

# Participación, incuestionable punto de partida para impulsar el protagonismo de los jóvenes

*“Un espacio por derecho generacional propio es lo que se reclama. Las diferencias existentes se mantendrán siempre, porque son cualidades intrínsecas a la temporalidad de las generaciones. La juventud se está armando de ideas, está dispuesta a sentarse en cualquier espacio, siempre y cuando la generación pasada, que controla el presente, ceda un espacio decisivo a la generación presente de jóvenes, dándoles mejores condiciones de vida y reconociéndole derechos individuales y sociales. Es la diferencia esencial. Se sabe que quien vive más tiene más experiencia, pero no por ello se debe coartar un espacio de decisión real en la sociedad. Ser juzgados y excluidos por adultos acrecienta el abismo generacional. La juventud debe tener la oportunidad de pensar y hablar por ella, así como también, [de] ser criticada y juzgada.”<sup>1</sup>*

## **I. La participación es un derecho y una capacidad fundamental para lograr el protagonismo de la juventud**

El testimonio con que se inicia este capítulo evidencia, a través de la voz de un joven panameño, aspectos críticos que ayudan a enmarcar la discusión. Su lectura revela, por un lado, el reconocimiento de la participación como un derecho propio generacional; por el otro lado, ilustra la capacidad, disposición y voluntad del joven

de participar y, además, entre líneas, muestra la tensión existente entre el adulto y el joven, con lo cual se realza la importancia de considerar la diferencia inter-generacional.

Una amplia mirada al tema de la participación indica que, efectivamente, la participación es un derecho fundamental consignado como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En este sentido, la libertad de participar en la adopción de decisiones, en la expresión de opiniones y en la formación de asociaciones es primordial.<sup>2</sup> De hecho, los movimientos sociales en todo el mundo están aprovechando la libertad de expresión y de asociación y ejerciendo el derecho a la participación para asegurar los derechos económicos, sociales y culturales y promover el desarrollo humano.<sup>3</sup> Así, en efecto, los pobres, las mujeres, las/los jóvenes, los indígenas, en fin todos, tienen derecho a que se les consulte sobre las decisiones que afectan su vida, para lo cual se requiere construir mecanismos que amplíen el espacio político a fin de dar voz a todos los ciudadanos, especialmente a los más pobres.

Desde este INDH Panamá 2004, entendemos que, para que las/los jóvenes se conviertan en actores protagónicos, es necesario fomentar y acrecentar

su capacidad de participación, tanto en la conformación de su proyecto de vida como aportando sus potencialidades al desarrollo del país. La participación, en su concepto más amplio, es una capacidad fundamental que fomenta, además de la acción individual, la acción colectiva, la cual ha sido un motor de progreso para los temas esenciales del Desarrollo Humano.<sup>4</sup>

La participación también puede evocar fuerzas que se refuerzan mutuamente. Las personas que tienen más educación y gozan de libertad tienen más posibilidades, así como mayor responsabilidad, de exigir políticas que se ajusten a sus necesidades y respondan a las prioridades del Desarrollo Humano; por ello es importante participar en los procesos de toma de decisiones, puesto que es una manera de promover el Desarrollo Humano.

La corriente de pensamiento introducida por Ernesto Rodríguez reafirma lo anteriormente expuesto pues, para que las/los jóvenes sean actores del desarrollo, es necesario potenciar su participación: <sup>5</sup>“...son nuestras sociedades las que pierden sistemáticamente con la exclusión juvenil, por lo cual resulta imperioso cambiar radicalmente estos enfoques, promoviendo estrategias alternativas que se apoyen centralmente en las potencialidades de las/los jóvenes y se concentren en generar espacios para la participación juvenil a todos los niveles. No solamente por criterios de estricta justicia con un sector poblacional postergado, sino también y fundamentalmente por el propio desarrollo de nuestros países”.

Desde el punto de vista de lo que específicamente dicen los jóvenes de la participación y considerando lo que plantean los especialistas en juventud, es innegable que la capacidad de participación es un fenómeno profundamente humano que combate la exclusión: por ello la consideramos la herramienta principal del protagonismo juvenil, que crea canales de expresión, de toma de decisiones y desarrollo de acciones que modifican nuestra realidad”.<sup>6</sup> Los jóvenes entienden que solo así es posible proponer nuevas y creativas formas de integración socioeconómica y de mejoramiento de la calidad de vida para todos. Reclaman, además, un “equilibrio de relaciones de poder entre generaciones en los espacios de toma de decisiones (...)” y afirman que es necesario “promover y acompañar la presencia de las/los jóvenes en la administración de tales recursos materiales, humanos, sociales, culturales y financieros, así como también en “las creencias, valores y actitudes culturales de las comunidades de las que forman parte”.

La participación permite al individuo involucrarse en decisiones colectivas sobre el desarrollo, generando compromiso y apropiación, con lo cual se convierte en un actor del desarrollo, lo cual fomenta, a su vez, una cultura participativa que fortalece al sistema democrático. De allí que la promoción del voluntariado como un paso hacia la construcción del asociativismo y de espacios de participación organizada en el país y la región sea fundamental.

Es claro que, desde un enfoque de derechos y Desarrollo Humano, la inclusión de los jóvenes en nuestras sociedades implica una amplia combinación de acciones que promuevan la participación juvenil en lo local, al tiempo que permita una visión comunitaria y promueva la democracia participativa, la ciudadanía integral y el mejoramiento de la calidad de vida. Las/los jóvenes panameños constituyen un recurso estratégico para el desarrollo del país, siempre y cuando tengan la oportunidad de participar y de desarrollarse plenamente como ciudadanos, es decir, que puedan hacer valer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y convertirse en actores con deberes y derechos, apropiándose así de las decisiones que los conduzcan hacia el Desarrollo Humano.

En los capítulos anteriores se ha presentado una muy variada información que incluye estadísticas, testimonios y características de la/el joven panameño, además de testimonios que revelan potencialidades, aspiraciones y valores importantes para el desarrollo humano de Panamá. Convendría entonces preguntarnos si, desde el Desarrollo Humano, la propuesta para con las/los jóvenes panameños es la de evidenciar sus potencialidades e incorporarlos como actores estratégicos. ¿Cuál es el estado de participación de este actor hoy día? En lo local y en lo nacional, ¿dónde y cómo está participando el joven panameño? ¿Cuál es la lectura de la participación juvenil que podemos hacer en nuestro país?

Para contestar estas interrogantes analizaremos tres niveles de participación que parecen ser los más relevantes: asociatividad, participación política y construcción de políticas públicas.

## II. Los niveles de participación que deben ser profundizados

En primer lugar, hay que establecer que las sociedades modernas cada día se hacen más complejas, al tiempo que las necesidades de la población crecen sistemática y persistentemente. Los sectores públicos de nuestros países, a su vez, no son capaces de responder exitosamente a este cúmulo

creciente de demandas. Esta situación es particularmente importante para los jóvenes de la actual generación, quienes están viviendo en una época de limitaciones y de reducción de los canales de movilidad social, a diferencia de sus pares anteriores, quienes antaño disfrutaron de condiciones favorables que les garantizaron el éxito.

Muchos estudiosos de este tema consideran que, para cambiar este estado de cosas, las/los jóvenes requieren ampliar y consolidar sus espacios de participación, a fin de que puedan colaborar y crear nuevos canales de movilidad social que faciliten la auto-realización de la juventud. Es así como, desde la perspectiva del capital social, un aspecto de particular interés es la asociatividad, entendida ésta como la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común.<sup>7</sup>

Además de la asociatividad, para la formación del capital social se requiere de confianza (en personas e instituciones), cooperación cívica y reciprocidad. Así entendido, se considera al capital social como un factor del “desarrollo humano sostenible”, porque amplía “las capacidades de las personas para moldear el orden social y apropiarse del futuro”.<sup>8</sup> Es en el marco de la asociatividad que las redes sociales alcanzan la cohesión social y la concertación de opiniones e intereses que las convierten en fuerzas productivas del país, capaces de promover el desarrollo. El capital social no se construye por decreto, sino por una interacción humana significativa. Para complementar lo aquí expuesto, y con base en la Encuesta Nacional de Juventud 2004 y el Estudio de Asociatividad, realizados como parte de los insumos para este INDH Panamá 2004, daremos luces a este aspecto desde la perspectiva de la participación en el ámbito local y comunitario.

En segundo lugar, parece importante examinar los espacios de participación de las/los jóvenes en el tema político. El reciente informe del PNUD sobre La Democracia en América Latina<sup>9</sup> revela contundentemente la urgente necesidad de analizar el futuro del sistema democrático ante la conjunción de los progresivos porcentajes de pobreza y desigualdad que sufre una significativa parte de la población latinoamericana. Asimismo, el informe advierte que los partidos políticos han ido perdiendo la capacidad de canalizar las demandas de la ciudadanía, lo que, sumado a los bajos niveles educativos, las escasas expectativas de movilidad social y la creciente desconfianza en la clase política, atenta contra la estabilidad de la democracia en la región.

Por otra parte, el mencionado informe precisa que la democracia se basa en dos principios fundamentales: participación y responsabilidad. Siendo la participación algo más que la capacidad de ejercer el derecho a voto, el principio de “un voto por persona, otorga a cada individuo una capacidad igual de pronunciamiento en la elección del gobierno”,<sup>10</sup> pero no agota el sentido ni las potencialidades del sistema democrático. La democracia es un instrumento que, al igual que la libertad y la participación política, forman parte del Desarrollo Humano, y es tan importante para éste último, como la capacidad de leer, de escribir y de disfrutar de buena salud. La calidad de la democracia y el Desarrollo Humano están relacionados directamente con la calidad de vida de las personas, puesto que el ciudadano es el sujeto de la democracia. Consecuentemente, a través de la participación en los espacios políticos se pueden generar las condiciones de equidad y aumentar las opciones de las personas. Corresponde, pues, analizar si nuestros jóvenes participan en estos espacios políticos y si ejercen activamente la ciudadanía política. Para ello utilizaremos datos ofrecidos por la Encuesta Nacional de Juventud 2004 e información proporcionada por el Tribunal Electoral de Panamá en lo referido a la participación electoral.

En tercer lugar, es preciso recordar que generar condiciones de equidad y aumentar las opciones de las personas no solo son temas relacionados al crecimiento económico, sino que también son fundamentales al momento de diseñar las Políticas Públicas de Juventud (PPJ).

En relación con lo anterior, es importante dejar sentado dos aspectos. Por una parte, los paradigmas existentes para la construcción de PPJ eficaces, atribuyen a la participación activa de las/los jóvenes en la construcción de éstas, el éxito que se espera de su aplicación. Y, por otra parte, la propuesta de Desarrollo Humano que considera al joven como un actor estratégico indica que es determinante que se favorezca esta participación plena en el diseño y aplicación de las PPJ.

Los enfoques más innovadores para el diseño de políticas públicas de juventud no se limitan al papel del Estado, sino que incluyen a todos los actores institucionales que trabajan por el desarrollo juvenil y que, por consiguiente, tienen incidencia en “lo público” que la temática desarrolla. Asimismo, no se enfocan solamente en un paradigma determinado de joven, sino que, por el contrario, se orientan hacia la diversidad, la

heterogeneidad y la pluralidad de la juventud presente en nuestras sociedades.<sup>11</sup>

Vemos pues que la política pública de juventud debe orientarse, en términos generales, a asegurar que las/los jóvenes sean sujetos de derecho. Se trata de que puedan adquirir su ciudadanía plena y que puedan convertirse en actores capaces de apropiarse del desarrollo. La política de juventud busca ir generando las condiciones en las cuales las/los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en la que viven.<sup>13</sup>

#### Recuadro 5.1

### Tres modelos de políticas de juventud

- Las políticas tradicionales que “enfocan el período juvenil como una transición hacia la adultez, por lo que no se visualiza a las juventudes como sujeto social del presente, pues el futuro cumple la función de eje ordenador de su preparación”;
- Las políticas transicionales, en “donde aparece el sujeto juvenil desde los problemas que amenazan el orden social o el déficit en las manifestaciones de su desarrollo”;
- Y, finalmente, las políticas avanzadas, que “se orientan al empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo”.

Fuente: Dina Krasuskopf. 2002. “La Construcción de la Política de Juventud en Centroamérica”.

#### Recuadro 5.2

### Políticas con y desde la juventud: Sergio Balardini<sup>12</sup>

- Políticas CON la juventud. Son las más modernas e innovadoras. Su principio base es la solidaridad y son, en esencia, participativas, no sólo en el aspecto ejecutivo, sino en aquellos procesos relacionados al análisis y a la toma de decisiones. Se activan desde las/los jóvenes y son interactivas en la dialéctica juventud-sociedad. No son impuestas desde arriba, sino creativas, abiertas y sujetas al mutuo debate crítico. Son respetuosas y no excluyentes.
- Políticas DESDE la juventud. Definición que se refiere a aquellas actividades e iniciativas imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes en condición auto-gestionaria. Incorporan las nuevas tendencias que confieren a la sociedad civil un papel relevante a la hora de la gestión de proyectos sociales y culturales. Otorgan la primacía a colectivos de acción juveniles. Son las políticas que pueden observarse en algunas Casas de Juventud, pero también son las iniciativas de ONG’s de juventud realizadas, al menos en parte, con subsidios del Estado, así como movidas culturales diversas, que van desde la producción de “cómic” a la exposición multidisciplinaria de grupos juveniles, acciones de intervención de los movimientos estudiantiles, etc.

Al cerrar este apartado, quedan interrogantes por resolver. ¿Cómo darle real participación a este actor que le está ofreciendo una oportunidad al país? Sería conveniente también examinar cuál ha sido el enfoque de las acciones impulsadas por el ente rector en Juventud en Panamá, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA), así como ¿en qué medida participa en ellas la juventud? Y, finalmente, ¿cuáles han sido las características de esa participación?; y ¿han existido condiciones para desarrollar un diálogo inter-generacional?

### III. La lectura desde los niveles de participación

#### Recuadro 5.3

### Insumos para este apartado

- Encuesta Nacional de Juventud, 2004
- Estudio de Asociatividad
- Taller de Jóvenes y Adultos sobre condiciones para la participación protagónica<sup>14</sup>
- Datos del Tribunal Electoral de Panamá

### A. Relaciones sociales y participación de los jóvenes

En esta sección presentamos los hallazgos más relevantes del Estudio de Asociatividad y la Encuesta Nacional de Juventud, que se desprenden del análisis de cómo participan las/los jóvenes en los niveles local y comunitario.



## 1. Existe participación de las/los jóvenes en los niveles local y comunitario

Al analizar las relaciones sociales que las/los jóvenes establecen, es importante examinar cuál es su nivel de organización, determinando cuándo las relaciones con otros adquieren un carácter más permanente y estructurado que les permite alcanzar determinados fines.

Los resultados muestran que cerca de la mitad de las/los jóvenes ha participado en actividades locales y comunitarias alguna vez en su vida, pero al momento de realizarse la Encuesta, sólo el 22.0% lo está haciendo, evidenciando un porcentaje mayor para los “Rezagados desmotivados” (27.4%) y para los “Aventajados motivados” (25.1%). Esta coincidencia de mayores niveles de participación entre dos grupos dispares puede entenderse considerando que en las zonas rurales aún existe un vínculo comunitario fuerte que favorece la organización y conformación de grupos deportivos y comunitarios; en cambio, la organización en áreas urbanas parece relacionarse más a actividades funcionales, tales como las organizaciones estudiantiles, políticas o sindicales, como parte de las actividades educativas o laborales.

Como se aprecia en el Cuadro 5.2, predomina la participación en organizaciones deportivas (16.1%), siendo ésta mayor entre grupos “En avance motivados” (17.3%) y “Rezagados desmotivados” (18.0%); siguen las agrupaciones religiosas, que convocan a un 13.0% del total y, más específicamente, a los grupos “En avance motivados” (14.7%) y “Aventajados motivados” (17.7%).

Las organizaciones estudiantiles, por su parte, tienen la preferencia del 10.0% de las/los jóvenes, siendo mayor entre los “Aventajados motivados” (15.0%). En contraste, existe una baja convocatoria (2.5% de las/los jóvenes) entre las organizaciones políticas (partidos), siendo el porcentaje un poco mayor entre los “Aventajados motivados” (3.5%) y los “Rezagados desmotivados” (5.4%).

## 2. La asociatividad de las/los jóvenes es inducida mayoritariamente por los adultos

Únicamente el 29.1% de las organizaciones/asociaciones están conformadas solo por jóvenes, en contraste con un 48.6% que están conformadas por jóvenes y adultos por igual. Ésto pareciera indicar que la mayoría de las asociaciones son organizaciones inducidas por adultos o han sido impulsadas por otras instituciones de la sociedad, tales como escuelas, iglesias u otras similares, lo cual se relaciona, a su vez, con el tipo de organización en la cual participa actualmente la juventud (ver el Cuadro 5.3).

Cuadro 5.1

### Participación actual

Tipología de juventud	Sí	No	Total
Rezagado desmotivado	27.4	72.6	100.0
Rezagado motivado	20.9	79.1	100.0
En avance desmotivado	19.6	80.4	100.0
En avance motivado	22.3	77.7	100.0
Aventajado motivado	25.1	74.9	100.0
<b>Total</b>	<b>22.0</b>	<b>78.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

Cuadro 5.2

### Tipo de organización en la que participa

Tipología de juventud	Deportiva	Religiosa	Estudiantil	Partidista
Rezagado desmotivado	18.0	12.2	8.1	5.4
Rezagado motivado	15.1	10.6	7.5	0.3
En avance desmotivado	14.7	10.6	8.9	3.1
En avance motivado	17.3	14.7	11.0	2.5
Aventajado motivado	16.5	17.7	15.0	3.5
<b>Promedio</b>	<b>16.1</b>	<b>13.0</b>	<b>10.0</b>	<b>2.5</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

Cuadro 5.3

### ¿Cómo está formado el tipo de organización, asociación o grupo al cual pertenece actualmente?

	Grupo de edad		Promedio
	15 a 19	20 a 24	
Sólo jóvenes	34.9	23.1	29.6
Jóvenes y adultos por igual	37.2	61.6	48.2
Jóvenes dirigida por adultos	25.6	13.1	19.9
Principalmente de adultos	2.3	2.1	2.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

## 3. Las asociaciones juveniles tienden a ser frágiles

El Estudio de Asociatividad también revela que la mayoría de las asociaciones juveniles existentes son de reciente data, lo cual podría significar que existen dificultades para su subsistencia. Pareciera que ésto se explica, al menos en parte, por los problemas organizativos o de financiamiento con

que se enfrentan, o por otros motivos tales como que “se deja de ser joven” (ver el Cuadro 5.4).

La comunicación personal y por vía telefónica es el medio principal de comunicación entre los miembros de una asociación, lo que evidencia que la comunicación a través de las nuevas tecnologías (Internet) está fuera del alcance de la mayoría o es utilizada por grupos minoritarios, ya sea por la escasez de esos equipos ó por los costos vinculados a su utilización (empalme a la red telefónica, costos de la conexión Internet, mantenimiento y costo de los equipos, etc.). En efecto, el

Cuadro 5.5. muestra que la comunicación a través de las redes del ciberespacio y los clubes de ‘chateo’ se establecen en porcentajes minoritarios.

Las/los jóvenes consideran que los espacios en donde mayoritariamente se establecen la comunicación y relación entre jóvenes son los campos deportivos, los parques y las casas. En segundo lugar están las áreas públicas, incluyendo las esquinas y las calles. Los integrantes de todas las asociaciones, independientemente de su tipo, creen que los espacios en donde se establece la mayor participación juvenil son los campos deportivos, los parques y las casas.

**Cuadro 5.4**

**Antigüedad de las asociaciones juveniles, por años**

Años	Total (%)
2 años y menos	25.6
3 a 5 años	27.2
6 a 10 años	11.2
11 a 20 años	6.7
Más de 20 años	4.8
No respondieron	24.6
<b>Total válidos</b>	<b>100.0</b>

PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

**Cuadro 5.5**

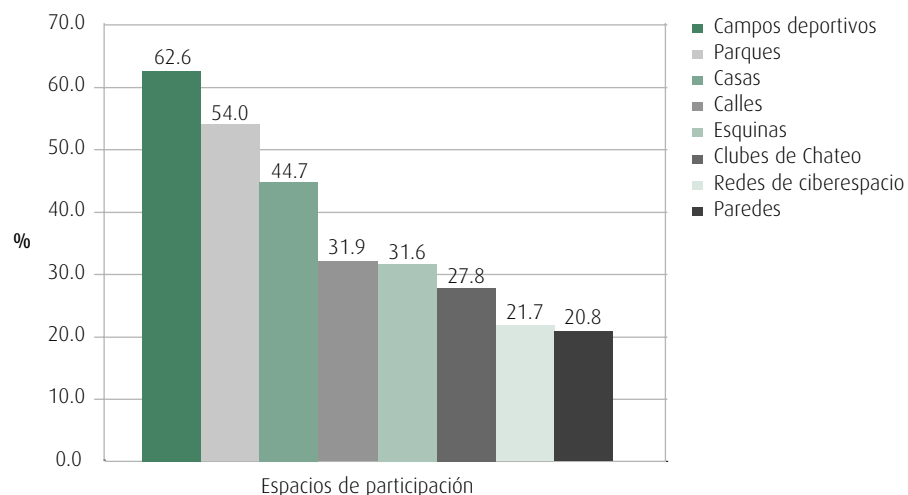
**Comunicación entre los miembros de las asociaciones juveniles.**

Medio de comunicación	Total (%)
Teléfono	21.4
Chat	1.3
Email	5.4
Comunicación escrita	3.5
TV/Radio	1.3
Periódicos	0.3
Persona a persona	63.3
<b>Total</b>	<b>100</b>

PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

Gráfica 5.1

**Nuevos espacios de participación juvenil que perciben los y las jóvenes**



PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

Asimismo se establece que sólo una de cada cinco asociaciones pertenece a alguna red nacional, y que una de cada 10 está vinculada a una red internacional. Se evidencia, además, en el Cuadro 5.6, que los vínculos establecidos en los grupos de socialización son más débiles en comparación con los que prevalecen en las asociaciones formales.

Por otra parte, el 45% de las asociaciones declararon depender de actividades de auto-gestión para cubrir sus necesidades financieras. Sólo en las asociaciones formales y semi-formales tuvieron algún grado de significación las donaciones, tanto nacionales como internacionales.

En relación con su participación en actividades, sólo el 42% de todas las asociaciones juveniles declararon tener en ejecución algún tipo de proyecto o actividad formalmente establecida. Las iniciativas educativas, los proyectos de construcción y mejoras, y las actividades deportivas y recreativas fueron las más destacadas de entre los proyectos identificados.

Entre los elementos que se han distinguido como factor que dificulta o contribuye a la inestabilidad de las asociaciones juveniles está el escaso número que obtiene la personería jurídica. Según el estudio de asociatividad, únicamente el 6.4% de las agrupaciones juveniles tienen personería jurídica, lo que evidentemente limita su capacidad para acceder al crédito para fortalecerse.

Lo anterior está posiblemente relacionado con las limitaciones legales que se derivan del Decreto Ejecutivo No. 160, del 2 de junio del 2000, que regula la creación de las asociaciones sin fines de lucro. Entre otros, se estima que los costos legales y de registro oscilan entre 300 y 800 Balboas, lo cual constituye un real obstáculo para las/los jóvenes que desean constituir formalmente una asociación. Por otro lado, es importante resaltar el hecho de que el artículo segundo del mencionado decreto, en su acápite 6, viola el derecho de asociación ciudadana al instituir que los miembros fundadores de una asociación no pueden ser menores de veinticinco (25) años,<sup>15</sup> y contraviene, además, los derechos civiles y políticos que se adquieren a los 18 años de edad en virtud de lo establecido en la Constitución de la República.

#### 4. Los valores que orientan a las asociaciones juveniles

Otro resultado significativo del Estudio de Asociatividad es el reconocimiento por parte de los miembros de las asociaciones de que la amistad, el respeto y la solidaridad son los valores más

Cuadro 5.6

#### Relaciones de las asociaciones juveniles

	Total
Redes nacionales	19.2
Redes internacionales	10.2
Otras organizaciones	37.1
<b>Total de asociaciones</b>	<b>313</b>

PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

Cuadro 5.7

#### Fuente de fondos de las asociaciones juveniles

Fuente de fondos	Total
Autogestión	45.4
Cuotas de los miembros	2.9
Donaciones nacionales	7.3
Donaciones Internacionales	2.9
Negocios	7.0

PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

Cuadro 5.8

#### Tipos de proyectos en ejecución

Tipo	Total
Construcción y mejoras	18.6
Actividades educativas	27.9
Proyectos sociales	11.6
Actividades deportivas y recreativas	18.6
Obras culturales	6.2
Liderazgo y empoderamiento	7.0
Actividades económicas	7.0
<b>Otros</b>	<b>3.1</b>

PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

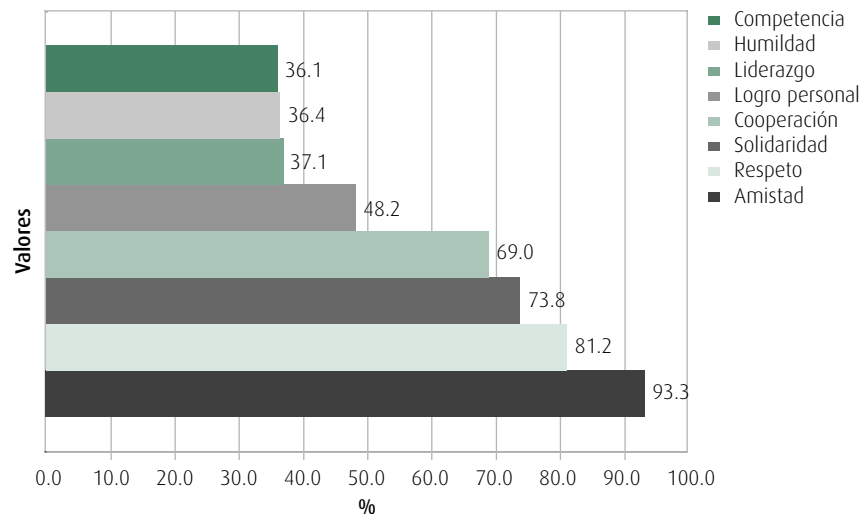
Cuadro 5.9

#### Distribución de las asociaciones juveniles Por tipo

Tipo <sup>16</sup>	Nº de Asociaciones	%
Organizaciones Formales (personería Jurídica)	20	6.4
Organizaciones semiformales	155	49.5
Organizaciones informales	33	10.5
Grupos de Socialización	105	33.5
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100</b>

PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

Gráfica 5.2

**Valores practicados por las asociaciones juveniles**

PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.

importantes, y de que éstos son los factores fundamentales que rigen las normas de comportamiento y mantienen la cohesión del grupo. En segundo lugar de valoración están la capacidad de cooperación y la solidaridad, evidencia del sentido de colectividad que identifica a las asociaciones. En contraste con lo anterior, los valores individuales tales como el logro personal, la competencia y el liderazgo son escasamente reconocidos como valores orientadores de los grupos. En todas las asociaciones, independientemente de su tipo, el respeto y la amistad constituyen los valores fundamentales.

En síntesis, es evidente que se han producido cambios en las motivaciones para la asociatividad entre las/los jóvenes. Hace tres décadas, los grupos juveniles se constituían inspirados en una ideología concreta, en aspiraciones de fortalecimiento de la Nación, en posiciones de clase, en la construcción del futuro y en valores éticos, entre otros elementos orientadores y aglutinadores. Era una época en la que extensas agrupaciones juveniles, conformadas por miles de jóvenes, luchaban por cambiar el mundo y las instituciones establecidas, tal como evidenció la Revolución Estudiantil de París de 1968. En ese mismo periodo, en la década del 70, existían en Panamá importantes agrupaciones juveniles tales como: La Federación de Estudiantes de Panamá, constituida por unas 200 asociaciones que agrupaban más de 20,000 jóvenes; la Asociación Nacional de Scouts, con unos 2,500 asociados; La Cruz Roja Juvenil, con 2,000 asociados; y la YMCA, con unos 1,500 miembros.

Era una época en la que las/los jóvenes se sentían identificados plenamente con los grandes proyectos nacionales, en los cuales querían participar.

Durante las dos últimas décadas, en cambio, se ha dado un constante proceso de transformaciones que ha modificado radicalmente la orientación y motivación de las/los jóvenes y sus agrupaciones. Los más pesimistas lo explican con base en el desencanto de las/los jóvenes, la fragmentación de las asociaciones juveniles tradicionales y la pérdida de protagonismo. Los optimistas, por su parte, ponen el acento en una fase de reordenamiento de la juventud que se caracteriza por los modernos escenarios, la búsqueda de nuevos paradigmas y nuevas formas asociativas y, en fin, la construcción de novedosas formas a través de las cuales las juventudes volverán a brillar.

Confirmando lo anterior, y a partir de la información de este apartado y de lo establecido en el Cuadro 5.10, se puede indicar que, en Panamá, la participación juvenil local, al menos en algunos aspectos, incorpora mayores características del nuevo paradigma, al tiempo que mantiene algunas del viejo. Se observa así que las actuales organizaciones juveniles se acercan más al nuevo paradigma (organización horizontal, redes vinculantes y flexibles) que a la estructura institucionalizada del pasado (organización piramidal e institucionalizada) y que se aglutinan más de forma local que global. Ello evidencia la influencia de las viejas formas de asociación, lo cual se explica por el bajo nivel de conectividad al Internet y la inequidad en el acceso a la educación.

Cuadro 5.10

**Cambios en las dimensiones de la participación juvenil**

Dimensiones	Viejo Paradigma	Nuevo Paradigma
IDENTIDADES COLECTIVAS	Basadas en parámetros socioeconómicos y político-ideológicos.	Basadas en parámetros ético-existenciales.
<b>ORIENTACIÓN</b>		
Cambio Social	La modificación de la estructura cambia al individuo.	El cambio personal se orienta a modificar condiciones de vida colectiva.
Espacialidad	Epicentro local, trincheras globales.	Epicentro global, trincheras locales.
Temporalidad de las acciones	Se busca efectividad de largo plazo; metas en soluciones futuras.	Se busca efectividad a corto y mediano plazo; metas palpables.
<b>ORGANIZACIÓN</b>		
Estructura	Piramidal institucionalizada.	Horizontal, redes, vinculantes y flexibles.
Rol	Centralizador representativo.	Facilitador, mediador con respeto a la diversidad.
Acción	Colectiva masificada, hegemónica y burocrática.	Coordinaciones transitorias, reivindicaciones de la participación individual débilmente institucionalizada.

Fuente: Dina Krauskopf (2000), en "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes", página 26, op.cit.

Otro aspecto importante en el análisis de las actuales organizaciones juveniles es el balance entre lo colectivo y lo individual; entre la socialización y la instrumentalización; y entre la formalidad y la informalidad. En el pasado, lo colectivo se expresaba mediante la adhesión de los grupos juveniles a las grandes tareas nacionales, grupos orientados que han sido más estructurados e instrumentalizados, mientras que las asociaciones orientadas hacia fines individuales tienden a la informalidad y son más socializadoras.

El balance indica que los espacios de asociatividad desde lo local requieren ser reforzados, no solo en lo relacionado al fortalecimiento de la asociatividad y de la participación en asociaciones juveniles, sino también en la intención y contenido de los espacios. Pareciera que ese 22% de jóvenes que se asocian lo hacen espontáneamente, privilegiando el hecho de "estar con otros" en los mismos espacios tradicionales y que el enfoque de sus acciones y proyectos está más inclinado hacia el asistencialismo, lo cual parece modelar imitar las acciones del mundo adulto.

La ausencia de una estrategia nacional para el fortalecimiento de la asociatividad es evidente. Si consideramos que el primer núcleo de asociatividad es el seno familiar, es precisamente allí donde debe fortalecerse la dimensión participativa del Desarrollo Humano. Es en el entorno familiar en donde los jóvenes aprenden a participar, encuentran la motivación para ello y aumentan su autoestima, sintiéndose útiles al lograr metas. La sociedad en su conjunto debe reflexionar e impulsar decididamente la asociatividad, puesto que es a través de ella que puede construir la solidaridad, la confianza y la participación en acciones colectivas, factores constituyentes del capital social.

**B. Ciudadanía y participación política**

En esta sección presentamos reflexiones relativas a la percepción que tiene la juventud sobre la democracia, así como sobre su participación en los espacios políticos. Se parte del entendimiento de que la democracia es mucho más que un voto y de que, por lo tanto, el análisis sobrepasa la democracia electoral.

### 1. Los y las jóvenes ejercen su derecho al voto, a pesar de que existe un porcentaje minoritario que no vota como una forma de protesta

Un porcentaje mayoritario de la juventud (82.7%) manifestó su intención de votar en las elecciones recién pasadas. Este porcentaje fue mayor entre los “Rezagados desmotivados” y los “Aventajados motivados”. Por su parte, ante la pregunta ¿Apoyaría siempre la democracia o aceptaría en algunos casos un gobierno autoritario?, el grupo que apoyó a la democracia solo alcanzó un 61.4% de los encuestados. Este resultado pareciera estar relacionado con las condiciones de vida: así, el mayor porcentaje lo presentaron los “Aventajados motivados”, mientras que los “Rezagados” indicaron que sacrificarían algunos de sus principios a favor de la democracia si de

esa forma se pudiesen resolver los problemas de subsistencia. Pareciera, sin embargo, que también es un problema de confianza y actitudes porque, a pesar de sus carencias, los “Rezagados motivados” apoyan más la democracia (67.2%) que los grupos “En avance” (52.6%), los cuales están más descontentos con el sistema y desconfían más de las instituciones.

Para conocer la actitud crítica de las/los jóvenes hacia el sistema político, se les preguntó a los que no votarían cuál era la razón que los llevaba a tomar esa decisión. La mayoría (78.3%) indicó que era una forma de protestar. Ésta respuesta fue unánime entre los “Aventajados motivados” y menos marcada entre los que están “En avance motivados” (72.7%). Los otros motivos señalados se relacionan con problemas con la cédula de identidad personal, la accesibilidad al centro de votación o simplemente a la desmotivación, siendo estos motivos los más importantes para los Rezagados y, sobre todo, los indígenas (76.8%). De lo anterior se deduce que la decisión de no votar como protesta hacia el sistema político está más presente en las/los jóvenes urbanos.



### 2. Hay un retroceso en la cantidad de jóvenes de 18-25 años de edad postulados y electos a cargos de elección popular; es decir, la sociedad no los está eligiendo.

“Para las elecciones del 2004, las/los jóvenes tenían más opciones para aspirar a cargos de elección popular con relación a las elecciones de 1999.”

Eduardo Valdés Escoffery,  
Magistrado Presidente<sup>18</sup>

El reciente periodo electoral, que culminó el 2 de mayo de 2004, nos permite analizar otros aspectos de la participación juvenil, así como correlacionarlos con los datos demográficos. El 20% del padrón electoral estuvo conformado por jóvenes de 18 a 25 años de edad, lo cual representa el segundo segmento etario en cantidad y evidencia su importancia. Del total de ciudadanos con afiliación política (1,036,497), no obstante, únicamente el 13% corresponde a jóvenes de 18 a 25 años de edad (138,534.). Se evidencia también un retroceso durante el periodo 1999-2004 con relación a la cantidad de jóvenes postulados y electos a cargos políticos. Así, mientras que en 1999 se postularon 503 jóvenes, en el 2004 solo fueron 435 y, mientras que en 1999 se eligieron 69 jóvenes a cargos políticos, en el 2004 solo 29 fueron elegidos.

El cargo de Representante de Corregimiento es el que conjuga la mayor presencia y participación

Cuadro 5.11

Tipología de la juventud	Votará en mayo de 2004	Apoya siempre la democracia
Rezagado desmotivado	88.3	50.8
Rezagado motivado	79.2	67.2
En avance desmotivado	72.6	52.6
En avance motivado	85.4	62.6
Aventajado motivado	90.5	71.5
<b>Promedio</b>	<b>82.7</b>	<b>61.4</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

de las/los jóvenes, siendo la participación masculina considerablemente mayor, tanto en el número de jóvenes postulados como en el de los elegidos. Así, en el año 2004, de 435 jóvenes postulados a cargos de elección popular, 323 son hombres y 112 mujeres. Para ese mismo año, resultaron electos 19 hombres y 10 mujeres, de un total de 29 jóvenes.

Aún cuando la Encuesta Nacional de Juventud unos revela que un 2.5% de las/los jóvenes participan en organizaciones partidistas, datos provenientes del Tribunal Electoral revelan la participación de la juventud en el reciente periodo electoral, resaltándose una marcada participación de las/los jóvenes de 18-25 años, ya sea en el proceso mismo ó como miembros de corporaciones electorales. Como resultado, en el proceso participaron 35,305 jóvenes de un total nacional de 87,834 personas que contribuyeron. Este resultado es significativo dado los cambios demográficos que se están dando en el país y dada también la posibilidad de que la participación de la juventud en procesos electorales y en otros pueda ser cada vez mayor. De allí que sea fundamental entonces fortalecer sus valores éticos y cívicos, a manera de asegurar el perfeccionamiento del sistema democrático.

Cuadro 5.12

**No vota para protestar**

ÁREA	Protesta	Otros motivos
Urbana	87.0	13.0
Rural	54.9	45.1
Indígena	23.2	76.8
<b>Promedio</b>	<b>78.3</b>	<b>21.7</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

Cuadro 5.13

**Participación de jóvenes de 18-25 años durante el período electoral**

Número de jóvenes en el Padrón Electoral (total: 1,999,553)	408,650
Como adherentes de partidos políticos (total afiliados: 1,036,497) <sup>19</sup>	138,534
Jóvenes postulados a cargos, 2004	435
Jóvenes electos a cargos, 2004	29
Jóvenes postulados a cargos, 1999	503
Jóvenes electos a cargos, 1999	69

Fuente: Tribunal Electoral de la República de Panamá

**3. Los jóvenes valoran más la calidad de la democracia en Panamá que los adultos, pero aún no la perciben como una forma concreta de participación y convivencia**

El análisis elaborado incluyó la percepción de adultos y jóvenes sobre la democracia y sus formas de practicarla. Se encontró que, para ambos grupos, el más importante de los componentes de la democracia es la libertad, destacándose con un mayor porcentaje entre los adultos. Para las/los jóvenes, el segundo factor más importante es el derecho al voto, mientras que los adultos ubican en ese mismo rango a la igualdad y la justicia. Un resultado que constituye motivo de alarma es que, para ambos grupos, la participación y la convivencia democrática, elementos constitutivos de la democracia, solo atraen a menos del 10% de las preferencias.

Un balance general indica que, para la mayoría de los adultos (58.6%), la democracia es más un concepto ideal (libertad, igualdad y justicia), que una realidad concreta (24.2%). Mientras tanto, para el 46.2% de los jóvenes la democracia es un "ideal", al tiempo que para un 31.5% es un concepto concreto (voto, participación y convivencia). En igual sentido, quizás uno de los más significativos hallazgos es que, para un porcentaje mayor de jóvenes (22.0%) que de adultos (16.9%), la democracia es un fenómeno integral de valores, pero también de reglas de relación concretas. Se puede pensar entonces que la democracia está empezando a tener significados más precisos e integrales para la juventud que los que tiene para las generaciones anteriores, lo cual definitivamente favorece el mejoramiento de la vida en sociedad.

Cuadro 5.14

**¿Qué es para usted la democracia?**

	Jóvenes	Adultos
Libertad	28.8	40.5
Derecho del pueblo a emitir su voto	22.1	16.0
Igualdad y justicia	17.4	18.1
Participación	5.1	4.3
Una forma de convivencia	4.3	3.9
Todas las anteriores	22.0	16.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

#### 4. Existe desconfianza en las instituciones políticas (partidos políticos, Asamblea Legislativa y gobiernos nacional y local).

Con el propósito de prever los cambios que la juventud visualiza para la vida sociopolítica del país, se analizaron los niveles de ciudadanía a través de conocer los niveles de confianza ciudadana en las instituciones y actores de la sociedad, así como la posición con respecto a la democracia y la política.

Los porcentajes de confianza indicados hacia los medios de comunicación sobresalen al comparárselos con los otorgados a las instituciones políticas (ver el Anexo de la Encuesta Metodológico). Los mayores porcentajes están ubicados en el nivel Bajo: así, del total de jóvenes, el 60.6% tiene una baja confianza, frente a un 3.1% que tiene una alta confianza. Este fenómeno es aún más marcado entre los grupos urbanos en comparación con los grupos rurales e indígenas, cuyo nivel de confianza es levemente superior, sin llegar a ser bueno (ver el Anexo de la Encuesta Metodológico).

Al comparar la opinión de las/los jóvenes con la de los adultos, se evidencia una tendencia similar, aunque levemente mayor, entre éstos últimos, por lo que pareciera que la desconfianza existente hacia las instituciones políticas es aprendida en el seno familiar y desde allí se extiende a toda la opinión pública. (Cuadro 5.15 )

Cuadro 5.15

#### Nivel de confianza en Instituciones política

	Jóvenes	Adultos
Bajo	60.6	67.0
Medio	36.4	29.2
Alta	3.1	3.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

#### 5. Existe un mayor nivel de confianza hacia las instituciones sociales (ONGs, clubes cívicos e iglesias, entre otras).

Los niveles de confianza adjudicados a las instituciones de la sociedad civil, tales como ONGs, clubes cívicos, iglesias, etc. (ver el Anexo Metodológico) muestran más bien una tendencia superior (59.4 % al nivel Medio de confianza y 32.3% al nivel Alto), aunque menores que los otorgados a los medios de comunicación social. Resaltan aquí los grupos de “Aventajados motivados”, que tienen mayores porcentajes ubicados en la sección de alta confianza (42.4%), frente a los “Rezagados desmotivados”, quienes reflejan una baja confianza (17.2%).

Lo anterior indica que, si bien las instituciones sociales logran mayores niveles de confianza que los otorgadas a las instituciones políticas, siguen no alcanzando niveles significativos y determinantes. Ésto puede explicarse quizás por algunas experiencias negativas de la ciudadanía, por la existencia de una cultura de desconfianza ó por la escasa capacidad organizacional de la sociedad, lo cual se suma a una idiosincrasia que tiende a desviar a las organizaciones hacia fines privados y no colectivos, generando desencanto entre la población. Como las instituciones son el reflejo de la sociedad, cuando se las critica se está poniendo en duda la capacidad de los ciudadanos todos de generar confianza mutua, lo cual debilita enormemente el capital social de Panamá.

Al observar los bajos niveles de confianza que manifiesta la población adulta y su similitud con los de la población joven, pareciera confirmarse la hipótesis de que es en el seno familiar en donde surgen estas opiniones, las cuales se refuerzan a través de lo expresado en los medios de comunicación masiva. Pareciera, asimismo, que los adultos están transmitiéndoles a las/los jóvenes una opinión negativa que, si bien evita una percepción ingenua de una realidad compleja, al mismo tiempo crea prejuicios sobre el entorno y sus conciudadanos.

Cuadro 5.16

#### Nivel de confianza en instituciones sociales

Tipología de juventud	Baja	Media	Alta	Total
Rezagado desmotivado	17.2	50.4	32.4	100.0
Rezagado motivado	6.5	58.6	34.9	100.0
En avance desmotivado	11.7	65.0	23.4	100.0
En avance motivado	6.1	60.5	33.3	100.0
Aventajado motivado	5.9	51.7	42.4	100.0
<b>Promedio</b>	<b>8.3</b>	<b>59.4</b>	<b>32.3</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

Cuadro 5.17

#### Nivel de confianza en las instituciones sociales

	Jóvenes	Adultos
Bajo	8.3	12.0
Medio	59.4	56.0
Alta	32.3	32.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

## 6. Existe un nivel medio de confianza hacia los tribunales de justicia y la policía.

Los niveles de confianza expresados hacia las instituciones de justicia, tribunales y policía, entre otros, al igual que en el caso anterior, se ubican en un término Medio y no presentan diferencias importantes entre adultos y jóvenes en los niveles Bajo y Medio. Así, un 29.2 % de los adultos declara tener una baja confianza, frente a un 22.1 % de las/los jóvenes; en contraste, un 8.9 % de los adultos tiene una alta confianza, frente a un 14.5% de las/los jóvenes.

## 7. Existe mayor confianza en los medios de comunicación.

El cuadro 5.19, evidencia los altos porcentajes de confianza que tiene la juventud en los medios de comunicación: los niveles medios y altos representan el 47.4% y el 42.7%, respectivamente. Aquí se destaca el grupo de los “Aventajados motivados”, quienes tienen menor confianza en los medios que los otros grupos. En términos comparativos, los adultos confían menos en los medios de comunicación que las/los jóvenes: así, solo un 35.8% de los adultos declara una alta confianza y el 14.3% afirma tener una baja confianza.

Todo lo anterior evidencia el significado y el rol que juegan los medios de comunicación para las diferentes generaciones, motivo que nos llevaría a analizar y sopesar el tipo de mensajes que se transmiten a través de ellos. Los niveles de confianza que la población tiene actualmente en ellos indican el enorme potencial que tienen los medios de influir en la opinión pública, lo que pudiera potenciarse para impulsar valores éticos y democráticos que favorezcan el Desarrollo Humano del país.

En síntesis, la información presentada aquí advierte sobre la complejidad de los retos y desafíos que presenta la participación política de la juventud, así como sobre sus percepciones de la democracia. Si bien existe alguna participación a través de los partidos políticos, parece haber un retroceso en la cantidad de jóvenes que aspiran a cargos y que son electos. No hay indicios claros de que la democracia sea experimentada como una forma de convivencia ni como una forma de activa participación, por lo que se evidencia la necesidad de profundizar en la práctica democrática. Todo indica que, en el futuro cercano, no se modificarán sustancialmente las condiciones de pobreza y desigualdad con las que conviven las democracias latinoamericanas; por consiguiente, los niveles de confianza en la institucionalidad del país, la profundización del capital social y las actitudes ante la democracia que tienen

Cuadro 5.18

### Nivel de confianza en la justicia

	Jóvenes	Adultos
Bajo	22.1	29.2
Medio	63.3	61.9
Alto	14.5	8.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

Cuadro 5.19

### Nivel de confianza en los medios de comunicación

Tipología de juventud	Baja	Media	Alta	Total
Rezagado desmotivado	11.0	45.1	44.0	100.0
Rezagado motivado	8.3	45.6	46.1	100.0
En avance desmotivado	11.2	43.6	45.2	100.0
En avance motivado	9.1	49.4	41.5	100.0
Aventajado motivado	11.4	53.9	34.7	100.0
<b>Promedio</b>	<b>9.9</b>	<b>47.4</b>	<b>42.7</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

Cuadro 5.20

### Nivel de confianza en los medios de comunicación

	Jóvenes	Adultos
Bajo	9.9	14.3
Medio	47.4	49.9
Alto	42.7	35.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2004, Encuesta Nacional de Juventud.

adultos y jóvenes son elementos fundamentales sobre los que debe hacerse una profunda reflexión.

## C. Desde la participación en la construcción de la política pública de Juventud

Como se ha señalado al inicio del capítulo, es relevante conocer el nivel de participación de las/los jóvenes panameños en la construcción de las políticas públicas de juventud. Es claro que el nuevo paradigma en la construcción de políticas con y desde la juventud impone retos y plantea la necesidad de explorar nuevos procesos de diálogo intergeneracional para garantizar que las/los jóvenes no sean excluidos de los procesos de toma de decisión,



tal como ha sucedido hasta ahora. Convendría entonces analizar hacia dónde se orienta el enfoque existente en Panamá.

Este acápite se nutre de los resultados obtenidos en un taller ejecutado con jóvenes y adultos, tras el cual se sistematizaron las percepciones que ambos grupos tienen sobre su participación y se evaluaron las oportunidades reales de participar con protagonismo en la construcción de las PPJ. En el taller participaron jóvenes organizados y adultos que representan, en su mayoría, a las instituciones que actualmente le prestan servicios a la juventud. La metodología utilizada promovió la participación activa y democrática de los participantes, utilizándose dos modalidades de trabajo en grupo: el Meta Plan y la Discusión de pequeño grupo (Phillips 66).<sup>20</sup>

**1. Existen bases para la participación de los jóvenes en la creación de políticas públicas en el país.**

El ente rector de la política pública de juventud en el país es el Ministerio de la Juventud, la

Reuadro 5.4

**Hitos importantes**

<p><b>Institucionalidad del tema de juventud</b></p>	<p>El tema de juventud se lleva en el ámbito del Estado a partir de 1997 mediante la creación del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA), y con el objetivo de impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, administración, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y diversas acciones tendientes al fortalecimiento de la familia, de la comunidad y de los grupos de población de atención prioritaria. El Ministerio de la Juventud, la Mujer, la</p>	<p>Niñez y la Familia es considerado como el ente rector de la política de juventud por mandato de la Ley 42, de 19 de noviembre de 1997. Su fundamento legal establece que las políticas públicas deben necesariamente integrar la participación del joven. La Dirección Nacional de la Juventud es la unidad técnica responsable del cumplimiento de las normas legales nacionales e internacionales y de los parámetros que surjan de las consultas realizadas en el país con la participación de las/los jóvenes.</p>
<p><b>Órgano Ejecutivo</b></p>	<p>En el seno de la sociedad civil se fundó en 1998, con 105 organizaciones juveniles, el Consejo Nacional de la Juventud de Panamá (CONAJUPA). El CONAJUPA es la plataforma nacional de organizaciones juveniles reconocida por al Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ), entidad que</p>	<p>reúne a todas las plataformas nacionales de juventud de la región, en cualesquiera de sus formas: Consejos Nacionales de Juventud o Mesas de Concertación Juvenil. En ese marco, el CONAJUPA sirvió de anfitrión del Festival Mundial de la Juventud 2001, que se llevó a cabo en Panamá.</p>
<p><b>Sociedad Civil</b></p>	<p>En 1999, por iniciativa de CONAJUPA y con el apoyo del UNFPA, se firmó el “Pacto por la Juventud Panameña”. El Pacto establece metas orientadas al fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y enfatiza la participación de la juventud en la construcción de ciudadanía social. Mediante decreto ejecutivo de marzo de 1999 se creó el Consejo de Políticas Públicas de Juventud,</p>	<p>cuya creación se sustenta en el reconocimiento de la importancia numérica de este segmento poblacional y en la necesidad de promover la concertación y la movilización inter-institucional, así como con otros actores de la sociedad para abordar los temas de juventud. Integran el Consejo 10 representantes de las instituciones del gobierno, 2 de la sociedad civil y 14 del Consejo Nacional de la Juventud.</p>
<p><b>Compromiso político de candidatos a la Presidencia</b>  <b>Marco de referencia y acción para la creación de las políticas públicas de juventud, por el Órgano Ejecutivo</b></p>	<p>En 1999, por iniciativa de CONAJUPA y con el apoyo del UNFPA, se firmó el “Pacto por la Juventud Panameña”. El Pacto establece metas orientadas al fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y enfatiza la participación de la juventud en la construcción de ciudadanía social. Mediante decreto ejecutivo de marzo de 1999 se creó el Consejo de Políticas Públicas de Juventud,</p>	<p>cuya creación se sustenta en el reconocimiento de la importancia numérica de este segmento poblacional y en la necesidad de promover la concertación y la movilización inter-institucional, así como con otros actores de la sociedad para abordar los temas de juventud. Integran el Consejo 10 representantes de las instituciones del gobierno, 2 de la sociedad civil y 14 del Consejo Nacional de la Juventud.</p>

Mujer, la Niñez, y la Familia (MINJUMNFA), creado en 1997. Su objetivo primordial es impulsar el Desarrollo Humano por vía de la participación y la equidad, y en su fundamento legal se establece que la juventud debe participar en el diseño de las políticas públicas.

Paralelo al Ministerio, la sociedad civil ha constituido una entidad llamada Consejo Nacional de la Juventud (CONAJUPA), que aglutina a las/los jóvenes como plataforma nacional de las organizaciones juveniles de Panamá. El CONAJUPA es reconocido por el Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ) y está llamado a asumir un rol protagónico, puesto que agrupa a organizaciones juveniles de todo el país. (ver el Recuadro 5.5).

Una tercera entidad relacionada al tema de las políticas públicas de juventud es el Consejo de Políticas Públicas de Juventud, creado mediante el Decreto Ejecutivo y cuyo objetivo es coordinar las distintas instituciones gubernamentales que se ocupan de temas relativos a la juventud. En el Consejo, la participación de los jóvenes es significativa, puesto que 14 de los 26 puestos con voz y voto les están asignados. Debe considerarse también que, en 1999, se estableció un compromiso político entre los candidatos presidenciales de aquel entonces, en el cual se instituyeron metas orientadas a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos y se enfatizó la importancia de la participación de la juventud para la construcción de la ciudadanía social. A este compromiso se le conoce como el “Pacto Nacional de Juventud” (ver el Recuadro 5.6).

No cabe duda de que la existencia de las diferentes instancias a las que hemos hecho referencia

arriba representan un avance importante. Al evaluar el camino recorrido desde su creación, sin embargo, identificamos algunos aspectos preocupantes:

- Existe un documento marco de PPJ, pero no está debidamente reconocido e implementado.
- Los programas relacionados a las PPJ que han sido ejecutados combinan elementos de los paradigmas viejo y nuevo.

#### Recuadro 5.6

### Las metas del Pacto Nacional de la Juventud

**META 1:** Garantizar el acceso y el derecho a la educación de calidad.

**META 2:** Garantizar el derecho al empleo de calidad y a la autogestión.

**META 3:** Garantizar el derecho a la salud y a desarrollar estilos de vida saludables.

**META 4:** Garantizar el derecho de la juventud al acceso de información para la vida y a las facilidades para el uso adecuado del tiempo libre.

**META 5:** Promover la participación de la juventud en la toma de decisiones, no solamente en aquellas que les afecten directamente, sino también en las que competen a la sociedad civil.

**META 6:** Promover leyes, políticas y programas que garanticen la ciudadanía social a los y las jóvenes.

#### Recuadro 5.5

### Objetivos de CONAJUPA

1. Promover la participación organizada y asociada de la juventud a partir de su propia dinámica y de sus intereses específicos.
2. Proporcionar espacios de encuentro de las organizaciones juveniles, con el fin de fortalecer el apoyo a las iniciativas de la juventud panameña.
3. Fortalecer, en todas las instancias de juventud, la participación, coordinación y deliberación en el proceso de toma de decisiones.
4. Contribuir al análisis, reflexión y solución de los problemas de la juventud panameña.
5. Promover acciones basadas en la solidaridad, la justicia y la equidad para el progreso social de la juventud.
6. Proponer planes nacionales diseñados a partir de las necesidades y soluciones identificadas por las organizaciones juveniles de cada área del país.
7. Contribuir a la difusión de una política nacional de juventud.

- Parece haber una percepción generalizada entre las/los jóvenes sobre la necesidad de evaluar las denominadas metas del “Pacto Nacional de la Juventud”.
- Hay un franco retroceso en la participación juvenil en el “Consejo de la Juventud”, lo cual imita la tendencia reconocida en la región latinoamericana.

Sin menoscabo de lo anteriormente afirmado, se reconoce que Panamá ha logrado experiencias positivas en procesos de diálogo con la participación de la juventud. Así, por ejemplo, a través del “Programa de Apoyo al Desarrollo Humano de la Juventud”, apoyado por UNESCO y ejecutado por el Despacho de la Primera Dama, en 1997 se dió un encuentro con la participación de 1,500 representaciones juveniles de todo el país para la elaboración del “Plan de Acción Nacional de la Juventud Panameña (1998-2002)”. Cabe destacar que el mencionado Programa se constituyó en un antecedente y generador de insumos para la eventual creación del MINJUMNFA. En el año 2000, se coordinó el mayor movimiento juvenil nacional desde la creación del Ministerio, los denominados “Cabildos Inter-provinciales Juveniles: Adolescentes y Jóvenes”.

El primero de dichos cabildos se desarrolló enmarcado en lo establecido en el Pacto Nacional de la Juventud y su objetivo fue fomentar la participación y el interés de los y las jóvenes en las organizaciones juveniles en todo el país. Fue organizado y auspiciado por el Consejo Nacional de la Juventud, por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y por el MINJUMNFA. Durante el debate, que se realizó con una amplia participación nacional, se analizó un estudio aportado por el FNUAP en el cual se evidenciaban los problemas que enfrentan las/los jóvenes. Las direcciones provinciales del MINJUMNFA fungieron como facilitadores durante el proceso, del cual surgieron importantes resultados. Entre otras recomendaciones sugeridas por las/los jóvenes, se destaca la de crear más y mejores espacios para la participación juvenil, lo que potenciaría la creatividad, el esparcimiento competitivo y el trabajo en equipo con otros jóvenes y sus familias.

## 2. Los espacios de participación existentes parecen no satisfacer aún el sentido de participación protagónica esperada en la construcción de políticas públicas con y desde la juventud.

A través de las declaraciones que se presentan a continuación se corrobora la necesidad de una formulación adecuada, oportuna y permanente de

Políticas Públicas Juveniles que cuente con una participación protagónica de las/los jóvenes, así como con su debida implementación y seguimiento:

*“Mi criterio es que, definitivamente no, no existen políticas públicas para las/los jóvenes actualmente en el país...”*

*“Creo que no existen políticas públicas para las/los jóvenes. Que hay muchos programas y, aunque son algunos muy buenos, igual no se ponen en práctica...”*

*“Pero si hay espacios de participación para formular las políticas inexistentes, esos espacios no son funcionales, porque al final no se producen las políticas y aunque nosotros expresemos nuestras propuestas y nuestras ideas en esos pseudo - espacios de participación, no producen ningún resultado, así es que al final los espacios tampoco son representativos porque no se dan los resultados.”*

*“Creo que, en el país, las políticas públicas para las/los jóvenes, si existen, se les ha dado muy poca información a las/los jóvenes, a organizaciones. Lo digo yo, porque yo no las conozco, y sé que hay espacio de participación dentro de las organizaciones, las internacionales también ofrecen mucha participación, pero simplemente es participación como dice todo el mundo, de consultoría, no para decisiones en sí”.*

## 3. Para que este protagonismo de la juventud se traduzca en políticas públicas de juventud que cuenten con la participación de las/los jóvenes en su formulación, implementación, seguimiento y evaluación, es necesario, y así lo reconocen jóvenes y adultos, un permanente diálogo inter-generacional.

Para que este protagonismo de la juventud se traduzca en políticas públicas juveniles en las que las/los jóvenes participen activamente es necesario, y así lo reconocen jóvenes y adultos, un permanente diálogo inter-generacional, que reúna las siguientes condiciones básicas para su realización, entre otras: “el respeto de ambos lados, la madurez mental, un ambiente de confianza, la tolerancia, la participación y la capacidad de escuchar”. No bastan las condiciones, sin embargo, si no se tiene una agenda acordada para esta conversación sistemática. Al respecto, algunos jóvenes se expresaron así:

*“...las dificultades que tenemos las/los jóvenes al momento de iniciar un diálogo es la negociación... la dificultad que tenemos para negociar. Generalmente*

*llevamos una idea, y vamos con posiciones radicales, y nos cuesta un poco plantear una idea para negociarla y llegar a acuerdos...”*

*“lo que facilitaría la conversación sería que no siempre los temas de las/los jóvenes y de los adultos, ni son muy distintos, ni tampoco se parecen tanto, pero... Y lo dificultaría la no tolerancia, el no saber escuchar y no aceptar las responsabilidades”.*

*“lo que nos facilitaría sería la igualdad de participación entre las/los jóvenes y los adultos...”*

*“...depende de lo que vayas a hablar. Si tienes un tema que no es relevante, o no es de importancia, o no es tema para discutir, de repente las personas no te van a escuchar porque no hablas nada que sirva...”*

*Con relación a los temas que esta agenda debe contener, las/los jóvenes destacan algunos aspectos que los adultos no supieron reconocer: la administración de justicia, la cultura deportiva, las políticas públicas, los subsidios y apoyos técnicos a organizaciones juveniles sin fines de lucro, los pueblos indígenas, el medio ambiente, los espacios de participación y de sociabilidad y las formas de violencia y discriminación, entre otros.*

*Es igualmente importante señalar que el establecimiento de una agenda PARA para el diálogo sería insuficiente si quienes toman las decisiones no aceptan el liderazgo definido por las/los jóvenes como democrático, con una real representatividad de todos los sectores juveniles en los espacios de participación:*

*“...pero, al igual que todos han dicho, a nivel gubernamental, más que todo, tenemos una participación muy reducida. ¿Cómo quisiera participar? Una participación activa. Que pudieran dar la oportunidad de hacer las cosas, elaborar programas, de presentar propuestas y de trabajar por ellas. ¿A través de qué mecanismos, nivel de representatividad, estilo de liderazgo? A través de un liderazgo democrático, y de trabajo en equipo... yo creo que nosotros, cuando trabajamos en equipo, trabajamos mejor...”*

*“...hay que promover que haya muchos más liderazgos sinérgicos, que sumen, no que resten...”*

Los testimonios anteriores dejan ver con claridad la importancia del liderazgo y demuestran que las/los jóvenes se reconocen a sí mismos y a sus compañeros como líderes, que se saben pocos pero que, al mismo tiempo, reconocen un gran

potencial de liderazgo juvenil que no ha podido acceder a suficientes espacios de participación. En ellos también se reconoce que la pertenencia a organizaciones juveniles les asegura que sean considerados, pero reclaman una mejor y mayor representación para todos los sectores de jóvenes, incluyendo los provenientes de áreas urbanas, rurales e indígenas. Todo lo anterior lleva a reconocer que la formación de líderes debe ser un tema de importancia nacional, a ser abordado a través de la educación formal e informal.

#### **4. Respeto y tolerancia, confianza y disposición y apertura al diálogo son las condiciones mínimas para un diálogo entre jóvenes y adultos.**

Jóvenes y adultos coinciden en reconocer que lograr una conversación sistemática implica asegurar las siguientes condiciones: respeto, tolerancia, confianza y disposición y apertura al diálogo (reconocimiento de las diferencias). Entre otros puntos de convergencia señalados por las/los jóvenes, particularmente, están: el derecho a la participación y equidad en el diálogo y la ejecución de decisiones y de proyectos, entendiéndose como tal la definición del objetivo de la conversación y la voluntad de ejecución.

Los y las jóvenes señalan como factores que facilitan el diálogo:

- Que mediante mutuo acuerdo se establezcan las condiciones del diálogo.
- Precisión en la formulación de los temas a tratar.
- Capacidad para escucharse mutuamente, voluntad de consenso, tolerancia ante las diferencias y equidad.
- Actitud hacia la negociación.
- Disponibilidad del joven para hablar.
- Madurez de las/los jóvenes.
- Reconocimiento de los Derechos Humanos de todos los grupos, libertad de opinión, de participación, etc.
- Reconocimiento de adultos y jóvenes de su posición.
- Disposición para encontrar en conjunto soluciones a problemas sociales, indistintamente de que se refieran a las/los jóvenes o a los adultos, que les permita trascender de las posiciones polarizadas de cada grupo.

Los y las jóvenes señalan como factores que dificultan el diálogo:

- Que una parte no ceda ante el punto de vista del otro.

- Los prejuicios y estereotipos del adulto sobre el joven.
- Actitud de las/los jóvenes y adultos respecto a “que lo saben todo”.
- El adultismo (demistificar el adultismo, tener en cuenta que la edad no es una limitante).
- Falta de tolerancia.
- Dificultad de los adultos para otorgar espacios de participación a las/los jóvenes.
- Culpar a los adultos (reconocer que tanto jóvenes como adultos pueden tener características positivas y negativas que faciliten o dificulten la toma de decisiones).

Se presentan, por otra parte, los mecanismos más señalados para lograr la realización de conversaciones sistemáticas entre las/los jóvenes y quienes toman las decisiones.

En primer lugar figuran los mecanismos de comunicación directa o Diálogo Inter-generacional, vistos como una conversación sistemática y periódica que incluiría un registro sobre los acuerdos y la forma de seguimiento, y un compromiso entre el gobierno central y las agrupaciones juveniles.

- Buscar y fortalecer la representatividad juvenil de grupos políticos, religiosos, culturales, deportivos y comunitarios al nivel nacional;
- Generar una cultura de políticas públicas de juventud;
- Generar leyes que promuevan, formalicen y garanticen la participación seria y efectiva de la juventud en la toma de decisiones;
- Crear mecanismos sistemáticos de retroalimentación entre las/los jóvenes y los tomadores de decisiones, que les permitan no solo resolver problemas, sino también evaluar inmediata y oportunamente los logros, acuerdos, alternativas etc.;
- Fomentar las alianzas estratégicas entre los grupos juveniles organizados; y
- Fortalecer el CONAJUPA.

Otro aspecto importante que debe señalarse es que no se identificaron divergencias significativas entre la percepción de las/los jóvenes y los adultos, así que se puede concluir que las escasas diferencias pueden, superarse exitosamente si se apoyan los mayores puntos de convergencia que existen entre ambos grupos.

El compromiso de la juventud con el diálogo inter-generacional, la toma de decisiones y la acción proactiva en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de juventud se refleja ampliamente en las siguientes afirmaciones:

*“... Pienso que lo primero que hay que hacer es que todos los sectores, deben conocerse, hacer como una consulta a la juventud y ubicarlos en el sector que pertenecen. Así cada sector se entera de la realidad del otro sector, que en conjunto es la realidad de toda la juventud,... entonces ya tenemos como una base mucho más sólida en la que podemos trabajar. Pienso que es allí por dónde empezar, hacer reuniones periódicas en donde se presenten informes de las propuestas de los proyectos, todo este tipo de cosas para el beneficio de la juventud y todo lo que conlleva los problemas que actualmente estamos viviendo. Pienso que mi aporte debe hacerse en las reuniones en donde se analicen todos los proyectos, los avances, todo lo que se ha hecho y no se ha hecho”.*

*“Conversación sistemática no es lo mismo que dialogar una vez y claramente, y ser llamados cada cierto tiempo para validar y legitimar procesos, no es lo mismo que estar permanentemente en el proceso. Ese ha sido uno de los principales fenómenos que han afectado a la juventud panameña, que los proyectos que se han dirigido hacia las/los jóvenes han tenido su fecha de cumpleaños, han iniciado y han terminado, y no se les ha dado continuidad, y eso en parte, porque no han existido hasta el momento, estructuras bien organizadas que puedan dar seguimiento a este tipo de diálogos: Consejo Nacional de la Juventud, Comité de Políticas Públicas de Juventud, y yo me centraría mucho más en el Comité de Políticas Públicas de Juventud, que hoy por hoy existe bajo ley, sin embargo no ha sido dinamizado en ningún sentido.”*

Lo anterior conlleva reconocer la importancia de impulsar diálogos inter-generacionales enmarcados en los temas, condiciones y mecanismos de seguimiento expuestos por las/los jóvenes. Es fundamental instituir también estos diálogos como procesos permanentes de conversación sistemática y entenderlos como la condición básica para que la juventud se convierta en actor fundamental de la formulación, desarrollo e implementación de Políticas Públicas Juveniles.

A través de los testimonios que se incluyen aquí debajo se evidencia la existencia de un compromiso por parte de las/los jóvenes hacia la promoción humana y social, impulsada desde las diversas organizaciones a las que pertenecen:

*“Dentro de mi proyecto de vida está estudiar, educarme, capacitarme, ser un profesional que pueda aportar desde la profesión, a la sociedad. También quiero casarme, tener hijos, o sea, ése es mi proyecto de vida, pero dentro de él está también que no quiero*

*ser parte de una sociedad y tener profesión, tener familia, tener una casa o lo que sea, cosas materiales, y no dejar nada en esa sociedad. O traer niños a una sociedad que no va a servir para nada y que al final, los va a dañar.”*

*“Por más ambicioso que sea mi proyecto de vida, pienso que el eje transversal son los valores, los principios, el honor, la excelencia y la lealtad.”*

*“Servir a la humanidad es la mejor forma de mejorar una vida. Realmente yo busco eso: mi proyecto de vida es servir. Tengo una gran vocación de servicio para las/los jóvenes y para mi comunidad.”*

La construcción del capital social de Panamá, en este periodo en el cual el grupo juvenil representa el segmento de mayor crecimiento de la población, exige que se formulen políticas orientadas a la inclusión social, a la democracia participativa, a la igualdad de oportunidades y a la equidad.

#### **IV. El balance de la participación de las/los jóvenes**

La ponderación integral de este capítulo parece indicar que estamos sostenemos en nuestras manos un primer eslabón de la cadena que nos conducirá a una participación plena y protagónica de las y las/los jóvenes panameños en las decisiones relacionadas al desarrollo del país. A todos los niveles de la participación social, política y ciudadana hay un camino por recorrer; no obstante, existen capacidades, voluntades y deseos de participación que la sociedad debe potenciar.

Los jóvenes han demostrado fehacientemente su voluntad de ser protagonistas, su demanda y su disposición de participar en el quehacer cívico

y comunitario, al tiempo que han hecho saber los vacíos que están experimentando en virtud de la exclusión a la que están siendo sometidos. Ellos encarnan, sin duda, una muy buena semilla para el eventual florecimiento de una fuerte cultura democrática en Panamá. Siendo las/los jóvenes los actores que se deben visibilizar, es obligante e impostergable conocer sus características más sobresalientes, sus percepciones y definir las oportunidades que se pueden dar para su protagonismo en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de juventud.

En este mismo marco de ideas, se deben destacar los ingentes esfuerzos que el Fondo de Población de las Naciones Unidas realiza para impulsar el proyecto “Construyendo con la Juventud una Política Nacional de Juventud”, ejecutado a través del ente rector nacional, y que se constituye en la primera acción efectiva para lograr una participación más rica de los jóvenes panameños en el diseño participativo y concertado de nuevas políticas públicas, con y desde esa misma juventud.

Haciendo un paralelismo entre el sentido de la democracia plena y la participación plena, nos corresponde aclarar que, así como la acción democrática implica mucho más que ejercer el derecho a voto y contiene el ejercicio de la ciudadanía integral que significa, entre otras cosas, la fiscalización y la participación en la toma de decisiones, de esa misma manera, el protagonismo pleno de las/los jóvenes significa, no solamente participar como actor y expositor de ideas y problemas, sino también empoderarlos para actuar como seres autónomos y libres, hermosamente capaces de tomar en sus manos las riendas de su propio Desarrollo Humano.

### Notas

1. Luis Carlos Guerra, joven asesor de Consejo Nacional de la Juventud CONAJUPA
2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Informe de Desarrollo Humano IDH 2000
3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Informe de Desarrollo Humano IDH 2000
4. Programas de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, Informe de Desarrollo Humano, IDH 2002
5. Ver en "Voluntariado, participación, equidad y ciudadanía: Notas presentadas en el Workshop "Prácticas Óptimas en Torno al Voluntariado Juvenil. Mimeo, Montevideo, Uruguay. Rodríguez, Ernesto. 2000.
6. Foro de Jóvenes del MERCOSUR de Bolivia y Chile. San Bernardino, Paraguay. Año 2001-2002.
7. Tomado del Estudio de Asociatividad Juvenil PNUD 2004.
8. Ver Informe Nacional de Desarrollo Humano de Chile, PNUD. 2002.
9. La Democracia en América Latina. PNUD, 2004.
10. Informe de Desarrollo Humano IDH, PNUD 2002.
11. Dina Krauskopf. 2002 . "La Construcción de la Política de Juventud en Centroamérica".
12. De acuerdo a la notas de Saez Marín, citadas por Balardini (2002): SAEZ MARIN, Juan, 1988. El Frente de Juventudes. Política de Juventud en la España de la Posguerra. (1937-1960). Siglo XXI Editores. Madrid, 1988.
13. Balardini, Sergio. 2002. En "Políticas de Juventud en América Latina".. Documento Preparado para el Curso de Formación de Líderes Juveniles en América Latina, Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ)/Youth Fórum Jeunesse (YFJ) y Foro Juvenil.
14. En "Talleres sobre Tendencias Globales y Locales que impacta a las/los jóvenes panameños. PNUD; 2004.
15. Decreto Ejecutivo N° 160 del 2 de julio de 2002. Artículo Segundo, punto 6.
16. PNUD. INDH Panamá 2004, Estudio de Asociatividad Juvenil.: Se consideran Organizaciones Formales a aquellas con personería jurídica y estructuradas. Las semiformales se refieren a las organizaciones inducidas por otras instituciones; las informales son aquellas organizaciones que surgen por iniciativa propia; y, se identifican como grupos de socialización a los grupos que surgen por iniciativa de las/los jóvenes para esparcimiento, apoyo mutuo y solidaridad.
17. Cuadro 2, Dina Krauskopf (2000), en "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes", página 26, op.cit.
18. Comunicación Personal
19. Incluyen: Partido Revolucionario Democrático, Partido Popular, Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, Partido Arnulfista, Solidaridad, Partido Liberal Nacional, Cambio Democrático.
20. PNUD. Talleres sobre tendencias globales y locales que impactan a las/los jóvenes panameños y condiciones para la participación protagónica. 2004