación y estructura del CONAJU. En donde la participación de los jóvenes partidarios sea relevante.	Los jóvenes partidarios podrían liderar la institución y con ello, crear un espacio participativo político.
ACTORES SOCIALES	Organizaciones Juveniles	Consideran este espacio como una oportunidad para empezar a canalizar las demandas y aspiraciones del segmento joven.	Participación en los espacios públicos, y en asuntos de intervención que compete el tema de juventud.	Las organizaciones juveniles, tendrán miradas distantes a la propuesta, por considerarla de interés y formación de capital humano político partidario.	En su proceso de integración y participación para la elección de los jóvenes que conformarían el CPJ, la transmisión de información será limitada, y los jóvenes elegidos se considerarán a un símil a alcalde o regidor.
	Organizaciones No Gubernamentales que trabajan el tema de Juventud	La postura que tomaron las organizaciones con trayectoria en el trabajo juvenil, como Interquórum, Friedrich Ebert, Friedrich Nauman, Asociación Cristiana de Jóvenes, entre otras, fue participar y	Participación en temas de juventud, como especialistas en políticas públicas y en principales ejes de juventud.	Conciliar entre las organizaciones que tratan el tema de juventud y los decisores políticos en adoptar la mejor fórmula en la creación del CONAJU.	Participación, promovida a integrar a los jóvenes de sus organizaciones, en los procesos de elección para integrar la instancia creada como CONAJU.

		conocer la propuesta que desarrollaba el gobierno.			
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Organismos Internacionales	La OIJ, la INJUV de España, la INJUV de Chile, entre otras instancias de Ministerios Latinoamericanos de Juventud, consideraron el espacio como impulsar en el Perú, una instancia que acogiera sus propuestas y políticas de desarrollo en protección a los jóvenes.	Fomentar la promoción de políticas públicas de juventud en las agendas de estado de los países de Latinoamérica.	La instancia propuesta deberá tener una estructura y mecanismos similares a las instituciones conformadas en otros países, las cuales no deben estar politizadas.	Creación de un organismo abocado a la formulación de políticas públicas de juventud.

Fuente: Elaboración propia.



CAPITULO IV: LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS EN MATERIA DE JUVENTUD

4.1. La corriente de políticas

Kingdon define la corriente de políticas, como aquella que “centra su explicación en un aspecto vinculado a los participantes ocultos (especialistas). Respecto a la especificación de alternativas, el autor señala que tales irán acompañadas de viabilidad técnica y del respaldo especializado. Por ello, los miembros de estas comunidades de políticas desarrollan estudios y participan en debates a fin de elaborar y mejorar sus propuestas políticas preferidas” (Citado en Cori 2011: 61)

Al respecto, entendemos que las comunidades de políticas, tendrán como estrategia la transferencia de políticas, la cual se define como “el proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos institucionales, instituciones e ideas en otro sistema político” (Cori 2011: 64)

Nos referimos al proceso de internalización de políticas abocadas a las políticas públicas de juventud, donde los organismos multilaterales que impulsaban la creación de instancias de juventud en los distintos países de Latinoamérica eran quienes, sobre todo en el marco de estructuración de la política, daban apoyo técnico y financiero para su institucionalización.

Desde los espacios que se generaron, así como las intervenciones de los diferentes organismos que participaron del debate público, a través del financiamiento de las actividades, investigaciones y promoción de diversas estrategias entre ellas podemos mencionar la Fundación Friederich Ebert, así como el Fondo de Poblaciones Unidas –

UNFPA, el Organismo Iberoamericano de Juventud – (OIJ), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Alemana GTZ, entre otros.

En torno a establecer la agenda pública sobre los temas de juventud se reconoce que la intervención internacional, había realizado una serie de acciones importantes y de participación que en el caso del país, recién tomarían un real impacto a finales de la década de los años 90 e inicios del año 2000. Las acciones realizadas sumarían como parte de la intervención de los jóvenes a través de la participación o movilización de los jóvenes en el debate de las políticas públicas de juventud.

Luis Vélez, nos comenta sobre la intervención de la Cooperación Internacional en el país sobre la temática de juventud “Para inicios fue importante la Cooperación Belga, Cooperación Alemana, la Cooperación de UNFPA que permitió dar una mirada tecno-político al proceso, y de mirar el entorno cercano que era América Latina. La cooperación jugo un rol importante porque nos traían experiencias de Latinoamérica como referentes, una de ellas la de Uruguay” (Entrevista 2)

Los procesos de constitución de los institutos, direcciones, organismos de jóvenes en Latinoamérica han tenido similar trayectoria histórica. La mirada hacia el joven, como actor social, protagonista del cambio para las economías, ha sido tomada en cuenta por los gobiernos. En un contexto, donde las Naciones Unidas designa el Año Internacional de la Juventud, en 1985, motivando a que se considere en la agenda social.

Desde ese año y los años posteriores a la década de los 90, serán los tiempos de mayor incidencia en Latinoamérica. Se inician una serie de apuestas y alternativas

para atender a los jóvenes. “La incorporación de artículos específicos sobre el tema en las reformas de las Constituciones Nacionales, por ejemplo en Colombia 1991, Perú 1993, Argentina 1994, Costa Rica 1997 y Ecuador 1998; la construcción y puesta en vigencia de Leyes y decretos específicos que afectan la vida de la población joven; las creación de organismos dedicados a las políticas de juventud” (Bombarolo 2000: 3).

Uno de los representantes internacionales, Yuri Chillán, Ex - Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), nos señala que para Iberoamérica, el debate profundo y la consolidación de políticas públicas de juventud se producirá a partir de 1991, fecha en que se desarrolla la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno y se consolida con la creación de la OIJ, en 1992, con la suscripción de un acuerdo con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (Chillán 2003; 4).

En 1995, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) crea el Programa de Desarrollo y Alcance Juvenil (BID Juventud), con miras a satisfacer eficazmente las necesidades de los jóvenes en América Latina y el Caribe y estimular su participación y liderazgo en el proceso de desarrollo. Se planteó 6 líneas de acción correspondientes a: i) Fortalecimiento de la Capacidad; ii) Red de Jóvenes; iii) Alcance y Comunicaciones; iv) Institucionalización - Busca incorporar el desarrollo y la participación juvenil a las operaciones del BID; v) Promoción y Formulación de Políticas; y vi) Colaboración Inter-Organizacional.

Alrededor de estas iniciativas, en el plano internacional la agenda juvenil era de suma importancia. El Banco Interamericano de Desarrollo, planteaba que la juventud adquiere mayor importancia en América Latina debido al proceso de transición demográfica. Transición que también acentuaba la urgencia de políticas que potencien

a la juventud. *“Nunca antes hemos dependido tanto de lo que pueda hacer una sola generación...”* expresaba Enrique Iglesias, Ex -Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1996: 37)

En el Perú, el gobierno de Alberto Fujimori había asumido compromisos internacionales en el marco de los derechos específicos a los jóvenes, como el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, creado en el año 1995 por la Asamblea General de las Naciones Unidas; orientando así la respuesta de la comunidad internacional hacia los desafíos de la juventud en el nuevo milenio. *“Plantea un marco de políticas públicas y directrices prácticas para la acción nacional y el apoyo internacional para mejorar la situación de los jóvenes, y contiene las propuestas de acción que fomenten las condiciones y los mecanismos para mejorar el bienestar y los medios de vida de los jóvenes”* (ONU 2010: 3)

Asimismo, en la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se adoptó el acuerdo de elaborar un "Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina" que se desarrollará entre los años 1995 y 2000. Este documento establece las orientaciones para la creación o desarrollo de políticas nacionales de juventud en la Región, por lo cual planteaba desafíos y líneas de acción en base a los siguientes ejes temáticos: i) Educación, ii) Empleo y Capacitación para el Empleo, iii) Salud y iv) Participación e Institucionalidad Pública. Un documento que fue referente para el desarrollo de las políticas de juventud, y que a pesar de las limitaciones en su planteamiento se considera fue importante su implementación porque generó las bases para consolidar las políticas.

“El PRADJAL proponía un enfoque para visualizar y articular la política social, considerando, (no sin razón) que la implementación de ésta atraviesa de manera muy amplia por la población joven de los países de la región. Y los desarrollos de la plataforma fueron consistentes con esta formulación. Por ello, la plataforma toca temas que son pertinentes: a los Ministerios de Educación, de Salud, del Trabajo y la Seguridad Social, de Defensa, de Justicia, y de Desarrollo; y a la institucionalidad pública responsable de los temas de Protección de la infancia y la juventud, de la Formación para el Trabajo, de la construcción de Vivienda de Interés Social, de la Cultura, la Recreación y el Deporte”. (Jiménez 2003: 47)

Con esta amplitud de intervención en distintos sectores el reto ponía énfasis en la articulación de los sectores para integrarlos como parte de la institucionalización de las políticas públicas de juventud.

Por otro lado, se continuaba con una serie de eventos y encuentros donde se planteaban o debatían la problemática juvenil. En cuanto, al desarrollo del III Foro Mundial de la Juventud del Sistema de Naciones Unidas (1998) agrupó a los representantes de los jóvenes, de las organizaciones al servicio de éstos, de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, y otras organizaciones intergubernamentales, aprobándose el Plan de Acción de Braga sobre la Juventud, representando un compromiso colectivo para lograr la participación de los jóvenes en el desarrollo humano.

En el año 1998 se elaboró la Declaración de Lisboa sobre Políticas y Programas relativos a la Juventud, durante la Conferencias Mundial de Ministros responsables de la Juventud, señalando ocho campos de aplicación llámense: políticas nacionales de

juventud, participación, desarrollo, paz, educación, empleo, salud y uso indebido de sustancia psicoactivas.

Entendiéndose que todas estas acciones se desarrollaban en el marco institucional, en el cual participaba el Perú, aquí aún no se había logrado la creación de un ente u organismo rector de juventud, como ya se venía realizando en otros países de Latinoamérica. Si bien había propuestas en el Congreso de la República, éstas no habían prosperado con su aprobación ni como parte del debate en los espacios políticos a diferencia de las asociaciones u organizaciones que trabajan el tema juventud.

En un análisis que realiza La Rosa señala “Las agencias de cooperación internacional con mayor inversión en el tema en la región son el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Fundación Kellogg, la Organización Panamericana de la Salud, el UNFPA y la Cooperación Alemana al Desarrollo. Estas entidades ubican, cada vez en mayor medida, a los y las jóvenes como uno de los actores claves del desarrollo [...] e invierten en programas que implementan esquemas de subsidios directos, créditos y promoción de redes y organismos juveniles, cogestión de los y las jóvenes en los servicios públicos, capacitación de líderes, promoción para la participación, entre otras” (2008: 31)

El acompañamiento al proceso de debate para la institucionalidad de las políticas públicas de juventud, menciona Raul Tecco: “Nosotros como Fundación Friederich Ebert empezamos a generar un debate sobre el tema de las políticas públicas de juventud. Ahí estuvieron presente Jorge Granadino y Luis Fernán, quienes habían vivido la Red de Interquorum. Hicimos un trabajo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para debatir este tema: ¿Cómo elaborar políticas de

juventud desde el Estado? Participaron 30 expertos en el tema, ahí hubo resultados, se les entregó al Fondo de Poblaciones, quién acompañó muy de cerca este proceso [...] Antes de que aparezca el CONAJU, en pleno debate de formar una institucionalidad para los jóvenes” (Entrevista 8) Desde diversos planes se contó con la intervención de los organismos internacionales.

4.2. Debate sobre las políticas públicas de juventud en Iberoamérica

Los países de Iberoamérica contaban con instituciones y direcciones encargadas a las políticas de juventud; el Instituto de Juventud-INJUV de Chile, fue creado en el año 1991, la Dirección Nacional de Juventud en Argentina, en 1987, el Instituto de la Juventud-INJUVE de España, organismo creado el 23 de setiembre de 1988, el Instituto Nacional de Juventud en Uruguay, así como la Organización Internacional de la Juventud, en 1992, eran precedentes para la institucionalidad de la temática juvenil.

Los jóvenes habían tomado un espacio importante en la esfera pública y los gobiernos empezaban a ceder ante las propuestas. La Organización Iberoamericana de Juventud-OIJ, creada en 1992, fue una de las instancias que promovía la creación de estos espacios, para lo cual, tenía la coordinación con 20 gobiernos de América Latina y el Caribe, para que se ponga en agenda las políticas públicas de juventud.

El Secretario General de la OIJ, Yuri Chillán, acompañó en algunas reuniones técnicas y audiencias, realizadas por la Secretaría Técnica de la Vicepresidencia, Raúl Diez Canseco, así como en las actividades del parlamento. Fue invitado a la VII Audiencia Parlamentaria Juvenil realizada en el Congreso de la República, el 13 de abril del 2002, por el Presidente de la Comisión de Juventudes, Luis Iberico Núñez. En dicho

evento Chillán, se refirió en la importancia de que los jóvenes trabajen en relación con el Estado:

“El fortalecimiento de las organizaciones juveniles y sobre todo el cruce de información. El tendido de puentes entre la sociedad civil, entre los jóvenes, entre el Legislativo, entre el Ejecutivo para que realmente se pueda construir una política pública de juventud. Sin esos elementos no hay nada que hacer”

El planteamiento de cada organismo se extrae desde los documentos de aprobación y nos permite conocer cómo se enfoca las políticas públicas para los jóvenes pero además cómo se organiza y estructura cada instancia y la representatividad que se tiene en cada país. Esta información forma parte del análisis que realiza la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso de la República dentro del debate de la creación del Consejo Nacional de Juventud en el Perú.

Cuadro 4: Experiencias Latinoamericanas de la Institucionalidad de las Políticas de Juventud

PAIS	OBJETIVO	ESTRUCTURA
Colombia Ley 375 de julio 4 de 1997, Ley de la Juventud.	Tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud. La ley está compuesto por 51 artículos que a través de nueve capítulos desarrollan de manera orgánica y substantivamente sólida todos los asuntos relativos al tratamiento legal de la	La Ley crea un Sistema Nacional de Juventud, conformada por el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con la juventud y en pro de la juventud.

	juventud, por parte del Estado y de sociedad.	
Ecuador Ley de Juventud, aprobada por Ley N° 439 del Congreso Nacional de fecha 24 de octubre de 2001	Considera joven a todas las personas comprendidas entre los 18 y 29 años de edad. Reconoce las particularidades de las y los jóvenes ecuatorianos y la necesidad de establecer mecanismos complementarios a los ya existentes en el sistema jurídico, teniendo como objetivo promover el goce y ejercicio efectivo de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.	La Ley crea un Sistema Nacional de la Promoción de la Juventud como el Conjunto de políticas públicas, programas y organismos encargados de promover los derechos de la juventud que se encuentra conformado por el Consejo Nacional de Políticas de Juventud, el Instituto Nacional de la Juventud, los Consejos Locales de la Juventud, las Organizaciones Juveniles y las instituciones que trabajan con la juventud.
Venezuela Ley Nacional de la Juventud, aprobada mediante Decreto N° 1372 de la República Bolivariana de Venezuela	Tiene por objeto regular y desarrollar los derechos de la juventud, a fin de otorgar a los jóvenes y las jóvenes las oportunidades para su pleno desarrollo hacia la vida adulta productiva. Considera jóvenes a las personas cuya edad esté comprendida entre los dieciocho (18) y los veintiocho (28) años, sin discriminación alguna.	La ley crea el Sistema Nacional de Juventud como el mecanismo institucional articulado y constituido para el desarrollo de la gestión pública en el ámbito juvenil, mediante el cual se proporciona coherencia y direccionalidad a las políticas de juventud a nivel nacional, regional, municipal y parroquial, destinadas a la protección integral de los derechos, deberes y garantías de los jóvenes y las jóvenes.
México. Instituto Mexicano de la Juventud, aprobado mediante Decreto N° 878, de fecha 12 de mayo de 1999,	Definir e instrumentar una política nacional de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país; actuar	El Instituto se establece con un Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas, el cual tiene por objetivo recibir las sugerencias y propuestas

<p>se crea como Organismo Público Descentralizado</p>	<p>como órgano de consulta y asesoría de la dependencia y entidades de la administración pública federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado.</p>	<p>de los jóvenes para la posterior elaboración de los proyectos de desarrollo de juventud, dar seguimiento a las acciones de los programas que se ejecuten a través de la Dirección General del Instituto y formular las propuestas correspondientes.</p>
<p>Chile. Instituto Nacional de la Juventud, aprobado mediante Ley N° 19042, de fecha 16 de febrero de 1991.</p>	<p>Se crea como servicio público, funcionalmente descentralizado, se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministro de Planificación y Cooperación.</p> <p>Es un organismo técnico encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de políticas relativas a los asuntos juveniles. Entre sus funciones se encuentran estudiar, proponer políticas y planes para diagnósticos y buscar soluciones a los problemas de la juventud; coordinar con servicios y organismos públicos, como asimismo con entidades privadas, la ejecución de los planes y de los programas aprobados, velar por su cumplimiento y evaluar sus resultados.</p>	<p>La dirección superior, técnica y administrativa del Instituto estará a cargo de un funcionario denominado Director Nacional, designado por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza, quién será el Jefe Superior del Servicio.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los proyectos de Ley.

4.3. La Ventana de Oportunidad: Creación del Consejo Nacional de la Juventud - CONAJU

Enrique Bernal, experto e investigador en materia de juventud, hace llegar comentarios al respecto de los proyectos de ley; “En este contexto el Perú no se muestra ajeno a esta corriente [transferencia de política] y por el contrario el Poder Ejecutivo y las diferentes representaciones parlamentarias han presentado los proyectos de ley sobre la juventud, coincidiendo en la necesidad de la creación de un organismo público que articule y coordine las políticas de juventud, con la participación de los jóvenes, cuya denominación pasa por la del Consejo Nacional de la Juventud” (2002: 21)

Las propuestas de organizaciones e instituciones de juventud, se han desarrollado en base a qué tipo de instancia debe ser ¿técnico o político? Y cómo así poner en práctica su funcionalidad. Cuanta representatividad debe tener el joven y de qué manera no se trastoca el hecho de formular las políticas públicas. Entender, como se logra un consenso en la estructura y los mecanismos efectivos, permitirá que la instancia creada sea un espacio coherente y vele por los jóvenes.

El enriquecedor debate sobre la aprobación de la ley que crea el Consejo Nacional de la Juventud cobra mayor interés por la participación de múltiples actores, en el momento de definir la problemática pero además de generar las apuestas o soluciones de políticas para los jóvenes, teniendo presente también la transferencia de políticas de los organismos internacionales.

Este debate no sólo se enmarca en las decisiones políticas sino en los consensos que buscan recogerse desde los espacios de la sociedad civil organizada, para ella las

innumerables audiencias parlamentarias y consultas públicas a lo largo del país, recogiendo los aportes de los jóvenes pero además buscando legitimar la propuesta política.

Desde el despacho de la vicepresidencia se realizaron audiencias parlamentarias, desde la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso y la V Vicepresidencia del Congreso de la República, se realizaron alrededor de 22 audiencias a nivel nacional y desde las organizaciones sociales se realizaron talleres participativos, consultas abiertas, entre otras, el recojo de los aportes de los jóvenes

Es importante mencionar que el enganche realizado tanto de la corriente de política, la corriente del problema y la corriente de políticas, como señala Kingdon necesarios para que se dé la “ventana de oportunidad” se generaron por los factores que hemos recorrido en el presente estudio, teniendo mayor énfasis en lo concretado para la aprobación de la Ley 27802, Ley CONAJU, en comparación con los otros dos instrumentos que comprenden la política pública de juventud en el Perú.

Algunas decisiones en conjunto, el 4 de junio del 2002, es invitado a presentar dicho proyecto ante la Comisión de la Juventud y Deporte del Congreso de la República, a Raúl Díez Canseco. En dicha reunión, según el acta se señala:

“Destacó la decisión muy importante de la Presidenta de la Comisión, del Vicepresidente de la Comisión Congresista Wilmer Rengifo, y también bajo el liderazgo de la Primera vicepresidencia, de haber realizado audiencias públicas para debatir el referido Proyecto de Ley, así como las demás iniciativas de diferentes Congresistas, tanto en Lima como en el interior del país, recogiendo muchos aportes y sugerencias sobre el tema. Precisó que es un tema de

solicitud nacional y cuando se ha ido estudiando los diferentes organismos que existen en el mundo la vigencia, tiempo de su desarrollo se ha observado que uno de los pocos países que no tiene ningún tipo de organización representativa de los jóvenes, ni ninguna organización donde el Estado podría desarrollar políticas de juventud, es justamente el Perú” (Discurso emitido en la Comisión de Juventud y Deporte, de fecha 4 de junio del 2001)

La participación y el liderazgo de llevar adelante la aprobación del Proyecto de Ley de Creación del CONAJU, se evidenció en la participación que hiciera con el equipo técnico al Congreso de la República, en la Comisión de Juventud y Deporte. La presentación de las sesiones del 4 y 11 de junio del 2002, permitió dar a conocer los detalles de la propuesta trabajadas por su oficina ante los legisladores que conforman la comisión.

Según el Diario Debate, de fecha 16 de julio del 2002, señala que el Proyecto de Ley cuenta con un dictamen en mayoría y otro dictamen en minoría de la Comisión de Juventud y Deporte. Asimismo, antes del debate se solicitó cuestión previa puesto que existía el interés de algunos parlamentarios postergar el debate hasta que se realicen otras audiencias. Dicha solicitud es rechazada. La votación es efectuada, por 14 votos a favor, uno en contra y seis abstenciones. Es interesante entender que la aprobación de un documento tan importante para los jóvenes, no lograba un consenso mayoritario.

La Ley 27802 define al Consejo Nacional de la Juventud, como un ente sistémico que se rige por los principios de identidad, transparencia, participación, concertación, coordinación y representación e institucionalidad democrática y descentralizada. El CONAJU inició su funcionamiento en marzo de 2003. Su organización y misión se

orientaba a promover y articular políticas, planes, programas y proyectos del sector público y privado en las instancias central, regionales y locales, que involucren a los y las jóvenes comprendidos entre los 15 y 29 años de edad, como actores estratégicos del desarrollo. Se encontraba conformado por el sistema CONAJU:

- a) **“El Comité de Coordinación**, espacio de concertación que articula al Estado y a la sociedad civil. Lo integran 9 miembros: 4 representantes de la juventud acreditados por el Consejo de Participación de la Juventud (CPJ); 4 representantes del Estado –los viceministros de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación; de Promoción del Empleo y la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; de Salud del Ministerio de Salud, y de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-; y la Presidencia de la Comisión Nacional de la Juventud (CNJ), quién lo presidía” (Ley 27802).
- b) **“La Comisión Nacional de la Juventud (CNJ)**, organismo público descentralizado, con rango ministerial, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de promover, coordinar y articular políticas de Estado orientadas al desarrollo integral de las personas jóvenes, con énfasis en el cultivo de valores éticos y morales, principios de solidaridad, respeto y responsabilidad, mediante la participación efectiva en el proceso de desarrollo local, regional y nacional” (Ley 27802).
- c) **“El Consejo de Participación de la Juventud (CPJ)**, organismo de representación, concertación y participación democrática de la juventud. Lo integran jóvenes desde los 15 hasta los 29 años de edad inclusive, representantes de diversos estamentos: partidos políticos, asociaciones u

organizaciones juveniles constituidas, universidades públicas y privadas, institutos superiores tecnológicos y pedagógicos públicos y privados, centros educativos secundarios, comunidades campesinas, comunidades nativas, población con discapacidad, y de las organizaciones deportivas” (Ley 27802).

- d) **Los gobiernos locales o municipales, los gobiernos regionales,** los organismos sectoriales del gobierno central y las organizaciones privadas o de la sociedad civil, relacionadas con la labor de juventud.

- e) Las instancias descentralizadas de gobierno local y regional son los principales ejecutores de las políticas de juventud que deben formar parte de su plan estratégico.



CONCLUSIONES

1. El Perú, es un país joven que requiere elaborar, diseñar, implementar políticas públicas a favor de los segmentos vulnerables. Estas propuestas deberán tener como principio la equidad y enfoque de derechos, que permita acortar las brechas de discriminación y desigualdad, para lo cual los “tomadores de decisión” deben visibilizar la problemática juvenil existente, y establecerla en la agenda pública.
2. En un contexto político de transición a la democracia, la débil institucionalidad política, y la crisis de partidos políticos permiten aparecer a los emprendedores de políticas, incidiendo directamente en la institucionalidad de la política pública de juventud.
3. La ausencia del liderazgo y respaldo político de los emprendedores o actores comprometidos con la materia de estudio, proceso de agendación de las políticas públicas de juventud del país, hacen que desaparezca de la esfera pública el interés.
4. Las políticas públicas de juventud, no han pasado hacer políticas de Estado puesto que ni bien cambió el gobierno de Alejandro Toledo a Alan García, éste último desactivó el CONAJU, instancia que tenía rectoría de las políticas públicas de juventud y se encontraba adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. El presente caso de estudio, se enmarca en el período del 2000 al 2006, tiempo que duró el CONAJU.
5. El proceso de agendación de las políticas públicas de juventud fue bastante intensa por la participación de múltiples actores políticos y sociales, que asumieron la responsabilidad de resolver los problemas de los jóvenes; en los aspectos de salud, educación, trabajo, etc., y generar respuestas de solución a través de las políticas.
6. En el Gobierno de Alejandro Toledo, como emprendedor de las políticas públicas de juventud surge el liderazgo del Vicepresidente de la República, quién motivado por intereses políticos que supone trabajar con jóvenes, invirtió

recursos humanos y financieros para encabezar las negociaciones que correspondían a la aprobación de la Ley 27802, Ley CONAJU.

7. Se reconoce como emprendedor de las políticas públicas de juventud a Raúl Diez Canseco, que sostenía un interés político en los jóvenes que les permitiese ir congregando simpatizantes para la conformación de un partido bajo su liderazgo. Aquí se comprueba que las motivaciones implícitas o explícitas de los emprendedores responden a diferentes aspectos personales, políticos, financieros, entre otros.
8. Se requiere que las construcciones de las políticas públicas, en materia de juventud se elaboren de manera participativa, inclusiva, a fin de que las propuestas generadas representen las demandas, exigencias y aspiraciones de la población joven, en un horizonte temporal que también permita implementarlas técnicamente.
9. La creación del CONAJU, como alternativa para tener en cuenta las políticas públicas de juventud, surge luego de un contexto social agitado, en donde los jóvenes fueron protagonistas y constituyeron un elemento trascendental. La estructura que deba tener esta instancia, debió corresponder a un análisis concienzudo de nuestra institucionalidad y realidad de los jóvenes, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de los diálogos, a través de mecanismos, permiten acortar las brechas en la relación Estado – Sociedad.
10. El diseño de la creación del Consejo Nacional de la Juventud, debió ser una oportunidad para que los jóvenes lideren las políticas públicas de juventud, de igual forma, como en los países de Chile, Uruguay, España, Guatemala, donde existe la instancia como Instituto Nacional de Juventud y se articula los programas, proyectos y actividades por este organismo. La relación entre el joven y el estado, se ensombreció por las esferas que rodearon la conformación de estas instancias.
11. Es importante volver a colocar en agenda las políticas públicas de juventud para atender debidamente los principales problemas de los jóvenes, que según los indicadores en salud, educación, trabajo y participación siguen siendo

críticos. La experiencia debe generar nuevas apuestas en construir las políticas públicas para los jóvenes del país.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALZA, Carlos y Gustavo ZAMBRANO

2015 *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios de la estructura institucional (2000 – 2011)*. Lima: PUCP-CLACSO.

<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2016/03/Pueblos-Indígenas-y-Establecimientos-WEB.pdf> Consultado el 18 de enero del 2018

ALZA, Carlos

2015 “Políticas de Juventudes: Agenda de Juventudes de la Región Lambayeque” [Diapositiva] SENAJU. Lambayeque, s/f.

<http://www.inicam.org.pe/publicaciones/ppt/exposicion-Lambayeque.pptx>

Consultado el 14 de enero del 2018.

2014 “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos” *Revista de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP*. Lima, número (1) 2, pp. 39-73.

2011a “Gestión Pública y Administración Judicial”, Material de estudio del curso Maestría de Política Jurisdiccional. PUCP. Lima.

2011b “Diseño y Evaluación de Políticas Públicas” Material de estudio del curso Diplomatura Semipresencial de Estudios de Políticas Públicas y Gestión Pública. PUCP. Lima.

BARZELAY, Michael y CORTÁZAR, Juan Carlos

2004 Un guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID

1998 Documento de trabajo “Participación ciudadana incrementa la eficiencia del desarrollo”. Conclusiones Reunión Anual del Banco, Cartagena- Colombia.

BARLADINI, Sergio

1999 Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. Santiago, CIEPLAN.

CABRERA, José Luis

2006 *“Juventud y Desarrollo Sustentable en el Perú: Análisis y propuestas a partir de una experiencia de desarrollo local”* Perú: Grupo GEA Emprendimientos Ambientales.

CASTELLS, Manuel

1974 *Movimientos sociales urbanos*. México: Ediciones Siglo XXI.

CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE

2017 *Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú*, Proyecto OCDE-UE Inclusión Juvenil, Paris.

CEPAL

2000 *Panorama social*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL - FNUAP

2000 *“Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y El Caribe: Problemas, oportunidades y desafíos”* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe – Fondo de Población de las Naciones Unidas.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2261/S2000644_es.pdf
Consultado el 30 de noviembre del 2017.

CEPAL

2004 *La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

CONAJU

2003 *Juventud Peruana en Cifras 2002*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

2004 *Juventud y Estado: Oferta de Servicios Públicos*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

2004 *Juventud y Gobiernos Locales: Espacios y Mecanismos de Participación*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

2005 *Lineamientos de Política de Juventud 2003-2010: Una apuesta para transformar el futuro*. Lima: Ediciones SERRAL.

2006 *Plan Nacional de la Juventud 2006-2011*. Lima: CENDOC – CONAJU.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2001 *Proyecto de Ley N°431/2001-CR*, Proyecto que crea el Consejo Peruano de Promoción del Empleo y Desarrollo de la Juventud, presentado por Luis Iberico Núñez. Lima, 24 de agosto.

2001 *Proyecto de Ley N° 037/2001-CR*, Proyecto que crea el Instituto Nacional de la Juventud, presentado por Jhony Peralta Cruz. Lima, 15 de agosto.

2002 “Audiencia Parlamentaria Juvenil” realizada por la V Vicepresidencia del Congreso de la República. Lima, 13 de abril.

2002 “*Diario de los Debates*” Comisión Permanente en el Período Legislativo 2001-2002. Lima, 16 de julio.

2002 *Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 037/2001-CR, 431/2001-CR, 612/2001-CR, 2559/2001-CR, 2747/2001-CR, 2902/2001-CR, 3031/201-CR y 3124/2001-CR*. Propone Ley del Consejo Nacional de la Juventud. Lima, 27 de junio.

2002 *Ley 27802*. Ley que crea el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU). Lima, 28 de julio.

2002 *Proyecto de Ley N° 3031/2001-CR*, Proyecto que propone la creación del Consejo Nacional de la Juventud, presentado por Luis Gonzales Reinoso. Lima, 28 de mayo.

2002 *Proyecto de Ley N° 2902/2001-CR*, Proyecto que propone la creación del CONAJU, presentado por el Poder Ejecutivo. Lima, 17 de mayo.

2002 *Proyecto de Ley N° 2747/2001-CR*, Proyecto que propone la creación del Consejo Nacional de la Juventud, presentado por Wilmer Rengifo. Lima, 30 de abril.

2002 *Proyecto de Ley N° 2559/2001-CR*, Proyecto que propone la creación del Consejo de la Juventud presentado por Hildebrando Tapia Samaniego. Lima, 15 de abril.

2002 *Proyecto de Ley N° 3124/2001-CR*, Proyecto que crea el Consejo Peruano de la Juventud, presentado por Graciela Yanarico Huanca y Enith Chuquival Saavedra. Lima, junio.

2002 *Proyecto de Dictamen en Minoría recaído en los Proyectos de Ley N° 037/2001-CR, 431/2001-CR, 612/2001-CR, 2559/2001-CR, 2747/2001-CR, 2902/2001-CR, y 3031/201-CR*, que propone una institucionalidad pública en política de juventudes. Ley del Sistema Nacional de Juventud. Lima, 27 de junio.

CORI, Julia

2011 El Proceso de “Agendación” de la Concesión de los Establecimientos Penitenciarios en el Perú (2001-2008) Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) Facultad de Ciencias Sociales.

CHÁVEZ, Jorge

1999 *¿Los jóvenes a la obra?: Juventud y Participación Política*. Lima: Agenda Perú.

CISNEROS, Luis Fernán

2009 *Políticas Públicas en materia de Juventud* [Diapositivas] Lima. Consultado el 15 de octubre del 2017.

GIRALDO, John Edison

2016 *Las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones indígenas*. Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO.

<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10755/2/TFLACSO-2016JEGD.pdf> Consultado el 15 de enero del 2018.

HOPENHAYN, Martín

2004 “Participación Juvenil y Política Pública: Un Modelo para Armar” I Congreso de Asociación Latino Americana de Población – ALAP. Brasil: CEPAL.
http://www.alapop.org/alap/images/PDF/ALAP2004_409.pdf Consultado el 7 de octubre del 2017.

HOWLETT, Michael y Sarah GIEST

2013. “The policy-making process”. In: Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.) (2013), Routledge Handbook of Public Policy. London, New York: Routledge, 17-28

INEI

2001 “Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000” Lima: INEI-USAID

KINGDON, John

1995 Agendas, alternatives, and public policies. Second edition. New York, Longman.

2003 Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman.

2014 Agendas, alternatives, and public policies. Second edition. New York: Longman.

LA ROSA, Liliana

2008 “Ampliación de Capacidades de Diseño y Gestión de Políticas Públicas de Juventudes” *Coyuntura: Análisis Económico y Social de Actualidad*. Lima, 2008 Julio – Agosto/Setiembre-Octubre. CISEPA PUCP. 30 - 34

LINDBLOM, Charles

1959 *The Science of Muddling Trough*. Public Administration Review, N°XXXIX Traducción al español de Margarita Bojalil.

LINDBLOM, Charles

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas - MAP. Traducción Eduardo Zapico Goñi.

1995 The Science of “Muddling Through”, Vol. 19, N° 2, pp 79-88.

MACASSI, Sandro

2005 “*Organizaciones Juveniles en dos ciudades del Perú: Lima e Iquitos*”. Jóvenes, Movimientos Juveniles y Políticas Públicas de Juventud en el Área Andina electrónica latinoamericano de estudios sobre juventud. CELAJU – Centro Latinoamericano sobre Juventud. Año 1, Nro. 2, pp. 58.

<http://jovenesenmovimiento.celaju.net/wp-content/antecedentes/09.pdf>

Consultado el 8 de enero del 2018.

MAJONE, Giandomenico

1997 Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México Fondo de Cultura Económica.

MENY, Ives y Jean – Claude THOENING

1992 *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

MONTOYA, Luis Wilfredo

2016 “*Juventudes, políticas y poder en el Perú*”. Tesis de Magíster en Sociología Mención en Sociología Política. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos Facultad de Ciencias Sociales.

http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/4666/Montoya_cl.pdf;jsessionid=6BE1D67EEB7F280907CF46E99B100B4F?sequence=1

Consulta: 6 de setiembre del 2017.

2009 Políticas y juventudes post-transición democrática en el Perú. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Colombia, vol. 7, núm. 2, pp. 1229-1254.

[http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20131126065409/art.LuisW.Montoya.pdf)

[umz/20131126065409/art.LuisW.Montoya.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20131126065409/art.LuisW.Montoya.pdf) Consultado 10 de setiembre del 2017.

2006 Políticas Públicas de Juventudes, “Inclusión Participativa” y Jóvenes en el Perú. *Última Década*. Valparaíso – Chile, núm. 25, pp185- 207.

<https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v14n25/art09.pdf> Consultado el 10 de setiembre del 2017.

2009 Hijos de la Violencia: Políticas y Juventudes Post Transición Democrática en Perú. *Última Década*. Valparaíso – Chile, núm. 30, pp121- 143.

<http://www.cidpa.cl/wp-content/uploads/2013/05/30.5-luis-montoya.pdf>

Consultado el 13 de setiembre del 2017.

OIJ

2003 *10 años de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas*. Madrid: Artes Gráficas Campillo Nevado

PANIAGUA, Valentín, Ludolfo PARAMIO, Rafael RONCAGLIOLO y Rafael LÓPEZ

2002 “La nueva transición en el Perú”. Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas 2001-2002. Madrid.

http://fride.org/download/CR_peru_esp_feb02.pdf Consultado el 18 de enero del 2018.

PARSONS, Wayne

2007 *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción de Atenea Acevedo. México: FLACSO.

PEASE, Henry y Luis Villafranca (Editores)

2009 Régimen democrático y políticas públicas. *Aula Magna 2008 Reforma del Estado “El papel de las políticas públicas”*. Lima: PUCP.

PODER EJECUTIVO

2002 *Decreto Supremo N° 106-2002-PCM*. Reglamento de la Ley del Consejo Nacional de la Juventud. Lima, 22 de octubre.

PRIMERA VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2002 “Juventud en cifras”. Material del *Primer Seminario de Capacitación*. Lima: Consejo Nacional de la Juventud - CONAJU.

PRESSMAN, Jeffrey y Aaron WILDAVSKY

1998 “Implementación. Prefacio a la primera edición. Capítulo V: Complejidad de la acción conjunta. Capítulo VI: Aprender de la experiencia”. México: FCE.

RODRIGUEZ, Carlos

2016 *El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú (1992-1996): factores, prácticas y discurso. Estudio de caso.* Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Facultad de Ciencias Sociales.

SUBIRATS, Joan

1992 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración.* Primera reimpresión. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

SUBIRATS, Joan, Peter KNOEPFEL, Corinne LARRUE y Frederic VARONNE

2008 *Análisis y gestión de las políticas públicas.* Barcelona: Editorial Ariel S.A.

TANAKA, Martín

2001 “*La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*” Lima: Comisión Andina de Juristas.

THOENING, Jean – Claude

1997 *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997. Francia. Traducción de Mario Zamudio Vega.

VÉLEZ, Luis

2007 *Cronología de las políticas de juventudes.* [Diapositiva] Consulta 14 de noviembre del 2017.

2007 *Análisis de la Institucionalidad Pública en Juventud* [Diapositiva] Consultado el 17 de setiembre del 2017.

VENTURO, Sandro

2001 “*Contrajuventud: ensayos sobre juventud y participación política*” Lima-Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

VEGAS, Carmen

2003 “Exposición de la Presidencia de la Comisión Nacional de la Juventud” en la Comisión de Juventud y Deporte del Congreso de la República. Lima, 16 de setiembre.



ANEXO 1: LISTA DE ENTREVISTADOS

Nº	Entrevistado	Cargo que desempeñaba	Fecha de entrevista	Tiempo de entrevista
Entrevista 1	Jorge Antonio Chávez Granadino	Ex Gerente de GEPROGES de la CNJ	28 de noviembre del 2017	52'27''
Entrevista 2	Luis Vélez Huatay	Ex Asesor del Consejo de Participación de Juventudes (CPJ)	01 de diciembre del 2017	29'56''
Entrevista 3	Carlos Alza Barco	Consultor en Políticas de Juventud de la PUCP	30 de noviembre del 2017	23'35''
Entrevista 4	Marco Bazán Novoa	Ex Asesor del Consejo de Participación de Juventudes (CPJ)	29 de noviembre del 2017	58'56''
Entrevista 5	Luis Fernán Cisneros Colona	Ex Asesor de la Comisión Nacional de Juventud (CNJ)	05 de diciembre del 2017	63'11''
Entrevista 6	Carmen Inés Vegas Guerrero	Ex – Presidenta de la Comisión Nacional de Juventud (CNJ)	17 de enero del 2018	43'02''
Entrevista 7	Claudio Octavio Zapata Gonzales	Ex – especialista en la Gerencia de Juventud del CONAJU	26 de enero del 2018	43'18''
Entrevista 8	Raul Tecco Miyano	Ex - Coordinador de la Red Interquorum	5 de febrero del 2018	27'31''
Entrevista 9	César Igor Camacho Caballero	Ex – Miembro del Consejo de Participación de la Juventud y Ex – Funcionario de la CNJ - CONAJU	5 de febrero del 2018	29'54''
Entrevista 10	Karen Cristina Puertas Reátegui	Ex – Miembro del Consejo de Participación de la Juventud y Ex – Funcionario de la CNJ - CONAJU	5 de febrero del 2018	20'18''
Entrevista 11	Humberto Quesquén Pérez	Ex – Miembro del Consejo de Participación de la Juventud	1 de febrero del 2018	16'34''

ANEXO 2: GUÍA DE ENTREVISTA

Objetivos de investigación	Preguntas
<p>Objetivo específico 1: Analizar los elementos que surgieron en el contexto social y político del país para colocar en la agenda gubernamental las políticas públicas de juventud.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Desde el ámbito de la dinámica de políticas de juventud, antes de la aprobación del CONAJU que acciones se venían desarrollando en el país sobre la temática? 2. ¿De qué manera, considera se suscitaron los hechos en el proceso de establecer la agenda de políticas públicas de juventud en el país? ¿Cuéntenos algunos episodios o detalles propios de los procesos decisionales (prácticas concretas) que fueron relevantes en la temática? 3. Desde la demanda de la juventud, ¿cuáles eran los principales reclamos o intereses que pretendían ser escuchados por el gobierno?, ¿Qué acciones relevantes considera se desarrollaron y cómo fue su participación en esta etapa? 4. En la etapa de transición hacia la democracia, ¿Que contexto social y político se vivió, pero además considera fue clave para establecer políticas de juventud en el país? 5. Durante la recuperación de la democracia, existía un movimiento juvenil formándose en torno a la situación del país sobre los hechos que acontecían el aspecto político y social, ¿De qué manera considera fue clave la movilización de los jóvenes? ¿Cuéntenos algunos detalles de estos hechos?
<p>Objetivo específico 2: Conocer la influencia de los actores públicos y privados en la formación de la agenda de políticas públicas de juventud.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál fue su participación durante el desarrollo de las políticas públicas de juventud, durante los años 2000 al 2006? ¿Qué nivel de toma de decisión a nivel técnico o político tuvo a cargo? 2. ¿Reconoce específicamente algún liderazgo que se generó para el establecimiento de la agenda? ¿Cómo señalaría las motivaciones o intereses que se presentaron desde los actores políticos, sociales o juveniles? ¿Cuál sería un referente de actor clave? 3. De los congresistas que presentaron un proyecto de ley de la temática, ¿cuáles fueron sus discursos? Reconoce que alguno tenía continuidad en su propuesta. 4. ¿Conocía usted, cual fue el debate para la aprobación de la ley CONAJU? ¿Qué aspectos se consideraron como parte de la propuesta técnica?
<p>Objetivo específico 3: Analizar la transferencia de políticas para el establecimiento de la agenda de las políticas públicas de juventud.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Desde los gobierno (si tuvo participación), qué acciones o hitos claves permitieron se agenda la política pública de juventud? 2. ¿Qué acciones se venían suscitando en el plano internacional con respecto a la temática de juventudes?, ¿cuál cree que fue el aporte desde el contexto internacional?