

La representación juvenil en Lima y el reto de la participación paralela

CHRISTIAN FLORES CALDERÓN¹



Todo proceso de gestión moderna de la «cosa pública», sobre la base de un territorio determinado, requiere que los actores inmersos se involucren de manera efectiva. El objetivo es asegurar resultados con alto impacto en la mejora de la calidad de vida en un corto, mediano y largo plazo. Para el caso de la ciudad de Lima, capital del país, las condiciones no tendrían por qué ser diferentes; sin embargo, la realidad de los últimos años ha sentado destacables elementos para la discusión sobre la importancia y los problemas que suponen la participación de la población juvenil en los procesos de construcción de la política pública en la ciudad. ¿Por qué es importante la participación de la población juvenil en la gestión de la ciudad de Lima? ¿Qué formas de participación despliegan los jóvenes en su intento por involucrarse en la formación de la agenda local de políticas públicas? ¿Cuáles son los retos de la participación juvenil en la ciudad, de cara a la relación de ciudadanos e instituciones? El presente artículo analiza la situación actual de las formas de participación democrática juvenil en un contexto de gestión pública local.

La política de juventud se hizo camino al caminar

Detrás de cualquier iniciativa dirigida a estudiar o tratar de comprender los modos en los que la democracia se hace tangible, existe un razonamiento que reconoce que el involucramiento de todos

los miembros de la comunidad en la dinámica de la toma de decisiones es esencia y a su vez favorece a la calidad de la misma democracia como modelo. En otras palabras, no solo la participación caracteriza a la democracia, sino que a través de ella se logra una perfectibilidad constante de su funcionamiento. En ese tramado, el ingreso de la población juvenil en la construcción de las políticas públicas de la ciudad cobra matices especiales para (re)pensar el devenir de nuestra democracia, incluso de las instituciones que la hacen realizable.

Si se pudiera hacer un esfuerzo por reconstruir la historia de nuestra ciudad, sobre todo contemporánea, habría que tener en cuenta aquellos aspectos relacionados a los últimos grandes procesos que le dieron forma, así como al protagonismo que ejercieron los jóvenes en estos. Las migraciones y, en particular, las que se produjeron hacia la ciudad de Lima con las contundentes transformaciones que supuso, han sido ampliamente analizadas desde distintos frentes. En una mirada de 1940 a 1984, Matos Mar (2004) señalaba que la población de la capital del país había aumentado casi diez veces. De poseer 645.172 habitantes, de acuerdo con el censo de 1940, llegó a contar para 1984, con seis millones de habitantes. Este fenómeno, de un tremendo salto demográfico, fue catalogado por el investigador como uno de los mayores cambios que se habían producido en el Perú. En

¹ Bachiller en sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista de investigación de la Secretaría Nacional de la Juventud.



Fuente: LA MULA

esa misma línea, en uno de sus más célebres trabajos, Carlos Iván Degregori ponía en especial relieve el rol preponderante que jugó —para aquel entonces— la población juvenil

Las primeras grandes oleadas de migrantes estuvieron compuestas por jóvenes que a través de los resquicios abiertos por el mercado, escapaban a un posible futuro como waqchas, siervos o clientes para convertirse en las ciudades en pioneros que a lo largo de décadas y reforzados por las sucesivas oleadas migratorias fueron delineando una nueva identidad colectiva como trabajadores/ciudadanos/ «gente de pueblo». (Degregori, Blondet y Lynch, 1986, 63).

Así, en el trazado de la Lima que se iba dibujando sobre el viejo suelo tradicional, queda claro que la población juvenil fue parte de esas primeras rupturas a la legalidad. Estas acciones le negaban la vivienda a

miles de migrantes, sumada a un conjunto de demandas que iban desde asfalto, pasando por alumbrado, agua y desagüe, hasta la asistencia social, traducida en mejores servicios de salud, educación y promoción de empleos para su supervivencia. Con el transcurrir de los años debido al cúmulo de exigencias populares, el Estado respondió en la misma medida en que transitaba por un aprendizaje confuso sobre lo que iba ocurriendo. Así, desplegó un conjunto de acciones entre las que destacan las referidas por Calderón Cockburn (2005), cuando hace un repaso de las políticas de barriadas implementadas en los años de 1961, 1968 y 1996, durante los gobiernos de Manuel Prado Ugarteche, Juan Velasco Alvarado y Alberto Fujimori Fujimori, respectivamente.²

Todo intento estatal por atacar un problema público supone la conjugación de una ingeniería para la gestión de los recursos públicos a partir de un enfoque de política pública. Para el caso de las acciones en

² Su revisión resulta oportuna si se busca explorar en la relación «migración-políticas», la misma que generó tres grandes hitos en las políticas de barriadas: Ley 13517 (1961), Decreto Supremo 105-68-FO (1968) y Decreto Legislativo 803 (1996), que articulaban la problemática de vivienda y la importancia de proveer servicios. Añadir también la iniciativa desarrollada a partir del INFES de 1992, que buscó llevar infraestructura educativa a los barrios populares.

caminadas hacia los jóvenes que empezaron a habitar las grandes ciudades, ello pasó por una serie de trances y alteraciones que no solo causaron impactos diversos, sino también reacciones que impulsaron la organización, la resistencia y la divergencia desde las calles.

Según Krauskopf, en América Latina cuatro paradigmas han orientado las políticas públicas de juventud: el joven como sujeto en etapa de transición, el joven como factor de riesgo, el joven como sujeto de derechos y el joven como actor estratégico.³ Sobre la base de esos enfoques, el Estado peruano esbozó políticas, programas y proyectos que impactaron en la población juvenil del país, al avanzar por una senda que se hizo camino al caminar.

La joven política de juventud y la representación juvenil

Tras la convulsionada década de los noventa, que se cerró con una avalancha de protestas y movilizaciones en contra del régimen de Alberto Fujimori, la participación de los jóvenes fue inseparable de cada una de las acciones llevadas a cabo desde la colectividad, ya sea por manifestar su crítica a la corrupción, o por exigir cambios profundos para gozar de una democracia más propia. De esta forma, se pusieron al frente de sus propios requerimientos ciudadanos para abrir paso a un proceso de política pública, con el fin de quebrar el monólogo adultocentrista que, hasta entonces, les había dejado pocos márgenes para la acción.

La creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU), durante el gobierno de Toledo —tal como señalaría Luis Montoya (2006)— fue el resultado del reconocimiento público del nuevo régimen hacia las juventudes y del rol que desempeñaron en la recuperación de la democracia; además de la necesidad de impulsar su participación en los procesos de desarrollo del país.⁴ Por primera vez en la historia del Perú, el Estado mostraba rasgos de un sólido interés para

construir una política específica que atienda las tareas pendientes en materia de juventud. No solo concitó la atención de la población objetivo, sino también del Ejecutivo, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

El CONAJU realizó un trabajo junto con el Consejo de Participación de la Juventud (CPJ), el cual tuvo la tarea de ser un espacio deliberativo de representación para los jóvenes en el ámbito nacional. Sin embargo, para sorpresa de unos y gran desazón de otros, el funcionamiento del mismo se vio reducido a un tiempo de cinco años (2002-2007). Así, fue sustituido rápidamente por la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), durante el segundo gobierno de Alan García.

El panorama inmediato, además de haber causado descontento en buen sector de la población juvenil, activó dos fenómenos de los que somos testigos hasta la actualidad. Por un lado, cambió el rostro de abordaje integral a la temática de juventud, que pudo haber tomado la política pública nacional desde el Ejecutivo. Mientras que, por el otro, desarmó tempranamente el espacio deliberativo de participación de las juventudes, lo que generó un vacío que no ha sido cubierto hasta el día de hoy. Ambos efectos dan soporte a la actual situación de dificultades por la que atraviesan las juventudes en su deseo de introducirse participativamente en el proceso de las políticas públicas.

De esta manera, la situación actual del primer fenómeno, señalado líneas arriba, se configura como el actual contexto en el que se desenvuelve la participación juvenil. Con el viraje que emprendió el gobierno de Alan García al dejar sin efecto al Consejo Nacional de la Juventud para reemplazarlo por la Secretaría Nacional de la Juventud, no solo se produce un cambio acelerado en un ente bastante joven, sino que el mismo giro altera radicalmente la forma en la que el Estado peruano abordaría la temática de juventud. De apostar —aunque con bastantes limitaciones—

3 El análisis, al detalle, de los paradigmas de las políticas de juventud que se desarrollaron en América Latina, merece una mirada aparte en el trabajo que realizó Dina Krauskopf, Consultora Internacional en temas Adolescencia y Juventud, junto a otros importantes especialistas de la región. Ver: Balardine, Sergio y Elisabet Gerber. (2004) Políticas de Juventud en América Latina: Argentina en perspectiva. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

4 Luis Montoya, sociólogo y profesor en la Universidad de San Marcos, también ha desarrollado importantes trabajos sobre las juventudes en el Perú, resaltando aquellos referidos al proceso de surgimiento del CONAJU, tanto como de la actual SENAJU. Al respecto, ver: Montoya, Luis. (2009). Hijos de la violencia: Políticas y juventudes post transición democrática en el Perú. Última década N° 30, pp. 121-143.

por un «sistema» que articulaba ente rector, espacio de participación y comité de coordinación, se pasó a un «modelo» sin brazos. Adscrita al Ministerio de Educación, sin presupuesto propio, no cuenta hasta el momento con el suficiente peso e instrumentos para transversalizar el enfoque de juventud en intervenciones de política pública destinadas a jóvenes directa o indirectamente.⁵ De este modo, sin un organismo empoderado que oriente sobre las acciones del Ejecutivo, relacionadas a los jóvenes, todo resultado diferido resulta bastante predecible.

Para muestra un botón. Al cabo de los últimos años, mientras la política de acceso a oportunidades para la educación superior (Beca 18) alcanzaba importantes logros, la política destinada a intervenir en el problema de la empleabilidad juvenil (la mal llamada «Ley Pulpín») pasó por uno de los trances más agitados desde el retorno a la democracia. Miles de jóvenes en todo el país no dudaron en salir a las calles para pedir la derogación de la iniciativa, ante un Estado que si bien conseguía resultados positivos en un ámbito, terminaba por complicar el otro. En ese clima de movilización, la participación de los jóvenes en la ciudad de Lima también encontró especiales matices para la discusión y el análisis.

La participación paralela y el reto para la gestión local

Los últimos estudios demuestran que, en la Lima actual, de los 49 distritos divididos en cuatro grandes secciones, habitan 2'409,385 personas entre los 15 y 29 años de edad. Es decir, los jóvenes alcanzan el 28.8 % de la población total que vive en la ciudad capital.⁶ Contando con esos números, cualquier intento por aproximarse a la comprensión de las dinámicas participativas juveniles contemporáneas, debería de asumir que con las últimas grandes movilizaciones que se produjeron para la derogación de la Ley del Régimen Laboral Juvenil (Ley 30288), se activó una forma de participación de las juventudes, capaz de aprovechar la composición territorial de Lima Metro-

politana a fin de organizar la toma de decisiones en torno a una posición de cara a la política pública.

Si bien las 14 zonales multidistritales, conformadas como organizaciones juveniles a partir de la disposición territorial metropolitana, se erigieron para dar respuesta a la necesidad de movilización por la derogatoria de la Ley 30288, su pertinencia en el presente análisis es importante. Este fenómeno de participación se acomoda a la imperiosa búsqueda por llenar los vacíos o insuficiencias del esquema participativo dispuesto para los jóvenes de Lima.

Actualmente, debido a la ausencia de este espacio, toda instancia subnacional, destinada a esos fines, se constituye como una ventana de oportunidad importante para la construcción de políticas públicas. Es el caso de la vigente disposición desde la Municipalidad Metropolitana de Lima, alojada en la Ordenanza Municipal N.º 462-MML para la creación del «Sistema Metropolitano de Promoción y Gestión de Políticas de Juventud». Si bien contempla la conformación de un Consejo Metropolitano de Participación de la Juventud - CMPJ (que ya cuenta con dos períodos de gestión para los últimos tres años), no alcanza a definirse como una instancia de total representación.

Es decir, convoca tanto a los jóvenes organizados como a los “no organizados”, pero no reúne las diversas juventudes de «Las Limas», a pesar de existir seis Consejos Distritales de Participación (CDPJ) de la Juventud en el ámbito distrital.

Tanto el CMPJ como «Las Zonales» se conformaron sobre la base de jóvenes limeños que, organizados o no, se mantienen más cerca del activismo desde las calles, que desde los partidos políticos tradicionales. De hecho, a pesar del debilitamiento de estos últimos, es importante recoger y analizar las acciones articuladas que se realizaron para derogar la «Ley Pulpín». Estudiar esta experiencia serviría para crear espacios de diálogo a fin de construir políticas locales más fuertes. Adicionalmente, muchos de los jóvenes

5 Un panorama pormenorizado del proceso descrito se puede obtener revisando el segundo capítulo del último estudio emprendido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para atender a la temática de juventudes en nuestro país. Ver: OECD (2017), Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú, OECD Development Centre Youth Inclusion Project Country Reviews.

6 Ese y otros importantes datos estadísticos se pueden revisar en una de las últimas publicaciones de la Secretaría Nacional de la Juventud. Ver: SENAJU. (2015). Informe Nacional de las Juventudes en el Perú 2015. Lima: Secretaría Nacional de la Juventud – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

que se mantuvieron cercanos al primer espacio, el CMPJ, también llegaron a participar en las actividades convocadas por «Las Zonales». Dicho fenómeno que supuso el «no abandono de un espacio de confluencia por acudir al otro», también resulta enriquecedor para la articulación de esa participación paralela.

En más de una oportunidad se ha escrito, hablado y discutido sobre la connotación que el «bono demográfico» supone para nuestro país, como una etapa irreplicable de transición de la población que ofrece oportunidades para el desarrollo, más aún si se trata de la ciudad capital que reúne al tercio del total de la población nacional⁷. No obstante, las acciones emprendidas en materia de participación —más allá de lo concerniente a la producción, la educación, el empleo y la salud— todavía se esbozan como asuntos inacabados. La literatura especializada en el análisis de los puntos pendientes por cubrir en temática de

juventud señala la brecha entre «el mayor acceso a la información y el menor acceso al poder»⁸, como una de las paradojas más difíciles que enfrentan los jóvenes de nuestra región en su búsqueda por participar en los asuntos públicos.

A la luz de lo abordado, es indiscutible que la Lima, que acoge a los jóvenes de hoy, es distinta a la que acogió a sus padres y abuelos, y que el rostro de la ciudad seguirá modificándose, según varíe o no la relación entre las juventudes que conviven junto a sus gobernantes. El reto que avizora el presente trabajo es el de la pugna que se deberá seguir para obtener mejores formas de diálogo que construyan políticas públicas locales eficientes. Estas estarán inmersas en un proceso que sincronice armónicamente tanto al CMPJ, como a '«Las Zonales», entre otros. De momento, todo ello recae con el peso que poseen las promesas pendientes.

BIBLIOGRAFÍA

- BALARDINE, Sergio y Elisabet GERBER. *Políticas de Juventud en América Latina: Argentina en perspectiva*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. 2004.
- CALDERÓN, Julio. «La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX». Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM. 2005.
- DEGREGORI, Carlos Iván, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch. *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasiones a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 1986.
- MATOS, José. «Desborde popular y crisis del Estado: Veinte años después». Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2004.
- MONTOYA, Luis. «Hijos de la violencia: Políticas y juventudes post transición democrática en el Perú». Última década N° 30, pp. 121-143. 2009.
- OECD. Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú. OECD Development Centre Youth Inclusion Project Country Reviews. 2017.

7 Para mayores detalles sobre el bono demográfico y su impacto a nivel regional, ver: UNFPA. (2012). El Bono Demográfico Regional en el Perú. Lima: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

8 Ernesto Rodríguez, notable especialista en temática de juventud para América Latina, ha escrito un conjunto de documentos para el análisis, en los que resalta su preocupación por este tipo de brechas pendientes. Ver: Rodríguez, Ernesto. (2011). Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas. San Salvador: UNESCO.

RODRÍGUEZ, Ernesto. «Políticas de Juventud y Desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas». San Salvador: UNESCO. 2011.

SENAJU. *Informe Nacional de las Juventudes en el Perú 2015*. Lima: Secretaría Nacional de la Juventud – Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2015.

UNFPA. *El Bono Demográfico Regional en el Perú*. Lima: Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2012.

