



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

CEPPS

Strengthening
Democracy
through Partnership



Elevando Sus
Voces: ¿Qué
tan efectivas
son leyes
y políticas
projuveniles?

Fuente: NDI



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



International Foundation
for Electoral Systems

RESUMEN EJECUTIVO	2
Introducción.....	2
Estrategias de políticas juveniles nacionales.....	3
Edades mínimas para votar y para candidaturas.....	4
Cupos juveniles.....	4
Alas juveniles de los partidos políticos.....	5
Áreas de investigación prioritaira.....	5
CAPÍTULO 1: VISIÓN GENERAL DE LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS PROJUVENILES	6
Introducción.....	7
El estado de la investigación sobre mecanismos para la participación de los jóvenes.....	7
Marco de investigación: impacto y simbolismo de los mecanismos de participación de la juventud.....	8
Hoja de ruta del informe.....	10
CAPÍTULO 2: ESTRATEGIAS NACIONALES DE POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD	13
Introducción.....	15
Metodología.....	16
Definición de estrategia nacional de política para la juventud	17
Características.....	18
Definición de “juventud”.....	19
Metas y objetivos.....	20
Plan de acción o elementos de acción	21
Establecimiento de la agenda.....	22
Coordinación.....	24
Presupuesto	25
Compromiso inmediato	26
Problemas de implementación.....	29
Asignación de recursos.....	29
Coordinación/Redundancia.....	30
Responsabilidad	30
Conocimiento técnico	31
Incentivos políticos.....	32
Conclusiones y recomendaciones.....	33

CAPÍTULO 3: EDADES MÍNIMAS PARA VOTAR Y CANDIDATEARSE.....	37
Introducción.....	39
Metodología.....	40
Bajar la edad para votar.....	41
Argumentos para bajar la edad de voto desde una perspectiva de derechos.....	44
Argumentos utilitarios para bajar la edad del voto.....	45
Participación de votantes juveniles.....	45
Reforzar la ciudadanía y la democracia.....	49
Impacto en los resultados electorales y políticos.....	52
Elecciones subnacionales: ¿Un campo de pruebas?.....	54
Bajada en la edad para candidaturas.....	56
Conclusiones y recomendaciones.....	59
 CAPÍTULO 4: CUPOS JUVENILES	 65
Introducción.....	67
Metodología.....	68
Panorama global: cupos juveniles.....	69
Cupos de bancas reservadas.....	71
Cupos de candidatos por ley.....	72
Cupos en los partidos políticos.....	73
¿Los cupos juveniles incrementan el número de jóvenes electos para cargos públicos?... 74	
Diseño de un cupo inclusivo.....	76
Diversos motivos para los cupos.....	79
Una mayor representación de la juventud en los cuerpos electos, ¿produce mejores resultados políticos para los jóvenes?.....	81
Conclusiones y recomendaciones.....	83
 CAPÍTULO 5: ALAS JUVENILES DE PARTIDOS POLÍTICOS	 87
Introducción.....	89
Metodología.....	90
Análisis.....	90
Estructura y función del ala juvenil.....	91
Los desafíos de las alas juveniles de partidos políticos.....	94
Hallar el camino hacia la participación y el liderazgo de los jóvenes.....	95
Configuración de la asistencia a las alas juveniles.....	97
Conclusiones y recomendaciones.....	100

ÍNDICE

APÉNDICES.....	102
Apéndice A: Recomendaciones para la recolección, administración y difusión de datos sobre el compromiso de los jóvenes	103
Datos de participación electoral o datos de registros de votantes desagregados por edad.....	104
Sondeos y encuestas de opinión pública	104
Datos longitudinales acerca de los niveles de conocimiento y madurez política de los jóvenes de 16 y 17 años.....	104
Apéndice B: Caso para estudio: Georgia.....	106
Apéndice C: Caso para estudio: Uganda.....	113
Apéndice D: Caso para estudio: Bosnia y Herzegovina.....	116

ACERCA DE CEPPS

Fundado en 1995, el Consorcio para el Fortalecimiento de los Procesos Electorales y Políticos (CEPPS, por sus siglas en inglés) reúne los conocimientos de tres organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo democrático: la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Republicano Internacional (IRI) y el Instituto Nacional Demócrata (NDI). CEPPS posee 20 años de experiencia en la colaboración y el liderazgo en apoyo a la democracia, derechos humanos y gobernanza, aprendiendo de las experiencias y adoptando nuevos enfoques y herramientas con base en un panorama tecnológico en continua evolución.

IFES, IRI y NDI, como organizaciones democráticas sin fines de lucro y con sentido de misión comunitaria, se diferencian de muchos otros actores de desarrollo ya que mantienen relaciones a largo plazo con partidos políticos, organismos electorales, parlamentos, organizaciones de la sociedad civil y activistas democráticos.

A través de este trabajo, la IFES, el IRI y el NDI:

- Promueven la participación relevante de todos los ciudadanos en sus sistemas políticos, incluyendo a mujeres, jóvenes y demás grupos tradicionalmente marginados.
- Aprovechan las ventajas comparativas de los medios y tecnologías para promover la comprensión y compromiso de los ciudadanos, y la competencia política transparente.
- Apoyan procesos de transición significativos, que establezcan posibles precedentes para una gobernanza democrática efectiva.
- Promueven la integridad de las elecciones como vehículo sustentable para la elección de líderes de forma pacífica y democrática.
- Facilitan la capacidad de los actores políticos elegidos para cumplir sus responsabilidades frente a la ciudadanía mediante mejores prácticas de gobernanza.
- Promueven sistemas políticos multipartidarios, competitivos y representativos.
- Aseguran el respeto por la aplicación de marcos legales imparciales y su cumplimiento por parte de los actores políticos.

Autores

Aaron Azelton (NDI)

Bret Barrowman (IRI)

Lisa Reppell (IFES)

Este informe es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones aquí expuestas corren por cuenta de los autores y no reflejan necesariamente la visión de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.



Fuente: IFES

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Los gobiernos nacionales, donantes internacionales y actores relevantes a nivel nacional están solicitando y adoptando cada vez más mecanismos de participación legal y política a favor de la juventud; de manera ostensible, para promover el compromiso civil y político de la juventud y para responder a una sensación de marginación política por parte de grupos demográficos clave. Los defensores de estas medidas esperan que un mayor compromiso juvenil produzca mejores resultados políticos en un abanico de cuestiones que afectan a los jóvenes. Hasta la fecha, sin embargo, se han realizado relativamente pocas investigaciones empíricas sobre si estos mecanismos realmente mejoran la calidad del compromiso juvenil, y sobre cómo lo logran. Por otra parte, la juventud posiblemente esté gravitando hacia otras formas de participación política; por ejemplo, utilizando redes sociales y demás plataformas en línea para involucrarse en procesos de toma de decisiones.

Este informe comienza a cubrir ese vacío analizando el efecto del compromiso juvenil de cuatro mecanismos políticos y legales a favor de la juventud: estrategias para políticas nacionales juveniles, reducción de la edad mínima para votar o postularse, cupos juveniles y alas juveniles de partidos políticos. Nuestra investigación sobre estos mecanismos de participación sugiere resultados mixtos en cuanto a compromiso juvenil significativo.

PROBLEMA CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN

Si bien constituye una gran parte de los electorados en el mundo, en promedio, la juventud participa en la vida política y cívica en menor medida que los grupos etarios mayores. Los instrumentos legales projuveniles (por ej., bajada en las restricciones de edad para votar), las políticas intrapartidarias (por ej., alas juveniles de los partidos) y demás medidas públicas, (por ej., la adopción de políticas juveniles nacionales) son tácticas que los gobiernos, partidos políticos y demás actores electorales utilizan cada vez más para promover el compromiso juvenil. Sin embargo, como estos actores, incluyendo a los donantes internacionales, evalúan su inversión en estos enfoques, carecen de la evidencia empírica acerca de la eficacia de los métodos legales, políticas intrapartidarias y medidas públicas para la promoción de la participación juvenil.

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

- No hubo evidencia en ninguno de los casos estudiados de que las estrategias nacionales de políticas juveniles hayan mejorado el compromiso cívico y político de la juventud más allá de un proceso inicial de desarrollo cooperativo.
- Por otra parte, la evidencia disponible sugiere que la bajada de la edad mínima para las candidaturas produce un aumento en la cantidad de jóvenes elegidos para cargos, y la bajada de la edad para votar tiende a incrementar la participación electoral de los jóvenes, incluso después de la primera elección en la que participan dichos jóvenes.
- Los cupos juveniles pueden aumentar la cantidad de jóvenes en cuerpos elegidos, pero deben estar acompañados por una estrategia holística para apoyar el compromiso efectivo de la juventud dentro de dichas instituciones.
- Por último, las alas juveniles de los partidos políticos pueden aumentar la cantidad de miembros jóvenes de los partidos políticos, pero la calidad de dicha participación depende del contexto local, incluyendo la naturaleza subyacente del sistema político. Las alas juveniles pueden proporcionar una experiencia formativa política constructiva, o pueden movilizar a la juventud hacia la violencia o el clientelismo, dependiendo de los objetivos de las élites políticas.

Estrategias de políticas juveniles nacionales

En un escenario ideal, las estrategias de políticas juveniles nacionales facilitan la participación cívica y política de la juventud priorizando las cuestiones de los jóvenes en los organismos estatales y sectores de políticas; ayudando a las autoridades y agencias estatales a coordinar políticas y programas entre sectores; animando a las agencias estatales a asignar recursos financieros, humanos y materiales a programas de políticas juveniles; poniendo en marcha el compromiso juvenil mediante un proceso inicial de desarrollo de políticas; y ayudando a los gobiernos a demostrar compromiso con los valores e intereses de los jóvenes y defensores de los jóvenes.

A menudo, sin embargo, las fallas en la implementación impiden estas funciones. En todos los casos analizados, que incluyen Colombia, Georgia, Kenia, Mongolia y Marruecos, el desarrollo de una estrategia de política juvenil nacional sufrió contratiempos similares en su implementación. Los problemas más comunes relacionados con la implementación incluyeron la imposibilidad de asignar recursos, la redundancia de agencias estatales, falta de responsabilidades, capacidades técnicas limitadas y falta de incentivos políticos para su implementación.

RECOMENDACIÓN CLAVE

Los incentivos para que los gobiernos desarrollen estrategias nacionales de políticas juveniles pueden no necesariamente fomentar la implementación de dichas estrategias. Los donantes, implementadores y socios locales deben fomentar la responsabilidad y rendición de cuentas presionando por la existencia de planes de acción y por puntos de referencia para control y evaluación, y reforzar la coordinación entre agencias con los ministerios correspondientes para un compromiso más efectivo de los recursos presupuestarios antes de adoptar la estrategia. El compromiso sostenido desde el desarrollo hasta la implementación puede ayudar a garantizar que una estrategia nacional de política juvenil realice sus funciones clave y cumpla sus objetivos.

Edades mínimas para votar y para candidaturas

Los esfuerzos por disminuir las edades mínimas de habilitación para votar y para candidaturas se dividen principalmente en dos líneas de argumentación. En primer lugar, los argumentos desde una perspectiva de derechos afirman que la participación política formal mediante el voto o el acceso a cargos electivos son derechos fundamentales y no deben negarse a los ciudadanos más jóvenes sin razón. Por otra parte, los argumentos utilitarios dicen que el emancipar y empoderar a ciudadanos más jóvenes brinda notorios beneficios a la juventud y a la sociedad en su conjunto. Nuestra investigación sugiere que la bajada de estas edades mínimas puede efectivamente incrementar la participación de jóvenes en las elecciones y su representación, pero no hay evidencia suficiente para concluir que este incremento en la representación mejore los resultados de las políticas.

RECOMENDACIÓN CLAVE

En los países donde hay iniciativas locales para bajar la edad para votar por debajo de los 18 años, se deben utilizar ejemplos comparables para informar los esfuerzos de reforma del marco legal, incluyendo la opción de bajar la edad para votar únicamente en las elecciones subnacionales. Los esfuerzos para bajar las edades mínimas para votar y para candidaturas deben estar acompañados por programas de educación cívica que creen una cultura política, y deben estar diseñados para reducir las discrepancias en las tasas de participación entre jóvenes de grupos marginados. Para puestos elegidos a nivel nacional y subnacional, las edades para candidaturas deben alinearse de forma más estricta con la edad de derecho al voto.

Cupos juveniles

Los cuerpos electivos y partidos políticos del mundo han adoptado cupos juveniles para alcanzar diversos objetivos: atraer a votantes jóvenes, mitigar la violencia política o aumentar la participación efectiva de la juventud en la toma de decisiones. Si están bien diseñados, los cupos juveniles pueden aumentar el número de jóvenes elegidos para cargos públicos, pero los cupos en sí mismos no garantizan una representación efectiva de la juventud. Los cupos juveniles deben estar acompañados por estrategias holísticas para empoderar a los funcionarios juveniles para que participen de forma significativa una vez elegidos.

RECOMENDACIÓN CLAVE

Los cupos juveniles pueden dar como resultado un mayor número de jóvenes elegidos, cuando son numericamente significativos y exigibles. Quienes proponen los cupos juveniles deben resolver las barreras identificadas para la participación juvenil, que impiden a los candidatos jóvenes de distintos orígenes competir por cargos, y asegurar que los cupos reconozcan a la juventud como una identidad transversal. La adopción de cupos juveniles en cuerpos representativos debe tener en cuenta las barreras formales e informales para la participación significativa de la juventud en dichas instituciones, incluyendo el conocimiento técnico, financiamiento político y las redes de influencias existentes.

Alas juveniles de los partidos políticos

Las alas de los partidos políticos pueden, bajo diversas circunstancias, enfatizar una participación efectiva y constructiva de la juventud en el proceso político, o actuar como vehículos para la movilización del clientelismo político o la violencia. Dentro de los sistemas democráticos con partidos políticos relativamente programáticos, las alas partidarias pueden facilitar el reclutamiento de jóvenes líderes, proporcionar experiencia y capacitación técnica y ayudar a los partidos a que apelen a la juventud mediante contribuciones políticas sustantivas a la plataforma política. Sin embargo, en aquellos casos en los que los sistemas políticos se caracterizan por el clientelismo político o la violencia, las élites políticas pueden distribuir cargos en las alas políticas juveniles a cambio de apoyo político, mientras que impiden contribuciones significativas de los jóvenes al partido. Las alas juveniles del partido también pueden permitir la movilización inmediata de los jóvenes para manifestaciones violentas o ataques a opositores, en los sistemas políticos que fomentan la violencia entre grupos antagónicos.

La investigación identificó una serie de desafíos específicos, y a menudo relacionados, que enfrentan las alas juveniles en las democracias en transición. Sin embargo, algunos de estos desafíos también se hallan en democracias más establecidas en las que los partidos pueden hallar difícil el cambio de métodos establecidos, especialmente cuando los incentivos políticos globales apoyan el *statu quo*.

RECOMENDACIÓN CLAVE

Es más probable que las alas juveniles de los partidos políticos faciliten la participación constructiva de los jóvenes en aquellos partidos que reproducen políticas democráticas y programáticas. Los donantes, implementadores y asociados que apoyan el desarrollo de alas juveniles deben asegurarse de que los elementos de democracia partidaria interna dentro del partido madre, incluyendo pautas claras y financiación transparente de la organización, selección democrática de sus líderes, desarrollo de capacidades técnicas y pautas claras de reclutamiento y promoción, sean precondiciones para el desarrollo de las alas juveniles.

Áreas de investigación prioritaria

Estas conclusiones se basan en un número limitado de casos de diversas regiones. Se necesita más investigación en cuestiones claves tales como:

- a. Nuevas formas de participación y movilización política de la juventud, especialmente las relacionadas con redes sociales, tecnologías y defensorías;
- b. Distinciones entre las políticas y la implementación efectiva en entornos estables versus entornos frágiles;
- c. El rol de la educación cívica en modelos de participación para el fortalecimiento de la participación y de un entorno propicio; y
- d. La conexión entre los modelos de programas de servicio nacional y voluntario y un mayor compromiso político de la juventud.



Fuente: IRI

CAPÍTULO I

VISIÓN GENERAL DE LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS PROJUVENILES

Introducción

En 1995, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) adoptó el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (PAMJ), un marco para el desarrollo de políticas públicas a lo largo de 15 sectores prioritarios, para mejorar la situación de la juventud en el mundo.¹

La teoría del cambio que subyacía en el PAMJ era que, si los gobiernos facilitaban la participación de la juventud en los procesos de toma de decisiones, dichos procesos generarían mejores resultados en otros sectores de políticas. En las dos décadas subsiguientes, con diversos grados de éxito, donantes, implementadores asistentes y socios locales han animado a los gobiernos alrededor del mundo para que implementen mecanismos de participación projuveniles en línea con el PAMJ. A pesar de esta campaña, y a pesar de progresivos llamados a un monitoreo y evaluación más rigurosos de los programas y políticas de participación de la juventud, existe todavía relativamente poca evidencia empírica acerca de la afirmación de que las políticas públicas mejoran la calidad o cantidad del compromiso político y cívico de la juventud.

Para llenar este hueco, este informe evalúa el grado en que los mecanismos participativos de la juventud han contribuido con el compromiso político y cívico juvenil. Revisa y analiza la evidencia existente en cuatro mecanismos de participación legales y políticos para los jóvenes: estrategias y planes de acción nacionales para políticas juveniles, edades mínimas para votar y candidaturas, cupos juveniles en cuerpos electivos y alas juveniles en partidos políticos. Los socios de CEPPS realizaron investigaciones documentales, incluyendo la recolección y análisis de documentos primarios y secundarios en diversos países, para identificar las teorías del cambio detrás de cada uno de los mecanismos y para evaluar el *corpus* de evidencia acerca del impacto de estas políticas sobre el compromiso juvenil.

Además, los socios de CEPPS realizaron investigaciones de campo, incluyendo entrevistas detalladas y *focus groups* con involucrados claves en políticas juveniles en tres países: Georgia, Uganda y Bosnia y Herzegovina. Esta investigación original complementa a la investigación documental, mostrando cómo afectan estos mecanismos participativos al compromiso de la juventud dentro de un contexto local específico. Este enfoque permite a los socios de la CEPPS identificar las condiciones específicas bajo las cuales es más probable que las políticas participativas faciliten el compromiso de la juventud en los diversos casos, y este informe llena vacío en la literatura académica y política actual sobre compromiso juvenil.

El estado de la investigación sobre mecanismos para la participación de los jóvenes

A pesar de casi 30 años de reclamar un monitoreo y evaluación más rigurosos de las políticas y programas de participación juvenil, aún existe relativamente poca evidencia del impacto de estas políticas en el compromiso político y cívico de la juventud. Sin duda, las limitaciones existentes para la recolección y gestión de datos acerca del compromiso juvenil ha afectado a la capacidad de los analistas para estudiar este impacto.² En el vigésimo aniversario del PAMJ, el Foro Global de Políticas para la Juventud identificó defectos importantes en la investigación existente acerca del impacto de las políticas para la juventud, y realizó un compromiso formal

¹ Los 15 sectores prioritarios identificados por el PAMJ eran educación, empleo, hambre y pobreza, salud, entorno, adicciones, justicia juvenil, actividades recreativas, niñas y mujeres jóvenes, participación social y política de los jóvenes, globalización, tecnologías de la información y comunicación, VIH/SIDA, conflictos armados y cuestiones intergeneracionales.

² Por supuesto, esta investigación enfrentó desafíos similares. Las limitaciones metodológicas de este estudio se discuten con más detalles en los capítulos respectivos de cada mecanismo. Consulte también el Apéndice A para ver recomendaciones sobre recolección, gestión, estandarización y difusión de datos para futuras investigaciones sobre políticas para la juventud.

con el “desarrollo de herramientas, indicadores, metodologías e investigación práctica, incluyendo la identificación de prácticas exitosas que permitirían [sic] construir y mantener una base sólida de conocimientos y evidencias para políticas para la juventud efectivas, inclusivas y con sensibilidad de género”.³

Este hueco en las evidencias también es notorio en el cuerpo de la investigación académica sobre compromiso juvenil político y cívico. Sin duda, varios estudios han identificado características estructurales, culturales o institucionales asociadas con el compromiso político y cívico de los jóvenes.⁴ Sin embargo, los estudios que se enfocan en el impacto de políticas públicas específicos son más limitados. En palabras de dos investigadores financiados por USAID, que escriben sobre la eficacia de los programas para jóvenes existentes, “El trabajo académico empírico sobre el impacto de los programas para jóvenes en las personas, organizaciones e instituciones es muy limitado. La literatura no establece nexos causales entre el impacto de las intervenciones sobre las personas o el impacto a largo plazo sobre la gobernanza”.⁵ Esta conclusión se ajusta a las de una revisión sistemática de las evaluaciones de programas sobre intervenciones en compromiso cívico de forma más amplia.⁶ Este reporte cubre ese hueco ofreciendo investigación empírica original y secundaria de importancia acerca del efecto de políticas específicas para la juventud dentro de una amplia muestra de países.

Marco de investigación: impacto y simbolismo de los mecanismos de participación de la juventud

Los socios de CEPPS abordaron el estudio de estos cuatro mecanismos sin nociones preconcebidas explícitas acerca de cómo, por qué y bajo cuáles circunstancias podrían afectar el compromiso de los jóvenes. Durante el transcurso de la investigación, emergió un dilema central como patrón subyacente al desarrollo e implementación de estos mecanismos. El compromiso político y cívico de la juventud en los países que estudiamos, así como el compromiso cívico y político en general, se caracteriza por una paradoja de legitimidad, o lo que Stockemer y Sundström denominan “un círculo vicioso de apatía política entre los jóvenes”⁷. Las élites políticas e instituciones a menudo no responden a los intereses de los ciudadanos jóvenes. Esta falta de sensibilidad lleva a la desilusión de los jóvenes y a la falta de compromiso con las instituciones políticas y cívicas, lo que a su vez provoca que las élites ignoren aún más sus demandas. Si los jóvenes no tienen la capacidad o la voluntad de participar en procesos políticos formales o informales, no pueden solicitar a los líderes que les rindan cuentas, y estos, por lo tanto, no tienen ningún incentivo para defender las políticas públicas que sirven a los intereses de la juventud. Por esto, la política juvenil queda a menudo atrapada en un círculo vicioso en el que la falta de compromiso engendra insensibilidad, que a su vez provoca falta de compromiso.⁸

³ Youth Policy Labs. 2014. “1st Global Forum on Youth Policies Report” [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic Governance/ Youth/2014 - REPORT - 1st Global Forum on Youth Policies.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Youth/2014-REPORT-1st%20Global%20Forum%20on%20Youth%20Policies.pdf).

⁴ Para un ejemplo y análisis, consulte Melo, Daniela F, y Daniel Stockemer. 2014. “Age and Political Participation in Germany, France and the UK: A Comparative Analysis” *Comparative European Politics* 12 (1):33–53. <https://doi.org/10.1057/cep.2012.31>.

⁵ Skalli, Loubna Hanna, y M.A. Thomas. 2015. “What We Know About ‘What Works’ in Youth Civic Engagement and Voice, Youth Organizations, Youth Leadership, and Civic Education.” Counterpart International. https://usaidelearninglab.org/sites/default/files/summary_of_findings_from_youth_and_drg_research_project.pdf

⁶ Dunn, William. 2015. “Systematic Review of Program Evaluations of Civic Education and Political Participation.”. Counterpart International en nombre de la Sección para Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Mencionado en Skalli y Thomas, 2015, pp. 10.

⁷ Stockemer, Daniel, y Aksel Sundström. 2018. “Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?” *European Political Science Review* 10 (3). Cambridge University Press:467–90. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000048>. pp 471.

⁸ Ibid. pp. 470-471.



Escuela de Jóvenes Líderes Políticos en Ucrania (IRI)

Esta crisis de legitimidad crea una solución de compromiso para los que proponen mecanismos de participación juvenil. Idealmente, los mecanismos de participación juvenil deberían producir un impacto tangible, un mayor compromiso sustantivo de la juventud en los procesos cívicos y políticos y, consecuentemente, mejores resultados en políticas para cuestiones que afecten a la juventud. Sin embargo, este impacto deseado puede verse obstaculizado por una serie de factores, que incluyen la falta de incentivos políticos o una capacidad limitada del estado para la implementación de estos mecanismos. En aquellos lugares en los que los mecanismos de participación de la juventud no produzcan un impacto notorio, pueden todavía poseer importantes características simbólicas o como llamado de atención. En efecto, en el caso de fenómenos tales como la participación política, el poder simbólico de una política, como compromiso normativo con un conjunto de valores, puede ser tan importante como un impacto tangible.⁹ En otras palabras, las políticas de participación juvenil pueden ayudar a señalar el compromiso de las élites a mejorar los resultados de las políticas para los jóvenes, incluso si estas políticas no tienen los efectos deseados, ayudando a salir del ciclo de apatía descrito anteriormente.¹⁰

Sin embargo, la contraparte de la política simbólica ante la ausencia del impacto político es que los compromisos políticos meramente retóricos pueden ser percibidos como “puras palabras”, respuestas políticas superficiales para aplacar las demandas. En términos de los mecanismos de políticas para la juventud incluidos en este reporte, las estrategias nacionales de políticas para la juventud pueden ser percibidas como importantes compromisos con la participación

⁹ Boussaguet, Laurie. 2016. “Participatory Mechanisms as Symbolic Policy Instruments” *Comparative European Politics* 1412:107–24. <https://doi.org/10.1057/cep.2015.12>.

¹⁰ Para varios ejemplos de mecanismos participativos a nivel europeo que se considera que fomentan la participación a pesar de no producir resultados sustantivos, consulte *Ibid.* pp. 108–112.

juvenil, o como documentos meramente retóricos, diseñados para calmar la presión nacional o internacional. De forma similar, los cupos juveniles pueden incrementar el número de jóvenes en organismos de toma de decisiones, pero también pueden contribuir con el ciclo de desilusión y falta de compromiso si la participación es “testimonial”, es decir, si los miembros del cupo tienen impedida toda participación significativa.

Este estudio, por lo tanto, realiza una serie de recomendaciones para los donantes, implementadores y asociados, a fin de que los mecanismos de participación de la juventud tengan las mayores posibilidades de producir un mayor compromiso sustantivo y constructivo. Sin embargo, si este impacto sustantivo no se produjera, estas recomendaciones igualmente proveen una serie de mejores prácticas, para que los donantes, implementadores y asociados puedan ayudar a los gobiernos que desarrollan estas políticas de buena fe se aseguren de que no sean percibidas simplemente como promesas vacías.

Hoja de ruta del informe

En este informe, las organizaciones asociadas al CEPPS, IRI, IFES, y NDI analizan los cuatro mecanismos de políticas para la juventud. Cada asociado realizó investigaciones documentales y de campo para redactar los capítulos de sus instrumentos políticos respectivos, que a su vez fueron revisados mediante un proceso de revisión interna y externa. Cada capítulo está dedicado a un mecanismo político separado, y contiene un resumen conceptual del mecanismo, un análisis de la efectividad de dicho mecanismo para facilitar el compromiso cívico y político de la juventud y una serie de recomendaciones para los partidos interesados más relevantes. Si bien estos capítulos fueron recopilados para un informe completo, cada capítulo ha sido diseñado para funcionar como un informe autónomo y puede ser comprendido independientemente de los demás.

En el capítulo dos, CEPPS/IRI examinan el desarrollo y la implementación de estrategias nacionales de políticas juveniles. Estas estrategias nacionales intentan facilitar la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones, coordinando las políticas juveniles entre sectores e involucrados. Idealmente, las estrategias nacionales de políticas juveniles priorizan el compromiso de la juventud con la agenda política, coordinan la política estatal entre sectores, proveen un marco para la asignación de recursos a cuestiones juveniles, proporcionan oportunidades inmediatas para el compromiso juvenil a través del proceso de desarrollo y señalan el compromiso vigente con las cuestiones de la juventud. Sin embargo, en la práctica, la efectividad de las estrategias de políticas juveniles se ve a menudo limitada por problemas de implementación. Entre los países incluidos en el análisis de CEPPS/IRI, las estrategias de políticas juveniles quedaron limitadas por la imposibilidad de asignar recursos, la imposibilidad de las agencias estatales de comprometerse a coordinar políticas, una falta de responsabilidades, limitado conocimiento técnico para la implementación y falta de incentivos políticos para los involucrados a fin de que implementen dicha estrategia política. Debido a estos desafíos que rodean a la implementación, CEPPS/IRI emite un conjunto de recomendaciones para donantes, implementadores y asociados, centradas alrededor del desarrollo de puntos de referencia específicos, mensurables y alcanzables para la implementación, y el desarrollo de las capacidades de partes interesadas relevantes para implementar, monitorear y evaluar las estrategias nacionales de políticas juveniles.

En el capítulo tres, CEPPS/IFES analizan el efecto de la bajada en la edad de emancipación y la edad para poder ser candidato sobre la participación juvenil, que ha tomado impulso debido a movimientos tanto en Europa como en Latinoamérica para permitir el voto a partir de los 16 años. Quienes proponen este tipo de reformas suelen ofrecer dos argumentos. En primer lugar, un argumento con base en derechos que sostiene que la participación formal en los procesos de toma de decisiones a través del voto es un derecho fundamental que no debe serle negado a los jóvenes debido a su edad. En segundo lugar, los argumentos utilitarios apuntan a los beneficios para la juventud y la sociedad producto de ampliar la emancipación a los ciudadanos más jóvenes. Estos argumentos afirman que la bajada en la edad mínima para votar llevará a la participación formal de más ciudadanos jóvenes, produciendo mejores resultados en las políticas sobre cuestiones que afecten a la juventud, tales como educación, salud y empleo.

Los argumentos desde una perspectiva de derechos para la bajada en la edad mínima para candidaturas sostienen que la juventud, además del voto, tiene un derecho fundamental para presentarse a cargos políticos y a mantenerlos, mientras que los argumentos utilitarios sostienen que bajar la edad mínima para candidaturas asegurarán que se elijan a más jóvenes para los cargos, y lograr una mejor representación sustantiva en cuestiones de la juventud. A pesar de ciertas limitaciones de los datos disponibles sobre participación y representación política de los jóvenes, la evidencia sugiere que la bajada en la edad para candidaturas da como resultado un mayor número de cargos ocupados por jóvenes, y que la bajada en la edad mínima para votar produce algunas mejoras en la participación de votantes, incluso más allá de la primera elección de estos votantes. Sin embargo, hay menos evidencia que sugiera que la bajada en la edad mínima para votar mejora los resultados de las políticas. Este capítulo se cierra con una serie de recomendaciones para los involucrados más relevantes, incluyendo a los formuladores de políticas y la comunidad internacional, centradas en situar el debate sobre estas reformas dentro del contexto local particular.

En el capítulo cuatro, CEPPS/IFES exploran el efecto de los cupos juveniles sobre el compromiso cívico y político de los jóvenes. Los cuerpos electivos y los partidos políticos alrededor del mundo han adoptado cupos juveniles bajo diversas formas, con el fin de incrementar la participación sustantiva de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones, para apelar a los votantes más jóvenes, o para mitigar la violencia política. Que el cupo logre estos objetivos dependerá del contexto local, y el cupo debe estar apoyado por una estrategia holística para sostener la participación y la representación de la juventud. En resumen, la adopción de un cupo juvenil puede incrementar la cantidad de jóvenes en cuerpos electivos, pero dichos representantes deben estar a su vez empoderados para que puedan lograr una participación significativa dentro de las instituciones. Este capítulo se cierra con una serie de recomendaciones para involucrados claves que se centra en el diseño de cupos juveniles de manera tal que se integren con las instituciones existentes, y las atraviesen, tales como reglas electorales o cupos por género, así como la abolición de barreras internas y externas a la participación de los jóvenes en los cuerpos electivos.

En el capítulo cinco, CEPPS/NDI se centra en el rol de las alas juveniles de los partidos políticos para fomentar la participación y representación de los jóvenes. El efecto de las alas juveniles en la calidad del compromiso de los jóvenes dentro de la toma de decisiones políticas depende en gran medida del contexto, especialmente en los sistemas multipartidarios con dinámicas políticas cambiantes. Según la naturaleza fundamental del sistema político, las alas juveniles pueden proporcionar una experiencia formativa para los jóvenes en la política, dando como resultado una participación política constructiva en el futuro. Sin embargo, las alas juveniles también pueden utilizarse en forma destructiva, como herramientas coactivas

o de violencia política, o como vehículos para el clientelismo político. El capítulo se cierra con una serie de recomendaciones para asegurarse de que las alas juveniles tengan un impacto constructivo en el sistema político, incluyendo el desarrollo de un financiamiento y pautas organizacionales claras, elección interna de líderes en forma democrática, programas de desarrollo de capacidades y asegurar trayectorias claras de progreso y reclutamiento para evitar el estancamiento de los miembros.

Por último, cada capítulo está acompañado por un caso de estudio que sitúa el análisis del mecanismo político correspondiente dentro del contexto político más amplio de los países. Estos casos de estudio se basan en aproximadamente dos semanas de investigación de campo en tres países: Georgia, Uganda y Bosnia y Herzegovina, en los que los investigadores del CEPPS realizaron entrevistas detalladas y *focus groups* con participantes interesados clave en los sectores de políticas juveniles, incluyendo a líderes políticos, servidores públicos, miembros de partidos políticos y representantes de la sociedad civil y organizaciones internacionales.



Fuente: IRI

CAPÍTULO 2

ESTRATEGIAS NACIONALES DE POLÍTICA JUVENIL

Autor:

Bret Barrowman, Instituto Republicano Internacional

El autor agradece el apoyo y las contribuciones del Asesor de Jóvenes del IRI Neetha Tangirala y el Asociado Principal del Programa Kellen Edmonson, y por la considerable experiencia de los equipos de país del IRI para Colombia, Kenia, Marruecos y Mongolia. El autor también desea agradecer al equipo de IRI Georgia y, en particular, a la Directora del Programa Residente Andrea Keerbs y al Oficial Asistente Principal del Programa, David Shervashidze, por apoyar la investigación de campo para este proyecto.

ESTRATEGIAS NACIONALES DE POLÍTICA JUVENIL

Definición

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) hace hincapié en cuatro características distintivas de una estrategia nacional de política de la juventud:

Consenso transversal a largo plazo integrado



Fuente: IRI

Funciones clave

Lo ideal es que las estrategias nacionales de política juvenil desempeñen una serie de funciones primarias y secundarias:

- Dar prioridad a los problemas de la juventud en todos los sectores y agencias estatales
- Ayudar a las agencias estatales y oficiales a coordinar
- Ayudar a los gobiernos a manifestar compromisos con las ONG internacionales.
- Fomentar la asignación de recursos a los programas de políticas de juventud.
- Fomentar el compromiso de la sección transversal de jóvenes y OSC

Resultados clave

Las estrategias nacionales de política juvenil pueden tener un importante efecto simbólico, hay poca evidencia que sugiera que estas iniciativas políticas tengan un impacto medible de mediano a largo plazo en el compromiso cívico y político de los jóvenes. Todas las estrategias nacionales de política juvenil en nuestra muestra sufrieron problemas similares relacionados con la implementación, que incluyen:

- A falta de asignación de recursos;
- Redundancia de agencias estatales;
- Falta de responsabilidad horizontal;
- Experiencia técnica limitada; y
- La falta de incentivos políticos.

Recomendaciones clave

Los incentivos para que los gobiernos desarrollen estrategias nacionales de políticas para la juventud pueden no necesariamente alentar la implementación de esa estrategia. Los donantes, los implementadores y los socios locales deben alentar la rendición de cuentas al impulsar los planes de acción, los puntos de referencia de monitoreo y evaluación y la asignación de recursos antes de la adopción de la estrategia. El compromiso sostenido desde el desarrollo hasta la implementación puede ayudar a garantizar que una estrategia nacional de políticas para la juventud realice sus funciones clave y cumpla sus objetivos.

Puntos clave de datos



122 países

han desarrollado estrategias nacionales de juventud.



África tiene la tasa más baja de países con políticas adoptadas.



Se consultó a **8000 jóvenes** en el desarrollo de la Política Nacional de Juventud de Colombia.

Introducción

Nuestra investigación sugiere que, si bien las estrategias nacionales de políticas para la juventud pueden tener un efecto simbólico importante, existe poca evidencia de que estas iniciativas políticas posean algún impacto sobre el compromiso cívico y político de la juventud en el mediano y largo plazo. El Programa de Acción Mundial para la Juventud (PAMJ), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en 1995, estableció un marco para el desarrollo de políticas nacionales que mejoren la situación de la juventud al permitir la participación de los jóvenes en los procesos cívicos y políticos.¹¹ Desde 1995, al menos 122 países han desarrollado políticas nacionales para la juventud, muchas de las cuales poseen un impacto limitado debido a defectos en su presupuesto e implementación.¹² Idealmente, las estrategias nacionales de políticas para la juventud cumplen una serie de funciones primarias y secundarias: priorizan las cuestiones juveniles en sectores políticos y agencias estatales; ayudan a las autoridades estatales y agencias a coordinar políticas entre sectores; animan a las agencias estatales a que asignen recursos materiales, humanos y financieros para programas de políticas juveniles; comprometen inmediatamente a un grupo transversal de jóvenes y de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la juventud en los procesos de toma de decisiones; y ayudan a los gobiernos a brindar señales de compromiso con los valores o intereses de la juventud a los electores locales y a las organizaciones internacionales.

Sin embargo, la capacidad de una estrategia nacional de políticas juveniles para satisfacer cualquiera de estas funciones depende del grado de implementación. Todas las estrategias nacionales de políticas para la juventud en nuestra muestra tenían problemas similares en relación con la implementación, incluyendo la falta de recursos asignados, redundancia de agencias estatales, una falta de responsabilidad horizontal, experiencia técnica limitada de las agencias implementadoras y una falta de incentivos políticos para la implementación para autoridades electas.

Este capítulo propone el siguiente enfoque para el análisis de las estrategias nacionales de políticas para la juventud como mecanismos participativos. En primer lugar, brinda un breve resumen metodológico que describe el proceso de investigación y sus limitaciones. En segundo lugar, describe las características comunes a todos los documentos sobre políticas para la juventud en nuestra muestra, incluyendo una definición de juventud, metas y objetivos y una serie de elementos operativos. En tercer lugar, ofrece una visión general conceptual de las posibles funciones de las estrategias nacionales de políticas para la juventud, incluyendo el establecimiento de una agenda, compromiso presupuestario y simbolismo, y ofrece ejemplos sobre cómo las políticas en nuestra muestra intentan cumplir dichas funciones. En cuarto lugar, identifica varios problemas comunes relacionados con la implementación de las estrategias nacionales de políticas para la juventud, incluyendo la asignación de recursos, rendición de cuentas, conocimiento técnico e incentivos políticos. El capítulo finaliza con una serie de recomendaciones para desarrollar e implementar estrategias nacionales de políticas para la juventud dirigidas a donantes, implementadores y asociados.

¹¹ Youth Policy Labs. 2014. "1st Global Forum on Youth Policies Report" [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic Governance/ Youth/2014 - REPORT - 1st Global Forum on Youth Policies.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Youth/2014-REPORT-1st%20Global%20Forum%20on%20Youth%20Policies.pdf). Consultado el 9 de septiembre de 2018; "World Programme of Action for Youth." ONU DAES División de Desarrollo Social Inclusivo, Jóvenes. <https://www.un.org/development/desa/youth/world-programme-of-action-for-youth.html>. Consultado el 25 de julio de 2019.

¹² Youth Policy Labs 2014, pp. 6.

Metodología

Esta investigación se nutre de una combinación de análisis de documentación primaria y secundaria para los cinco países de la muestra, y una serie de entrevistas semiestructuradas en Georgia. Hemos identificado cinco casos (Colombia, Georgia, Kenia, Mongolia y Marruecos) que poseían una política o estrategia nacional para la juventud.¹³ Los casos fueron seleccionados para representar la diversidad regional, y poseen instituciones democráticas mínimamente sensibles, identificadas por tener una calificación de por lo menos “parcialmente libre” en el Índice de Democracia de Freedom House. En los cinco casos con una estrategia nacional para la juventud, obtuvimos un documento primario con la estrategia nacional para la juventud y/o el plan de acción que la acompaña. En dos de los casos (Georgia y Kenia), los gobiernos pusieron a disposición del público los documentos en inglés. En los otros tres (Colombia, Mongolia y Marruecos) los documentos fueron traducidos de su idioma original al inglés por personal de CEPPS/IRI o contratistas. Una vez traducidos los documentos primarios con estrategias nacionales para la juventud, los codificamos en el software de análisis cualitativo de datos NVivo para permitir la identificación de similitudes y diferencias entre los documentos de los diversos casos.

Luego de analizar el contenido de los documentos sobre estrategias nacionales de políticas para la juventud, realizamos una revisión documentaria y análisis de los documentos secundarios producidos por académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones intergubernamentales (OIG) acerca de nacionales de políticas para la juventud para cada caso. La síntesis y el análisis de estos documentos produjeron una evaluación del grado de implementación de dichas políticas en cada caso, sus problemas de implementación y el grado en que las políticas afectaron el compromiso de los jóvenes, si lo hubo.

Este enfoque de la investigación posee limitaciones significativas en cuanto a su capacidad para determinar de forma conclusiva si las políticas nacionales para la juventud afectan al compromiso político y cívico de los jóvenes. En primer lugar, como los casos han sido seleccionados para reflejar la diversidad geográfica, el estudio carece del grado de control necesario sobre los factores de confusión. Esto es, el compromiso juvenil es impulsado por factores culturales, estructurales y político-institucionales que varían tanto dentro de cada país como entre los mismos. Además, el concepto de participación o compromiso en sí varía según los contextos y a lo largo del tiempo, haciendo que la medición y comparación de índices de compromiso entre los casos sea más difícil.¹⁴ Segundo, la dirección causal entre las políticas nacionales para la juventud y el compromiso puede invertirse. En otras palabras, países con altos niveles de compromiso juvenil pueden estar más dispuestos a desarrollar estrategias nacionales para la juventud en respuesta a su alta demanda. Una comparación transversal sin un elemento de seguimiento del proceso dificulta el poder determinar si las políticas nacionales para la juventud impulsan el compromiso juvenil o si es a la inversa.

¹³ Estos casos representan una muestra pequeña y no científica de más de 120 países que han desarrollado estrategias nacionales de políticas para la juventud a partir de 1995. Para más información sobre estrategias nacionales de políticas para la juventud en otros casos, consulte <http://www.youthpolicy.org/factsheets/>.

¹⁴ Para un panorama de las dificultades metodológicas asociadas con la comparación del compromiso juvenil entre países, consulte Barrett, Martyn. 2017. “Young People’s Civic and Political Engagement and Global Citizenship.” UN Chronicle. <https://unchronicle.un.org/article/young-people-s-civic-and-political-engagement-and-global-citizenship>.

Por último, nuestra investigación sugiere que, en los casos con estrategias nacionales de políticas para la juventud, todos se han enfrentado con problemas significativos y similares respecto de la implementación de estas políticas. Sin una mayor variación en el grado de éxito en su implementación, este estudio resulta limitado en su capacidad para medir el impacto de las políticas sobre el compromiso juvenil. En resumen, nuestra investigación no halló evidencia significativa que sugiera que las estrategias nacionales para la juventud incrementen el compromiso político y cívico de la juventud. Sin embargo, pudimos identificar similitudes importantes en las políticas nacionales para la juventud de los diversos casos y, de manera crucial, identificar problemas similares en la implementación de las políticas que llevan a recomendaciones importantes para los donantes, implementadores y asociados locales.

Las cinco políticas o estrategias nacionales para la juventud que identificamos en nuestra muestra de países poseen un marco básico similar. Los elementos comunes de las políticas nacionales para la juventud incluyen una definición de la juventud; un conjunto de metas y objetivos estratégicos en sectores políticos, incluyendo por lo general a la salud, educación, cuestiones económicas, compromiso político y cívico y deportes y cultura; y un conjunto de elementos de acción o directivas de implementación. En línea con las metas del proyecto de investigación, el siguiente análisis se centrará en las disposiciones de las políticas nacionales para la juventud que tratan específicamente sobre el compromiso cívico y político, aunque considerará las cuestiones de salud, inseguridad económica y educación donde estas supongan barreras para la participación de los jóvenes en los procesos cívicos y de toma de decisiones.

Definición de estrategia nacional de política para la juventud

Antes de proceder con un análisis de los documentos primarios de políticas para la juventud, es importante definir qué es una política nacional para la juventud o estrategia nacional para la juventud, a fin de distinguirlas de otras políticas más específicas, *ad hoc*, o idiosincráticas relacionadas con los jóvenes, y para asegurarnos de que estamos comparando políticas similares entre países. Colombia posee un entramado de políticas relacionadas con la juventud desde la Constitución de 1991, muchas de las cuales tratan sobre cuestiones sectoriales específicas, incluyendo salud, empleo y participación cívica y política, y compromete o crea organismos estatales para que implementen políticas en esas áreas.¹⁵ Para poder comparar entre equivalentes, y para explorar las dinámicas que rodean al desarrollo y la implementación de estrategias nacionales, se necesita por lo tanto de una definición que distinga esas políticas nacionales para la juventud de las políticas que son exclusivas de países en particular.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) resalta cuatro características distintivas en una estrategia nacional de políticas para la juventud, ellas son “*a largo plazo, consensuadas, integradas e intersectoriales*”¹⁶.

- **A largo plazo:** una estrategia nacional de políticas para la juventud debe guiar el desarrollo estatal de políticas para la juventud a lo largo de sucesivos gobiernos, en lugar de servir como herramienta política para un solo gobierno, partido o político.
- **Consensuada:** una estrategia nacional de políticas para la juventud debe desarrollarse mediante consultas con todos los partidos interesados, especialmente los jóvenes, y debe reflejar un consenso nacional y multipartidario.

¹⁵ Romero Rodríguez, Gina Paola; Cindy Paola García Buitrago, Carlos Andrés Rodríguez Castro y Daniel Tobon-García. 2015. “Youth and Public Policy in Colombia.” http://www.youthpolicy.org/pdfs/Youth_Public_Policy_Colombia_En.pdf.

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2004. “Empowering Youth Through National Policies.” <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001345/134502e.pdf>, pp. 5.

- **Integrada:** una estrategia nacional de políticas para la juventud debe delegar y coordinar las acciones estatales entre ministerios y agencias del estado.
- **Intersectorial:** una estrategia nacional de políticas para la juventud debe guiar la política estatal en una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo de la juventud.¹⁷

Con base en estas características distintivas, identificamos las siguientes estrategias nacionales de políticas para la juventud en los países de nuestra muestra:¹⁸

TABLA 2,1

Colombia	“Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005–2015”
Georgia	“National Youth Policy Document of Georgia 2014 (Documento de Política Nacional para la Juventud de Georgia, 2014)”
Kenia	“Kenya National Youth Policy 2006 (Política Nacional para la Juventud de Kenia 2006)””; “Strategic Plan (Plan Estratégico) 2007–2012”
Marruecos	Stratégie Nationale Intégrée de La Jeunesse 2015–2030 (Estrategia Nacional Integrada de la Juventud 2015–2030)”
Mongolia	“Залуучуудын Хөгжлийг Дэмжих Үндэсний Хөтөлбөр 2006 (Programa Nacional para la Promoción del Desarrollo de la Juventud)”

Características

Todos los documentos de estrategia nacional de políticas para la juventud en nuestra muestra poseen un conjunto similar de características básicas: una definición de juventud; un conjunto de metas estratégicas, objetivos y principios orientadores entre sectores relevantes¹⁹; y un conjunto de cláusulas operativas o un plan de acción. Además de estas características, Marruecos y Kenia proporcionan ejemplos de documentos estratégicos más abarcadores, que incluyen puntos de acción más concretos, indicadores preliminares del resultado de la implementación y un plan amplio de monitoreo y evaluación.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ www.youthpolicy.org/factsheets

¹⁹ Las secciones relevantes son generalmente, entre otras, educación, salud, cuestiones económicas, participación cívica y política, y artes, cultura y deportes. UNESCO, 2004.

Definición de “juventud”

En primer lugar, todas las estrategias nacionales de políticas para la juventud de nuestra muestra contenían al menos una definición implícita de “juventud”. Dado que el concepto de juventud es una categoría social que varía drásticamente según el contexto político, cultural y económico, la definición operativa de juventud en una estrategia nacional de políticas para la juventud posee implicancias importantes para los supuestos beneficiarios.²⁰ La Tabla 2,2 muestra las definiciones operativas de juventud provistas por cada país de la muestra, junto con definiciones de las principales organizaciones internacionales relevantes. Resulta interesante que todas las definiciones, excepto el límite inferior de la definición de Colombia, se ciñen de manera general a las definiciones aceptadas utilizadas para fines estadísticos o programáticos por parte de las organizaciones internacionales relevantes.

TABLA 2,2

País	Definición de juventud ²¹
Colombia ²²	Variable, desde un límite inferior de aproximadamente 10 años hasta un límite superior de 30 años
Georgia	De 14 a 29 años
Kenia	De 15 a 30 años
Mongolia ²³	De 15 a 34 años ²⁴
Marruecos	De 15 a 29 años
Naciones Unidas ²⁵	De 15 a 24 años
Banco Mundial ²⁶	De 15 a 24 años
Unión Europea	De 15 a 29 años
Estrategia de la UE para la Juventud ²⁷	No tiene una definición oficial
Carta Africana de la Juventud ²⁸	De 15 a 35 años

²⁰ Perovic, Bojana. s.d. “Defining Youth in Contemporary National Legal and Policy Frameworks Across Europe”. Consultado el 30 de abril, 2018. <https://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1668203/Analytical+paper+Youth+Age+Bojana+Perovic+4.4.16.pdf/eb59c5e2-45d8-4e70-b672-f8de0a5ca08c>.

²¹ Según la define la ENPJ identificada anteriormente, salvo que se indique lo contrario.

²² La definición de juventud en Colombia varía ampliamente tanto dentro de la Política Nacional de Juventud definida anteriormente, como entre las demás políticas nacionales para la juventud, según el sector o contexto.

²³ El Programa Nacional de Promoción del Desarrollo de la Juventud de Mongolia no define la juventud de forma expresa pero menciona una definición estadística de la juventud entre las edades de 15 a 34 años.

²⁴ <http://www.youthpolicy.org/factsheets/country/mongolia/>

²⁵ <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/youth/youth-definition/>. Esta es la definición provista para consistencia estadística entre países. A los fines programáticos, las organizaciones internacionales pueden ampliar sus definiciones de juventud a las del estado miembro, para ampliar el conjunto de posibles beneficiarios.

²⁶ Definición con fines estadísticos.

²⁷ El programa apunta a los jóvenes de 15-30 años.

²⁸ http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/african_youth_charter_2006.pdf



Fuente: USAID

Lo que es más importante, todas las estrategias nacionales de políticas para la juventud de la muestra incluyen una identificación de subgrupos juveniles que resultarían beneficiados por el aumento de los servicios estatales según cada estrategia. Estos subgrupos incluyen a grupos tradicionalmente marginados tales como mujeres jóvenes, jóvenes con discapacidades físicas o mentales, minorías étnicas y raciales, jóvenes sin empleo o habitación, jóvenes con problemas de adicciones y jóvenes con enfermedades infecciosas tales como VIH/SIDA. En muchos casos, el documento identifica a grupos-objetivo que sufren de problemas específicos del país. En resumen, si bien puede resultar deseable tener una definición general de juventud con fines estadísticos, las estrategias nacionales de políticas para la juventud deben ir más allá de un enfoque genérico de la inclusión, y debe tener en cuenta el contexto político, económico y cultural local en relación con las cuestiones de la juventud, para asegurar que las políticas estatales beneficien a las comunidades marginadas y vulnerables.²⁹

Metas y objetivos

En segundo lugar, incluso las estrategias más diminutas de la muestra contenían un conjunto de metas y objetivos relacionados con el rango de desafíos que enfrentan los jóvenes en el país. Según la UNESCO, una estrategia nacional de políticas para la juventud debe establecer objetivos específicos de políticas y metas estratégicas que describan en un sentido amplio los resultados políticos que deben lograrse.³⁰ Las secciones introductorias de los documentos de políticas nacionales para la juventud en nuestra muestra destacan varios desafíos comunes para la juventud y barreras para el compromiso cívico y político constructivo de la juventud. En efecto, la falta de oportunidades educativas y las cuestiones económicas tales como el desempleo juvenil son obstáculos importantes para el compromiso juvenil en los países de nuestra muestra. Además de los desafíos generales educativos y económicos que enfrenta la juventud, existen desafíos únicos locales que también impiden el compromiso de los jóvenes. Los documentos de políticas para la juventud de Colombia y Kenia, por ejemplo, citan los crímenes, conflictos y la violencia como desafíos significativos para los jóvenes.³¹ Factores culturales únicos también impiden el compromiso de los jóvenes, por ejemplo, en Marruecos

²⁹ UNESCO 2017, pp. 3.

³⁰ UNESCO 2004, pp. 12.

³¹ Programa Presidencial Colombia Joven. 2004. "Política Nacional de Juventud: Bases Para El Plan Decenal de Juventud 2005-2015." http://www.youthpolicy.org/national/Colombia_2005_National_Youth_Policy.pdf; Ministerio de la Juventud de Kenia. 2006. "Política Nacional para la Juventud de Kenia 2006." http://www.youthpolicy.org/national/Kenya_2006_National_Youth_Policy.pdf.

y Colombia, donde las actitudes socialmente conservadoras acerca de la familia producto del islam y del catolicismo, respectivamente, desalientan el compromiso cívico y político de los jóvenes en un sentido amplio.³²

Las metas y objetivos de las estrategias nacionales de políticas para la juventud para estos casos surgen del reconocimiento de esas barreras para el compromiso cívico y político constructivo de la juventud. En los cinco documentos de nuestra muestra la meta explícita, general de cada uno era la de facilitar la participación constructiva de la juventud en la vida cívica, política y cultural del país. A partir de esta meta general, cada documento establece una serie de objetivos subsidiarios, diseñados de manera ostensible para guiar el desarrollo de políticas que disminuyan o eliminen las barreras para dicha participación. El seguimiento de los desafíos para el compromiso de los jóvenes tal como se describió anteriormente, el acceso a bienes y servicios públicos, educación de alta calidad, oportunidades de desarrollo laboral y profesional y la seguridad fueron identificados implícita o explícitamente como objetivos políticos en todas las estrategias nacionales de políticas para la juventud de nuestra muestra. En algunos casos, estos objetivos amplios están acompañados de un reconocimiento más específico del rol de la estrategia nacional de políticas para la juventud dentro del proceso político.

Plan de acción o elementos de acción

En tercer lugar, una vez establecido un conjunto de metas y objetivos, cada estrategia nacional de políticas para la juventud elabora una serie de elementos operativos, los pasos que el estado dará para alcanzar los objetivos. Estos elementos operativos van desde los más generales hasta los pasos más específicos y mensurables. La Política Nacional de Juventud de Colombia, por ejemplo, señala explícitamente que el documento no es un plan de acción, sino que describe direcciones estratégicas generales para las políticas estatales para la juventud.³³ De manera similar las cláusulas operativas del Documento de Política Nacional para la Juventud de Georgia son vagas, enfatizando que el estado debe “facilitar”, “apoyar”, “promover” y “alentar” diversas iniciativas generales entre sectores, en lugar de definir políticas específicas y mensurables.³⁴ El Programa Nacional para la Promoción del Desarrollo de la Juventud de Mongolia va más allá, delegando la responsabilidad de las políticas en agencias específicas, proponiendo indicadores estadísticos preliminares con base en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y sugiriendo recursos presupuestarios.³⁵ En el extremo superior del espectro, la Estrategia Nacional Integrada de la Juventud de Marruecos y el Plan Estratégico de Kenia 2007-2012 establecen iniciativas políticas específicas, proponen indicadores y desarrollan planes y presupuestos exhaustivos para monitoreo y evaluación.³⁶

³² Floris, Sylvie. s.d. “Studies on Youth Policies in the Mediterranean Partner Countries: Morocco.” Consultado el 19 de julio, 2018. http://www.youthpolicy.org/national/Morocco_2009_Youth_Policy_Study.pdf. Romero Rodríguez, García Buitrago, et al. 2015.

³³ Política Nacional de Juventud: Bases Para El Plan Decenal de Juventud, 2005-2015.

³⁴ Gobierno de Georgia. 2014. Documento de Política Nacional para la Juventud de Georgia. <https://pjp-eu.coe.int/documents/I017981/7110688/Georgian+Naitonal+Youth+Policy-2014.pdf/c09e9ff5-6c86-467b-b4c9-fb5b102b3>

³⁵ Засгийн газрын 2006 оны 282 дугаар, and тогтоолын хавсралт. 2006. “Залуучуудын Хөгжлийг Дэмжих Үндэсний Хөтөлбөр (Programa Nacional para la Promoción del Desarrollo de la Juventud de Mongolia).” http://www.youthpolicy.org/national/Mongolia_2006_Youth_Development_Programme.pdf.

³⁶ Ministère de la Jeunesse et Sports en collaboration avec le Comité Interministériel de la Jeunesse de. 2014. “Stratégie Nationale Intégrée de La Jeunesse (Estrategia Nacional Integrada de la Juventud) 2015-2030.” <http://www.mjs.gov.ma/sites/default/files/strategie-morocco.pdf>; Oficina del Vicepresidente y Ministro de Estado para la Juventud de Kenia. 2007. “Plan Estratégico 2007-2012.” http://www.youthpolicy.org/national/Kenya_2007_Strategic_Youth_Plan.pdf.

Con base en estas características compartidas, las estrategias nacionales de políticas para la juventud cumplen una serie de funciones, ya sea en teoría o en la práctica. Idealmente, estos documentos estratégicos funcionan como guías para la creación de políticas entre agencias de gobierno. Ayudan a que actores estatales dispares les otorguen prioridad a las cuestiones políticas de la juventud, coordinan las políticas juveniles entre agencias y asignan recursos para iniciativas para la juventud. Más allá de estas funciones deliberadas, las estrategias nacionales de políticas para la juventud también pueden cumplir funciones secundarias o no planificadas. En primer lugar, el proceso de desarrollo de las estrategias nacionales a menudo sirve como punto focal para la inmediata movilización y participación de los jóvenes. En segundo lugar, las estrategias nacionales de políticas para la juventud ayudan a los actores estatales a dar señales de apoyo para cuestiones de interés para los ciudadanos jóvenes, grupos locales de interés y organizaciones internacionales.

“ Los beneficios potenciales para un país que se obtienen de una política abarcadora para la juventud son varios. Las acciones asociadas con la formulación de una política para los jóvenes sirven en primer lugar como símbolo del compromiso de la sociedad para con sus ciudadanos más jóvenes. Es la comunicación de una visión común para su nueva generación e identifica sus necesidades y prioridades. Como marco para metas comunes y acción colectiva, proporciona una base para la distribución equitativa y consensuada de recursos de gobierno para cumplir con las necesidades de los jóvenes. Además, una política nacional para la juventud ofrece un valioso ejemplo de cómo los jóvenes pueden involucrarse en los procesos de toma de decisiones de su país a través de su participación en el desarrollo e implementación de políticas para la juventud.”

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2004.

Establecimiento de la agenda

Una de las funciones principales de una estrategia nacional de políticas para la juventud es la de priorizar los intereses y perspectivas de la juventud dentro de las agendas de todas las agencias estatales, y no solamente de aquellas explícitamente responsables de las cuestiones juveniles tradicionales (por lo general los ministerios de la juventud y deportes, educación, salud, interior o equivalentes).³⁷ Es decir, la función de una estrategia nacional de políticas para la juventud progresista es la de permitir la participación de los jóvenes en la agenda política nacional, más que simplemente priorizar cuestiones específicas de la juventud a nivel de agencias. Sin embargo, en los países de nuestra muestra, no hay mucha evidencia de que alguno de los documentos de políticas para la juventud haya colaborado para integrar las perspectivas juveniles dentro de los procesos de toma de decisiones de forma sostenida. Más allá de proceso inicial de desarrollo en el que los gobiernos consultaron las sugerencias de los jóvenes y de las organizaciones juveniles a través de una serie de foros y talleres de trabajo, los resultados finales han sido por lo general documentos estratégicos que delegan la responsabilidad de las políticas específicas para la juventud en los ministerios de la juventud tradicionales.

³⁷ UNESCO, 2004, pp. 5.

Las estrategias nacionales de políticas para la juventud en nuestra muestra siguen diversos enfoques para priorizar las cuestiones de la juventud dentro del proceso nacional de fijación de políticas. El entramado colombiano de políticas nacionales para la juventud establece una serie de organismos a cargo de las políticas para la juventud bajo las alas legislativa y ejecutiva del gobierno.³⁸ La Política Nacional para la Juventud de Kenia reconoce al actual Ministerio de la Juventud y Deportes (MJD) como la autoridad que supervisa el desarrollo e implementación de cuestiones juveniles,³⁹ y se ocupa de la formación de un Concejo Nacional de la Juventud para que defienda las perspectivas juveniles en los diversos sectores políticos. Sin embargo, escribiendo cinco años después del desarrollo de la Política Nacional para la Juventud, y tres años después de la adopción de un plan estratégico de acción, Muthee nota que no se ha formado ningún consejo juvenil, y que el MJD retuvo la responsabilidad de la implementación de la PNJ y demás políticas y programas específicos para la juventud.⁴⁰ La Estrategia Nacional Integrada de la Juventud de Marruecos va un paso más allá, resaltando que la constitución de Marruecos del 2011 “reforzó el marco legal que promueve la participación de los jóvenes en la vida pública del país” y remarcando la necesidad de “extender y generalizar la participación de los jóvenes en el desarrollo social, económico, cultural y político del país” mediante la creación de un consejo nacional juvenil.⁴¹ Este énfasis en una estrategia nacional para la juventud como mecanismo para incrementar el compromiso de los jóvenes en los sectores políticos es tal vez el mejor ejemplo dentro de nuestra muestra del ideal descrito por la UNESCO, pero no está claro si este énfasis estatal produjo en efecto un mayor compromiso político de la juventud en Marruecos. Según Youthpolicy.org, no hay ninguna evidencia de que se haya convocado formalmente a ningún consejo.⁴²

Más allá de la meta general de integrar las perspectivas juveniles dentro de la agenda política nacional, la UNESCO recomienda que la estrategia nacional de políticas para la juventud identifique una serie de prioridades políticas más específicas. La UNESCO enfatiza que las áreas prioritarias deben ser identificadas por los mismos jóvenes durante un proceso inicial de consultas, y que dichas áreas prioritarias deben depender de factores culturales, sociales, económicos y geográficos que sean exclusivos del país.⁴³ Además, la UNESCO, con base en las 15 áreas prioritarias definidas en el Programa de Acción Mundial para la Juventud de 1995,⁴⁴ recomienda un conjunto general de cuestiones políticas comunes a varios gobiernos, incluyendo educación, empleo juvenil, pobreza, cuestiones de salud (incluyendo adicciones, salud mental, discapacidades, ejercicios físicos y recreación, y enfermedades contagiosas), niñas y mujeres jóvenes y compromiso juvenil.⁴⁵

Todos los documentos de estrategia nacional de políticas para la juventud en nuestra muestra reflejan de manera fiel estas recomendaciones. Todas las políticas cubren las prioridades centrales recomendadas por la UNESCO, incluyendo educación, cuestiones económicas, cuestiones de salud, niñas y mujeres y compromiso juvenil. Además, muchas de las políticas que analizamos tratan explícitamente cuestiones que son exclusivas de sus contextos. Por ejemplo, el

³⁸ Romero Rodríguez, García Buitrago, et al. 2015.

³⁹ Muthee, Margaret Wamuyu. 2010. “Hitting the Target, Missing the Point: Youth Policies and Programmes in Kenya”. Consultado el 27 de diciembre, 2017. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Kenya_Policies_on_Youth.01072011.pdf.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Stratégie Nationale Intégrée de La Jeunesse (Estrategia Nacional Integrada de la Juventud) 2015-2030.

⁴² UNESCO 2017, pp. 4; <http://www.youthpolicy.org/factsheets/country/morocco/>

⁴³ UNESCO, 2004.

⁴⁴ Youth Policy Labs 2014, pp. 10.

⁴⁵ Ibid.

Documento de Política Nacional para la Juventud de Georgia identifica de manera explícita a los jóvenes de familias de personas desplazadas internamente y jóvenes que viven en los territorios ocupados de Georgia como beneficiarios potenciales de directivas estratégicas para políticas para la juventud.⁴⁶ De manera similar, la Política Nacional de la Juventud de Colombia enfatiza la necesidad de apoyo político para los jóvenes indígenas y afrocolombianos, así como para los antiguos miembros de pandillas y milicias, un producto de la guerra civil que se produjo en el país.⁴⁷ La Política Nacional para la Juventud de Kenia enfatiza la alta tasa de desempleo juvenil en el país, cuestiones de salud tales como malaria, desnutrición y la pandemia de VIH/SIDA.⁴⁸

Coordinación

Una segunda función primaria de la estrategia nacional de políticas para la juventud es la de coordinar las acciones de las agencias estatales y actores no estatales entre sectores políticos. La UNESCO recomienda que una estrategia nacional de políticas para la juventud debe delegar la responsabilidad por las metas políticas tanto en sentido horizontal como vertical. Esto es, debe aclarar las responsabilidades entre las agencias estatales respecto de los objetivos estratégicos generales, y entre las agencias estatales nacionales y locales y las ONG para proyectos específicos.⁴⁹ La UNESCO imagina así una estrategia nacional como una “asociación conjunta de acción para la juventud” entre interesados gubernamentales y no gubernamentales, pero reconoce que este nivel de coordinación política entre sectores es difícil de lograr sin una financiación y capacidad estatal adecuadas.⁵⁰

Los documentos de estrategia nacional de políticas para la juventud de nuestra muestra difieren en el grado en que explícitamente delegan esferas de responsabilidad a agencias u organizaciones específicas. En un extremo del espectro, el Documento Nacional de Políticas para la Juventud de Georgia describe una estrategia general para la juventud, asignando cláusulas operativas a la entidad general “Gobierno de Georgia”.⁵¹ El documento identifica a los actores relevantes en la esfera de las políticas para la juventud, incluyendo al Comité Parlamentario de Deportes y Juventud, gobiernos municipales, jóvenes y organizaciones juveniles y organizaciones internacionales, pero por lo general no llega a delegar pasos específicos para esas entidades. El documento también establece un Consejo Coordinador Interagencias, que será coordinado por el Ministerio de Deportes y Juventud, y decreta que se reúna al menos una vez por trimestre.⁵² Sin embargo, el documento no hace ninguna mención específica de la división del trabajo respecto de políticas para la juventud, dejando las tareas de coordinación a la discreción del Consejo Coordinador. De manera parecida, la Política Nacional para la Juventud de Kenia identifica áreas de prioridad estratégica, y delega la responsabilidad de los objetivos específicos en entidades genéricas tales como “el gobierno”, “la sociedad” o “el sector privado”. La sección de implementación del documento menciona las responsabilidades de “todas las agencias relacionadas con la juventud”, así como los “ministerios de gobierno”, “organismos no gubernamentales, “el sector privado” y “diversas organizaciones

⁴⁶ Documento Nacional de Políticas para la Juventud de Georgia, 2014. Esta identificación surge a partir de la invasión de Georgia por Rusia en el 2008, y la subsiguiente ocupación de Abjasia y Osetia del Sur.

⁴⁷ Política Nacional de Juventud: Bases Para El Plan Decenal de Juventud 2005-2015.

⁴⁸ Política Nacional para la Juventud de Kenia 2006.

⁴⁹ UNESCO, 2004.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Documento Nacional de Políticas para la Juventud de Georgia, 2014.

⁵² Ibid.

juveniles".⁵³ Sin embargo, el documento más específico con el plan estratégico de acción delega la responsabilidad de los objetivos políticos específicos en las agencias estatales, actores no estatales y organizaciones internacionales y donantes dentro de una matriz de implementación que une metas políticas a plazos temporales específicos y mediciones de desempeño.⁵⁴ De forma similar, los documentos de política de Mongolia, Colombia y Marruecos enumeran esferas de responsabilidades para agencias estatales específicas y actores no estatales. En este sentido, estos documentos ofrecen un buen ejemplo sobre cómo identificar esferas de responsabilidad en la implementación de políticas para la juventud, especialmente cuando sus jurisdicciones pueden superponerse o resultar confusas.

Por lo tanto, estos documentos van desde declaraciones estratégicas muy generales que evitan asignar la responsabilidad por áreas políticas específicas a planes de acción más concretos que ayudan a las agencias y organizaciones a coordinar los esfuerzos políticos para la juventud. Sin embargo, en muchos casos, incluso los documentos más específicos ayudan a evitar los problemas de coordinación únicamente en un sentido formal. Como describimos en la sección siguiente, la falta de coordinación entre las agencias estatales, entre las agencias en diversos niveles de gobierno y entre agencias estatales y ONG ha sido un obstáculo importante para la implementación efectiva de políticas basadas en estas estrategias nacionales de políticas para la juventud.

Presupuesto

Una tercera función primaria de la estrategia nacional de políticas para la juventud es la de alentar a las agencias estatales a que asignen recursos para cumplir los objetivos de políticas para la juventud. En estrecha relación con el establecimiento de la agenda y la coordinación, los documentos estratégicos deben asignar recursos, incluyendo tiempos, recursos humanos y presupuesto, tanto para el proceso de desarrollo del documento inicial como para las prioridades políticas que identifica el documento final.⁵⁵ Un nivel adecuado de recursos es vital para proporcionar el espacio y la oportunidad para consultas sobre el desarrollo del documento de políticas, para promover el documento entre el público, para financiar y dotar de personal a proyectos específicos, y para monitorear y evaluar el impacto de estos proyectos específicos o del documento de políticas como un todo.⁵⁶ Además, la asignación explícita de recursos cumple una función de coordinación al mitigar problemas de consumidores parásitos, o "polizones" entre las agencias estatales. Sin una división clara del trabajo y una explícita autoridad presupuestaria, cualquier agencia estatal puede evitar gastar los recursos para apoyar programas que otras agencias de todas formas también deben financiar. En este sentido, una asignación más específica de la responsabilidad de distribución de recursos en una estrategia nacional de políticas para la juventud aumenta las posibilidades de una implementación exitosa. No existen ejemplos de países que hayan coordinado presupuestos de manera efectiva entre ministerios, ya que el mayor problema es que los gobiernos no asignan fondos.

⁵³ Política Nacional para la Juventud de Kenia, 2006.

⁵⁴ Oficina del Vicepresidente y Ministro de Estado para la Juventud de Kenia. 2007. "Plan Estratégico 2007-2012." http://www.youthpolicy.org/national/Kenya_2007_Strategic_Youth_Plan.pdf.

⁵⁵ UNESCO, 2004.

⁵⁶ Ibid.

Nuevamente, los documentos sobre estrategia nacional de políticas para la juventud de nuestra muestra varían en gran medida según el grado de asignación de responsabilidades para proveer recursos a las iniciativas para la juventud. De nuevo, la política más abarcadora de nuestra muestra, la Estrategia Nacional Integrada de la Juventud de Marruecos reconoce las deficiencias en la infraestructura existente, y reconoce la necesidad de una “movilización de recursos humanos, materiales y presupuestarios significativos” para cumplir con las metas políticas del documento.⁵⁷ Para este fin, asigna la responsabilidad presupuestaria principal a la cabeza de gobierno, y desarrolla una guía preliminar para el presupuesto en el plan de acción.⁵⁸

De forma similar, el Plan Estratégico de Kenia 2007-2012 estima los costos detallados de implementación para 46 objetivos específicos, así como disposiciones presupuestarias a lo largo de un período de cinco años e identifica fuentes alternativas de financiamiento para cubrir deficiencias presupuestarias.⁵⁹ En contraste, los documentos estratégicos de Georgia son más ambiguos respecto de la asignación de recursos para políticas juveniles. El Documento Nacional de Políticas para la Juventud de Georgia reconoce la necesidad de recursos para una estrategia para la juventud, pero enfatiza el rol del estado en general para facilitar o crear las condiciones para el desarrollo de recursos financieros, humanos y materiales. Por ejemplo, las cláusulas operativas del documento indican que la estrategia debe “crear un entorno favorable para el desarrollo de un sistema de financiamiento para estudiar en el extranjero”, y “contribuir a garantizar que las familias jóvenes tengan acceso a [...] programas sociales”, sin llegar a delegar la responsabilidad o establecer metas o plazos específicos.⁶⁰

Compromiso inmediato

Más allá de estas funciones deliberadas para el establecimiento de la agenda, coordinación y presupuesto, las estrategias nacionales de políticas para la juventud cumplen una serie de funciones secundarias en los estados que las desarrollan. Tal vez resulte más importante el hecho de que el desarrollo de una política nacional para la juventud provee un punto focal para el compromiso político inmediato de las juventudes y de OSC de defensa de la juventud. Es decir, mediante un proceso inicial de desarrollo y consultas, las agencias gubernamentales pueden proporcionar una oportunidad inmediata para que los jóvenes y OSC de jóvenes participen inmediatamente con ellas en el desarrollo de la estrategia política. La UNESCO resalta a menudo que el desarrollo de una estrategia nacional para la juventud no debe ser impulsada por una élite; el documento debe ser el resultado de un extenso proceso de consultas con los partidos interesados, incluyendo oportunidades frecuentes para que los mismos jóvenes puedan aportar a la política.⁶¹ Además de asegurar que el documento político refleje los intereses de la juventud, se puede esperar que este proceso de desarrollo ponga en marcha un ciclo de compromiso de los jóvenes, en el que la juventud vea sus preocupaciones reflejadas en procesos de toma de decisiones y por lo tanto, se vean animados a continuar en contacto con los tomadores de decisiones.



Fuente: NDI

⁵⁷ Stratégie Nationale Intégrée de La Jeunesse (Estrategia Nacional Integrada de la Juventud) 2015-2030.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Oficina del Vicepresidente y Ministro de Estado para la Juventud de Kenia. 2007. “Plan Estratégico 2007-2012” http://www.youthpolicy.org/national/Kenya_2007_Strategic_Youth_Plan.pdf.

⁶⁰ Documento Nacional de Políticas para la Juventud de Georgia, 2014.

⁶¹ UNESCO, 2004.

En varios de nuestros casos, el desarrollo de un documento nacional de políticas para la juventud fue en efecto el resultado de un extenso proceso de consultas que incluyó una serie de talleres de trabajo en los que participaron miles de jóvenes y OSC de jóvenes relevantes. Los documentos fueron revisados en diversas rondas tras un proceso repetitivo de retroalimentación entre los tomadores de decisiones y los jóvenes y representantes de OSC. La Política Nacional de la Juventud de Colombia enfatiza que el documento fue el resultado de un proceso de retroalimentación en el que participaron “8000 jóvenes y 1600 adultos, así como un conjunto de estudios, investigaciones y documentos, y un consenso alcanzado a través de diversos escenarios de debate y discusión”.⁶² Este proceso incluyó seminarios de discusión con representantes de OSC, agencias estatales de todo nivel y miembros del consejo de la juventud; foros especializados con OSC de jóvenes y organizaciones juveniles universitarias de alrededor de 50 instituciones, discusiones públicas en el sitio web Colombia Joven y un foro virtual con expertos de varios países y de la UNESCO.⁶³ De manera similar, la Estrategia Nacional de la Juventud de Marruecos resalta que el Ministerio de la Juventud y Deportes, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), iniciaron un proceso de consultas en el que participaron alrededor de 27000 jóvenes. Este proceso brindó oportunidades de escrutinio y aportes; ofreció oportunidades para la colaboración con actores estatales, donantes, OSC y jóvenes y ayudo a hacer público el documento.⁶⁴ Estos procesos constituyen claros ejemplos de un intento de comprometer a la juventud en el desarrollo de la política, permitiéndoles discutir un documento borrador y proporcionar sugerencias sustantivas.⁶⁵ Por el contrario, en Kenia parece haber poca evidencia de un proceso inicial de movilización y consultas. La Política Nacional para la Juventud de Kenia no menciona dicho proceso y Muthee afirma que la política fue desarrollada sin mecanismos que soliciten la opinión de los jóvenes y movilicen a la juventud para ayudar a establecer la agenda de desarrollo de la juventud.⁶⁶

Sin duda, una fase inicial de desarrollo exitosa, en la que participen los jóvenes y OSC de jóvenes no es ninguna garantía del eventual éxito de la política, pero la falta de dicho proceso agrava el dilema de legitimidad para los gobiernos y los jóvenes. Toda buena voluntad generada mediante el inicio de una política así se verá rápidamente malgastada si la juventud siente que no puede aportar en una política pretende servirles a ellos directamente.

Simbolismo y señales

Por último, el desarrollo de una estrategia nacional de políticas para la juventud cumple una función simbólica; es un dispositivo mediante el cual los gobiernos pueden dar señales de su compromiso con los valores o intereses de los ciudadanos jóvenes, de otros actores locales o de las organizaciones internacionales. Bousaguet caracteriza los instrumentos de participación en las políticas como reformas simbólicas que se distinguen de las “políticas materiales”, mecanismos soportados por redes de implementación y recursos de los que se espera que posean un impacto mensurable.⁶⁷ Los instrumentos simbólicos de política, por otra parte,

⁶² Política Nacional de Juventud: Bases Para El Plan Decenal de Juventud (National Youth Policy: Basis for a Ten-Year Plan) 2005-2015.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Stratégie Nationale Intégrée de La Jeunesse (Estrategia Nacional Integrada de la Juventud) 2015-2030; “UNICEF Annual Report 2013-Morocco.” 2013. https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Morocco_COAR_2013.pdf.

⁶⁵ Romero Rodríguez, García Buitrago, et al. 2015.

⁶⁶ Muthee, 2010.

⁶⁷ Mazur, Amy G. 1995. *Gender Bias and the State: Symbolic Reform at Work in Fifth Republic France*. University of Pittsburgh Press. Citada en Bousaguet, Laurie. 2016. “Participatory Mechanisms as Symbolic Policy Instruments?” *Comparative European Politics* 1412:107–24. <https://doi.org/10.1057/cep.2015.12>. pp. 120.

afectan a la política mediante un efecto discursivo; dado que los ciudadanos entienden la política a través del lenguaje, la adopción de una estrategia nacional de políticas para la juventud a través de un proceso participativo puede funcionar como señal de la voluntad del gobierno de hacer participar a los jóvenes en el proceso político.⁶⁸ En este sentido, independientemente de todo impacto real sobre la participación juvenil, los mecanismos simbólicos de participación ayudan a formar las expectativas de los ciudadanos sobre su rol en el proceso político. De manera similar; si los mecanismos participativos son principalmente de tipo simbólico, la convocatoria a un proceso extenso y costoso para desarrollar una estrategia nacional de políticas para la juventud expresa la voluntad del gobierno de identificarse con organizaciones regionales o internacionales tales como la Unión Europea y las Naciones Unidas.⁶⁹ En cierto sentido, la adopción de estas políticas demuestra la voluntad de participar en el mismo tipo de discurso que la comunidad de naciones a la que un gobierno aspira. Este beneficio simbólico fue resumido por el asesor territorial de Colombia Joven (la principal agencia de políticas para la juventud del poder ejecutivo en Colombia), quien arguyó que, si bien es imposible determinar si la política nacional para la juventud había sido implementada, el documento había contribuido para incrementar el compromiso y la colaboración entre los partidos interesados, y empoderó a los jóvenes que trabajaban en el departamento de Colombia Joven.⁷⁰

En efecto, el desarrollo de las estrategias nacionales de políticas para la juventud en los casos de nuestra muestra fueron respuestas a demandas de actores locales, incluyendo a movimientos juveniles, organizaciones internacionales o ambos. Por ejemplo, el Programa para el Desarrollo de la Juventud de Mongolia identifica de forma explícita la necesidad de cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio de la ONU como aquello que dio impulso al desarrollo del documento.⁷¹ De forma similar, la Estrategia Nacional de la Juventud de Marruecos señala que es un esfuerzo para cumplir con las disposiciones destinadas a la juventud en la constitución del 2011, la que a su vez fue una respuesta a la participación de los jóvenes en las protestas del 2011.⁷² La Política Nacional para la Juventud de Kenia fue parte de una reforma que surgió al tomar conciencia del papel de la juventud en la violencia política y en los crímenes, así como el alcance de los problemas que enfrentan los jóvenes.⁷³ A su vez, las políticas para la juventud en Colombia son un intento de responder a las demandas gemelas para que se resuelvan las cuestiones de la juventud por parte de los grupos civiles, y la preocupación de las organizaciones internacionales y regionales por la violencia asociada con las crisis económicas y políticas de la región.⁷⁴ En el total, todos los documentos de estrategias nacionales para la juventud en nuestra muestra mencionaron explícitamente a una agencia de las Naciones Unidas, generalmente la UNICEF o la UNESCO, y varios de ellos mencionaron a organizaciones regionales relevante.

Sin embargo, en un sentido más cínico, estas políticas simbólicas pueden verse como “discursos vacíos”, una forma de comunicación que le permite a los gobiernos recibir algunos beneficios relacionados con el apoyo popular o la aprobación de organizaciones internacionales sin cargar con los costos asociados con la implementación. En efecto, la implementación de las estrategias

⁶⁸ Bousquet, pp. 120.

⁶⁹ Para un panorama completo sobre “instrumentos blandos de política internacional” que proporcione un marco normativo para el desarrollo de políticas nacionales para la juventud, consulte Youth Policy Labs 2014, pp. 31. Youth Policy Labs identifica a 23 de dichos instrumentos, una lista que sugiere algunos instrumentos, sin resultar exhaustiva.

⁷⁰ Romero Rodríguez, García Buitrago, et al. 2015.

⁷¹ Залуучуудын Хөгжлийг Дэмжих Үндэсний Хөтөлбөр (Programa Nacional para la Promoción del Desarrollo de la Juventud de Mongolia), 2006.

⁷² Stratégie Nationale Intégrée de La Jeunesse(Estrategia Nacional Integrada de la Juventud) 2015-2030.

⁷³ Muthee, 2010.

⁷⁴ Romero Rodríguez, García Buitrago, et al. 2015.

nacionales de políticas para la juventud a menudo precisa de la redistribución de recursos hacia programas para la juventud. Como los recursos son finitos, los actores políticos o económicos que se benefician del *statu quo* pueden tener buenas razones para obstaculizar las políticas que desvían recursos a los nuevos electores. Además, una mayor incorporación de jóvenes en el proceso político puede conllevar costos políticos para los involucrados. En aquellos lugares en los que los jóvenes están frustrados con el proceso político, la implementación de políticas diseñadas para involucrar a una juventud previamente emancipada dentro del proceso político puede amenazar a las posiciones políticas de actores individuales, quienes por lo tanto tienen grandes incentivos para impedir las reformas. En este sentido, el desarrollo de estrategias nacionales de políticas para la juventud puede ser un intento de los involucrados políticos de aplacar a los activistas locales, o satisfacer condiciones impuestas por donantes internacionales, sin implementar las reformas que puedan ponerlos en riesgo política o económicamente.

Problemas de implementación

En efecto, ya sea por falta de incentivos o falta de capacidad, la implementación de los documentos de la estrategia nacional de políticas para la juventud en nuestra muestra fue limitada. Todos los casos de nuestra muestra han demostrado problemas similares respecto de su implementación, incluyendo la falta de asignación de recursos, problemas de coordinación y redundancia, falta de responsabilidades y rendición de cuentas, conocimientos técnicos limitados, una falta de monitoreo y evaluaciones, y una falta de incentivos políticos para la implementación.⁷⁵

Asignación de recursos

En primer lugar, si bien las estrategias nacionales de políticas para la juventud existen de manera ostensible para darle prioridad a las iniciativas para la juventud en las agencias estatales, ha habido poca asignación institucionalizada de recursos financieros para políticas o programas para la juventud. Colombia es un buen ejemplo de caso en el que una estrategia nacional para la juventud bien desarrollada resultó de difícil implementación debido a problemas asociados con la asignación de los recursos apropiados. En el sistema federal de Colombia, la autoridad para implementar los proyectos para la juventud en línea con la política nacional se delega en las entidades territoriales que a su vez sufren de escasez de fondos.⁷⁶ Esta cuestión presenta otro dilema para los formuladores de políticas, ya que las unidades territoriales se encuentran más cerca de los beneficiarios y, por lo tanto, están en mejor posición para diseñar e implementar programas que incrementen el compromiso de los jóvenes, pero pueden carecer de la capacidad para recaudar y asignar fondos.

Por otro lado, nuestra investigación en Georgia halló un ejemplo positivo del uso de una estrategia nacional para la juventud como guía para la asignación de recursos. Irakli Zhorzhoriani, el director del Fondo de Desarrollo para la Niñez y la Juventud en el antiguo Ministerio de Deportes y Juventud de Georgia utiliza voluntariamente el Documento de Política Nacional para la Juventud a fin de establecer criterios para evaluar propuestas de subsidios del fondo. Bajo este sistema, los jóvenes y OSC de jóvenes solicitan subsidios al fondo, y este los otorga según la relevancia de la solicitud para las prioridades políticas descritas en

⁷⁵ En una revisión independiente de las políticas para la juventud en cinco países, que incluía a Marruecos, Líbano, Jordania, Palestina y Kuwait, la UNESCO halló que estas políticas eran en gran medida teóricas, y no estaban soportadas por planes de acción presupuestados (UNESCO 2017, pp. 5).

⁷⁶ Ibid.

el documento estratégico.⁷⁷ Este proceso es un modelo potencialmente útil para mejorar la asignación de recursos a políticas para la juventud, tanto para otras agencias en Georgia como para otros países con estrategias nacionales para la juventud. Sin embargo, el ejemplo también es ilustrativo de las desventajas asociadas con la asignación de recursos. El uso del documento estratégico por parte de Zhorzhorliani para orientar las decisiones de financiación fue voluntario y no estuvo sujeto a las restricciones del gobierno o a la supervisión de otras agencias o alas del estado. Como esta política no está institucionalizada, no hay ninguna garantía de que el proceso vaya a continuar si el director es reemplazado, y los procesos pueden ser modificados arbitrariamente por el gobierno.

Coordinación/Redundancia

En segundo lugar, si bien uno de los objetivos que definen a la estrategia nacional de políticas para la juventud es el de integrar y coordinar la política para la juventud entre sectores y agencias estatales, la implementación de estas políticas se ve a menudo impedida por problemas de coordinación y redundancia entre agencias. En varios casos la implementación se ve impedida por la falta de acciones coordinadas entre ministerios sectoriales, y por la fragmentación entre las agencias del poder ejecutivo y legislativo.⁷⁸ Por ejemplo, Colombia posee un conjunto de políticas para la juventud desde 1991, cada una de las cuales está sujeta a una autoridad de aplicación distinta exclusiva para los sectores cubiertos por la política.⁷⁹ Especialmente a nivel local, hay una gran desconexión entre las agencias responsables de las políticas para la juventud entre diversos sectores.⁸⁰ Si bien la Política Nacional de la Juventud tenía el fin de integrar estas políticas y simplificar y aclarar su implementación, aún existe una considerable superposición entre agencias y niveles de gobierno respecto de la implementación de políticas para la juventud.⁸¹ De manera similar, la implementación de la Estrategia Nacional Integrada de la Juventud de Marruecos se vio obstaculizada por la falta de designación formal entre los territorios y las unidades federales, la débil aplicación local de políticas nacionales y una limitada responsabilidad por las políticas para la juventud a nivel local.⁸²

Responsabilidad

En tercer lugar, la implementación de estrategias nacionales de políticas para la juventud se ve impedida por una falta de responsabilidad horizontal y supervisión. En Georgia, por ejemplo, el desarrollo del Documento Nacional de Políticas para la Juventud fue fruto del esfuerzo del anterior Ministerio de Juventud y Deportes,⁸³ que en sí mismo no poseía ninguna autoridad para obligar a otros ministerios o agencias a utilizar el documento como guía estratégica. El documento también concibe el desarrollo de un Consejo Coordinador Interagencias, si bien, al momento de escribirse, no quedaba en claro si el consejo poseía alguna autoridad reglamentaria para supervisar la adopción de la estrategia a nivel de agencias, o si el consejo había tomado alguna medida para desarrollar un plan de acción para la implementación.

⁷⁷ Zhorzhorliani, Irakli (Director, Fondo de Desarrollo para la Niñez y la Juventud en el antiguo Ministerio de Deportes y Juventud de Georgia). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia.

⁷⁸ Youth Policy Labs 2014, pp. 11.

⁷⁹ Romero Rodríguez, García Buitrago, et al. 2015.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² UNESCO 2017, pp. 6.

⁸³ En el 2017, en una reestructuración ministerial, la sección juvenil del Ministerio de Juventud y Deportes quedó integrada al Ministerio de Educación, mientras que la sección de deportes quedó integrada al Ministerio de Cultura.

Nuevamente, los funcionarios estatales en Georgia implementaban el documento de forma voluntaria, sin estar sujetos a la supervisión de otras agencias o alas del gobierno. Por ejemplo, si bien el Fondo de Desarrollo de Zhorzhorliani bajo el antiguo Ministerio de Juventud y Deportes utilizaba la estrategia nacional para orientar las decisiones sobre financiación, la oficina del presidente no supervisó este proceso, y el director del fondo discrecional del presidente no estaba utilizando la estrategia, ni hubo ninguna presión para usar la estrategia para decisiones de financiación por parte del poder legislativo.⁸⁴

La implementación de estrategias nacionales de políticas para la juventud también puede verse obstaculizada por una falta de responsabilidad vertical. Por ejemplo, la UNESCO hace notar que a pesar del extenso horizonte temporal y de un plan de evaluación y monitoreo, la Estrategia Nacional Integrada de la Juventud de Marruecos no fue implementada debido a una falta de medidas de base, una falta de revisiones de mitad de período, una mala cultura evaluadora y la ausencia de mecanismos de monitoreo, amén de los problemas de buena gobernanza y rendición de cuentas en la región.⁸⁵

Conocimiento técnico

En cuarto lugar, los análisis secundarios de las políticas nacionales de la juventud en estos casos sugieren que varias agencias estatales carecen del conocimiento técnico para implementar políticas para la juventud de acuerdo con las estrategias nacionales de políticas para la juventud, especialmente a nivel local. Colombia, en particular, se basa en gran medida en las entidades territoriales para implementar las políticas para la juventud entre sectores, pero dichas entidades a menudo no están preparadas en términos de recursos y conocimiento para implementar políticas complejas.⁸⁶ Los funcionarios de Colombia Joven, el principal organismo de políticas para la juventud en Colombia, por ejemplo, ha hecho notar que la responsabilidad por la implementación a menudo recae en alcaldes con bajada capacidad administrativa y conocimiento técnico, dejando que las cuestiones de políticas sean manejadas por asesores externos u OSC de jóvenes.⁸⁷

⁸⁴ Zhuruli, Girorgi (Director, Fondo de Reserva, Gabinete del Presidente de Georgia). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia.

⁸⁵ UNESCO 2017; pp. 6.

⁸⁶ Romero Rodríguez, García Buitrago, et al. 2015.

⁸⁷ Ibid.

Incentivos políticos

Por último, el factor principal subyacente a la falta de suficiente impulso para implementar ENPJ es que los políticos carecen de incentivos políticos para hacerlo. Las políticas de la juventud en estos casos se caracteriza por el “círculo vicioso de la apatía” en el cual los jóvenes sospechan fuertemente de las élites políticas y evitan como resultado la participación política.⁸⁸ Por lo tanto, cuando los gobiernos producen políticas orientadas a los jóvenes como estos documentos estratégicos de políticas, a menudo por insistencia de organizaciones internacionales o OSC de defensa de la juventud, poseen pocos incentivos para comprometer sus escasos recursos para la implementación de aquellos, ya que una juventud políticamente poco comprometida no puede amenazar de forma creíble con votar por su remoción de los cargos si no participan de los procesos de toma de decisiones. Como resultado, esta falta de seguimiento aumenta la desconfianza de la juventud respecto de los procesos políticos y su falta de compromiso. La Estrategia Nacional Integrada de la Juventud de Marruecos reconoce explícitamente este dilema:

“Existe un fuerte sentimiento de duda entre los jóvenes respecto de la voluntad y capacidad de los sucesivos gobiernos para tomar un enfoque estratégico para la reforma. El riesgo es que la estrategia desarrollada por un gobierno sea abandonada por el siguiente [gobierno], revirtiendo el proceso colectivo y consultivo de los años anteriores. Incluso si no se abandona por completo la estrategia, si hay una falta de voluntad política en cuanto a la implementación, se arriesga a que quede abandonada y gradualmente olvidada. Este riesgo es particularmente alto en ausencia de una participación efectiva de todos los actores involucrados. Además, bajo presión, y para producir resultados inmediatos, los gobiernos a menudo quieren lograr “victorias rápidas” lo que conspira contra alguna de las recomendaciones hechas en proyecciones estratégicas a largo plazo”.⁸⁹

La cuestión de la voluntad política enfatizada en la política de Marruecos es el resultado de los incentivos políticos que enfrentan políticos individuales. En muchos casos, la implementación de la estrategia nacional de políticas para la juventud se delega en los ministerios de la juventud con poco valor político para los funcionarios.⁹⁰ Como se dijo en la sección sobre el valor simbólico, la implementación de las políticas para la juventud a menudo necesita de una redistribución del poder y los recursos que vuelve reticentes a los políticos poco afectos a tomar riesgos a que den su apoyo a una política con consecuencias inciertas. En este sentido, un proceso extendido de desarrollo que comprometa continuamente a la juventud y a las OSC de jóvenes es vital para demostrar a los políticos locales y nacionales que hay un sector de votantes que los considerará responsables de la implementación de una estrategia nacional de políticas para la juventud.

⁸⁸ Stockemer, Daniel, y Aksel Sundström. 2018. “Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?”. *RepresentaEuropean Political Science Review* 10 (3). Cambridge University Press: 467–90. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000048>.

⁸⁹ Stratégie Nationale Intégrée de La Jeunesse (Estrategia Nacional Integrada de la Juventud) 2015-2030.

⁹⁰ Youth Policy Labs 2014, pp. 11.



Fuente: NDI

Conclusiones y recomendaciones

Nuestra muestra de estrategias nacionales de políticas para la juventud incluye un rango de enfoques para desarrollar estrategias a largo plazo, integradas e intersectoriales de políticas para la juventud.

CONCLUSIÓN CLAVE

A pesar de este rango de enfoques, hay poca evidencia que las estrategias nacionales de políticas para la juventud en nuestra muestra hayan cumplido su objetivo general de facilitar el compromiso cívico y político de la juventud.

Los documentos de Colombia y Georgia ofrecen un marco estratégico general, mientras que los documentos estratégicos de Kenia, Mongolia y Marruecos enfatizan directivas políticas más específicas. El plan de acción estratégico de Kenia y la estrategia para la juventud de Marrueco son los más específicos, detallando elementos de acción específicos, delegando los mismos en agencias específicas o actores no estatales, estableciendo un presupuesto preliminar, proponiendo indicadores de éxito y proponiendo un plan de monitoreo y evaluación. Parte de la dificultad en responder a esta cuestión yace en las limitaciones metodológicas discutidas al comienzo de esta sección. Sin embargo, la estimación del impacto de las estrategias nacionales de políticas para la juventud también se dificulta por la limitada implementación de estas políticas.

En resumen, se debe hacer una distinción al evaluar la efectividad de las estrategias nacionales de políticas para la juventud para involucrar a los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. Primero, el valor de dicha política puede ser principalmente simbólico. Esto es, independientemente de cualquier efecto real sobre el compromiso de los jóvenes, el mero hecho de desarrollar dicha política demuestra a los votantes jóvenes y organizaciones internacionales que los gobiernos se toman con seriedad las cuestiones de los jóvenes y pueden, por lo tanto, formar las expectativas juveniles acerca de la posibilidad de participar con los tomadores de decisiones. Segundo, el valor de una estrategia nacional para la juventud puede ser práctica. Si las agencias estatales utilizan el documento como guía para la asignación estratégica de recursos para políticas y programas para la juventud, dicho documento puede ayudar a incrementar el compromiso de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, este efecto práctico necesita de una coordinación costosa y dificultosa por parte de actores estatales y agencias disímiles.



Recomendaciones para donantes

1. Incluso más allá de todo efecto mensurable sobre el compromiso cívico y político de la juventud, las estrategias nacionales de políticas para la juventud poseen un importante componente simbólico. Pero, para que sean significativos, los documentos no pueden ser simplemente retóricos. **Los donantes deben continuar exigiendo que los documentos estratégicos sean el producto de un proceso extendido de consultas que movilice a un número significativo de jóvenes y OSC de jóvenes que sean representativos de una sección transversal de la población.** Este proceso debe identificar de forma deliberada y reclutar a miembros y representantes de poblaciones tradicionalmente marginadas dentro del contexto único del país, incluyendo a minorías étnicas y religiosas, niñas y mujeres, jóvenes LGBTI y jóvenes con discapacidades. El proceso de desarrollo debe también reclutar de forma deliberada a jóvenes y representantes de la juventud que enfrenten desafíos sustantivos específicos, incluyendo a jóvenes que viven con enfermedades infecciosas, personas desplazadas y jóvenes que conviven con el crimen y la violencia. Este proceso de desarrollo de abajo hacia arriba, más que cualquier contenido del documento, garantiza que el valor simbólico no sea solamente “discurso vacío”; este proceso demuestra de la mejor manera las intenciones de hacer participar a los jóvenes y permite establecer las expectativas entre los jóvenes sobre involucrar a los tomadores de decisiones en el futuro. De forma crucial, los procesos pueden tener el efecto opuesto si no están apoyados por recursos asignados y un plan de implementación. Los procesos de desarrollo de perfil alto que no están respaldados por la implementación se arriesgan a alienar aún más a los jóvenes que ya están desilusionados con los gobiernos que realizan reformas superficiales para asegurarse la buena voluntad y/o el financiamiento de donantes internacionales.
2. En relación con lo anterior; los donantes deben ver con buenos ojos el desarrollo de las estrategias nacionales de políticas para la juventud como un compromiso simbólico con los marcos normativos internacionales, pero también deben ayudar a garantizar que estos documentos tengan un impacto tangible, uniendo su legitimidad al logro de puntos de referencia comunes y transparentes. **Los donantes y organizaciones internacionales deben impulsar el desarrollo de indicadores comunes de compromiso juvenil, incluyendo compromisos de recursos, y publicar evaluaciones comparativas de la implementación de las políticas.**⁹¹ La legitimidad debe estar unida no solo al desarrollo del documento, sino a su efectiva implementación en comparación con otros países. Los donantes no deben asumir que los incentivos para que los gobiernos desarrollen estrategias de políticas para la juventud son los mismos que aquellos para la implementación y no deben dar por sentado que la decisión del gobierno de desarrollar una estrategia de política para la juventud necesariamente dé como resultado un mayor compromiso de la juventud.
3. **Alentar que el documento sea específico en sus definiciones de juventud, identificación de subgrupos-objetivo claves, prioridades de políticas, delegación de responsabilidad por las políticas, fuentes de recursos financieros y materiales y monitoreo y evaluación.** Las cláusulas operativas deben ser más parecidas a las de los documentos de políticas para la juventud de Marruecos y Kenia, específicas, mensurables y alcanzables; más que las de Georgia o Colombia, que son declaraciones de intención más vagas. Además, los contextos nacionales son únicos; los donantes deben alentar a los gobiernos a que no se basen en enfoques estándar y que desarrollen estrategias políticas sensibles a los intereses únicos de la juventud en sus respectivos contextos.

⁹¹ Youth Policy Labs 2014, pp. 41.

4. **Los donantes deben animar a los gobiernos a que adopten un plan de acción como parte del documento de la estrategia nacional de políticas para la juventud.**

En varios casos, incluyendo a Kenia y Georgia, se separaron los procesos, lo que dio como resultado un retraso en el desarrollo de un plan específico de implementación. Los documentos estratégicos que incluyen un plan de acción, incluyendo un marco y plan específicos de monitoreo y evaluación, animan a los gobiernos a que piensen en las primeras etapas sobre su implementación, y cómo rendirán cuentas en caso de no cumplir con los indicadores de progreso.



Recomendaciones para los implementadores

1. **Alentar a los socios locales, incluyendo a los jóvenes y OSC de jóvenes, a que participen en los procesos iniciales de desarrollo de los documentos estratégicos, y mantener dicha participación una vez adoptado el documento.** La capacitación en defensa de políticas y organización pueden ayudar a los socios locales a que pidan a los funcionarios que les rindan cuentas. Incluso en caso de que el gobierno ponga en marcha el documento como un instrumento puramente simbólico, la participación específica y extendida puede convencer a funcionarios y políticos individuales de que su implementación hará que sean elegidos y se mantengan en sus cargos.
2. Una ventaja comparativa de los implementadores en este proceso es el de la familiaridad con las herramientas y marcos de monitoreo y evaluación. Los implementadores deben trabajar para poner este conocimiento a disposición de los socios, de forma que los ciudadanos puedan utilizar los esfuerzos de monitoreo y evaluación para continuar controlando el desempeño de los funcionarios en la implementación. **Para fomentar la responsabilidad de los funcionarios estatales, los implementadores deben demandar la adopción de estándares de monitoreo y evaluación para los sectores jóvenes en general, en lugar de por proyectos específicos y en todo el país.**⁹²
3. Los implementadores cumplen un rol importante ayudando a mejorar la capacidad de implementación del gobierno a nivel nacional y local. **Los implementadores de asistencia en democracia y gobernanza pueden proporcionar programas de capacitación para políticos y funcionarios civiles que ayuden a desarrollar el conocimiento y experiencia necesarios para implementar políticas intersectoriales.** Si fallan los incentivos políticos para implementar políticas intersectoriales a nivel nacional, los funcionarios civiles y funcionarios electos a nivel local estarán mejor equipados para implementar políticas locales o específicas de cada sector.

⁹² Ibid. pp. 43.



Recomendaciones para actores locales

1. **Los socios locales deben asegurar que la participación en el proceso inicial de desarrollo sea representativa del total de la población juvenil, incluyendo a poblaciones tradicionalmente marginadas.** La inclusión de una coalición amplia garantiza que la estrategia abarque el rango de cuestiones que enfrentan los jóvenes dentro del contexto único político, económico y cultural del país.
2. **Participar en los procesos de desarrollo del documento inicial y mantener la participación durante el proceso de implementación. Los ciudadanos y OSC deben presionar, tanto como sea posible, a los funcionarios y representantes individuales para que apoyen la implementación.** Las movilizaciones en gran escala y la defensa puede aumentar el perfil de las cuestiones de la juventud, pero los funcionarios individuales pueden esperar “viajar de polizón”, es decir, que no se harán cargo por el éxito o fracaso colectivo de la implementación. El cabildeo dirigido puede ayudar a convencer a los tomadores de decisiones de que la implementación es buena para sus intereses individuales en obtener y mantener sus cargos. Nuevamente, los incentivos para desarrollar políticas difieren de aquellos para implementarlas, y los socios no deben esperar que los gobiernos implementen estrategias nacionales para la juventud de forma voluntaria. El compromiso sostenido, la supervisión y la rendición de cuentas son necesarios para obtener ganancias concretas en la participación de la juventud.



Fuente: IFES

CAPÍTULO 3

EDADES MÍNIMAS PARA VOTAR Y CANDIDATEARSE

Autor:

Lisa Reppell, Fundación Internacional de Sistemas Electorales

Gina Chirillo, Fernanda Buriel y Ashley Law contribuyeron con la investigación de este capítulo. El apoyo editorial fue proporcionado por Erica Shein.

EDADES MÍNIMAS PARA VOTAR Y CANDIDATEARSE

Definición

La edad en la que los ciudadanos pueden votar y postularse para un cargo son dos parámetros que definen la participación política formal de los jóvenes. Los argumentos a favor y en contra de bajar estas edades pueden ser:

Basado en derechos: si votar y postularse para un cargo son derechos fundamentales

Basado en la utilidad: si los cambios en las edades de elegibilidad tienen beneficios o daños para la sociedad



Fuente: IFES

Puntos clave de datos



27 países permiten que algunos ciudadanos menores de 18 años voten.



El **90 por ciento** de los países tienen una edad para votar de 18 años.



1988: Los brasileños de 16 años obtuvieron el derecho de voto.



21,9 años: edad promedio del candidato elegible para las cámaras bajas de las legislaturas nacionales.

Funciones clave

Los argumentos sostienen que las menores votaciones y las edades de elegibilidad de los candidatos pueden:

- Cumplir con un imperativo de derechos fundamentales enfatizando a un grupo que se ve afectado por, pero tiene poco que decir en, las decisiones de política.
- Combatir las tasas decrecientes de participación de votantes entre los jóvenes.
- Fortalecer el sentido de ciudadanía y democracia de los jóvenes votantes.
- Influya en los resultados electorales y políticos al agregar las perspectivas de los jóvenes a los debates políticos.

Resultados clave

- La evidencia disponible sugiere que reducir la edad para votar a 16 años incrementa moderadamente la participación de los votantes jóvenes, aunque esta evidencia es más persuasiva en las democracias consolidadas.
- La conexión entre edades de votación más bajas y ganancias generalizadas en la comprensión de los votantes jóvenes de la ciudadanía y la democracia depende de la capacidad de las escuelas y de las iniciativas de educación cívica para inculcar estos valores junto con el acto de votar.
- Los cambios para reducir las edades de elegibilidad de los candidatos serán más impactantes si los jóvenes participan en la promoción de la expansión de este derecho.

Recomendaciones clave

- En los países donde existe una iniciativa local para reducir las edades de votación por debajo de los 18 años, se deben utilizar ejemplos comparativos para informar los esfuerzos de reforma del marco legal, incluida la opción de reducir la edad de votación solo para las elecciones subnacionales.
- Los esfuerzos para reducir la votación mínima y las edades de los candidatos deben ir acompañados de programas de educación cívica que fomenten la alfabetización política, y deben diseñarse para reducir las discrepancias en las tasas de participación entre los jóvenes de grupos marginados.
- Para los cargos electos nacionales y subnacionales, alinee las edades de elegibilidad de los candidatos más estrechamente con la edad del voto electoral, particularmente en las elecciones subnacionales.

Introducción

Los debates sobre la bajada en la edad para votar hasta los 16 años están obteniendo cada vez más legitimidad y atención entre los donantes, implementadores y legisladores nacionales mientras trabajan sobre los mecanismos legales diseñados para incrementar la participación política de la juventud. Si bien los defensores de esta reforma ven la perspectiva de una menor edad para votar como una herramienta para obtener grandes ganancias, en el mejor de los casos, o resultar inofensiva en el peor, la base empírica en la que se basan estos argumentos es limitada. Como resultado de ello, muchos de estos cambios políticos han sido adoptados sin considerar las implicancias políticas a largo plazo.

Los proponentes afirman que la ampliación de la emancipación de esta forma posee pocas desventajas. Argumentan que, si se maneja correctamente, la bajada de la edad para votar puede aumentar la participación de los jóvenes en los comicios, añadir nuevas y valiosas perspectivas a los debates políticos y permitir que la juventud emerja como grupo de votantes dignos de atención por parte de los políticos. Según este razonamiento, la reforma también puede fomentar la justicia intergeneracional y apoyar un imperativo de derechos fundamentales, emancipando a un grupo que se ve muy afectado por las decisiones políticas, pero en las que tiene poca participación. Sin embargo, en muchos casos, los proponentes aún no han realizado estudios empíricos a lo largo del tiempo para evaluar si esta medida ha sido exitosa en el logro de los fines pretendidos.

En un sentido amplio, hay dos líneas argumentales a favor de la bajada de la edad para votar: los argumentos desde una perspectiva de derechos y los argumentos utilitarios. La primera línea argumental se basa en la creencia de que no se debe negar el derecho fundamental del voto a los jóvenes. El segundo argumento apunta a una serie de beneficios mensurables producto de la bajada de la edad para votar tanto para los jóvenes como para la sociedad en general. La cuestión de si la bajada en la edad para votar está justificada como derecho fundamental está abierta a debate, y se tratará brevemente en este capítulo. Sin embargo, este capítulo quiere principalmente comprender la base empírica de los argumentos utilitarios: ¿bajar la edad para votar es un medio para incrementar la participación de los jóvenes en los comicios, reforzar la ciudadanía y la democracia e influenciar los resultados electorales y políticos? Si es así, ¿en qué condiciones?

Un conjunto similar de preguntas puede hacerse en relación con otra modificación política que sus proponentes consideran que puede incrementar la participación y representación de la juventud: la bajada en la edad para candidaturas, la cual también puede argumentarse con base en derechos o en un sentido utilitario. El argumento basado en derechos afirma que alinear la edad para postularse a un cargo electivo de manera más estrecha con la edad para el voto asegura que los no se les otorgue simplemente a los ciudadanos jóvenes el derecho a elegir a sus representantes, sino que también garantiza que posean el derecho de ser ellos mismos elegidos. Al igual que en el caso de la bajada en la edad para votar, este informe se centrará en el caso empírico que sostiene a los argumentos utilitarios para este cambio: ¿la bajada en la edad para postularse aumenta el número de jóvenes elegidos para cargos y la representación sustantiva de los intereses de los jóvenes?

Metodología

Si bien se resaltan los potenciales beneficios de votar a partir de los 16 y bajar la edad para candidaturas en varios reportes significativos sobre la participación política y electoral de la juventud, a menudo se carece de los detalles acerca de la implementación en países específicos.⁹³ En cuanto a la bajada en la edad para votar, los informes políticos y artículos de opinión que aportan hallazgos empíricos a menudo citan líneas de pensamiento casi idénticas, obtenidas de la limitada literatura académica sobre el tema.⁹⁴ Si bien el argumento a favor del voto a partir de los 16 ha obtenido cada vez más atención en los últimos años, especialmente en Europa, no es un concepto nuevo; las experiencias con votaciones a partir de los 16 en Latinoamérica datan de hace más de 30 años. Dada esta fuente potencialmente rica en datos, es notable lo poco que se han investigado o citado estos casos de estudios en las discusiones acerca de la bajada en la edad para votar en el resto del mundo.

Para permitir una mayor riqueza en el nivel de compromiso con el material, este estudio recolectó una combinación de casos de estudio contruidos mediante entrevistas e intercambios con investigadores, especialistas en educación, funcionarios de gobierno, representantes de la sociedad civil y antiguos funcionarios electos de Austria, la Isla de Man y Escocia, así como entrevistas más limitadas sobre el tema en Kenia y Uganda. Esta investigación específica para cada país se combinó con el acceso a material completamente nuevo e inédito compartido por algunos académicos destacados, enfocados en el estudio de la participación y de la juventud a nivel global. Dado que algunas de las experiencias más prolongadas para una edad de voto de 16 años se produjeron en Latinoamérica, este estudio incluyó también un análisis de publicaciones políticas y académicas en idioma español y portugués acerca de la votación a partir de los 16 años, enfocándonos en el caso de Brasil.⁹⁵

Los datos transnacionales acerca de la participación de la juventud, como se indicó en el capítulo resumen de este informe, son muy limitados. Este informe identifica tipos específicos de datos que pueden y deben ser recolectados en los países en los que se está considerando bajar la edad para votar, como se describe en el Apéndice A. Recientemente, se pusieron a disposición nuevos puntos de datos sobre la representación juvenil en legislaturas nacionales en relación con la bajada en la edad para candidaturas⁹⁶, y se los incorporó a este informe además de los datos originales sobre representación y participación recolectados en este estudio.

⁹³ Véase, por ejemplo, Unión Interparlamentaria. 2016. "Youth Participation in National Parliaments." <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments>. Consultado el 19 de septiembre, 2018. Unión Interparlamentaria. 2014. "Youth Participation in National Parliaments." <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments-0>. Consultado el 19 de septiembre, 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2017. "Youth Participation in Electoral Processes — Handbook for Electoral Management Bodies" <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/youth-participation-in-electoral-processes-a-handbook-for-embs.html>. Consultado el 19 de septiembre, 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. "Enhancing Youth Political Participation Throughout the Electoral Cycle". http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/ENG_UN-Youth_Guide-LR.pdf. Consultado el 19 de septiembre, 2018.

⁹⁴ Véase, por ejemplo, *The Economist*. 2017. "Why the Voting Age Should Be Lowered to 16". 4 de febrero, 2017. <https://www.economist.com/leaders/2017/02/04/why-the-voting-age-should-be-lowered-to-16>; Steinberg, Laurence. 2018. "Why We Should Lower the Voting Age to 16." *The New York Times*, 2 de marzo, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/03/02/opinion/sunday/voting-age-school-shootings.html>; Levine, Peter. 2015. "Why the Voting Age Should Be 17." *Politico Magazine*. 24 de febrero, 2015. <https://www.politico.com/magazine/story/2015/02/voting-age-17-115466>.

⁹⁵ Los casos de este capítulo fueron seleccionados para resaltar un abanico geográficamente diverso de países con experiencias en bajada de la edad para votar y para candidaturas, a la vez que aprovecha la oportunidad para investigar a fondo una serie de casos europeos para los que hay más información disponible.

⁹⁶ Stockemer, Daniel, y Aksel Sundström. 2018. "Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?" *European Political Science Review* 10 (3): 467–90. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000048>.

Este capítulo brindará en primer lugar un panorama de las edades para votar a nivel mundial antes de examinar brevemente diversas opiniones e implicancias de los argumentos desde una perspectiva de derechos a favor de bajar la edad para votar. El capítulo luego se centrará en una exploración a fondo de los argumentos utilitarios para bajar la edad para votar, es decir, el impacto en la participación como votantes, ciudadanía y democracia y resultados electorales y políticos. El capítulo luego estudia la viabilidad de elecciones subnacionales como campo de pruebas para la bajada en la edad para votar. Teniendo en cuenta los temas que emergen en las discusiones sobre edades para votar, el capítulo pasa a explorar la bajada en la edad para candidaturas, incluyendo un análisis global de las prácticas vigentes, así como sus implicancias para la representación juvenil. El capítulo finaliza con conclusiones y recomendaciones para donantes, implementadores y socios locales.

Bajar la edad para votar

A nivel mundial, el 90% de los países permiten votar a partir de los 18 años.⁹⁷ La decisión que Austria tomó en el 2007 de emancipar a los jóvenes de 16 años para que participen en todas las elecciones nacionales y locales fue una divisoria de aguas que lanzó el concepto en la conciencia de un público más amplio en Europa, en particular, pero que se consideró un precedente en otras partes. La Isla de Man⁹⁸ ha votado por otorgar el derecho a voto a los jóvenes de 16 años el año pasado, y las experiencias con una edad mínima de votación de 16 en Latinoamérica comenzaron en Nicaragua en 1984 y en Brasil en 1988. A partir de ese momento, la idea ha ganado impulso, especialmente en Europa, donde varios países bajaron la edad de voto a los 16 años para elecciones subnacionales o sujetas a su estado marital o laboral. Malta se convirtió en el segundo país de la Unión Europea (UE) que bajó la edad de voto para todas las elecciones nacionales a principios del 2018, tras haber permitido el voto desde los 16 años en elecciones locales a partir del 2014.⁹⁹ El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo también apoyaron la bajada en la edad para votar mediante resoluciones separadas en el 2015.¹⁰⁰ Un puñado de municipios en los Estados Unidos se han movido para emancipar a los jóvenes de 16 años,¹⁰¹ y el debate está comenzando a cobrar importancia en algunas provincias de Canadá.¹⁰²

El debate es menos intenso en otras regiones del mundo; Sudán, Etiopía, Indonesia¹⁰³ y Timor Oriental permiten el voto desde los 17 años, pero los países del Este Asiático, que poseen algunas de las edades más altas para votar en el mundo, han comenzado a bajar la edad para votar solamente en épocas recientes en línea con los promedios internacionales. Japón bajo la edad para votar de 20 a 18 años en el 2015 aun cuando el apoyo público para el cambio

⁹⁷ Unión Interparlamentaria, 2016, p. 15.

⁹⁸ La Isla de Man es una dependencia autónoma de la Corona Británica.

⁹⁹ "16-Year-Olds Granted the Vote in National Elections." 2018. *Times of Malta*. 5 de marzo, 2018. <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180305/local/16-year-olds-granted-the-vote-in-national-elections.672453>.

¹⁰⁰ Consejo Europeo, Resolución 387: "Voting at 16 — Consequences on youth participation at local and regional level". 20 de octubre, 2015; Resolución del Parlamento Europeo 2015/2035 (INL) acerca de la reforma de la ley electoral de la Unión Europea, 11 de noviembre, 2015.

¹⁰¹ Takoma Park, Hyattsville, y Greenbelt, Maryland bajaron la edad para votar a 16 años en las elecciones municipales. El Consejo del Distrito de Columbia también introdujo leyes para bajar la edad de voto a 16 años para elecciones locales y presidenciales. Véase Fox, Peggy. 2018. "The Nation's Capital May Allow 16-Year-Olds to Vote for President" *USA Today*. 17 de abril, 2018. <https://www.usatoday.com/story/news/nation-now/2018/04/17/washington-d-c-may-allow-16-year-olds-vote-president-2020-election/523301002/>.

¹⁰² "BC Green Leader Reintroduces Bill to Lower Voting Age to 16." 2018. *CTV Vancouver Island News*. 13 de marzo, 2018. <https://vancouverisland.ctvnews.ca/bc-green-leader-reintroduces-bill-to-lower-voting-age-to-16-1.3841235>.

¹⁰³ Indonesia otorga el derecho a voto a partir de los 17 años, o al momento de casarse, lo que ocurra primero.

era bajo.¹⁰⁴ En Taiwán, en el 2017, se bajó la edad para votar en referendos hasta los 18 años, pero la edad para votar en elecciones generales continúa siendo de 20 años.¹⁰⁵ En Corea del Sur, al momento de escribir este informe, el gobierno del presidente Moon Jae-in introdujo una canasta de reformas constitucionales, que incluyen bajar la edad para votar de 19 a 18.¹⁰⁶ Kuwait, Baréin, Camerún, Líbano, Malasia, Omán, Singapur y un puñado de islas en el Pacífico occidental tienen edades de voto de 29 o 21, en los Emiratos Árabes Unidos pueden votar a partir de los 25 años.¹⁰⁷

El movimiento hacia edades de voto más bajas se produjo con diversos grados de debate político y con distintos patrones de implementación. En Austria hubo poca visibilidad política o debate acerca de la bajada del voto a 16 años a nivel nacional antes de aprobarlo; el cambio se aprobó como parte de un paquete de otras modificaciones del marco electoral como forma de equilibrar las preocupaciones partidarias por la ampliación de los plazos legislativos de cuatro a cinco años y la expansión del voto por correo.¹⁰⁸ En la Isla de Man, la modificación se aprobó de forma inesperada con muy poco debate, como se muestra en la sección siguiente.

En otros contextos, sin embargo, las propuestas para bajar la edad del voto fueron presentadas múltiples veces y fueron objeto de acalorados debates. En Luxemburgo, la propuesta para bajar la edad de voto a 16 fue rechazada por el 81% de los votos en un referendo constitucional en el 2015.¹⁰⁹ Durante más de una década se han sucedido los vanos esfuerzos por bajar la edad del voto a 16 años en el Reino Unido, incluyendo la introducción de proyectos parlamentarios rechazados por estrecho margen.¹¹⁰ En Noruega, luego de realizar unos comicios de prueba a partir del 2011, en los que la edad para votar fue de 16 años en municipios selectos, los legisladores decidieron finalmente discontinuar el experimento en el 2018. Irán es el único país identificado en este estudio que volvió a subir la edad para votar a 18 en el 2007 luego de bajarla en todo el país a 15 años en 1981.¹¹¹

¹⁰⁴ Nakatani, Miho. 2017. "What Happened When Japan Lowered the Minimum Voting Age?" *East Asia Forum* (blog). 20 de octubre, 2017. <http://www.eastasiaforum.org/2017/10/21/what-happened-when-japan-lowered-the-minimum-voting-age/>.

¹⁰⁵ <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2018/04/11/2003691075>

¹⁰⁶ Kim, Christine, y Michael Perry. 2018. "South Korea Presidential Office Proposes Two-Term Presidency, Lower Voting Age.". Reuters. 21 de marzo, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-southkorea-politics-constitution/south-korea-presidential-office-proposes-two-term-presidency-lower-voting-age-idUSKBN1GY094>.

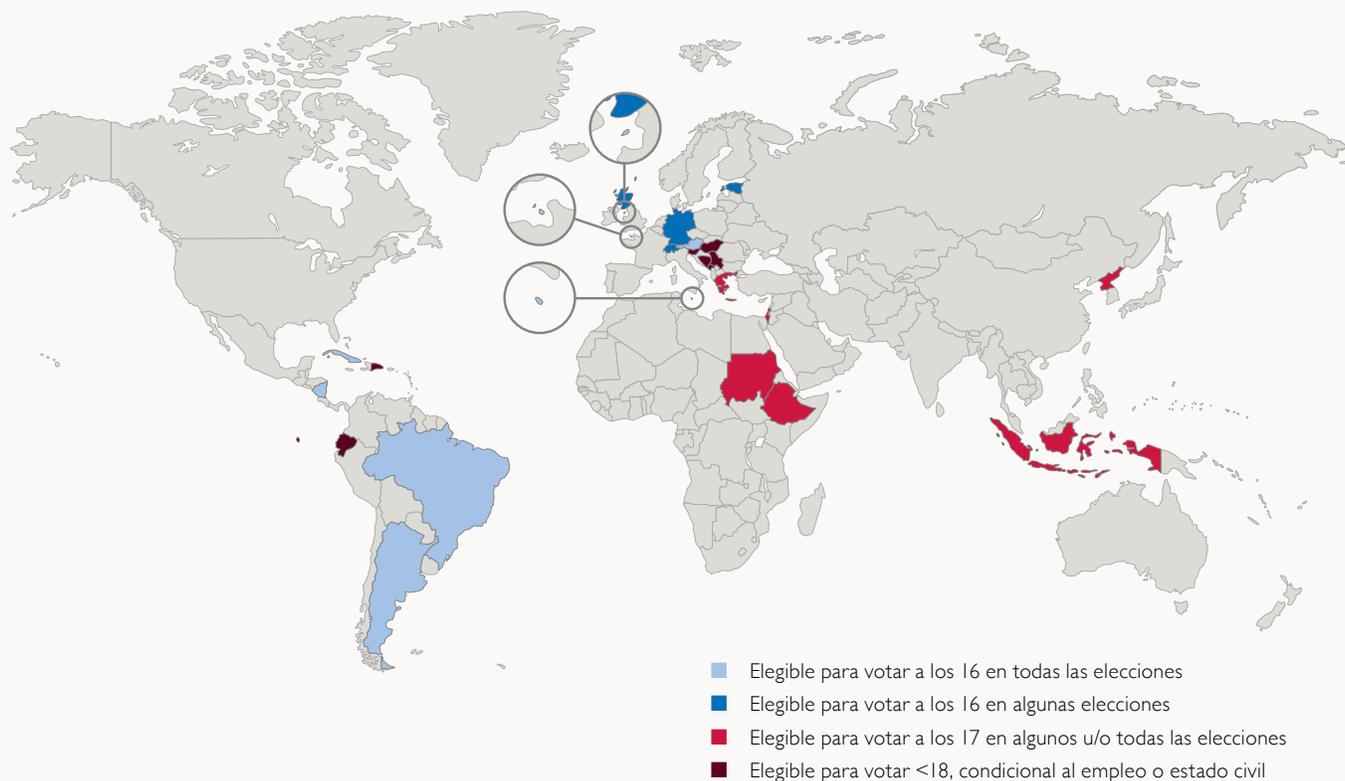
¹⁰⁷ UIP, base de datos PARLINE; CIA World Factbook.

¹⁰⁸ Wirth, Mariz. 2008. "Elections." *Demokratiezentrum Wien*. Octubre 2008. <http://www.demokratiezentrum.org/en/topics/democracy-debates/elections.html>.

¹⁰⁹ Boring, Nicolas. 2015. "Luxembourg: Three Referendum Questions Voted Down". *Library of Congress Global Legal Monitor*. 7 de julio, 2015. <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/luxembourg-three-referendum-questions-voted-down/>.

¹¹⁰ "Campaign History — Votes at 16." s.d. [Votesat16.org](http://www.votesat16.org). Consultado el 19 de septiembre, 2018. <http://www.votesat16.org/about/campaign-history/>.

¹¹¹ "Iran Parliament Raises Voting Age to 18." 2007. *Iran Focus*. 2 de enero, 2007. https://www.iranfocus.com/en/index.php?option=com_content&view=article&id=9698:iran-parliament-raises-voting-age-to-18&catid=4&Itemid=109. "Expert Reports on the Voting Age" s.d. *Iran Data Portal*. Consultado el 19 de septiembre, 2018. <http://irandataportal.syr.edu/expert-reports-on-the-voting-age/>; El aumento en la edad para votar fue aprobado por el parlamento pese a la oposición del gobierno, que argumentaba que el voto juvenil era un "pilar de la revolución".



EL EXPERIMENTO NORUEGO SOBRE LA EDAD PARA VOTAR

En el 2011, Noruega preparó un ensayo para observar el impacto de la bajada en la edad para votar a 16 años. Se bajó la edad en 20 municipios seleccionados, pero no en el resto del país. Este diseño permitió comparar a un “grupo experimental” (los municipios donde se disminuyó la edad para votar) con un grupo de control, donde no se hicieron cambios. Los datos llevaron a los investigadores a concluir que la ampliación de los derechos a voto no incrementó la madurez política ni el interés político entre los votantes de 16 y 17 años, aunque los votantes de 16 y 17 años asistieron a los comicios en cantidades mayores que sus pares ligeramente mayores. El ensayo fue interrumpido en el 2018 y la edad para votar volvió a ser de 18 en todos los municipios.

Argumentos para bajar la edad de voto desde una perspectiva de derechos

Si bien los estándares nacionales permiten “restricciones razonables” para el voto según la edad,¹¹² el argumento basado en derechos para bajar la edad de voto hasta los 16 afirma que las personas de 16 y 17 años tienen la misma capacidad de voto que sus pares de mayor edad y, por lo tanto, no se les puede negar su derecho fundamental. Argumenta que los jóvenes de 16 y 17 años trabajan, pagan impuestos, son juzgados en sistemas judiciales para adultos (en algunos países) y deben, por lo tanto, participar en la formación de las políticas que los afectan. La consideración de derechos fundamentales es importante en las discusiones sobre reforma, pero no hay obligación internacional de bajar la edad de voto a 16 años. Los derechos fundamentales poseen un valor intrínseco y, por lo tanto, los datos empíricos son de poca utilidad para “probar” los límites de ese derecho.

Pese a esto, la forma en que se despliegan los argumentos desde una perspectiva de derechos fundamentales es ilustrativa. En la Isla de Man, la bajada en la edad para votar fue propuesta con base en derechos fundamentales, y aprobada de forma inesperada según cuenta el miembro del Parlamento que introdujo la medida, Steve Rodan:

“Se votó una rápida enmienda a la Cláusula 3 (que reiteraba la edad específica de 18 años para votar) sustituyendo simplemente los “18 años” por “16 años”, una oportunidad conveniente para conseguir este cambio de largo alcance. Como impulsor de esta enmienda, mi expectativa de éxito era limitada, siendo mi intención más bien probar las aguas de la opinión política acerca de un principio que siempre he sostenido, es decir, que si se tiene edad suficiente para dejar de ir a la escuela, para casarse, para tener un trabajo, para pagar impuestos y unirse al ejército sin dudas se es lo suficientemente adulto para votar... y esta era la oportunidad ideal, pensé, para medir el apoyo político abarcador para una idea que aún debía ser seriamente promocionada dentro de las escuelas o entre los mismos jóvenes.

...[P]ara sorpresa y felicidad mías, debo confesar, la enmienda crucial tuvo 19 votos a favor y cuatro votos en contra”.¹¹³

Esta anécdota de la Isla de Man plantea una interesante consideración: si hay alguna diferencia en cuanto a compromiso de la juventud entre las ampliaciones de derechos impulsadas por legisladores y aquellas demandadas por la juventud. La cita de Rodan reconoce que la idea de bajar la edad del voto no se originó entre la juventud de la Isla de Man. Este movimiento para proporcionar derechos políticos adicionales a la juventud como pedido del centro político, a diferencia de las demandas de la ciudadanía, no es exclusiva de la Isla de Man. Puede entonces plantearse la siguiente pregunta: ¿la juventud podrá aprovechar un derecho que no demandaron, simplemente porque les fue otorgado? Esta provisión de derechos “del lado del proveedor” es un patrón en las ampliaciones de derechos inconsistente con muchas otras ampliaciones históricas de derechos en las que los grupos emancipados tuvieron un papel significativo de pelea por sus derechos. Si proporcionar a la juventud el derecho a votar producirá resultados observables en forma de participación de la juventud, una ciudadanía y democracia fortalecidas y un impacto en los resultados políticos y electorales, es una cuestión que necesita de una investigación acerca de la utilidad de realizar dicho cambio.



Fuente: IFES

¹¹² Comité de la ONU por los Derechos Humanos. Comentario General 25, “The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights, and the Right to Equal Access to Public Service.” Artículo 25(10).

¹¹³ Rodan, Steve. 2007. “Votes for 16 Year-Olds in the Isle of Man.” *Commonwealth Parliamentarian*, septiembre 2007. <http://steverodanmhk.blogspot.com/2011/07/votes-at-16-article-0907.html>.

Argumentos utilitarios para bajar la edad del voto

Si bien la decisión de alterar la edad para votar en cada país en particular es sin duda el resultado de una confluencia única de eventos, en los debates individuales sobre la cuestión algunos temas aparecen de forma reiterada. Los argumentos utilitarios que afirman que la bajada en la edad para votar producirá una mejora mensurable en la sociedad o, de lo contrario, que producirán un daño observable, son características prominentes de los debates. En las siguientes secciones, se explorará el impacto de la bajada en la edad para votar sobre la participación de los jóvenes en los comicios, ciudadanía y democracia y resultados electorales y políticos.

PARTICIPACIÓN DE VOTANTES JUVENILES

Un argumento utilitario común es el de que la bajada en la edad para votar es una herramienta efectiva para combatir la caída en las tasas de participación electoral entre los jóvenes. En los países con tasas decrecientes de votantes entre los jóvenes, la bajada en la edad de votación es un mecanismo que ha sido propuesto como medio para inculcar el valor del voto en etapas más tempranas de la vida. La evidencia empírica de este argumento es ambigua, aunque la evidencia es más convincente en las democracias más consolidadas en las que los 18 años son la edad en la que los jóvenes adultos a menudo comienzan a abandonar la casa paterna.

En un estudio prominente de la participación en 22 países que tuvieron elecciones ininterrumpidas desde la Segunda Guerra Mundial, Franklin y otros hallaron que el movimiento para bajar la edad de votación desde los 18 años fue el principal factor que contribuyó a la declinación de concurrentes durante dicho período.¹¹⁴ Esta expansión del conjunto de posibles votantes durante el siglo veinte se produjo en un momento en el que la población mundial engendró un gran flujo de jóvenes votantes debido al *baby boom*. La menor tasa de participación entre estos votantes recientemente emancipados dio como resultado un marcado declive en los números de participación total a elecciones. Sin embargo, hay evidencias de que los 18 años son una edad particularmente difícil para comenzar a votar. El abandono de la casa familiar, que en los 22 países estudiados tiene una estrecha correlación con la edad de 18 años, incrementa el costo del voto en las personas jóvenes. La teoría del "ciclo de vida" detrás de esta línea de la literatura sugiere que los adolescentes que han dejado recientemente el hogar familiar tienen más probabilidades de estar en un contexto social en la que sus pares también sean votantes por primera vez y en la que las normas de votación aún no hayan sido creadas.

Existe evidencia de varios países que los que votan por primera vez y viven en el hogar paterno concurren en mayor cantidad que los votantes por primera vez que abandonaron ya el hogar. Un estudio en Dinamarca muestra que los votantes de 18 años que vivían en el hogar paterno tenían más posibilidades de votar en las elecciones locales del 2009 que sus pares ligeramente mayores que ya habían dejado el hogar familiar.¹¹⁵ El estudio también demostró que este beneficio es doble: también es más probable que los padres adultos de hijos emancipados que viven en el hogar familiar voten.¹¹⁶ Esta tendencia que conecta la residencia en el hogar paterno

¹¹⁴ Franklin, Mark N, Patrick Lyons, y Michael Marsh. 2004. "Generational Basis of Turnout Decline in Established Democracies." *Acta Politica* 39 (2): 115–51. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500060>. p. 142.

¹¹⁵ Bhatti, Yosef, y Kasper M. Hansen. 2012. "Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters." *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties* 22 (4). <https://doi.org/10.1080/17457289.2012.721375>.

¹¹⁶ Dahlgard, Jens Olav. 2018. "Trickle-Up Political Socialization: The Causal Effect on Turnout of Parenting a Newly Enfranchised Voter." *American Political Science Review* 112 (3): 698–705. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000059>.

con una mayor participación de jóvenes se ve confirmada por los datos de Austria y Noruega.¹¹⁷ En estas elecciones, los votantes de 16 y 17 años concurrieron en *mayor número* que sus pares ligeramente mayores que, puede suponerse, tiene más probabilidades de vivir fuera del hogar familiar y que tampoco están incluidos dentro de los cursos de educación obligatoria. De manera aún más impactante, en Argentina, donde la edad para votar se bajó a 16 años en el 2012, los jóvenes de 16 y 17 años (para los que el voto es optativo) *superaron* a la participación de la población general en edad de votar (para los que el voto es obligatorio) en las elecciones primarias del 2013.¹¹⁸ Si bien se disponía de datos desagregados por género en los estudios de Dinamarca y Noruega, los autores de estos estudios no incorporaron un análisis de las formas en las que las tasas de participación de la juventud masculina y femenina se vieron afectadas en particular; ni tampoco lo hicieron los demás estudios mencionados en este párrafo.

EL VALOR DE LOS DATOS DESAGREGADOS POR EDAD EN DINAMARCA

La investigación en Dinamarca muestra lo que puede hacerse con datos detallados. La participación de votantes daneses está desagregada por edad, y la información de registro de votantes incluye el domicilio residencial del votante, lo que permite a los investigadores determinar si un votante joven vive en la casa paterna o no. En muchos países las cuestiones de privacidad de datos pueden ser un tema para considerar, pero Dinamarca muestra que la recolección de datos detallados es valiosa para realizar conexiones causales entre los cambios en las políticas y la participación a las urnas.

El siguiente argumento en la literatura de ciclo vital, con su implicancia de que es más probable que los ciudadanos voten si aún residen en el hogar paterno que si lo han abandonado recientemente, es la línea argumental en la literatura que sugiere que el voto es un hábito creado o comportamiento "pegajoso".¹¹⁹ Al hacer que los ciudadanos jóvenes voten a partir de una edad más temprana, crean un hábito de ir a votar y lo continuarán haciendo toda su vida. Sin embargo, la literatura sugiere que la no participación a votar también es un hábito creado.¹²⁰ Si la ampliación de la emancipación a jóvenes de 16 y 17 años demostrara que crea no votantes por primera vez que se están habituando a *no* votar, esto resulta problemático para el argumento en favor de bajar la edad para votar a fin de crear más votantes jóvenes que continuarán votando más adelante en sus vidas.

¹¹⁷ Zeglovits, Eva, y Julian Aichholzer. 2014. "Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 24 (3): 351–61. <https://doi.org/10.1080/17457289.2013.872652>; Ødegård, Guro, Johannes Bergh, y Jo Saglie. 2014. "Voter Turnout and the Mobilization of 16-Years-Olds in the Norwegian Local Election of 2011." Preparado para la Conferencia General de ECPR en Glasgow, Escocia. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/91c546cd-440f-487a-8e38-32d0846fc3b5.pdf>.

¹¹⁸ Cerejio, Nicolás, y Javier Ignacio Tejerizo. 2014. "La incidencia del voto joven en su primera experiencia histórica." Preparado para el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional Sobre Democracia y Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina. <http://www.argentinaelections.com/wp-content/uploads/2015/05/Argentina-La-incidencia-del-voto-joven-en-su-primer-experiencia-hist%C3%B3rica.pdf>.

¹¹⁹ Dinas, Elias. 2012. "The Formation of Voting Habits." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 22. <https://doi.org/10.1080/17457289.2012.718280>.

¹²⁰ Franklin, Mark, y Bernard Wessels. 2002. "Learning (Not) to Vote: The Generational Basis of Turnout Decline in Established Democracies." Artículo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas.

Por supuesto, estas teorías de ciclo vital son específicas de países o comunidades en las que los 18 años es la edad más probable para que los jóvenes adultos abandonen el hogar familiar; lo cual no es norma en todas partes del mundo. Además, en Austria y Noruega, es posible que el *efecto novedad* (por el cual la mayor participación puede atribuirse a la novedad de la experiencia cuando ocurre por primera vez) o un *efecto Hawthorne* (en el que la mayor atención enfocada en los jóvenes directamente tras el cambio en las leyes hace que más jóvenes de los que habitualmente lo harían concurren a votar) esté afectando los datos. En efecto, en Austria, mientras que en las elecciones del 2008 la tasa de participación de jóvenes de 16 y 17 años (un año después de aprobada la reforma) era similar a la de otros grupos, en las elecciones del 2013 la participación en el grupo cayó al 63%, significativamente por debajo de la tasa de participación del 75% de la población en general.¹²¹ El caso de Japón, donde la edad para votar se bajó de 20 a 18, complica más a la hipótesis de ciclo vital; en las elecciones tras el cambio, la participación de los jóvenes de 18 y 19 años fue mayor que la de sus pares ligeramente mayores también, desmintiendo el argumento de que la residencia del votante tiene una importancia fundamental; en Japón, casi la mitad de los jóvenes entre 20 y 35 años viven en el hogar paterno,¹²² lo que sugiere que otros factores deben haber influido para aumentar la participación entre los votantes recientemente emancipados, tales como la novedad de ser “pioneros en la emancipación”.¹²³

Debido al marco temporal más extenso involucrado, el caso de Brasil es particularmente interesante, ya que no se alinea con la teoría del ciclo vital (la mayoría de los brasileños abandonan la casa paterna más tarde, a los 24,5 años en promedio)¹²⁴ y muestra cómo un “efecto novedad” inicial evoluciona en el tiempo. En Brasil, el voto es obligatorio a partir de los 18 años, pero los ciudadanos de 16 y 17 años pueden registrarse para votar. Luego de la lucha exitosa de los movimientos estudiantiles y sindicatos para bajar la edad para votar en 1988, la juventud estaba altamente motivada para disfrutar de su nuevo derecho, produciendo un mayor índice de registro de votantes entre este grupo etario en 1990 y 1992. Si bien el número de jóvenes de 16 y 17 años registrados para votar declinó hacia fines de los ‘90, los índices fueron fluctuando con el tiempo, y la cantidad de jóvenes en este rango etario alcanzaron o superaron los máximos iniciales en el 2000, 2004 y 2008.¹²⁵ Esta fluctuación sugiere que los votantes adolescentes deciden su participación con base en factores similares a los que afectan al electorado en general; desde 1988, Brasil ha pasado por momentos de esperanza y desilusión políticas, que parecen haber afectado el interés de los votantes por la política más allá de sus edades. Esta hipótesis es corroborada por el hecho de que las elecciones en las que los índices de participación de jóvenes de 16 y 17 años fueron bajos coinciden con años electorales en los que una mayor cantidad de la población en general votó en blanco, impugnó su voto o se abstuvo de votar como señal implícita de protesta o insatisfacción.¹²⁶

¹²¹ Haupt, Maria, y Elisabeth Turek. s.d. “Citizenship Education in Austria — Analysis within the Framework of the Project ‘Engage — Building Together European Learning Material on Education for Citizenship.’” - Erasmus + y Zentrum Polis. https://www.politik-lernen.at/dl/qLKsJKKonMKnJqx4KJK/ENGAGE_Analysis_of_Citizenship_Education_in_Austria.pdf.

¹²² Nohara, Yoshiaki, y Jiyeun Lee. 2016. “More Adults Kept from Leaving Parents’ Nests in Asia by Harsh Economic Realities.” *The Japan Times Online*, 2 de diciembre, 2016. <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/12/02/national/adults-kept-leaving-parents-nests-asia-harsh-economic-realities/>.

¹²³ Odegard et al., 2015.

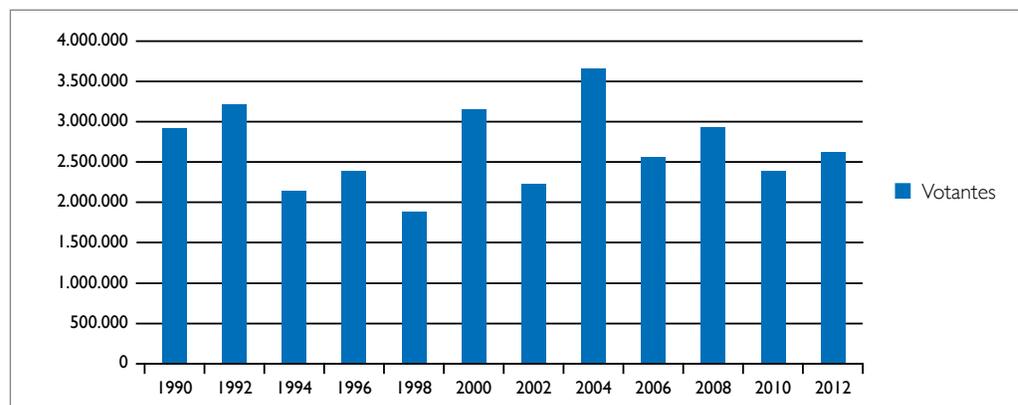
¹²⁴ Mariani, Daniel, Vitoria Ostetti, y Rodolfo Almeida. 2017. “Com qual idade as pessoas saem de casa no Brasil.” *Nexo Jornal*. 27 de febrero, 2017. <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/02/27/Com-qual-idade-as-pessoas-saem-de-casa-no-Brasil>.

¹²⁵ Santiago, Daniela. s.d. “Eleitores menores de 18 anos: cada eleição, uma nova estatística.” Tribunal Superior Eleitoral. Consultado el 19 de septiembre, 2018. <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-3/eleitores-menores-de-18-anos-cada-eleicao-uma-nova-estatistica>.

¹²⁶ Ibid.

Como indica también el caso de Brasil, el marco legal que rodea a las elecciones influye en la decisión acerca de si el argumento de la participación es una razón convincente para considerar la bajada en la edad para votar. En los países latinoamericanos que permiten el voto a los 16 y 17 años, el voto se vuelve obligatorio a partir de los 18, por lo que crear el hábito de *elegir* votar es una consideración innecesaria en gran medida.

FIGURA 3, I: NÚMERO DE JÓVENES DE 16 Y 17 AÑOS REGISTRADOS POR AÑO EN BRASIL



En suma, la evidencia disponible, sugiere que bajar la edad del voto a 16 como medio para incrementar la participación de votantes tiene su mérito, y la probabilidad de que dicha bajada tenga un efecto negativo sobre los índices de participación no está confirmada por los ejemplos existentes. En los países en los que el abandono de la casa paterna a los 18 años es común, los ejemplos existentes indican que es más probable que los votantes de 16 y 17 años voten si se compara con sus pares ligeramente mayores, y que al bajar la edad de voto a los 16, más votantes tendrán la oportunidad de iniciarse en el acto de votar antes de abandonar el hogar familiar. Si estos jóvenes votantes por primera vez continúan votando luego de dejar la casa, creando así un impacto sostenido a lo largo del tiempo sobre la participación electoral, no es una cuestión que haya sido respondida en forma definitiva en los estudios actuales, en gran parte debido a la falta de datos. Sin embargo, la idea de que un ciudadano que haya empezado a votar a los 16 años será *menos* proclive a votar más adelante no fue presentada como hipótesis ni demostrada en ninguno de los estudios actuales. Si se mira exclusivamente desde el punto de vista de incrementar la participación de votantes, la bajada de edad para votar a 16 probablemente tenga un impacto positivo neto o un impacto neutro neto, con mínimas probabilidades de que el cambio afecte negativamente los índices de participación a lo largo del tiempo. Se debe resaltar que los votantes jóvenes no tienen que participar con los mismos índices que los votantes mayores para que este efecto neto positivo sea observable. Al mostrar que los votantes de 16 y 17 años participan en porcentajes mayores que sus pares ligeramente más grandes, los ejemplos existentes sugieren que los 16 años son una edad más conveniente que los 18 para comenzar a votar, desde la perspectiva de la participación exclusivamente.

Los múltiples ejemplos interregionales de un salto inicial en la participación de votantes por un efecto de novedad o Hawthorne, a renglón seguido de una bajada en la edad para el voto son evidencia convincente de que este efecto es común. Sin embargo, esto no es un argumento en contra de la bajada en la edad para votar, aunque es una advertencia para evitar sobreestimar el impacto del cambio en la participación electoral con base en los resultados de un único evento electoral. El salto inicial en los índices de votantes no necesariamente son señal de que les seguirá un declive sostenido en los índices de votación; en Brasil, la novedad inicial de la reforma se normalizó hasta que los jóvenes de 16 y 17 años parecieron terminar respondiendo a los

mismos estímulos que impulsan a los votantes de más edad la satisfacción o desilusión con el clima político, y sus tasas de participación fluctúan de manera acorde. Si este patrón se aplica en los países que han bajado la edad para votar en fechas más recientes será algo interesante para observar a medida que se disponga de series de datos por períodos más largos.

REFORZAR LA CIUDADANÍA Y LA DEMOCRACIA

La participación de votantes es una medida muy limitada de la utilidad de la bajada en la edad para votar, y tiene menos relevancia en los países donde la bajada participación de los votantes jóvenes no es una preocupación, o en los países en los que el voto es obligatorio. La participación de votantes es una representación de la participación política en un sentido más amplio, pero la participación política significativa es mucho más que el mero acto de votar. El voto por sí mismo no produce necesariamente un beneficio social. Los jóvenes votantes deben ser iniciados en el acto de votar de forma que aumente su capacidad como ciudadanos y su comprensión de las normas democráticas.

El rol de las escuelas

La idea de que la bajada de la edad para votar a 16 años creará votantes de por vida que comenzarán a votar a una edad más temprana está basada en la creencia del mayor papel que pueden desempeñar las escuelas. Al emancipar a los ciudadanos a la edad en que es más probable que formen parte del ciclo de educación obligatoria, las escuelas pueden desempeñar un mayor rol en preparar a los jóvenes de 16 y 17 años para que voten, iniciando el comportamiento e inculcando el voto como un valor. Sin embargo, no se debe suponer que las escuelas están naturalmente equipadas para desempeñar este papel. La educación de los jóvenes votantes que están políticamente capacitados, esto es, informados acerca de sus opciones, capaces de identificar sus propias preferencias políticas y equipados con herramientas para discriminar la desinformación, requiere de un programa que fomente específicamente estas habilidades. Si no hay un interés por la revisión y reforma conjuntas de los enfoques educativos, entonces los posibles beneficios de la emancipación de votantes mientras aún cursan la escuela se dilapidarán.¹²⁷

Mark Franklin, un destacado académico sobre el comportamiento de los votantes, ha sugerido que la bajada en la edad del voto por debajo de los 18 puede contrarrestar el mayor costo de votar que se produce cuando la primera elección del votante ocurre justo después de haberse mudado de la casa paterna. Basa esta recomendación en una discusión acerca del rol de las instituciones educativas para apoyar dicho cambio, sugiriendo que el voto puede entonces convertirse en la base de un proyecto escolar efectivo, en el que el conocimiento y la participación política puedan ser evaluados. La investigación de Franklin es a menudo citada por los proponentes de la bajada en la edad del voto, pero a Franklin le preocupa que su investigación haya sido separada de su contexto. Específicamente, teme que se pierda el segundo elemento de su investigación: un llamado a un fuerte apoyo a los que votan por primera vez mediante la educación cívica.

¹²⁷ Al exponer a los votantes jóvenes a la participación cívica y electoral a través de las escuelas, se puede limitar replicar los niveles desiguales de participación entre generaciones y redes sociales. Esto es, al proporcionar un acceso igualitario a la información sobre cómo y por qué votar en el entorno de la educación obligatoria, se introduce a los votantes primerizos a la cultura del voto en un entorno que los expone a mensajes que no recibirían de otra forma en sus redes sociales o familiares. Para reforzar la ciudadanía y las prácticas democráticas, los legisladores deben considerar si las escuelas públicas poseen la capacidad y los recursos para lograr estos resultados. Los argumentos basados en un mayor rol de las escuelas públicas en la información para los jóvenes votantes tienen más sentido dentro del contexto de las democracias más ricas. La suposición de que las escuelas pueden proporcionar información cívica y educación igualitarias a los adolescentes en los países menos ricos resulta más difícil de justificar.

Las escuelas pueden desempeñar un rol al asegurar que los jóvenes votantes no solo participen, sino que lo hagan dentro de un marco que le dé sentido a su experiencia y les ayude a identificar candidatos y partidos que representen sus valores. La calidad de la participación es tan importante como su cantidad; si alentamos a los jóvenes votantes a que voten por el voto en sí, a menos que se les brinde un marco para identificar a los candidatos y partidos que representan a sus visiones, entonces le estamos haciendo un perjuicio a ellos, y a nuestras democracias. El peligro de una representación juvenil “simbólica” en cuerpos electivos es un tema explorado en el Capítulo Cuatro de este informe, pero también es importante evitar la participación “simbólica”. Las preocupaciones que supuestamente resolverá una mayor participación de los jóvenes, la representación de los intereses de los jóvenes en las discusiones políticas, por ejemplo, no se puede producir si la juventud no es capaz de identificar sus preferencias políticas y luego conectarlas con candidatos y partidos que sostengan puntos de vista compatibles con esas preferencias.

No solo los jóvenes menores de 18 carecen de la capacidad de participar de manera informada, ya que los votantes mayores tampoco poseen necesariamente este conocimiento cívico. La investigación existente sugiere, sin embargo, que los votantes de 16 y 17 años tienen un menor conocimiento político que sus pares de mayor edad.¹²⁸ En el caso de Austria, la evidencia sugiere que el hecho de bajar la edad para votar ayudó a cerrar esta brecha de conocimientos, ya que la emancipación le brindó a los votantes jóvenes incentivos adicionales para que se informen, aunque las mujeres jóvenes se mantuvieron menos interesadas en la política que los hombres jóvenes.¹²⁹ Una evidencia ligeramente menos sólida desde Escocia apoya esta teoría de manera similar, ya que los datos muestran que los escoceses de 16 y 17 años recientemente emancipados poseen un mayor nivel de participación e interés en la política que sus pares en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, donde la edad para votar no se bajó.¹³⁰ En el caso de Escocia, fueron las mujeres jóvenes las que expresaron un mayor deseo de obtener información política antes que los hombres jóvenes.¹³¹ Sin embargo, la evidencia de Noruega no demostró un efecto similar, y los votantes de 16 y 17 años quedaron por detrás de sus pares de más edad en cuanto a niveles de conocimiento político y madurez política,¹³² sugiriendo que la educación cívica en las escuelas puede cubrir una brecha crucial para poner el conocimiento político de los jóvenes de 16 y 17 años en el mismo nivel que la población general de votantes, además de equipar a generaciones de votantes más informados para el futuro.

¹²⁸ Wagner, Markus con David Johann y Sylvia Kritzinger (2012) *Voting at 16: Turnout and the quality of vote*, Electoral Studies, 31, p. 372-383. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.01.007>

¹²⁹ Zeglovits, Eva, y Martina Zandonella. 2013. “Political Interest of Adolescents before and after Lowering the Voting Age: The Case of Austria.” *Journal of Youth Studies* 16 (8): 1084–1104. <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.793785>.

¹³⁰ Eichorn, Jan. 2018. “Beyond Anecdotes on Lowering the Voting Age: New Evidence from Scotland.” *London School of Economics and Political Science European Institute* (blog). 2 de enero, 2018. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/01/02/beyond-anecdotes-on-lowering-the-voting-age-new-evidence-from-scotland/>.

¹³¹ Hill, Malcolm, Andrew Lockyer, George Head, y Craig A. MacDonald. 2017. “Voting at 16 — Lessons for the Future from the Scottish Referendum.” *Scottish Affairs* 26 (1): 48–68. <https://doi.org/10.3366/scot.2017.0163>.

¹³² “Las mediciones utilizadas con más frecuencia para la madurez política son el interés político, el conocimiento de la política, la eficacia política, la consistencia en las actitudes políticas y consistencia entre actitudes y votos.” Este estudio no analizó las diferencias de género en los niveles de madurez política. Bergh, Johannes. 2013. “Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-Year-Olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-Age Trial.” *Electoral Studies* 32 (1): 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.001>. p. 93.

En Austria se produjo una reformulación de la educación ciudadana para apoyar a los movimientos para bajar la edad de voto, con reformas educativas iniciales en el 2008, y una reflexión continua sobre las revisiones necesarias para los programas educativos que dieron como resultado reformas en el 2016.¹³³ Las reformas, conducidas por el Ministerio Federal de Educación y el Ministerio Federal de Ciencia e Investigación, fueron lanzadas como una “Iniciativa Democrática” de múltiples puntas diseñada para empoderar a los votantes primerizos, proporcionando fondos exclusivos para proyectos innovadores que se centren en la democracia en la práctica. También estableció un nuevo departamento en la Universidad de Viena para el estudio y mejora de la educación ciudadana. En un sentido más amplio, las reformas cambiaron la enseñanza de la educación ciudadana en la escuela, creando una nueva materia escolar “Historia, Estudios Sociales y Educación Ciudadana” que comienza en el octavo grado para los jóvenes de 14 y 15 años. Además de la nueva materia, se introdujo un nuevo módulo con el objetivo de “permitir la integración de los jóvenes en la vida política sin la guía de terceros”.¹³⁴

En resumen, la investigación deja en claro que la bajada en la edad para votar necesita de una inversión simultánea en la educación cívica. Esta inversión pagará dividendos incluso si no se amplía la edad para votar, o si la participación entre los jóvenes de 16 y 17 años no es tan alta como se esperaba, porque garantizar una educación cívica completa beneficia a todo el electorado. Sin embargo, sin considerar los cambios a la educación cívica diseñados para apoyar a los votantes recientemente emancipados, las ganancias asociadas a la bajada en la edad para votar no se maximizan y no se utiliza a la educación cívica como medio para mitigar hipotéticos daños.

Un cambio inclusivo

Cualquier reforma realizada para mejorar los programas de educación cívica a fin de mejorar la cultura política de los votantes jóvenes debe tener en cuenta la diversidad dentro de este grupo. Existe una rica literatura que apunta a una brecha de género en el compromiso político y cívico, pero una menor consideración de si esta brecha se manifiesta entre los jóvenes, así como el cómo y el porqué.¹³⁵ Un estudio de los jóvenes de 18 años en el Reino Unido halló que la clase social, el historial educativo, la etnia y género afectan los esfuerzos de una persona joven para comprometerse políticamente.¹³⁶ Las mujeres jóvenes muestran menos confianza en términos de conocimiento y comprensión de las cuestiones políticas que sus contrapartes masculinas. Si bien la mayoría de las investigaciones reconocen la presencia de algún tipo de brecha de género, algunos estudios que se enfocan en la juventud no hallan diferencias en el interés político entre géneros.¹³⁷ Los estudios también muestran que las jóvenes tienden a participar de maneras distintas a comparación con los jóvenes.¹³⁸ Dada la falta de congruencia

¹³³ De Coster, Isabelle, y Emmanuel Sigalas. 2018. “Citizenship Education at School in Europe 2017” Website. Eurydice Brief. Comisión Europea. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0f2801c-184c-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>. pp. 69-74.

¹³⁴ Haupt and Turek, s.d.

¹³⁵ Hooghe, Marc, and Dietlind Stolle. 2004. “Good Girls Go to the Polling Booth, Bad Boys Go Everywhere.” *Women & Politics* 26 (3–4): 1–23. https://doi.org/10.1300/J014v26n03_01; Yohalem, Nicole, and Shanetta Martin. 2007. “Building the Evidence Base for Youth Engagement: Reflections on Youth and Democracy.” *Journal of Community Psychology* 35 (6): 807–10. <https://doi.org/10.1002/jcop.20180>.

¹³⁶ Henn, Matt, and Nick Foard. 2014. “Social Differentiation in Young People’s Political Participation: The Impact of Social and Educational Factors on Youth Political Engagement in Britain.” *Journal of Youth Studies* 17 (3): 360–80. <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.830704>.

¹³⁷ Eckstein, Katharina, Peter Noack, and Burkhard Gniewosz. 2012. “Attitudes toward Political Engagement and Willingness to Participate in Politics: Trajectories throughout Adolescence.” *Journal of Adolescence, Political and Civic Engagement Development in Adolescence*, 35 (3): 485–95. <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2011.07.002>; Ahmad, Saeed. 2015. “Role of Socioeconomic Status and Political Participation in Construction of Apathy Among Youth.” *Journal of Human Behavior in the Social Environment* 25 (8): 801–9. <https://doi.org/10.1080/10911359.2015.1021065>; Quintelier, Ellen. 2009. “The Political Participation of Immigrant Youth in Belgium.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35 (6): 919–37. <https://doi.org/10.1080/13691830902957700>.

¹³⁸ Furlong, Andy, y Fred Cartmel. 2012. “Social Change and Political Engagement Among Young People: Generation and the 2009/2010 British

en la literatura, y la necesidad de comprender cómo se comprometen políticamente los jóvenes de diversas identidades, es esencial que se realicen más investigaciones interseccionales a fin de adecuar el programa de educación cívica de forma adecuada para que beneficie a todos los votantes jóvenes y futuros votantes de igual forma.

También se debe considerar si la educación cívica puede acortar la brecha de género entre los votantes jóvenes o si ahonda aún más las disparidades de género existentes en la participación política. Las investigaciones en Mali muestran que luego de participar en un curso de educación cívica, los hombres aumentaron de forma sensible su participación cívica, mientras que la participación bajó entre las mujeres.¹³⁹ Dado que la participación de las mujeres en el curso se consideraba como una desviación de la norma cultural, “las mujeres se autoimpusieron límites como una forma de compensación o respondieron a las barreras explícitas erigidas por los hombres en respuesta a los intentos de participar en actividades cívicas” una vez completado el curso.¹⁴⁰ Una evaluación de USAID de los programas de educación cívica en el 2002 también halló que “la educación cívica tiende a reforzar las disparidades de género en la política”.¹⁴¹ Si bien esta investigación se centra en las mujeres adultas, en los países con fuertes normas sociales que consideran que las mujeres no deben participar de la vida política, las iniciativas de educación cívica para jóvenes deben diseñarse de forma que desafíen e interrumpan estas normas.

IMPACTO EN LOS RESULTADOS ELECTORALES Y POLÍTICOS

El foco de los argumentos utilitarios en favor de bajar la edad para votar se centró hasta ahora en los potenciales beneficios de dicho cambio. La bajada en la edad para votar como medio para contrarrestar el declive en los índices de participación política formal e incrementar el rol de las escuelas para apoyar a los votantes jóvenes, son dos resultados óptimos presentados por los proponentes de la bajada en la edad para votar. Los que se oponen a bajar la edad para votar, sin embargo, pueden aceptar esos puntos, pero igual tener reservas significativas acerca de lo que puede significar la bajada de la edad para votar en cuanto a los resultados electorales y políticos. Uno de los argumentos principales de la oposición a la bajada en la edad para votar es que permitir que los ciudadanos más jóvenes voten puede llevar a resultados políticos y electorales dañinos para el bien de la sociedad. Estas preocupaciones alcanzan a consideraciones sobre derechos fundamentales; si una sociedad determina que, superado un umbral de edad dado, el voto ciudadano se convierte en un derecho fundamental, entonces dicho ciudadano tiene derecho a ejercer su voto según sus preferencias, libre de toda coacción. Sin embargo, desde una perspectiva utilitaria, hay algunas consideraciones que afectan el grado en que una mayor emancipación de los jóvenes posee el potencial para influenciar los resultados electorales y políticos del país.

El impacto de la ampliación del derecho a voto a los ciudadanos más jóvenes puede variar según las variables demográficas de la sociedad en la que se proponen dichos cambios. Por ejemplo, en Europa, donde la población está envejeciendo, los argumentos utilitarios en favor de bajar la edad para votar incluyen corregir la excesiva influencia de los votantes mayores cuyos intereses puede diferir significativamente de los de las personas jóvenes, y el posible daño

Election Survey.” *Parliamentary Affairs* 65 (1): 13–28. <https://doi.org/10.1093/pa/gsr045>.

¹³⁹ Gottlieb, Jessica. 2016. “Why Might Information Exacerbate the Gender Gap in Civic Participation? Evidence from Mali.” *World Development* 86 (octubre): 95–110. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.05.010>.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 104.

¹⁴¹ Morris, Sharon. 2002. “Approaches to Civic Education: Lessons Learned.” PN-ACP-331. Technical Publication Series. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Oficina de Democracia y Gobernanza. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACP331.pdf.

de emancipar a un pequeño número de nuevos votantes se considera menor que lo anterior. En países con grandes poblaciones juveniles en aumento, la emancipación de los jóvenes de 16 y 17 años representa un cambio más significativo respecto del tamaño del electorado, lo que magnifica toda incertidumbre sobre el impacto último de dicho cambio. Para poner esto en perspectiva, cuando Malta bajó la edad para votar a 16 años, 8500 nuevas personas estuvieron en condiciones de votar, aumentando el tamaño del electorado en un 1,9%. Por el contrario, si se añaden los jóvenes de 16 y 17 años a los padrones electorales de Uganda, se sumarían más de 2 millones de votantes, un aumento del 4,9%.¹⁴² Las diversas magnitudes en estos dos ejemplos muestran cómo la población de un país puede moldear las percepciones de los riesgos asociados con la bajada en la edad para votar. En un país donde un alto número de votantes jóvenes esperan a ser emancipados, los legisladores pueden percibir que el posible impacto en los resultados electorales y políticos es mayor.

Desde la perspectiva de las opciones políticas, algunos proponentes se centran en las formas en las que la ampliación del número de jóvenes votantes puede mejorar la viabilidad política de cuestiones con horizontes temporales más lejanos, que pueden preocupar menos a los votantes mayores tales como las cuestiones de medioambiente o la solvencia a largo plazo de los planes nacionales de pensiones o de seguridad social.¹⁴³ Sin embargo, un elemento de debate acerca de la capacidad de los jóvenes de 16 y 17 años para votar es si es más probable que la juventud vote a partidos políticos extremistas. La evidencia disponible muestra una fuerte variación entre países, y en algunos países efectivamente es más probable que los jóvenes apoyen a partidos políticamente extremos y de protesta.¹⁴⁴ En Austria, los investigadores hallaron evidencias de que los votantes jóvenes son los “que tienen más probabilidades de apoyar a partidos de protesta tales como los de la derecha radical”.¹⁴⁵ Si bien excede el alcance de este informe el juzgar las opciones de voto de los votantes jóvenes, la cuestión de la conexión entre votantes jóvenes y la opción electoral merece estudios adicionales, especialmente en contextos de declive en la filiación partidaria, volatilidad electoral y la relativamente novedosa viabilidad de los partidos extremistas en ambos extremos del espectro político.

Para los proponentes de bajar la edad para votar, no sería prudente ignorar las preocupaciones acerca de las opciones de voto de los jóvenes sin un análisis de buena fe. En el apoyo que el Consejo Europeo brinda a la bajada de la edad para votar a los 16 años, la única mención que hacen los autores del apoyo que los jóvenes brindan a las ideas políticas extremas es la siguiente: “Los sondeos en Austria y los Estados Unidos han mostrado que los jóvenes no suelen ser más proclives a sostener ideas o creencias extremas más que los demás grupos de votantes. Por lo tanto, no parece posible una perturbación del equilibrio de ideas políticas”.¹⁴⁶ La nota al pie de página que ofrecen para apoyar esta hipótesis, de hecho, afirma lo contrario (es el artículo de Wagner, Johann y Kritzinger citado anteriormente, que halló evidencia de que la juventud en Austria es más proclive a apoyar a partidos extremistas). Los factores de contexto que pueden volver a la juventud más proclive a apoyar partidos extremistas, y si esto es motivo o no para excluirlos de los padrones electorales, son preguntas abiertas que

¹⁴² Datos del Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/country/uganda>. Consultado el 19 de septiembre, 2018.

¹⁴³ Véase Tremmel, Jörg, Antony Mason, Petter Haakenstad Godli, e Igor Dimitrijoski, eds. 2015. *Youth Quotas and Other Efficient Forms of Youth Participation in Ageing Societies*. Springer International Publishing. [//www.springer.com/us/book/9783319134307](http://www.springer.com/us/book/9783319134307).

¹⁴⁴ Por ejemplo, Pilkington, Hilary. 2014. “Are Young People Receptive to Populist and Radical Right Political Agendas?” Presentado en *Turning Evidence into Policy: MYPLACE Policy Forum*, Bruselas, Bélgica, 20 de noviembre; Idriss, Cynthia Miller. 2018. “Youth and the Radical Right.” *The Oxford Handbook of the Radical Right*, abril. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274559.013.18>.

¹⁴⁵ Wagner, et. al. p. 381.

¹⁴⁶ Consejo Europeo, Resolución 387, Sección B, Párrafo 1:a(13).

son un espacio válido para el debate. Sin embargo, el hecho de que la evidencia sugiere que la juventud en algunos países es más proclive a apoyar a partidos y candidatos que promueven ideas extremas o antidemocráticas da impulso a la necesidad de una educación cívica que apoye la capacidad de los votantes jóvenes de realizar elecciones informadas acerca de sus preferencias políticas e incrementa su comprensión y conciencia acerca de las normas y prácticas democráticas.

Elecciones subnacionales: ¿Un campo de pruebas?

Las elecciones subnacionales son un campo de pruebas promisorio para la idea de bajar la edad para votar a los 16, y una oportunidad para implementar reformas educativas simultáneas diseñadas para apoyar la reforma.¹⁴⁷ En los países en los que los 18 años es la edad más común para abandonar el hogar paterno, el voto a los 16 en el contexto subnacional otorga los mismos beneficios de establecer el hábito de votar mientras se está viviendo en el hogar familiar y cursando el ciclo educativo obligatorio, mientras que también permite la posibilidad de estudiar dicho cambio. También minimiza los riesgos reales o aparentes asociados con las opciones electorales y el apoyo a partidos extremistas a nivel nacional.

La reforma para bajar la edad para votar únicamente en las elecciones subnacionales es un enfoque que ha sido adoptado por algunos países. En el caso de Estonia, por ejemplo, el parlamento nacional votó bajar la edad para el voto a 16 años en las elecciones locales de todo el país. En otros países, como Alemania, la decisión de bajar la edad del voto a 16 se hizo en ciertos estados. En los Estados Unidos, algunos municipios individuales decidieron bajar la edad para votar. La bajada en la edad para votar en elecciones subnacionales ofrece la oportunidad de observar el impacto de dicho cambio, así como una oportunidad para probar los cambios diseñados para apoyar a los votantes jóvenes en el programa educativo, al menos en contextos subnacionales donde las autoridades educativas asociadas poseen alguna autonomía sobre el programa educativo. Como argumentan Daniel Hart y James Youniss en su libro *Renewing Democracy in Young America [Renovando la democracia en la América Joven]*, “dado que el gobierno municipal está menos polarizado ideológicamente que la política nacional, las comunidades locales son excelentes contextos para desarrollar el conocimiento cívico y las disposiciones”.¹⁴⁸

En los contextos en los que es relevante, se pueden considerar diversos tipos de elecciones municipales para ampliar la emancipación. Los votantes de la ciudad de Berkeley, California, por ejemplo, aprobaron una medida para bajar la edad del voto a 16 específicamente para las elecciones de la junta escolar.¹⁴⁹ El otorgar un voto a la juventud en la elección de los organismos que los afectan directamente, tales como los organismos de gobierno escolar, junto con reformas en la educación cívica, pueden producir varios de los beneficios deseados por los proponentes al bajar la edad para votar, mientras que se minimizan aún más los riesgos.

Sin embargo, si la meta de aumentar la participación a votar de los jóvenes y su participación política está impulsando los intentos de reforma para bajar la edad del voto, la restricción del cambio a las elecciones locales puede producir un aumento menos pronunciado que en el caso de un cambio que incluya a las elecciones nacionales. La importancia política de una elección es

¹⁴⁷ La recomendación de considerar las elecciones subnacionales es consistente con la resolución del Consejo Europeo mencionada en la nota anterior.

¹⁴⁸ *Renewing Democracy in Young America*. 2017. Oxford, New York: Oxford University Press.

¹⁴⁹ “Measure Y1 Passes to Lower Voting Age for School Board Elections.” s.d. *Vote16usa.Org* (blog). Consultado el 19 de septiembre, 2018. <http://vote16usa.org/project/berkeley-ca/>.

a menudo el mayor factor que impulsa la participación a votar,¹⁵⁰ y los índices de participación de los jóvenes de 16 y 17 años en las elecciones subnacionales pueden no ser indicativos su nivel de participación en elecciones nacionales. Zeglovitz y Zandonella plantean como hipótesis que la discrepancia entre sus conclusiones (que indican que la bajada en la edad para votar incrementa el conocimiento político de los jóvenes de 16 y 17 años) y las conclusiones de Bergh en Noruega (que no halló ninguna mejora en el conocimiento político) puede producirse porque en Austria se emancipó a la juventud para todas las elecciones nacionales, que tienen más probabilidades de generar un mayor interés, mientras que en Noruega solo se ampliaron los derechos a voto en las elecciones municipales de menor relevancia política.¹⁵¹ Sin embargo, el caso de Brasil proporciona un contraejemplo: la fluctuación en la participación de los de 16 y 17 años ha alcanzado su pico en los años en los que las elecciones municipales tuvieron lugar. Según la analista de ciencias políticas Marcia Ribeiro Dias, puede que el mayor número de jóvenes dispuestos a votar en elecciones locales y municipales se deba en este caso al contexto inmediato y cotidiano de los adolescentes, mientras que las elecciones generales conllevan cuestiones políticas más amplias, y a menudo más complejas.¹⁵²

Al apoyar la reforma para bajar la edad para el voto en las elecciones subnacionales, los proponentes deben tener en cuenta que dicha reforma puede aumentar las probabilidades de que se acelere el movimiento de apoyo de la reforma a nivel nacional. Mark Franklin observa que, “si el caso de Austria es una referencia, el resultado [de bajar la edad del voto en las elecciones subnacionales] será una mayor presión política para bajar la edad del voto a nivel más amplio, más que un mayor estudio de sus consecuencias políticas”.¹⁵³ Se ha observado que esto es cierto en algunos casos, aunque la forma en la que los legisladores enmarcan la cuestión puede limitar la percepción de que la ampliación de la medida a nivel nacional es inevitable, tal como lo ilustra el ejemplo de Noruega. Al bajar la edad de voto a 16 en un grupo selecto de municipios, la exploración de la bajada en la edad para votar quedó públicamente enmarcada como un experimento para observar el impacto del cambio. Esto le permitió al gobierno encuadrar la finalización del período de prueba como la discontinuación de un experimento, en lugar de una quita de derechos.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Franklin, Mark N. 2005. “You Want to Vote Where Everybody Knows Your Name: Anonymity, Expressive Engagement, and Turnout Among Young Adults.” Presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas. Washington, DC. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?sessionid=D1F2392D90C4FDC524A5EF495F9FBBE7?doi=10.1.1.76.8640&rep=rep1&type=pdf>.

¹⁵¹ Zeglovits y Zandonella, 2013, p. 1090.

¹⁵² Lupion, Bruno. 2014. “Qual é o percentual de adolescentes de 16 e 17 anos com título de eleitor.” Nexo Jornal. 5 de octubre, 2014. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/07/07/Qual-%C3%A9-o-percentual-de-adolescentes-de-16-e-17-anos-com-t%C3%ADtulo-de-eleitor>.

¹⁵³ Franklin, Mark. Correspondencia por correo electrónico con Lisa Reppell. 13 de febrero, 2018.

¹⁵⁴ Pourramedani, Ali. 2017. “16-Year-Olds and 17-Year-Olds Can No Longer Vote.” *Norway Today*. 12 de mayo, 2017. <http://norwaytoday.info/news/16-years-old-and-17-years-old-no-vote/>.



Fuente: IFES

Baja en la edad para candidaturas

Los que apoyan la bajada en la edad para candidaturas sostienen que negar a los ciudadanos la posibilidad para postularse a un cargo hasta varios años después de haber alcanzado la edad de emancipación transmite que los votantes jóvenes no son considerados aún como ciudadanos con participación completa. Si bien no hay ningún argumento serio en contra de que los jóvenes de 16 y 17 se presenten para cargos electivos, las directrices internacionales indican que los 18 son la mejor norma o, como mínimo, la edad mínima no debe superar los 25.¹⁵⁵ Las edades para ser candidato han bajado en las últimas décadas, y el promedio mundial es hoy de 21,9 para las cámaras bajas en las legislaturas nacionales.¹⁵⁶ La gran mayoría de los países tienen edades mínimas de candidaturas de 18, 21 o 25 para las cámaras bajas del parlamento, divididos en forma relativamente equitativa entre las tres opciones.¹⁵⁷

La representación es un medio instrumental a través del cual se puede incorporar a la juventud a los debates políticos. Como argumentan los académicos Daniel Stockemer y Aksel Sunderström en sus análisis sobre la representación etaria en los parlamentos, la "magnitud de presencia [juvenil] en la legislatura determina el grado en el que [los jóvenes] pueden actuar como voceros de otras personas jóvenes. Es igual de importante el hecho de que los parlamentarios jóvenes pueden diferir de los parlamentarios mayores en cuestiones de agenda y la introducción de temas importantes para la juventud... La presencia de diputados jóvenes en las legislaturas puede reforzar las conexiones de representación de dichos grupos; puede fomentar actitudes positivas de los jóvenes hacia el gobierno y puede aumentar la sensibilidad del gobierno hacia las demandas de los grupos menos favorecidos".¹⁵⁸ Una mayor representación en los cuerpos electivos es uno de los mecanismos que sugieren los proponentes para comenzar a combatir el cinismo y la apatía de la juventud hacia los cuerpos electivos.

Existen señales prometedoras de que los países con edades más bajas para candidaturas tienen en efecto un número mayor de jóvenes en cargos electivos. El análisis de Stockemer y Sunderström sobre la composición de las legislaturas nacionales indica que "por cada año que se baja la edad para candidaturas, el porcentaje de diputados de 35 años o menos, o de 40 años

¹⁵⁵ "Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report." 2003. Opinión N° 190/2002. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

¹⁵⁶ Unión Inter-Parlamentaria, Base de datos PARLINE.

¹⁵⁷ Promedio calculado de edades para candidaturas en cámaras bajas de acuerdo con la base de datos Parline de la Unión Interparlamentaria.

¹⁵⁸ Stockemer y Sunderström, 2018, pp. 3

o menos aumenta en 1 punto porcentual o más”.¹⁵⁹ Este análisis controla el tipo de régimen, el grado de desarrollo, la corrupción, edad de la población y porcentaje de musulmanes en la población.¹⁶⁰ La Unión Interparlamentaria concluyó que “en los países que permiten a los menores de 21 años postularse para cargos, un 33,4% de los parlamentarios tienen menos de 45 años, contra 27,3% en los países con edad mínima para candidatos de 21 o más”.¹⁶¹ Ambos estudios demuestran una clara correlación entre la menor edad para candidaturas y la elección de parlamentarios más jóvenes. Si bien la correlación es clara, no es posible concluir a partir de estos dos estudios que la ampliación de edades para candidaturas *provoque* un incremento de la cantidad de jóvenes en cuerpos electivos. Es decir, puede ocurrir que los legisladores que deseen aumentar el compromiso político de los jóvenes logren que este resultado sea más probable bajando la edad para las candidaturas, pero puede que no ocurra.

La cuestión de la causa o correlación nos devuelve a la discusión sobre la ampliación de derechos por parte del proveedor o del de la demanda. Cuando existe la demanda para bajar la edad para candidaturas, los ejemplos muestran que puede ser un medio eficaz para lograr que se elija a más jóvenes. Un estudio en Turquía muestra que cuando los jóvenes demandan mayores derechos para candidaturas, también es más probable que aprovechen esos derechos. Una campaña de apoyo multifacética, comandada por múltiples organizaciones juveniles en Turquía, presionó a los legisladores para que bajen la edad para candidaturas de 30 a 25 en el 2006. Los legisladores respondieron rápidamente a la campaña. En las subsiguientes elecciones del 2011, esas mismas organizaciones de defensa presionaron exitosamente a los partidos políticos para que incluyan a candidatos más jóvenes en las listas de los partidos y que reduzcan la tarifa para registrarse que de otra forma puede obstaculizar la postulación de los candidatos jóvenes. Durante la campaña, la coalición de asociados mantuvo a las cuestiones juveniles en la agenda y elevó el perfil de los candidatos jóvenes, logrando la elección de varias personas con edades entre 25 y 30 años a la legislatura nacional.¹⁶² El éxito de este esfuerzo es digno de elogio, aunque es bueno recordar que un interlocutor en el parlamento turco señaló que los jóvenes nominados y elegidos a través de la lista del partido gobernante fueron seleccionados con base en su lealtad a las facciones dominantes del partido. Esta afirmación muestra cómo la elección de representantes jóvenes puede ser aprovechada por intereses políticos más allá de la representación de puntos de vista de la juventud en los cuerpos electivos, y los peligros de las representaciones simbólicas en cuerpos electivos.

En algunos contextos, la bajada en la edad para candidaturas se consiguió sin mucha fanfarria política. En Austria, la bajada de edad para postularse de 19 a 18 fue parte del mismo paquete de reformas electorales que bajó la edad para votar en el 2007.¹⁶³ Con base en el grado de cobertura y comentarios en ese momento, la bajada en la edad para candidaturas fue una movida políticamente menos sensacional que la bajada en la edad para votar. Esto se debe probablemente a que la edad para postularse se bajó en solo un año y los daños de dicho cambio se perciben como menores; incluso si los jóvenes pueden postularse a un cargo, aún deben conseguir los votos para ser elegidos o seleccionados por los líderes de los partidos políticos para ocupar sus bancas.

¹⁵⁹ Stockemer y Sunderström, 2018, pp. 20

¹⁶⁰ La determinación de estas variables de control es una extensión de las metodologías establecidas, utilizadas para evaluar la representación de las mujeres.

¹⁶¹ Unión Interparlamentaria, 2016, p. 16.

¹⁶² Este caso fue investigado y destacado en Lührmann, Anna. 2013. “Enhancing Youth Political Participation Throughout the Electoral Cycle: A Good Practice Guide.” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/ENG_UN-Youth_Guide-LR.pdf. pp. 40.

¹⁶³ Wirth, 2008.

Los cambios a la edad para candidaturas, sin embargo, pueden ser bastante polémicos. Las discusiones para eliminar los límites inferiores de edad pueden rápidamente convertirse en conversaciones para eliminar todos los límites etarios para elección de candidatos, incluyendo los límites superiores. Si bien la legitimidad de los límites etarios superiores es un fundamento válido para el debate, tanto en Uganda como en Kenia, el movimiento para cambiar las edades para candidaturas estaba unido a la elegibilidad de candidatos específicos (es decir, los proponentes del cambio deseaban manipular la ley para lograr los resultados políticos que ellos deseaban). A fines del 2017, el parlamento de Uganda votó enmendar la constitución a fin de eliminar el límite superior de edad para candidatos presidenciales, una maniobra que permitió al presidente Yoweri Museveni quien lleva largo tiempo en el cargo (y que de otro modo no hubiera podido presentarse en las siguientes elecciones) permanecer en el poder por tiempo indeterminado.¹⁶⁴ Si bien los interlocutores en Uganda advirtieron que existían sólidos argumentos a favor de reconsiderar los requisitos para las candidaturas, en especial la restricción sobre las personas menores de 35 años que deseen postularse para ciertos cargos a nivel de distrito, en definitiva las conversaciones para bajar las edades para candidaturas quedaron opacadas por el debate sobre la remoción del límite superior de edad para la presidencia. En Kenia, los interlocutores hicieron notar que el debate acerca de las restricciones etarias de los candidatos a mediados de los años dos mil fue en gran medida impulsado por los jóvenes que sintieron que se les denegaban derechos políticos. En ese momento, se debatió un límite superior para las candidaturas, pero finalmente no fue incluido en la constitución; si se añadía un límite superior en ese momento habría impedido al presidente a cargo presentarse a la siguiente elección. Sin embargo, la idea de introducir un límite etario superior fue resucitada nuevamente en el 2013 como táctica para impedir la candidatura de líder principal de la oposición en la siguiente elección presidencial.¹⁶⁵

El impacto de la bajada en la edad para candidaturas será informado por otros factores que influyen en la viabilidad electoral de los candidatos jóvenes, tales como financiamiento de la campaña y estructuras internas del partido, pero tal como muestra la evidencia de Stockemer i Sunderström y de la UIP, la presencia de candidatos con menor edad se asocia con una mayor elección de representantes jóvenes. Además, la bajada en la edad para las candidaturas posee pocos riesgos asociados. Quienes proponen la bajada de la edad para candidaturas deben tener en cuenta del contexto político en el que se produce este debate, y estar preparados para hacer campaña en un entorno en el que abrir la puerta para una reforma electoral puede abrir la puerta para otras revisiones de las leyes electorales, potencialmente menos democráticas.

¹⁶⁴ Goitom, Hanibal. 2017. "Uganda: Bill Eliminating Presidential Age Limit and Extending Parliamentary Term Passed." Global Legal Monitor, Librería del Congreso. 27 de diciembre, 2017. <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/uganda-bill-eliminating-presidential-age-limit-and-extending-parliamentary-term-passed/>.

¹⁶⁵ Mathenge, Oliver. 2013. "Jubilee Plan to Block Raila in 2017." *The Star*, Kenia. 16 de agosto, 2013. http://www.the-star.co.ke/news/2013/08/16/jubilee-plan-to-block-raila-in-2017_c817741.

Conclusiones y recomendaciones

El debate sobre la bajada en la edad para candidaturas es un debate que puede efectuarse en las democracias consolidadas y en desarrollo, y la necesidad de evaluar dicha reforma es igualmente importante en ambas.

CONCLUSIÓN CLAVE

Demostrar que una edad para el voto de 16 puede incrementar la participación de votantes jóvenes, por ejemplo, es altamente relevante en los países donde la bajada participación de votantes jóvenes es una preocupación, donde el voto no es obligatorio a los 18 y donde los 18 años es una edad habitual para finalizar los estudios obligatorios y/o dejar el hogar paterno. La conexión entre una menor edad para votar y un extendido crecimiento en la comprensión de la ciudadanía y de la democracia por parte de los votantes jóvenes depende de la capacidad de las iniciativas de educación cívica y de las escuelas para inculcar estos valores junto con el acto de votar.

Los argumentos desde una perspectiva de derechos a favor de dicha reforma pueden compartir muchos elementos clave, por ejemplo, la opinión de que los ciudadanos jóvenes poseen la capacidad y el derecho de moldear las instituciones elegidas que gobiernan sus vidas. La aplicabilidad de distintos argumentos utilitarios en favor de la bajada en la edad para votar, sin embargo, puede variar notablemente y debe ser evaluada en cada contexto nacional. Un adecuado apoyo a la emancipación de los votantes jóvenes mediante iniciativas educativas puede resultar más o menos realista en diferentes contextos nacionales, y puede necesitar de diversos grados de apoyo internacional para lograrlo. Por último, las preocupaciones relacionadas con el impacto de una mayor emancipación juvenil sobre los resultados electorales y políticos deben ser enfrentadas de buena fe. Esto puede hacerse invirtiendo en investigaciones adicionales para comprender la relación entre los votantes jóvenes y sus elecciones electorales, especialmente cómo pueden verse afectados en particular por los aspectos del panorama político, incluyendo un declive en la afiliación partidaria, volatilidad electoral y la relativamente novedosa viabilidad de los partidos de extrema derecha y extrema izquierda.

En lo que respecta a las edades para candidaturas, la correlación con una mayor cantidad de jóvenes elegidos para cargos es empíricamente demostrable, y los riesgos aparentes de dicha reforma son menos pronunciados.

CONCLUSIÓN CLAVE

Los movimientos para bajar la edad para candidaturas tendrán su máximo impacto si los jóvenes participan en la campaña por la ampliación de este derecho. La ampliación de los derechos para votar o ser candidato a edades menores, impulsada por el centro político, tiene menos probabilidades de producir los resultados positivos en compromiso de la juventud que espera lograr.



Fuente: IRI



Recomendaciones para donantes

1. Mientras apoyan el desarrollo o la reforma del marco legal, **los donantes deben fomentar una revisión de las edades para votar y para postularse como candidato.** En los países con edades para votar mayores a 18, los donantes deben apoyar la bajada de la edad a 18 en línea con las normas internacionales. En los países donde existe una iniciativa local para bajar la edad para votar por debajo de los 18, los donantes deben resaltar ejemplos comparativos para informar sobre los esfuerzos de reforma del marco legal, incluyendo la bajada de la edad para votar únicamente en elecciones subnacionales. También deben resaltar el valor de realizar simultáneamente reformas educativas que apoyen movimientos para bajar la edad para votar. Los donantes deben apoyar iniciativas y diálogos centrados en alinear las edades para las candidaturas de forma más cercana con la edad para votar, especialmente en elecciones subnacionales.
2. **Los donantes deben invertir en estudios rigurosos, basados en datos que midan múltiples aspectos de la participación política juvenil a lo largo del tiempo, a fin de evaluar el impacto y las consecuencias de las iniciativas diseñadas para aumentar la participación de la juventud.** La utilidad de realizar cambios en las edades para votar y para candidaturas puede no resultar evidente a corto e inclusive a mediano plazo, y es por esto por lo que los datos que permitan estudios comparativos a lo largo del tiempo son importantes. Resulta esencial obtener datos antes de poner en marcha la reforma para poder observar los efectos de esta. Los donantes deben fomentar la recolección de datos desagregados en múltiples dimensiones para poder analizar la experiencia de los jóvenes con diferentes identidades y orígenes.



Recomendaciones para los implementadores

1. **Apoyar los esfuerzos en educación cívica diseñados para crear votantes informados, que estén adaptados específicamente a contextos en los que los votantes jóvenes fueron emancipados recientemente.** Desarrollar programas específicos para el contexto que apoyen la capacidad de los votantes jóvenes para realizar elecciones informadas acerca de sus preferencias políticas y aumentar su concientización y comprensión de las normas y prácticas democráticas. Véase el inserto en página 62 con ejemplos específicos. Los programas deben estar diseñados para reducir las discrepancias en la participación entre mujeres y hombres jóvenes, así como otras identidades marginales transversales.
2. **Si los esfuerzos de programación de gobernanza y democracia subnacional o de descentralización incluyen una revisión de los marcos legales electorales a nivel local o municipal, se debe apoyar o inicial debates sobre las edades para votar y para candidaturas en los cuerpos electivos subnacionales.** Se pueden compartir ejemplos en los que se implementó exitosamente la bajada en la edad para votar o para candidaturas en contextos electorales subnacionales.



Recomendaciones para socios locales

1. **Consultar con un variado espectro de jóvenes y grupos juveniles acerca del atractivo de la bajada en la edad para votar; contactar con voceros de la juventud y redes sociales a fin de llevar a la comunidad los esfuerzos para comunicar la naturaleza e implicancias de bajar las edades para votar y para candidaturas.** Si el movimiento para bajar las edades para votar y para candidaturas emana principalmente de las élites políticas porque desean aumentar la participación juvenil, el esfuerzo debe ampliarse para asegurarse de que los jóvenes lideran los esfuerzos para poner en marcha la reforma y de que están en posición de aprovechar toda ampliación de derechos ganada.
2. **Asegurarse de que exista un interés por la inversión simultánea en educación cívica antes de presionar por bajar la edad para votar por debajo de los 18, o unir el requisito de inversión en educación cívica a cualquier propuesta de bajar la edad del voto a 16.** Además de esto, los legisladores y educadores deben coordinarse entre sí para comprender la capacidad y recursos disponibles para que las escuelas públicas brinden apoyo a los jóvenes votantes recientemente emancipados.
3. **En el caso de posiciones electas a nivel nacional o subnacional, alinear la edad para candidaturas con los estándares regionales e internacionales, especialmente si existe una demanda de base para ello.** Considerar alinear la edad para candidaturas con la edad para votar/edad en que se alcanza legalmente la adultez.

EDUCACIÓN CÍVICA PARA APOYAR EL VOTO A PARTIR DE LOS 16

Si bien una revisión profunda de la educación cívica escapa al alcance de este informe, es importante considerar algunos aspectos de la educación cívica específicos de los esfuerzos para apoyar a los jóvenes emancipados de 16 y 17 años.

Antes de la aprobación de las reformas, realizar una evaluación de la comprensión y compromiso que tienen los profesores con el programa de cultura política.

Los resultados de encuestas a profesores en Escocia, realizados en la época en que la edad para votar se bajó a los 16 años para el Referendo sobre la Independencia de Escocia en el 2014, revelaron que si bien la cultura política ya formaba parte de las directrices nacionales de educación, los profesores no poseían un conocimiento claro de lo que implicaba la educación sobre cultura política y la veían como algo menos esencial que otros aspectos de la educación cívica tales como la responsabilidad social y la participación en la comunidad.

Elaborar guías educativas para las escuelas que traten explícitamente el papel que desempeña la educación cívica dentro de la preparación de los jóvenes de 16 y 17 para que voten, y aclarar las expectativas de los profesores, de forma que se eliminen las ambigüedades acerca de la capacidad de los profesores para tratar temas políticamente sensibles.

Los profesores temen ser castigados por llevar una visión sesgada a la clase, pero la construcción de una cultura política necesita de un compromiso con temas polarizadores.

Proporcionar materiales de enseñanza especialmente adaptados y planes de lecciones para todos los profesores.

Por ejemplo, Zentrum Polis, una institución educativa financiada por el gobierno federal, asociada con el Ministerio Federal de Educación, Ciencia e Investigación de Austria, desarrolla y produce material de apoyo disponible por internet.¹⁶⁶

Añadir recursos a los presupuestos escolares para apoyar proyectos que pongan a los estudiantes en contacto con las instituciones comunitarias fuera de la escuela.

Un aspecto de la “Iniciativa Democrática” de Austria fue el de asignar fondos para apoyar proyectos escolares innovadores que fomenten el “aprender y vivir en democracia”, tales como “establecer un parlamento estudiantil; reuniones con políticos, sobrevivientes del holocausto, personas que buscan asilo o representantes de diversas religiones; proyectos que se centren en el diálogo intercultural o en la igualdad de oportunidades”.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Página web de Zentrum Polis. <https://www.politik-lernen.at/site/home>

¹⁶⁷ Haupt y Turek, s.d. pp. 6.

Considerar la introducción de cursos tempranos, con actividades interdisciplinarias, de educación cívica para preparar a los ciudadanos jóvenes para votar.

En Austria, las reformas como parte de la “Iniciativa Democrática” que apareció a continuación de la bajada de la edad para votar a los 16 años fueron diseñadas para que tengan efecto para los jóvenes de 13 y 15 años, permitiendo que los esfuerzos educativos alcancen a más estudiantes antes de que estos se dividan en diversas especializaciones, incluyendo la escuela vocacional. Este diseño pretende minimizar el acceso desigual a la educación cívica que podría tener lugar si comenzara una vez que los estudiantes ya se hubieran separado en distintas orientaciones educativas.¹⁶⁸

Austria emplea un enfoque interdisciplinario, y Escocia posee una clase exclusiva. En Austria se determinó que formar una clase separada implicaría quitarles tiempo a otras materias, por lo que se decidió hacer módulos sobre ciudadanía más explícitos y obligatorios como parte de los cursos de Educación Cívica e Historia.¹⁶⁹

Consultar con los jóvenes el diseño de actividades y programas y tener en cuenta que los jóvenes no son un grupo homogéneo.

Los resultados de encuestas de los estudiantes y educadores en Escocia indican que la percepción de los adultos acerca de los intereses de los jóvenes por los temas políticos no era precisa.¹⁷⁰ El diseño de materiales que fomenten la participación implica solicitar el aporte de la juventud para comprender cómo encontrarse en el lugar en el que están. Al diseñar actividades y programas, los educadores también deben considerar el hecho de que los jóvenes no son un grupo homogéneo. Las demás identidades de los jóvenes, incluyendo género, etnia, religión, condición socioeconómica, sexualidad y demás factores, implica que poseen experiencias únicas, y sus necesidades en relación con la educación cívica y la cultura política pueden no ser iguales. Los programas deben estar diseñados para tener en cuenta estas diferencias y garantizar que todos los tipos de jóvenes tengan un acceso equivalente a la educación cívica.

Considerar hacer que el acto de registrarse para votar o el de ir a votar sean una actividad en clase, o proporcionar transporte opcional desde la escuela hasta los lugares de votación. En las localidades en las que los comicios tienen lugar durante las horas de clase, brindarles permisos para ausentarse de la escuela e ir a votar.

Fomentar la cultura política como principio central de la educación cívica.

La educación en cultura política debe basarse en estándares internacionales y normas de derechos humanos; dar espacio para que los alumnos se formen sus propios puntos de vista sobre lo que es correcto y bueno, y dar espacio para desacuerdos razonables; incluir una discusión moderada y basada en hechos sobre temas polémicos; ayudar a los estudiantes que votan a identificar sus preferencias políticas, y ubicar su propia ideología dentro de un

¹⁶⁸ Ibid, pp. 2.

¹⁶⁹ De Coster y Sigalis, 2018, pp.69.

¹⁷⁰ Hill, et al. 2017, pp. 60.

espectro político;¹⁷¹ utilizar el voto como “un vehículo para enseñar... a los jóvenes para que se decidan, sean conscientes acerca de los sesgos y manipulaciones políticas y para que puedan darse cuenta cuando un argumento político o de otro tipo es una distorsión de la verdad”;¹⁷² y considerar activamente cómo los aspectos del programa pueden tener en cuenta y solucionar las desigualdades en el acceso debido al género, clase socioeconómica, discapacidades u otros grupos de identidad marginados.

Los esfuerzos de la educación cívica austríaca tienen como objetivo principal “vencer los prejuicios, estereotipos, el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, así como también el sexismo y la homofobia”.¹⁷³ También se considera a las diversas experiencias en clase de estudiantes en colegios secundarios vocacionales y académicos, lo que dio como resultado la decisión de tener una clase de educación cívica exclusiva para los estudiantes en colegios vocacionales, que pasan menos tiempo en clase lo que dificulta la implementación del enfoque interdisciplinario.

¹⁷¹ Estudios en Austria y Croacia, por ejemplo, indican que los votantes jóvenes son especialmente malos en este punto. Véase Wagner et al., 2012, pp. 376; e Ilišin, Vlasta, Dejana Bouillet, Anja Gvozdanović, y Dunja Potočnik. 2013. *Mladi u Vremenu Krize: Prvo Istraživanje IDIZ-a i Zaklade Friedrich Ebert o Mladima (La juventud en tiempos de crisis: primera encuesta juvenil IDIZ-Friedrich-Ebert-Stiftung)*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja. <http://www.idi.hr/izdavastvo/knjige-i-studije/posebna-izdanja/>. pp.117.

¹⁷² Hill et al., 2016, pp. 61.

¹⁷³ Haupt y Turek, s.d. pp. 4.



Fuente: IFES

CAPÍTULO 4

CUPOS JUVENILES

Autor:

Lisa Reppell, Fundación Internacional de Sistemas Electorales.

Amy Calfas, Finian Brecher, Gina Chrillo y Ashley Law contribuyeron con la investigación de este capítulo. El apoyo editorial fue proporcionado por Erica Shein. Un agradecimiento especial a los equipos de país de IFES en Egipto, Kenia, Kirguistán y Sri Lanka por sus contribuciones de expertos. La autora también agradece a los equipos nacionales de NDI e IRI Uganda, así como a Elone Natumanya del Foro Parlamentario de Asuntos de la Juventud de Uganda por su apoyo durante la investigación de campo para este proyecto

CUPOS JUVENILES

Definición

Las cuotas de los jóvenes pueden utilizarse para aumentar el número de jóvenes elegidos para las legislaturas nacionales y/o organismos subnacionales. Los tres tipos de cuotas juveniles utilizadas en diferentes países son:

Cupos de bancas reservados

Cupos de candidatos legislados

Cupos en los partidos políticos



Fuente: IFES

Funciones clave

Las razones para adoptar cuotas juveniles difieren entre los países e incluyen:

- Aumento de la representación juvenil en los cuerpos elegidos.
- Apelar a los jóvenes votantes como estrategia política.
- Creando sistemas electorales que ayuden a mitigar el conflicto.

Resultados clave

- Las cuotas reflexivas y exigibles aumentan el número de jóvenes elegidos. Sin embargo, las cuotas juveniles menos exitosas muestran que la efectividad depende en gran medida del diseño.
- Las cuotas que reconocen la superposición de identidades marginadas, como las cuotas de género y las cuotas de los jóvenes, pueden trabajar para reforzarse mutuamente de manera positiva.
- Si bien una cuota bien diseñada puede aumentar la representación descriptiva de los jóvenes, las ganancias más amplias dependen de los esfuerzos concertados y concurrentes para empoderar a los jóvenes a ser voces representativas en los órganos elegidos.

Recomendaciones clave

- Si adopta una cuota juvenil, diseñe una medida compatible con el sistema electoral más amplio que probablemente incremente el número de jóvenes candidatos que compiten y ganan las elecciones.
- Aborde las barreras reconocidas para la participación juvenil que impiden que los jóvenes candidatos de diferentes orígenes compitan a través de cuotas juveniles y aseguran que las cuotas reconocen a los jóvenes como una identidad transversal.
- Considere la posibilidad de promover cuotas juveniles subnacionales, idealmente combinadas con una inversión de capacidad específica en candidatos jóvenes y legisladores a nivel local.

Puntos clave de datos



21+ países

tienen cupos juveniles.



5: Uganda reserva 5 escaños en el parlamento para jóvenes elegidos a través del consejo nacional de jóvenes.



20: Perú tiene un cupo de jóvenes del 20 por ciento para las elecciones subnacionales.

Introducción

Los cupos juveniles surgieron en medio de la serie de cambios legales y políticos adoptados alrededor del mundo para intentar aumentar la representación de la juventud en los cuerpos electivos y fomentar una mayor participación política de los jóvenes. Este capítulo intenta cubrir un vacío en la comprensión actual de los cupos juveniles, sumando al conocimiento existente sobre su diseño, implementación e interacción con otros aspectos de los marcos electorales. También evalúa la eficacia de los cupos juveniles para incrementar la representación juvenil en cuerpos electivos.

No existe un patrón geográfico identificable en la tendencia de los países que han adoptado cuotas juveniles, que parecen haber surgido orgánicamente en una serie de diversos países tanto en democracias desarrolladas como emergentes. Si bien el incremento de voces juveniles en los cuerpos electivos es la motivación más aparente para la adopción de los cupos juveniles, el motivo para la adopción de los cupos en algunos lugares incluyó el deseo político de atraer a jóvenes votantes o, en algunos países, como medio para mitigar la violencia.

Más allá del motivo para crear un cupo juvenil, la medida, en su nivel más fundamental, intenta incrementar el número de jóvenes que ocupan bancas en los cuerpos electivos. De los aproximadamente 45.000 miembros del parlamento (MP) del mundo, el 1,9% tienen menos de 30 años, el 14,2% tienen menos de 40, y el 26% tienen menos de 45; un ligero aumento en los mismos segmentos desde el 2014.¹⁷⁴ La falta de representación juvenil, cuando se combina con bajos índices de participación política convencional, se refuerzan entre sí para engendrar poblaciones de jóvenes que quedan progresivamente más alienadas de los partidos políticos e instituciones. A su vez, los actores políticos no tratan los intereses de la juventud, porque los jóvenes no participan como votantes, ni están representados en cargos electorales.¹⁷⁵ Un camino para la interrupción de este ciclo es, entonces, la introducción de más jóvenes en cargos políticos.

Además, para mejorar la condición política de los grupos marginados, estos necesitan miembros *representativos* en cargos electivos; si un cupo solo produce a funcionarios jóvenes electos que están en deuda con los jefes del partido y no representan los intereses más amplios de la juventud, entonces el cupo pierde rápidamente sentido. Una representación descriptiva de la juventud (más jóvenes elegidos) es una medición distinta de cuán empoderados están los jóvenes como líderes. De todas formas, aumentar la representación descriptiva de la juventud es una condición necesaria para aumentar las voces juveniles en los cuerpos electivos, y los cupos son un posible camino para lograr ese fin.¹⁷⁶

La investigación existente sobre cupos juveniles es muy limitada. La información accesible acerca de la estructura, implementación e impacto de los cupos juveniles es difícil de obtener en muchos países que tienen cupos, y no hay una base de datos abarcadora de los países que los utilizan. Los informes de la UIP sobre *Participación de los jóvenes en los parlamentos nacionales* del 2014 y 2016 abrió un nuevo camino en el tema de cupos juveniles, con información de base sobre los cupos juveniles de 15 países. Esta información fue obtenida a través de encuestas que se distribuyeron a los parlamentos nacionales, pero no contenían preguntas detalladas acerca de las disposiciones de los cupos juveniles. Algunos de los que respondieron las encuestas que

¹⁷⁴ "Youth Participation in National Parliaments." 2016. Unión Interparlamentaria. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments>. pp. 6.

¹⁷⁵ Véase el Capítulo Uno de este informe. p. 6.

¹⁷⁶ Para más debates sobre por qué es importante la representación de los jóvenes, véase el Capítulo Tres de este informe, página 37.

informaban la presencia de un cupo juvenil en su país solo proveyeron una afirmación de que dicho mecanismo estaba presente en alguna de sus formas. La información sobre el tema de los cupos juveniles es limitada debido a que algunas de estas respuestas afirmativas no pueden ser verificadas fácilmente a través de fuentes primarias o secundarias. Probablemente los cupos juveniles son más frecuentes de lo que se supone en general, ya que este estudio halló 21 países con algún tipo de cupo juvenil, y probablemente haya más países con cupos juveniles voluntarios por partido y/o cupos a nivel local que no han sido identificados aquí.

La limitada literatura académica acerca del tema de los cupos juveniles se centra principalmente en la exploración filosófica de la idea de justicia intergeneracional en *sociedades que envejecen*, es decir, una exploración hipotética del posible impacto de los cupos juveniles en las democracias desarrolladas.¹⁷⁷ Sin embargo, los cupos juveniles más significativos numéricamente e innovadores existen en países fuera del norte desarrollado, y este surgimiento orgánico de cupos juveniles que no emula a las democracias consolidadas puede ser un factor que explique por qué no han sido estudiados en profundidad.

Metodología

Luego de una profunda revisión de la literatura existente sobre cupos juveniles, este informe identifico un grupo inicial de países para un análisis más profundo. El trabajo académico inicial incluyó una revisión de los marcos legales electorales y una consulta de fuentes secundarias, cuando estaban disponibles, aunque dichas fuentes eran limitadas. Los interlocutores en Kirguistán, Kenia y las Filipinas brindaron su perspectiva sobre la experiencia de esos países con los cupos juveniles, y se hizo una revisión de la literatura en idioma español para obtener una mejor comprensión del cupo juvenil del Perú. El monitoreo de fuentes de noticias a lo largo de nueve meses permitió añadir a varios cupos etarios previamente no identificados (internacionalmente).¹⁷⁸ Dado que Uganda posee una de las experiencias más longevas, con cupos juveniles con bancas reservadas a nivel nacional y subnacional, este informe realizó investigaciones de campo en Kampala para comprender mejor la evolución y utilidad de la medida para promover una representación sustantiva de la juventud. Se obtuvo información de más de 40 interlocutores del gobierno, concejo nacional de la juventud, partidos políticos y de la sociedad civil mediante entrevistas individuales y grupales semiestructuradas. También se realizaron entrevistas en persona con la comisión electoral de Sri Lanka y con defensores de la juventud de Sri Lanka para obtener una perspectiva sobre la experiencia del país con su cupo juvenil.

Dado que existe poca información básica acerca de la naturaleza de los cupos juveniles existentes, este capítulo comienza con un panorama global de dónde y de qué forma existen dichas medidas. El grado de detalle descriptivo incluido es deliberado; esta información no está disponible en otras fuentes, y una breve sinopsis puede resultar engañosa. La información descriptiva de este tipo no fue agregada en otras fuentes y puede brindar una base para donantes, implementadores y socios locales, a fin de que puedan comprender cómo son los ejemplos existentes. Luego, el capítulo pasa a un análisis de la eficacia e implicancias de los diversos modelos de cupos, observando el éxito de los cupos juveniles para incrementar el número de jóvenes elegidos para cargos, consideraciones para el diseño de un cupo inclusivo

¹⁷⁷ Véase Tremmel, Jörg, Antony Mason, Petter Haakenstad Godli, e Igor Dimitrijoski, eds. 2015. *Youth Quotas and Other Efficient Forms of Youth Participation in Ageing Societies*. Springer International Publishing. [//www.springer.com/us/book/9783319134307](http://www.springer.com/us/book/9783319134307); y Jahan, Fatema Rouson. s.d. "'Youth Quotas and Youth-i-Zation' or 'Youth Leadership and Youth Movement'? A Response to Age Demographics." No publicado. https://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2014/06/jahan_02.pdf.

¹⁷⁸ Este monitoreo se limitó a las fuentes de noticias en idioma inglés.



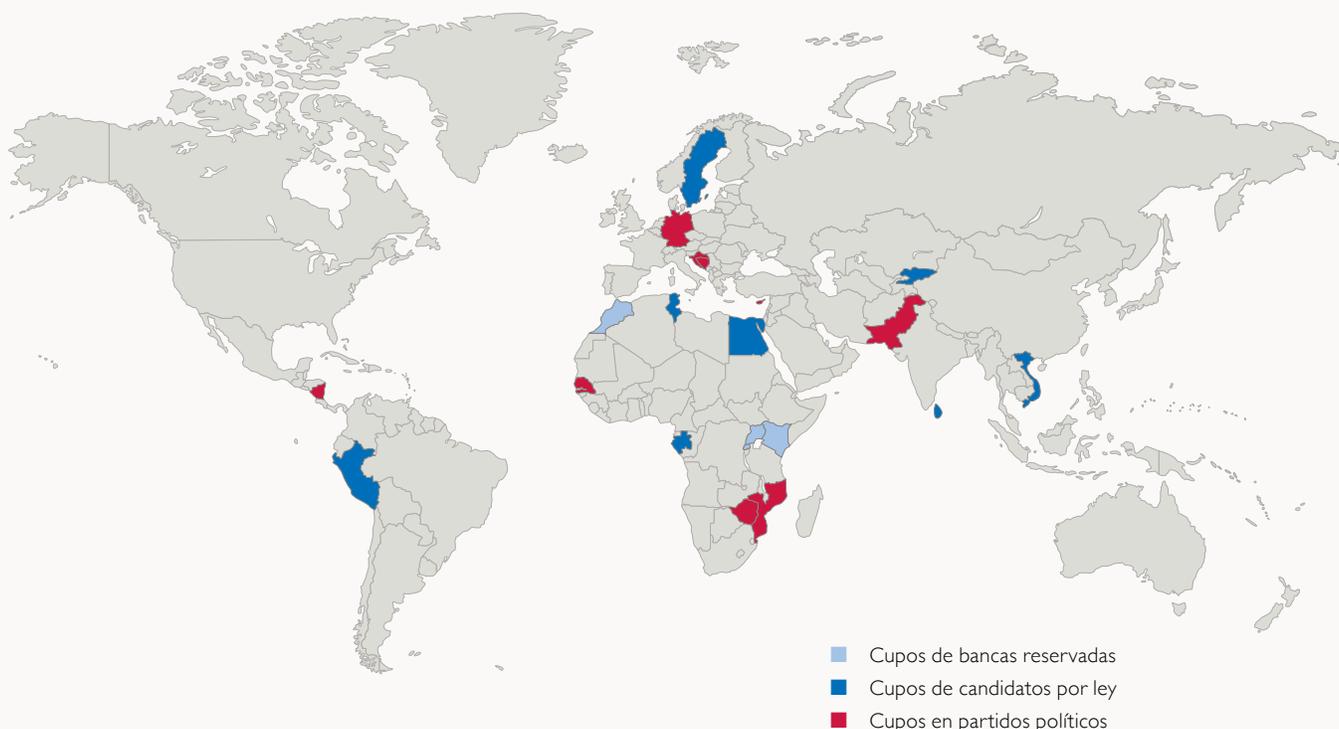
Fuente: NDI

y los diversos motivos para adoptar un cupo juvenil. A continuación, el capítulo explora si una mayor representación de la juventud en los cuerpos electivos produce mejores resultados políticos para la juventud. Un estudio de la experiencia en Uganda ofrece una exploración, con mayor profundidad, de estas diversas consideraciones en la práctica, incluyendo un reconocimiento del impacto de un entorno propicio para la candidatura y elección de los jóvenes. El capítulo cierra con recomendaciones y consideraciones para actores locales e internacionales.

Panorama global: cupos juveniles

Los cupos juveniles pueden utilizarse en tanto en legislaturas nacionales como en cámaras subnacionales. El umbral de edad para los cupos juveniles varía de país a país, siendo entre 30 y 35 los techos más comunes, aunque Marruecos establece como límite de edad para las bancas reservadas los 40 años y la Agrupación Democrática de Chipre fija su límite de edad para su cupo partidario a los 45. Si bien las definiciones de juventud difieren de país a país, los cupos con un umbral etario de 40 o 45 años poco pueden hacer para elevar las voces que no han sido aún escuchadas. El Partido Verde alemán tiene un enfoque distinto; en lugar de establecer un umbral de edad, en varios estatutos del partido a nivel de estados se ha adoptado un “cupos para nuevos candidatos” con el objetivo de fomentar la elección de candidatos más jóvenes limitando las ventajas del cargo que pueden mantener a los jóvenes fuera de los organismos electivos. Esta regla dice que uno de cada tres lugares consecutivos en la lista del partido debe ser cubierto por un candidato que no haya servido en el parlamento estatal, federal o europeo, con el objetivo principal de aumentar la representación de los jóvenes.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Reiser, Marion. 2014. “The Universe of Group Representation in Germany: Analysing Formal and Informal Party Rules and Quotas in the Process of Candidate Selection.” *International Political Science Review* 35 (1): 55–66. <https://doi.org/10.1177/0192512113507732>, pp. 59.



Si bien los cupos juveniles han estado vigentes en un número limitado de países durante varias décadas, han aparecido nuevos cupos juveniles de una forma u otra en más de media docena de países durante los últimos 10 años. Es posible que al haberse en mayor medida adoptado cupos por género en los cuerpos legislativos alrededor del mundo, el uso de cupos para incluir a otros grupos históricamente excluidos se haya convertido en un enfoque político progresivamente más viable. Las recomendaciones que alientan considerar y adoptar cupos juveniles han surgido en varias publicaciones juveniles de alto perfil en los últimos años.¹⁸⁰

Definiciones

Al igual que con los cupos por género, los cupos juveniles son principalmente de tres formas:

Cupos de bancas reservadas – donde se designa un número específico de bancas para representantes por debajo de cierto umbral de edad, por lo general elegidos mediante reglas electorales especiales adoptadas a fin de cubrir esas bancas.

Ejemplos: Kenia, Marruecos, Ruanda, Uganda

¹⁸⁰ "Youth Participation in National Parliaments." 2014. Unión Interparlamentaria; "Youth Participation in National Parliaments, 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2017. Youth Participation in Electoral Processes — Handbook for Electoral Management Bodies. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/youth-participation-in-electoral-processes-a-handbook-for-embs.html>; Lührmann, Anna. 2013. "Enhancing Youth Political Participation Throughout the Electoral Cycle: A Good Practice Guide." Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/ENG_UN-Youth_Guide-LR.pdf.

Cupos de candidatos por ley – cupos legalmente obligatorios para la cantidad de personas menores a cierta edad deben ser candidatos por cada partido. El total puede ser un número mínimo o un porcentaje, sin referencia a un orden en la lista, o puede especificarse el orden de los candidatos jóvenes dentro de la lista.

Ejemplos: Egipto, Gabón, Kirguistán, Perú, Sri Lanka, Túnez, Vietnam **

Cupos por partido político – cupos voluntarios adoptados por partidos políticos individuales, ya sea de manera informal o adoptados de forma oficial en los estatutos del partido, que obligan al partido a colocar a cierto número de candidatos jóvenes en sus listas de candidatos o compitiendo en electorados. Estas reglas partidarias pueden especificar o no requisitos para el orden de las listas.

Ejemplos: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Chipre, Alemania, Mozambique, Nicaragua, Pakistán, Senegal, Suecia, Zimbabue*

*Según sus propias afirmaciones. No verificado.

Cupos de bancas reservadas

Uganda, Ruanda, Kenia y Marruecos poseen cupos de bancas reservadas para jóvenes, pero cada uno utiliza un mecanismo diferente. En Uganda, se eligen cinco bancas mediante la estructura del Consejo Nacional para la Juventud; cuatro bancas representan a los distritos regionales y una es una banca para todo el país que debe ser ocupada por una mujer joven.¹⁸¹ En Ruanda, el Consejo Nacional para la Juventud también se utiliza como medio para identificar y elegir a representantes jóvenes para cubrir dos bancas reservadas en la Cámara de Diputados.¹⁸² La constitución de Kenia del 2010 creó 12 bancas en la cámara bajada de representantes para una serie de grupos marginados, incluyendo a jóvenes, personas con discapacidades y obreros, y las listas de postulantes alternan entre candidatos masculinos y femeninos. Los candidatos a cubrir esas bancas son nominados por los partidos políticos, y la naturaleza multigrupo del cupo significa que no hay un mínimo de bancas garantizadas para los jóvenes.¹⁸³ Además, existen dos bancas reservadas en el Senado de Kenia, una para un hombre y otra para una mujer, y cuatro bancas para los jóvenes en cada una de las asambleas de condado.¹⁸⁴ Marruecos incrementó el número de bancas en su Cámara de Representantes en el 2011 para crear bancas reservadas para mujeres y jóvenes; 30 bancas están reservadas para hombres menores de 40 años.¹⁸⁵

Los factores para considerar en el diseño de un cupo de bancas reservadas incluyen el número de bancas reservadas, que puede tener en cuenta el tamaño total del cuerpo legislativo, el número proporcional de bancas reservadas por cupos de otros grupos de interés o subrepresentados, y el tamaño y naturaleza del electorado que las bancas juveniles intentan representar. Otro factor para considerar es el umbral de edad para designar las bancas para jóvenes y si el candidato debe ser menor de esa edad al momento de asumir el cargo o al momento de la elección. Además, si las bancas tienen en consideración las identidades intersectoriales de los jóvenes, en especial cómo se integran las consideraciones de género en las bancas reservadas, es una cuestión importante. Si hay un cupo de bancas reservadas, se recomienda especialmente implementar medidas que garanticen que las bancas estén disponibles para hombres y mujeres jóvenes.

¹⁸¹ La experiencia de Uganda con cupos juveniles se explora con más profundidad en un caso de estudio en la p. 113–115.

¹⁸² Constitución de la República de Ruanda, 2003, Artículo 75.

¹⁸³ Constitución de Kenia, Artículo 97 secc. 1(c).

¹⁸⁴ Constitución de Kenia, Artículo 98 secc. 1(c).

¹⁸⁵ Ley Orgánica de Marruecos I-11-165, 14 de octubre de 2011, Artículo 23.

Cupos de candidatos por ley

Kirguistán, Túnez y Egipto son ejemplos de países con cupos de candidatos juveniles por ley a nivel nacional. En el 2010 la ley electoral kirguís fue modificada para que los partidos estén obligados a que un 15% de sus listas de candidatos esté compuesto por personas menores a 35 años, con el requisito de que se debe incluir a 5 candidatos jóvenes dentro de los primeros 65 candidatos de la lista de cada partido.¹⁸⁶ La Comisión Electoral Central kirguís tiene poder para rechazar las listas que no cumplan esta normativa.¹⁸⁷ Túnez también especifica un orden de lista en su cupo de candidatos por ley, obligando que uno de los primeros cuatro candidatos de cada partido para la legislatura nacional sea menor a 35 años. Los partidos deben cumplir con este requisito para poder recibir el importe completo de la financiación pública para su campaña.¹⁸⁸ Además del cupo a nivel nacional, Túnez también exige que uno de los primeros tres y dos de los primeros seis candidatos en las listas del partido para elecciones locales y regionales sean menores de 35 años, uno de sexo masculino y otro de sexo femenino.¹⁸⁹ En Egipto, que emplea un sistema electoral paralelo, un mínimo de 16 bancas de 120 elegidas mediante lista cerrada están reservadas para personas de 25 a 25 años a la fecha de candidatura.¹⁹⁰ La ley electoral indica que esta disposición es efectiva únicamente para la primera elección luego de la promulgación de la ley, que tuvo lugar en el 2015. Al momento de escribir este informe, no se sabe aún si este cupo será renovado en futuras elecciones parlamentarias. La constitución egipcia estipula un cupo subnacional del 25% de las bancas en consejos locales para personas menores a 35 años.¹⁹¹ Filipinas, al igual que Kenia, incluye a la juventud como uno de los sectores de una lista de sectores marginados y subrepresentados reconocidos en su ley electoral.

Los cupos de candidatos por ley limitados a las bancas nacionales también son una opción que ha sido utilizada en los países que desean lograr una mayor representación juvenil en los cuerpos electivos. Existe un fuerte argumento que dice que el camino para llegar a ser líderes nacionales comienza a nivel local, por lo que la elección de jóvenes para cargos locales es un camino viable para apoyar a los líderes jóvenes a nivel nacional. Como se dijo anteriormente, Túnez, Uganda, Kenia y Egipto tienen cupos juveniles a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también es posible que un país tenga cupos subnacionales sin una contraparte a nivel nacional. Perú, Pakistán y Sri Lanka son ejemplos de una variante de este sistema. El cupo juvenil del Perú, conocido como “diezmo juvenil”, exige un 20% de candidatos en elecciones locales y regionales menores a 29 años.¹⁹² En Pakistán, al menos una de las provincias ha adoptado un cupo juvenil del 5%.¹⁹³ En 1990, Sri Lanka introdujo un cupo que obliga a que el 40% de los candidatos en las elecciones locales sean menores de 35.¹⁹⁴ En el 2012, la obligación de incluir a jóvenes fue mitigada en gran medida, ya que el cupo fue modificado para que donde antes decía que un 40% de los candidatos “debe” estar compuesto por jóvenes, ahora indique

¹⁸⁶ *The Constitutional Law: On Presidential and Jogorku Kenesh Elections in the Kyrgyz Republic* Artículo 60(3). Las traducciones disponibles en inglés de esta ley incluyen únicamente la especificación de que un 15% de los candidatos deben ser jóvenes, pero los interlocutores en Kirguistán confirmaron que la disposición del orden en las listas está presente en la ley.

¹⁸⁷ *Ibid.*, Artículos (61)3 y (61)7.

¹⁸⁸ Ley Tunecina para Elecciones y Referendos, 2014, Artículo 25.

¹⁸⁹ Ley Tunecina para Elecciones Locales y Regionales, Artículo 49(10).

¹⁹⁰ Decreto Ley N° 46 of 2014 “De la promulgación de la ley en la Cámara de Representantes”, Artículo 5.

¹⁹¹ Constitución egipcia del 2014, Artículo 180.

¹⁹² Ley N° 28869 del Perú que promueve la participación juvenil en las listas municipales, 2006, Artículo 10; Ley N° 29470 2009 que modifica diversos artículos de la Ley N° 27683 de elecciones regionales, 2009, Artículo 12(2).

¹⁹³ Ley del Gobierno Local de la Provincia de Sind (Segunda Enmienda), 2016. Véase, “Local Government System: Bill Passed to Increase Female Reserved Seats to 33.” 2016. *The Express Tribune*. 27 de abril, 2016. <https://tribune.com.pk/story/1092185/local-government-system-bill-passed-to-increase-female-reserved-seats-to-33/>.

¹⁹⁴ Ley N° 25 de Elección de Autoridades Locales (Enmienda) de 1990 art. 3.

que el 25% de las bancas “puede” reservarse para jóvenes y mujeres en combinación. En el 2017, el cupo del 25% se volvió obligatorio únicamente para mujeres, mientras que un cupo de 30% para los jóvenes continuó siendo voluntario y, por lo tanto, no exigible.¹⁹⁵ Por otra parte, varios de los cupos subnacionales existentes: 20% en el Perú, 40% (actualmente, 30%) en Sri Lanka, 25% en Egipto, son más significativos numéricamente que los cupos observados a nivel nacional. Estos porcentajes relativamente altos sugieren que la adopción de cupos juveniles a nivel subnacional puede ser una opción políticamente más viable, o puede ser percibida como una opción menos riesgosa que instituir un cupo a nivel nacional.

De forma similar al cupo con reserva de bancas, el cupo de candidatos por ley debe tener en cuenta el tamaño del cupo (por lo general, un porcentaje o número fijo de posiciones en una lista de candidatos), el umbral de edad, el umbral de edad para ser considerados como candidatos jóvenes y cómo integrar de forma efectiva las consideraciones de género de forma que promueva la candidatura de mujeres y hombres jóvenes. Sin embargo, algunas consideraciones son diferentes. El diseño de un cupo de candidatos por ley también debe considerar disposiciones que especifiquen el orden de lista, para garantizar que el candidato joven esté ubicado en una posición con posibilidades de conseguir una banca, así como un mecanismo de exigibilidad para asegurar que los partidos cumplan con el cupo. El mecanismo más común de exigibilidad es el acceso a los fondos públicos o el rechazo de las listas de los partidos que no cumplan con el cupo. Además, se puede considerar un cupo subnacional adicional al cupo de nivel nacional, o de forma independiente. Puede resultar políticamente más viable un cupo subnacional con porcentajes mayores de puestos para candidatos jóvenes que en un cupo nacional.

Cupos en los partidos políticos

Los cupos juveniles adoptados de forma voluntaria por partidos políticos pueden oficializarse en los reglamentos del partido o ser adoptados de manera informal. Los cupos partidarios voluntarios son el único tipo de cupo actualmente en uso en Europa, y fueron adoptados por partidos de Chipre, Suecia y Croacia.¹⁹⁶ El Partido Verde Alemán, mencionado más arriba, tiene un cupo para nuevos candidatos de uno de cada tres.¹⁹⁷ El Movimiento por el Cambio Democrático (MDC) de Zimbabue adoptó un cupo del 20% para candidatos menores a 35 años en su constitución partidaria.¹⁹⁸ El Partido Socialista senegalés también tiene un cupo del 20% para jóvenes.¹⁹⁹ En la región de Azad Cachemira, en Pakistán, el partido gobernante se comprometió a reservar el 25% de las bancas para los jóvenes,²⁰⁰ ofreciendo un ejemplo de un cupo juvenil partidario voluntario y subnacional. En todos estos casos, el impacto de los cupos juveniles sobre la cantidad de jóvenes electos depende del éxito electoral del partido

¹⁹⁵ Ley N° 23 de Elección de Autoridades Locales (Enmienda) del 2012 art. 22 secc. 3 y Ley N° 16 de Elección de Autoridades Locales (Enmienda) del 2017 art. 8 secciones 8-9.

¹⁹⁶ En Chipre, la Asamblea Democrática reserva el 20% de sus bancas para candidatos menores a 45 años, como se indica en la Sección 3.20 de sus estatutos partidarios, y el Movimiento por la Socialdemocracia informó a la UIP en el 2014 que posee un cupo del 20% para jóvenes menores a 35 años. En su informe del 2016, la UIP informa que en Suecia, “varios partidos de todo el espectro ideológico han adoptado políticas formales o informales para incluir a los jóvenes en sus listas de candidatos” (p. 17). En sus informes del 2014 y 2016, la UIP informa que el Partido Socialdemócrata de Croacia posee un cupo juvenil desde el 2004, aunque esto no pudo ser verificado a través de fuentes secundarias.

¹⁹⁷ Reiser, 2014, pp. 59.

¹⁹⁸ Tafirenyika, Mugove. 2018. “Thousands Submit CVs to MDC.” *DailyNews Live*. 9 de abril, 2018. <https://www.dailynews.co.zw/articles/2018/04/09/thousands-submit-cvs-to-mdc>.

¹⁹⁹ Los informes del 2014 y 2016 de la Unión Interparlamentaria incluyen referencias al cupo de Senegal, aunque indican que esta información no fue obtenida mediante la encuesta parlamentaria y no se provee otra fuente (2014, p. 16). La existencia de este cupo no pudo ser verificada de forma independiente a partir de las fuentes secundarias disponibles.

²⁰⁰ Shafqat, Kamran. 2016. “PM AJK Seeks Structural Reforms, Reaffirms 25% Quota to Young People in LB Polls.” *StateViews English* (blog). December 28, 2016. <https://stateviews.com.pk/pm-ajk-seeks-structural-reforms-reaffirms-25-quota-young-people-lb-polls/>.



Fuente: NDI

y de la definición de juventud del partido. Esto explica, por ejemplo, por qué Chipre, pese a tener dos partidos con cupos juveniles, aparece anteúltimo a nivel mundial en el número de parlamentarios menores de 40.²⁰¹ Es posible que otros países no identificados aquí tengan partidos que hayan adoptado cupos juveniles voluntarios, ya sea formalmente en sus estatutos partidarios o informalmente; dada la falta de informes y estudios sobre este tema, no es posible verificar las posiciones de todos los partidos políticos a nivel mundial sobre este tema.

Dado que estos cupos son voluntarios, su diseño difiere de los cupos exigidos por ley. Los cupos partidarios deben considerar los mismos elementos básicos que los de reserva de bancas y los cupos por ley, el tamaño deseado del cupo, el umbral de edad aplicable y la integración de la juventud a través de una identidad transversal que tenga en cuenta el género u otras identidades marginadas. Al igual que los cupos para listas por ley, el cupo debe estar oficializado en los documentos regulatorios del partido, para que sea significativo. La inclusión de un cupo en los estatutos partidarios, a diferencia de otras promesas menos formales, permite a los miembros del partido reclamar al liderazgo del partido si no se cumplen los cupos en la práctica. Además, se pueden considerar cupos partidarios voluntarios subnacionales en donde corresponda.

¿Los cupos juveniles incrementan el número de jóvenes electos para cargos públicos?

En su nivel más fundamental, los cupos juveniles intentan lograr que más jóvenes sean elegidos para cargos públicos. La literatura existente sobre cupos,²⁰² al igual que la intuición general, sin duda sugieren que los cupos *deben* producir este resultado, aunque factores tales como el tipo de sistema electoral,²⁰³ mecanismos de exigibilidad y obligaciones en cuando al orden en las listas cumplen un rol importante en la cantidad de candidatos jóvenes efectivamente elegidos.

Si bien la UIP señala una correlación entre los países con cupos juveniles y una representación juvenil por encima del promedio, especialmente en países con cupos de bancas reservadas,²⁰⁴ los datos no son tan convincentes como parecen a primera vista. Si bien Kenia, Ruanda y Uganda poseen cupos de bancas reservadas y también poseen índices de representación juvenil superiores al promedio en sus legislaturas nacionales, existen limitados fundamentos para atribuir la causa de estos altos índices de representación juvenil al pequeño número de bancas reservadas que cada país asigna a los jóvenes. La inclusión de estos ejemplos en una muestra tan pequeña hace que el impacto de un cupo juvenil parezca mucho mayor del que podría ser, y el análisis de la UIP no realizó ningún control sobre factores de confusión. Un análisis cuantitativo global del 2018 sobre el impacto de los cupos juveniles en la representación juvenil en los cuerpos electivos, publicada en la *European Political Science Review* concluyó que la existencia de un cupo juvenil *no* se correlaciona con un mayor número de jóvenes en cuerpos

²⁰¹ Unión Interparlamentaria, 2016, p. 25.

²⁰² Dada la falta de estudios acerca de cupos juveniles, la literatura más amplia sobre cupos por género sirve como punto de comparación. Las investigaciones muestran que los cupos por género han resultado una herramienta muy exitosa para aumentar la presencia de mujeres en las instituciones políticas, especialmente en aquellos países en donde las mujeres enfrentan obstáculos significativos para su ingreso. Las investigaciones también sugieren que los cupos son más efectivos en los sistemas de representación proporcional que en los sistemas por mayorías, aunque las bancas reservadas por ley también han demostrado su eficacia. Véase Dahlerup, Drude, Zeina Hilal, Nana Kalandadze, y Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu. 2013. "Atlas of Electoral Gender Quotas." Institute for Democratic and Electoral Assistance (IDEA), Unión Interparlamentaria, y Universidad de Estocolmo. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas.pdf>.

²⁰³ La Unión Interparlamentaria en el 2016 señala que "los países con sistemas de representación proporcional eligen alrededor del doble de MP que los que tienen sistemas mixtos, y entre 15 y 20 veces el número de los que poseen sistemas por mayorías", p.7.

²⁰⁴ Unión Interparlamentaria, 2016, p.23.

electivos.²⁰⁵ Sin embargo, los autores de este estudio también chocaron con la cantidad limitada e incompleta de datos disponibles sobre cupos juveniles, ya que sus análisis se basaron en un listado incompleto y obsoleto de 11 países con cupos juveniles, lo que pone en duda la validez de sus nulos hallazgos.²⁰⁶

Dada la inmensa diversidad entre diseños de cupos juveniles, el intento de obtener conclusiones globales acerca de su eficacia con base en los ejemplos existentes se ve limitado en su utilidad. Como en el caso de otros cupos, los cupos juveniles tienen el potencial de producir un mayor número de jóvenes elegidos cuando son numéricamente significativos, poseen mecanismos de exigibilidad para casos de incumplimiento, poseen requisitos de orden dentro de las listas y/o no diluyen los intereses de la juventud combinándolos con otros grupos marginados de forma que limiten la probabilidad de que los jóvenes resulten elegidos. Pocos cupos juveniles poseen una combinación significativa de estos elementos, aunque algunos cupos han tenido éxito en colocar más jóvenes en cargos públicos, brindando ejemplos de buenas prácticas y defectos comunes.

En Kirguistán, los investigadores hallaron que el cupo del 15% vigente logró efectivamente aumentar la representación juvenil, aun cuando el requisito de orden dentro de la lista no garantizó una ubicación ventajosa para los candidatos jóvenes dentro de las listas partidarias. Los autores señalan que “si bien los activistas juveniles han resaltado que muchos partidos ven [el cupo] como una formalidad y colocan a los candidatos jóvenes en el fondo de sus listas partidarias, el requisito aumentó el número de políticos jóvenes en la legislatura nacional en un 10%”.²⁰⁷ Los interlocutores de la Comisión Electoral de Sri Lanka advirtieron que mientras estuvo vigente el cupo juvenil obligatorio del 40% en el país, de 1990 al 2012, fue el mecanismo que más jóvenes llevó a cargos electivos, algunos de los cuales llegaron a cargos nacionales (aun cuando ya no cumplieran con la definición de jóvenes para ese entonces).²⁰⁸ No se dispone aún de datos a nivel nacional para determinar cómo el cambio de un cupo obligatorio del 40% a uno opcional del 30% afectó a la cantidad de jóvenes electos.

El cupo juvenil subnacional del 20% en el Perú ha resultado altamente exitoso en fomentar que un mayor número de candidatos compitan en elecciones, así como su efectiva elección. El porcentaje de candidatos jóvenes creció más del doble luego de aprobada la ley, y en el 2014 casi uno de cada tres candidatos que competían por cargos municipales tenían menos de 29 años. En las elecciones regionales, se triplicaron las candidaturas de jóvenes en el mismo lapso, llegando a un 30% de candidatos menores de 29 para el 2014, lo que indica que las listas electorales municipales y regionales sobrepasaron cómodamente el requisito del 20% establecido en el cupo. Luego de la implementación del cupo juvenil por primera vez en el 2006, el número de jóvenes elegidos aumentó en un 60,5% (de 1.004 a 1.643 en todo el país) y se mantuvo estable en ese nivel más alto.²⁰⁹ El éxito en aumentar la cantidad

²⁰⁵ Stockemer, Daniel, y Aksel Sundström. 2018. “Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?” *European Political Science Review* 10 (3): 467–90. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000048>.

²⁰⁶ Los autores citan sus datos sobre cupos juveniles como una combinación de la información de la Unión Interparlamentaria, 2014; Lührmann, 2013; y la página web QuotaProject de IDEA Internacional <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.

²⁰⁷ Esengul, Chinara, Baglan Mamaev, y Natalia Yefimova-Trilling. 2014. “Youth and Public Policy in Kyrgyzstan.” *Youth Policy Review Series*. Youth Policy Press. http://www.youthpolicy.org/pdfs/Youth_Public_Policy_Kyrgyzstan_En.pdf. pp. 137.

²⁰⁸ No hay datos sobre el número de jóvenes elegidos en las regiones subnacionales de Sri Lanka para confirmar esta afirmación, aunque los interlocutores proporcionaron ejemplos anecdóticos de parlamentarios nacionales que comenzaron sus carreras gracias al cupo juvenil. Resulta interesante que algunos interlocutores en Sri Lanka afirmaron que fueron los parlamentarios nacionales que fueron elegidos originalmente gracias al cupo juvenil los que más apoyaban su remoción ya que, ahora que estaban en el poder, no querían arriesgarse a perderlo por culpa de algún joven advenedizo.

²⁰⁹ “Estudio de Bienestar y Políticas de Juventud En El Perú.” 2017. OCDE Centro de Desarrollo. pp. 133. http://www.oecd.org/social/inclusivesocietiesanddevelopment/Youth%20Well-being_Peru_FINAL_Spanish_version-web.pdf

de jóvenes elegidos, y no solo la cantidad de candidatos jóvenes, es notable ya que el cupo juvenil de Perú no especifica un orden dentro de la lista y los jóvenes están colocados de forma desproporcionada en los últimos lugares de las listas partidarias.²¹⁰ Incluso con esta desventaja, más jóvenes han sido elegidos.

La introducción del cupo en dos etapas en el Perú también proporciona una interesante perspectiva acerca del impacto electoral de los cupos juveniles más allá de los niveles mínimos exigidos por el cupo. En el 2006, el requisito del 20% para candidatos menores a 29 años se limitaba a los concejales municipales y se amplió para incluir a los concejales regionales en el 2009.²¹¹ En el 2006, el cupo de Perú estaba vigente para las elecciones municipales, pero no para las regionales. Sin embargo, el número de concejales regionales jóvenes elegidos en el 2006 aumentó incluso sin su propio cupo (de un 4% de los concejales regionales en el 2000 a más del 8% en el 2006). Cuando el cupo regional se aplicó por primera vez en el 2010, el número se incrementó de nuevo al 14%.²¹² Esto sugiere que la existencia del cupo a nivel municipal en el 2006 puede haber afectado el comportamiento de los candidatos y votantes a nivel regional, aunque estos aumentos se ampliaron aún más mediante la introducción del cupo a nivel regional en el siguiente ciclo electoral. Sin embargo, el impacto no parece trasladarse a nivel nacional, donde el Perú solo posee un 12,3% de parlamentarios menores de 40 años, lo que lo ubica en el tercio más bajo de países a nivel mundial.²¹³

El hecho de que los cupos juveniles no hayan resultado en la elección de un mayor número de jóvenes en todos los casos no significa que *no puedan* tener ese efecto. Como lo demuestran los cupos exitosos, así como varios casos de cupos de género, los cupos bien pensados y exigibles incrementan efectivamente el número de jóvenes electos. Sin embargo, los ejemplos de cupos juveniles menos exitosos y los que fracasaron demuestran que dicho impacto depende en gran medida de su diseño.

Diseño de un cupo inclusivo

Cuando los países poseen múltiples cupos vigentes para diversos grupos marginados, es necesario considerar las interrelaciones entre estos diferentes requisitos para asegurarse de que las bancas reservadas para los jóvenes no se conviertan, por defecto, en bancas para hombres jóvenes. Por ejemplo, en los países con cupos más grandes para asegurar la representación de las mujeres que los que promueven la presencia de jóvenes, las mujeres pueden elegir o ser presionadas, para que compitan a través del cupo femenino, en lugar de utilizar el cupo juvenil. Los interlocutores en Kirguistán reconocieron que esto ocurre hasta cierto punto, y que las mujeres elegían presentarse a través del cupo femenino, en lugar del cupo juvenil. Por lo general, la existencia de bancas para mujeres puede crear la idea de que las mujeres, incluyendo a las jóvenes, *solo* deben competir por bancas reservadas para mujeres, creando una amplia resistencia a las mujeres que ocupan "bancas de los hombres".²¹⁴ Elegir a mujeres jóvenes a

²¹⁰ Rodríguez, Ernesto, and Julio Corcuera. 2015. *Subjetividades diversas: análisis de la situación política, social y económica de las juventudes peruanas*. Santiago de Surco (Lima, Peru), Secretaria Nacional del Juventud (Montevideo, Uruguay), y Oficina Regional de Ciencias para América Latina de la UNESCO. pp. 303.

²¹¹ Reyes, Christian Pardo. 2015. "A Democratic Revolution for Youth: The 'Youth Tithes' as a Doctrine." *Intergenerational Justice Review* 7 (2).

²¹² Edson Baldeón, "Cuota Joven y Cuota de Género," in Rodríguez and Corcuera. 2015, pp. 301.

²¹³ Unión Interparlamentaria, 2016.

²¹⁴ Refki, Dina, Diana Abbas, Bilge Avci, Eunhyoung Kim, Iris Berger, Sue Faerman, George Mugisha Barenzi, Robina Mirembe, Solomon Asiimwe, y Eunice Akullo. s.d. "Mapping the Substantive Representation of Women in the Ugandan Parliament." Centro para las Mujeres en el Gobierno y en la Sociedad Civil, Colegio Rockefeller de Asuntos Públicos y Políticas, Universidad de Albany y Universidad de Nkumba. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Uganda%20Report.pdf>.

través de un cupo por género, en lugar de mediante un cupo juvenil no es necesariamente algo problemático, siempre que tengan oportunidades de competir y no queden excluidas de las candidaturas por mujeres mayores. Sin embargo, los datos indican que la discriminación por edad atraviesa los límites de género; a nivel mundial, la mayoría de las MP femeninas tienen entre 51 y 60 años, y si bien es cierto que los hombres superan en número a las mujeres en todas las edades, este problema es particularmente agudo para las mujeres jóvenes que enfrentan una doble discriminación por edad y género.²¹⁵

Sin embargo, si están bien diseñados, los cupos que reconocen la superposición entre identidades marginadas pueden reforzarse entre sí de forma positiva. Túnez es un ejemplo de esto, donde el 50% de los candidatos para las elecciones municipales del 2018 eran mujeres, y la mitad de esos candidatos eran menores de 35 años.²¹⁶ El cupo juvenil de Túnez puede lograr esta paridad porque está integrado con un requisito de edad. Como se indicó anteriormente en el informe, uno de los tres primeros y dos de los seis primeros candidatos en las listas partidarias para elecciones locales y regionales deben ser jóvenes, un hombre y una mujer. Si bien la agrupación que hace la constitución de Kenia de la juventud junto con otros grupos subrepresentados no es efectiva para garantizar la elección de jóvenes, se reconocen las formas en las que los grupos subrepresentados reflejan múltiples identidades, mediante la exigencia de que las listas para bancas reservadas “se compongan de candidatos masculinos y femeninos de forma alternada”.²¹⁷

Sin embargo, existe un riesgo en el otro extremo del espectro, y una advertencia importante acerca del éxito del cupo juvenil de Perú resaltado más arriba. En el Perú, el 68% de los candidatos juveniles y el 58% de los políticos jóvenes elegidos en el 2014 eran mujeres,²¹⁸ sugiriendo que los partidos políticos están utilizando a mujeres jóvenes para cubrir tanto la cuota de género como la de edad en la lista del partido. Esto tiene como efecto reservar un mayor número de posiciones ventajosas en las listas del partido para los hombres mayores al combinar mujeres y jóvenes de forma que estas candidatas cubran menos posiciones en la lista, a menudo en los últimos puestos de la lista. Además, si los cupos para diversos grupos se perciben como en competencia unos con otros, en lugar de reforzarse entre sí, el cupo juvenil puede terminar siendo desechado en favor de otro tipo de cupo. Esta dinámica se produjo en Sri Lanka en el 2017, cuando se decidió hacer obligatorio el cupo del 25% para mujeres, mientras que el cupo juvenil continuó siendo voluntario. El Ministro de Concejos Provinciales y Gobiernos Locales, que estuvo involucrado en la decisión, declaró “no es posible hacer todo por ley. Ya le otorgamos un 25% a las representantes femeninas y no podemos darle otro 25% nuevamente a los jóvenes”.²¹⁹ El diseño de cupos que reconozcan a la juventud y al género como identidades transversales puede ayudar a mitigar la percepción de que son identidades antagónicas.

Un elemento de diseño que no ha tenido éxito en garantizar la elección de jóvenes son los cupos que combinan posiciones para jóvenes con un amplio abanico de otros grupos subrepresentados o marginados. Esto queda ilustrado en el caso de Kenia, cuya constitución exige reservar 12 bancas en la cámara bajada para los jóvenes, personas con discapacidades y trabajadores. Los interlocutores en Kenia advirtieron que el 2013, se colocó a cinco jóvenes

²¹⁵ Unión Interparlamentaria, 2016, p. 12-13.

²¹⁶ Vogelstein, Rachel. 2018. “Women This Week: Making History in Tunisia.” *Council on Foreign Relations* (blog). 11 de mayo, 2018. <https://www.cfr.org/blog/women-week-making-history-tunisia>.

²¹⁷ Constitución de Kenia del 2010, Artículo 97.

²¹⁸ OCDE Centro de Desarrollo, 2017, pp. 133.

²¹⁹ Nafeel, Nushka. 2017. “Exclusion of Youth from Politics.” *Daily News*. 25 de septiembre, 2017. <http://www.dailynews.lk/2017/09/25/features/129195/exclusion-youth-politics>.

para cubrir estas bancas, pero en el 2017 solamente un joven estaba en la legislatura por este mecanismo. Filipinas, al igual que Kenia, incluye a los jóvenes como un sector en un listado de grupos marginados y subrepresentados reconocidos en su ley electoral. Si bien Filipinas es citado como ejemplo de país con un cupo de candidatos por ley para los jóvenes,²²⁰ este capítulo no considera que las disposiciones en la ley electoral del país califiquen como cupo electoral. Sin embargo, es un ejemplo ilustrativo acerca de cómo las medidas que aparentemente incrementan el número de jóvenes elegidos pueden no lograr este objetivo en la práctica. La cámara bajada de las Filipinas se elige mediante un sistema paralelo, donde el 20% de las bancas es elegida mediante la representación proporcional de las listas de partidos en un único distrito electoral nacional.²²¹ Anteriormente, la mitad de estas bancas estaban reservadas para “sectores, organizaciones y partidos marginados y subrepresentados”²²² que incluía a la juventud como uno de los 12 grupos reconocidos. Un fallo de la Corte Suprema del 2013 permitió que cualquier grupo o partido pueda competir por esas bancas,²²³ eliminando en efecto la reserva de esas bancas para grupos marginados, aunque las bancas compiten bajo reglas especiales electorales que limitan la ventaja competitiva de los partidos más grandes.²²⁴ Incluso antes de este fallo de la Corte Suprema, este método de competencia no era efectivo para incrementar el número de jóvenes elegidos ya que, para poder competir, los candidatos jóvenes debían ser acreditados como grupo de interés sectorial y competir como un partido. Los partidos juveniles que compitieron de esta forma no tuvieron éxito en reunir la cantidad suficiente de votos como para que sus candidatos sean elegidos.²²⁵ El fracaso del caso de Filipinas para reconocer a la juventud como una identidad transversal limitó en definitiva su capacidad para promover la elección de jóvenes. Al enumerar a la juventud como un grupo de interés separado de los indígenas urbanos, las comunidades culturales indígenas, los trabajadores en el extranjero y los otros ocho sectores reconocidos, la disposición fracasa en reconocer que los jóvenes también son un subconjunto de estos otros sectores marginados. Al solicitar a los candidatos jóvenes que se organicen y compitan en base únicamente a su identidad como jóvenes (y dentro de una banda muy estrecha, ya que “juventud” está definida como las edades entre 25 años, la edad para candidaturas, y los 30 años), este modelo desperdició una oportunidad más grande de hallar medio para integrar a los candidatos jóvenes dentro de las estructuras partidarias existentes. De haberlo hecho, se podría haber provisto a los candidatos jóvenes con los recursos, experiencia organizacional y tutorías que hubieran sido esenciales para su elección, así como para su éxito como líderes en sus cargos.

Si no se reconoce a la juventud como una identidad transversal en el diseño de un cupo, esto puede afectar su utilidad como medio para que más jóvenes sean elegidos. El diseño de un cupo que tenga en cuenta tanto al género como a la juventud, por ejemplo, requiere de una meticulosa consideración para garantizar que el cupo funciona tal como se pretende. El agrupar a la juventud como un grupo marginado dentro de un largo listado de grupos marginados puede ser totalmente ineficaz para llevar a más jóvenes a cargos electivos. Los casos en los que

²²⁰ Unión Interparlamentaria 2014, 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017.

²²¹ Su primera versión fue establecida en la Constitución de 1987, con una cláusula de caducidad tras tres elecciones luego de aprobada la constitución (Artículo VI Sección 5(2) la disposición fue incorporada luego en la Ley del Sistema de Listas de Partidos de 1998. <http://www.chanrobles.com/republicactno7941.htm#REPUBLIC%20ACT%20NO.%207941>

²²² Ley de la República de Filipinas N° 7941, Ley de Sistema de Listas de Partidos, 1998.

²²³ Romero, Purple. 2013. “SC Shakes up Party List in New Verdict.” Rappler.com. 5 de abril, 2013. <https://www.rappler.com/nation/25502-sc-partylist-system-is-not-solely-for-marginalized>.

²²⁴ Ley del Sistema de Listas de Partidos, 1998.

²²⁵ Velasco, Djinora. 2005. “Rejecting ‘Old-Style’ Politics? Youth Participation in the Philippines” en *Go! Young Progressives in Southeast Asia*, Friedrich Ebert Stiftung. pp. 91-92.

el orden de lista o las bancas reservadas incluyen requisitos tanto para la edad como para el género, como en el caso de Túnez, pueden ser mucho más exitosos, ya que garantizan bancas para los jóvenes a la vez que aseguran que esas bancas sean ocupadas tanto por hombres jóvenes como por mujeres jóvenes.

Diversos motivos para los cupos

Los actores tienen sus razones para adoptar los cupos, más allá del deseo de una representación inclusiva. El resultado puede ser el mismo: más jóvenes elegidos para cargos; pero las motivaciones son potencialmente más sustentables cuando se alinean con el interés propio de los actores. El interés político o la disminución de los conflictos pueden ser motivaciones poderosas para adoptar un cupo juvenil.

Las decisiones de los partidos políticos de adoptar cupos juveniles o las decisiones acerca de dónde colocar a los candidatos jóvenes dentro de las listas partidarias pueden estar basadas en la estrategia política, en lugar de un principio forzado externamente de mejorar la inclusividad de los cuerpos electivos. La adopción por parte de los partidos de un cupo juvenil puede estar relacionada con un deseo de atraer a los votantes jóvenes e incrementar la participación electoral de los votantes jóvenes. La Alianza MDC de Zimbabue es un ejemplo de esta táctica. El partido adoptó la estrategia de cortejar activamente la participación juvenil, y su compromiso voluntario de llenar el 20% de sus bancas con candidatos jóvenes fue parte de una estrategia para demostrar su compromiso con la juventud y para cortejar a los votantes jóvenes.²²⁶ La ubicación de los candidatos jóvenes dentro de las listas también puede ser una estrategia utilizada por los partidos para incrementar la participación electoral. Un interlocutor de Noruega²²⁷ que fue elegido para un cargo municipal a los 18 años señaló que los partidos colocan a los candidatos jóvenes en lugares competitivos, pero no de elección segura, dentro de sus listas como un incentivo para que esos candidatos jóvenes hagan campaña y movilicen a sus pares para que concurran a votar. Un beneficio adicional de colocar candidatos jóvenes como medio para impulsar la participación a votar de los más jóvenes es que, si es efectivo, el aumento de la participación de votantes jóvenes puede motivar a todos los candidatos en ciclos electorales futuros para que aborden posiciones políticas que atraigan a los jóvenes por una cuestión de beneficio político.

Las alas juveniles de los partidos pueden ser movilizados efectivos para fomentar la adopción de cupos juveniles dentro de sus propios partidos, como se indica en el capítulo de este informe acerca de las alas juveniles. La inversión para desarrollar las capacidades de los líderes jóvenes dentro de los partidos, incluyendo su capacidad para abogar de forma efectiva, puede ser un medio para persuadir a los líderes partidarios de los beneficios políticos de promover un liderazgo juvenil dentro del partido. La adopción de cupos juveniles para usarlos durante las elecciones generales, o incluso para garantizar la representación juvenil en las estructuras internas de gobierno del partido, pueden contribuir a reforzar también la democracia interpartidaria.

²²⁶ Véase, por ejemplo, "Chamisa Addresses Aspiring Parliamentary Candidates, Insists on Quotas." 2018. The Zimbabwe Mail. 27 de abril, 2018. <https://www.thezimbabwemail.com/parliament-parliament/chamisa-addresses-aspiring-parliamentary-candidates-insists-on-quotas/>; Tafirenyika, 2018; "Chamisa to Fight Zimbabwe Polls for Opposition Party." News24. 1 de marzo, 2018. <https://www.news24.com/Africa/Zimbabwe/chamisa-to-fight-zimbabwe-polls-for-opposition-party-20180301>.

²²⁷ Noruega no posee cupo juvenil.

Otra motivación, que no es exclusiva de los cupos juveniles, pero se diferencia de los argumentos comunes a favor de los cupos por género, es el uso de disposiciones electorales relacionadas con la juventud como parte de un esfuerzo consciente para crear sistemas electorales que ayuden a mitigar los conflictos. En Sri Lanka, la adopción de un cupo juvenil del 40% a nivel local en 1990 fue una medida explícitamente adoptada con la intención de enfrentar la alienación y marginalización de los jóvenes que se consideraba un motor de conflictos continuos.²²⁸ En Filipinas, si bien la juventud es solo uno de los 12 sectores reconocidos como subrepresentados y marginados, el motivo para la representación de estos grupos fue un deseo de disminuir los movimientos insurgentes regionales a través de una ampliación de la representación, y desalentar la agitación social que parecía ser provocada por el dominio de las élites en la legislatura.²²⁹

La inclusión de cláusulas de caducidad en los cupos juveniles es otro interesante fenómeno que parece indicar que el cupo pretende satisfacer una necesidad inmediata, tal como mitigar conflictos, en lugar de fomentar un compromiso a largo plazo en prácticas electorales inclusivas. Dicha cláusula fue incluida en la introducción del sistema electoral por sectores en la Constitución de 1987 de Filipinas,²³⁰ indicando que la disposición iba a caducar luego de tres elecciones (fue renovada por ley luego del vencimiento inicial). Como se indicó en una sección anterior, los cupos incorporados en la Ley Electoral Parlamentaria de Egipto en el 2014 solo tuvieron vigencia por una elección luego de aprobada la ley, y no se sabe si se los implementará en futuras elecciones,²³¹ lo que sugiere que la intención del cupo no es fomentar el compromiso a largo plazo (con la juventud u otros grupos cubiertos por los cupos), sino como herramienta para mitigar las tensiones sociales que puedan socavar la legitimidad del gobierno.

Pensar que los cupos juveniles solo satisfacen un ideal abstracto de inclusión sería incorrecto. Los partidos y legisladores en algunos países han adoptado los cupos juveniles para cubrir necesidades sociales o políticas inmediatas. La adopción de cupos para fines basados en beneficios sociales o cálculos políticos puede ser de hecho más significativa en términos numéricos (y diseñada para que efectivamente logre la elección de jóvenes) que un cupo adoptado debido a una decisión del centro político de ampliar los derechos de la juventud solamente por una cuestión de principios.²³² Sin embargo, el deseo de aumentar la inclusión es sin duda un motivador suficientemente fuerte para adoptar un cupo juvenil de por sí.

²²⁸ Nafeel, 2017.

²²⁹ Kimura, Masataka. 2013. "Toward a More Workable Philippine Party-List System: Addressing Problems of Sectoral and Proportional Representation." *Philippine Political Science Journal* 34 (1): 62–82. <https://doi.org/10.1080/01154451.2013.789164>.

²³⁰ Artículo 6(5).

²³¹ Decreto-ley 46 del 2014 "De la promulgación de las leyes en la Cámara de Representantes", Artículo 5.

²³² Véase el debate entre derechos desde el lado del proveedor o desde el lado de la demanda en el Capítulo Tres de este informe. p. 37.



Fuente: NDI

Una mayor representación de la juventud en los cuerpos electos, ¿produce mejores resultados políticos para los jóvenes?

Una de las promesas implícitas detrás de los cupos políticos es la idea de que un mayor número de jóvenes electos dará como resultado políticas que respondan mejor a las necesidades de la juventud. Sin embargo, como se discutió en el capítulo introductorio de este informe, la presencia de jóvenes elegidos en cargo no necesariamente significa que estén empoderados para hacer cosas. Los jóvenes que cumplen roles meramente simbólicos en los cuerpos electivos, o los jóvenes promovidos dentro de los partidos con base en su predisposición para votar en línea con el liderazgo del partido pueden estar mal posicionados para impulsar políticas que beneficien a la juventud, o incluso para brindar un punto de vista distinto en las discusiones políticas. La juventud, por supuesto, no es un bloque monolítico, y no existe un único conjunto de cuestiones juveniles que puedan ser apoyadas por todos los jóvenes funcionarios elegidos. Además, los parlamentarios jóvenes, una vez electos, son representantes nacionales, y no solo representantes de la juventud. Evaluar a los parlamentarios jóvenes tomando como base únicamente los resultados sobre cuestiones juveniles de su electorado joven los somete a un estándar distinto del de los demás funcionarios elegidos. Sin embargo, las diferencias en intereses generacionales existen, y la justificación de los cupos juveniles a menudo proviene de un deseo de tener no solamente una presencia de jóvenes en los parlamentos, sino que estos *representen* a la juventud de forma que le de visibilidad a sus problemas.

Si bien la investigación sobre cupos juveniles es limitada, existe una literatura más amplia sobre cupos por género que ofrecen cierta luz sobre el éxito de los cupos como mecanismos para producir una representación sustantiva. La evidencia empírica disponible revela que los cupos por género producen un impacto marginal en el proceso político. Por ejemplo, los estudios han hallado que, una vez elegidas, las mujeres por lo general presentan más leyes sobre cuestiones familiares y de la niñez, y patrocinan más proyectos sobre esas cuestiones que sus contrapartes masculinas.²³³ En Suecia, la introducción voluntaria de cupos por género para candidatos dentro de los partidos también llevó a un aumento en la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo y políticos mejor calificados en general a largo plazo.²³⁴ Los críticos de los cupos por género argumentan que no hay suficiente evidencia para establecer una correlación positiva

²³³ Norris, Pippa. 2006. "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation." *Acta Politica* 41 (2): 197–213. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500151>.

²³⁴ Besley, Timothy, Olle Folke, Torsten Persson, and Johanna Rickne. 2013. "Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden." Working Paper, Stockholm University.

entre la representación descriptiva, entendida como el número de mujeres elegidas y sus descriptores demográficos, y una representación sustantiva a largo plazo. En el peor de los casos, los críticos argumentan que los cupos por género a menudo llevan a políticas simbólicas que pueden ser manipuladas por los partidos políticos.²³⁵

Otro ejemplo acerca de la representación de grupos marginados en cuerpos electivos y si afectan las políticas puede hallarse en la investigación de próxima publicación realizada por el especialista en ciencias políticas Andrew S. Reynolds. Su investigación muestra que la presencia de legisladores declarados como parte del colectivo LGBT en un cuerpo electivo se asocia de manera significativa con la aprobación de legislación que apoya los derechos de la comunidad gay, y las opiniones y el comportamiento en las votaciones de los legisladores heterosexuales sobre estas cuestiones se ven afectadas de forma positiva por la presencia de colegas abiertamente gays.²³⁶

Otros datos similares que demuestran el impacto de los legisladores jóvenes y de los cupos juveniles en los resultados políticos son aún prematuros. La medición del impacto sustantivo de funcionarios jóvenes sobre las políticas que representan a los intereses de la juventud es una cuestión importante, pero es de difícil medición. El informe *Situación de la Juventud 2017* del Foro Parlamentario de Uganda para la Juventud (UPFYA) brinda un ejemplo de una metodología para medir el progreso en cuestiones políticas pertenecientes a la juventud. En sociedad con dos OSC de Uganda,²³⁷ el UPFYA se dispuso a medir el cumplimiento de las promesas relacionadas con políticas para la juventud analizando el progreso mediante un conjunto de cuestiones prioritarias conectadas explícitamente con el avance de los jóvenes, usando como punto de referencia un manifiesto redactado con base en consultas, y publicado poco después de la elección del parlamento actual. El informe concluyó que se lograron avances en una serie de cuestiones juveniles, aunque no en todas, y que las prioridades políticas de los jóvenes incrementaron notablemente el tiempo y atención recibidos dentro de la agenda parlamentaria. Uganda es un caso interesante en cuanto al impacto de los jóvenes en cargos electivos sobre las políticas para la juventud; no es solo el hecho de que el país posee cinco bancas reservadas para la juventud en el parlamento, sino que un 20% del parlamento tiene menos de 40 años.

Los informes, como el del UPFYA, miden los avances en puntos de la agenda de políticas para la juventud a menudo no exploran específicamente el rol de los representantes juveniles en impulsar el cumplimiento de estas promesas. Las mediciones que pueden indicar si los jóvenes en cargos públicos tienen un papel importante, pueden hacerse, por ejemplo, monitoreando cuántos legisladores jóvenes presentan proyectos, hablan en el recinto o tienen posiciones de liderazgo en comités legislativos o en partidos políticos. En ausencia de esos datos, puede ser difícil discernir si los legisladores jóvenes cumplen algún papel más allá de lo simbólico. Los interlocutores en Kenia y Kirguistán, por ejemplo, señalaron que los jóvenes elegidos a través de cupos no tuvieron éxito en impulsar políticas que prioricen las cuestiones de la juventud. Es posible que así sea, aunque al carecer de un método para medir la participación de los legisladores jóvenes, las ganancias o contribuciones incrementales que puedan estar consiguiendo los representantes jóvenes, tales como contribuir con su perspectiva a los debates políticos podrían ser pasados por alto.

²³⁵ Franceschet, Susan, and Jennifer M. Piscopo. 2008. "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina." *Politics & Gender* 4 (3): 393–425. <https://doi.org/10.1017/S1743923X08000342>.

²³⁶ Reynolds, Andrew. 2018. *The Children of Harvey Milk*. Oxford University Press. pp. 17-18.

²³⁷ "Informe sobre el estado de la juventud 2016/17." 2017. Foro parlamentario de Uganda sobre asuntos de la juventud. http://upfya.or.ug/wp-content/files/Final_State_of_the_Youth_Report_2017.pdf.

Un punto importante en este debate: el primer paso para garantizar que los jóvenes tengan una voz significativa en las decisiones políticas consiste en asegurarse de que tengan un asiento en la mesa. Una mejor comprensión de las condiciones en las que los jóvenes, una vez elegidos, son empoderados como legisladores es una cuestión esencial que debe ser estudiada y debatida continuamente. Sin embargo, solicitar a los representantes de grupos marginados que demuestren su capacidad para ofrecer resultados que beneficien a dichos grupos marginados somete a estos legisladores a un estándar por el que los legisladores de los grupos dominantes no son explícitamente evaluados. Quienes proponen mantener el *statu quo* a menudo asumen que las legislaturas con hombres maduros son capaces de representar todos los intereses de la sociedad; no fueron elegidos para sus cargos como representantes únicamente de los hombres maduros. De manera similar, los jóvenes elegidos para los cargos representan a todos sus electores, no solo a los jóvenes. La elección de representantes de grupos marginados intenta proveer a la sociedad un beneficio más allá de la creación de políticas que sirvan a los intereses de dicho grupo marginado, aunque los ejemplos de legisladores femeninos y LGBT sugieren que este es un resultado probable.

En resumen, dado el relativamente pequeño número de jóvenes con cargos a nivel global, la evidencia sobre si la elección de jóvenes produce mejores resultados políticos para la juventud, o en cuáles condiciones son más probables esos mejores resultados, es inconcluyente. Sin embargo, a medida que haya más legisladores jóvenes en funciones, será más posible evaluar sus contribuciones y diseñar mecanismos de apoyo que les permita convertirse en representantes cada vez más efectivos.

Conclusiones y recomendaciones

La utilidad de la adopción de un cupo juvenil varía de país a país. El hecho de que un cupo juvenil logre los resultados deseados: una mayor representación de los jóvenes en los cuerpos electivos, ganancias en un compromiso político más amplio de la juventud, actuar como disuasorio de la violencia, depende de la adopción del cupo como parte de una estrategia holística de apoyo a la juventud. Los cambios al marco legal son solo una palanca para abordar la inclusión, y si bien un cupo bien diseñado puede incrementar la representación descriptiva de la juventud de por sí, las ganancias más amplias dependerán de esfuerzos simultáneos y concertados para empoderar a la juventud a fin de que sea una voz representativa en los cuerpos electivos. El incremento en la representación de la juventud por ellos mismos es en sí una ganancia cuantificable, aunque el quedar satisfechos con esta ganancia solamente significa perderse la oportunidad de lograr un beneficio social más amplio que puede ser provisto por los líderes jóvenes empoderados para gobernar de manera efectiva.

Para elegir si se adopta o no un cupo juvenil, se debe considerar qué tan efectivo será dicho cupo para cumplir sus objetivos, y si existe la intención de realizar esfuerzos simultáneos para promover a líderes jóvenes. La efectividad puede ser evaluada en primer lugar mediante la cuestión circunscrita del aumento exitoso de jóvenes elegidos gracias al cupo.

CONCLUSIÓN CLAVE

Los cupos de bancas reservadas, los cupos de candidatos por ley y los cupos voluntarios por partido, si fueron diseñados de manera efectiva, pueden tener todos éxito en lograr una mayor cantidad de jóvenes electos. Las decisiones de diseño del cupo dependerán del sistema electoral vigente, de las normas existentes sobre la necesidad y valor de los cupos, y de los diversos motivos para la adopción del cupo. El diseño de un cupo que logre el cometido de incorporar más jóvenes en los cargos es sin duda posible, pero los diseños no exitosos de cupos sirven como advertencia.

Un cupo que produzca un aumento en el número de jóvenes elegidos debe ser numéricamente significativo y exigible, y debe estar diseñado de forma tal que no diluya la oportunidad de los jóvenes de ser elegidos al forzarlos a competir con otros grupos marginados por un número limitado de bancas.

Al mismo tiempo, el cupo debe reconocer a la juventud como una cuestión transversal que trabaja en conjunto con otras medidas para garantizar una representación inclusiva, tales como los cupos por género. Existen varias opciones de diseño viables, incluyendo la adopción de un cupo nacional, un cupo subnacional o ambos, y el diseño definitivo debe adaptarse para que cubra las necesidades y prioridades locales.

Una medida más amplia de la efectividad de los cupos juveniles es la capacidad de los jóvenes, una vez elegidos, de proporcionar un beneficio social, mejorando la calidad y sensibilidad de los cuerpos electivos: no solo como representantes de sus electores juveniles, sino como representantes igual de capaces para representar a todos sus electores. Esta es una medida mucho más amplia, y se relaciona con una serie de otras consideraciones relacionadas con el entorno propicio para las candidaturas y elecciones de jóvenes. ¿Existe un entorno tal que los jóvenes, y no solo los jóvenes de un origen en particular puedan aprovechar la oportunidad para presentarse como candidatos? Una vez en el cargo, ¿los jóvenes poseen el conocimiento, los recursos, la orientación y todo otro apoyo necesario para que sean representantes efectivos de sus electores? La estructura y el liderazgo del partido, el sesgo de los votantes, las ventajas para los involucrados, las redes exclusivas de influencias y los costos de presentarse para las elecciones son todos factores que tienen un papel significativo en este escenario.²³⁸

Sin embargo, pedir a los legisladores jóvenes pruebas de que serán representantes efectivos antes de apoyar su inclusión en los cuerpos electivos es una carga de prueba que no existe para los legisladores que representan a los grupos dominantes. La insinuación de que la juventud puede ser fácilmente manipulada, con menos experiencia en el gobierno, y que su elección puede resultar dañina son todos argumentos que han sido y continúan siendo usados para negarles la representación a las mujeres y a otros grupos marginados, y no son argumentos convincentes para rechazar la representación descriptiva de los jóvenes en este presente. La pregunta pendiente no es si se debe apoyar la elección de más legisladores jóvenes, sino si los cupos juveniles son el medio correcto para lograrlo.

²³⁸ Estos factores, y otros, se exploran en el contexto de Estrategias Nacionales para la Juventud y Alas Juveniles de los Partidos en los capítulos 2 y 5, respectivamente, así como en el capítulo introductorio de este informe.



Recomendaciones para donantes

1. **Relacionar el tema de los cupos juveniles subnacionales con los esfuerzos de descentralización financiados por donantes y los cupos nacionales.** Si hay esfuerzos significativos por parte de los donantes en cuanto a descentralización, considerar la exploración de cupos juveniles subnacionales como posibilidad con socios locales.
2. **Abordar, mediante legislación y regulación, las barreras identificadas para la participación de la juventud que impiden a los candidatos jóvenes competir mediante cupos juveniles.** Los desafíos que enfrentan los candidatos jóvenes son muchos, y a menudo surgen de desventajas relacionadas con el financiamiento político, redes de influencias e inexperiencia. Si los desafíos son sistémicos, se debe mirar de forma holística a las barreras que pueden impedir que los candidatos jóvenes compitan, junto con todo movimiento para crear un cupo juvenil.
3. **Ampliar la investigación sobre cupos juveniles, y sobre los factores que convierten a los jóvenes en líderes sustantivos una vez elegidos.** Se necesita investigación adicional sobre los cupos juveniles, especialmente en la recolección de datos en contextos específicos de cada país, para poder comprender cuándo y cómo los jóvenes elegidos pueden tener un papel importante una vez en sus cargos.



Recomendaciones para implementadores

1. **Si se adopta un cupo juvenil, diseñar una medida compatible con un sistema electoral más amplio con más posibilidades de incrementar el número de candidatos jóvenes que compiten y ganan elecciones.** El cupo juvenil variará según el sistema electoral, pero los elementos a considerar son la cantidad numérica para que el cupo logre los resultados esperados, la introducción de requisitos de orden en las listas, que eviten que los partidos coloquen a los candidatos jóvenes en el fondo de las listas, y la inclusión de un mecanismo de exigibilidad para el caso de no cumplimiento.
2. **Si se decide adoptar un cupo juvenil, integrarlo de manera planificada con los cupos existentes para garantizar que la juventud sea reconocida como una identidad intersectorial, y que asegure la elección de jóvenes hombres y mujeres.** Como lo demuestran los ejemplos de Kenia y Filipinas, el agrupar a la juventud con otras categorías puede producir resultados variables y puede limitar la probabilidad de que los jóvenes resulten elegidos. Se debe considerar la incorporación de los jóvenes como un grupo de interés transversal, añadiendo consideraciones de edad a los cupos existentes, o añadiendo consideraciones de género a los cupos juveniles; por ejemplo, exigiendo que un porcentaje de los candidatos estén por debajo de un determinado umbral etario consistente con las definiciones nacionales de juventud, y que un cierto porcentaje de esos candidatos debe ser de un género distinto.
3. **Considerar la promoción de cupos juveniles subnacionales, idealmente junto con una inversión dirigida a los candidatos jóvenes y legisladores a nivel local.** Los ejemplos existentes de cupos juveniles subnacionales parecen brindar una vía exitosa para involucrar a los jóvenes en cargos por elección. Más allá de si se considera junto con un cupo a nivel nacional, el cupo a nivel subnacional puede ser una opción viable. Los líderes elegidos gracias a un cupo juvenil en los niveles inferiores de gobierno, a su debido momento, pueden ascender a cargos a nivel nacional, aun cuando ya no sean considerados jóvenes al momento de realizar esta transición.

4. **Considerar fomentar vías para que los miembros del concejo nacional juvenil estén representados en los organismos políticos establecidos.** En vista de los recursos invertidos en la creación de estructuras de concejos nacionales de la juventud y las capacidades que pueden desarrollarse en los líderes jóvenes a través de estas instituciones, vale la pena considerar mecanismos innovadores que establezcan relaciones entre los concejos juveniles y los organismos estatales de gobierno.



Recomendaciones para socios locales

1. **En el caso de los partidos políticos, considera la puesta en marcha de cupos juveniles voluntarios o cupos para nuevos participantes como táctica para impulsar la participación de los jóvenes e incrementar la base de votantes.** Si se coloca a los jóvenes en ubicaciones de las listas del partido con posibilidades (no garantizadas) de obtener bancas, esto puede impulsarlos a movilizar a sus pares para que voten, un efecto que puede resultar más significativo en las elecciones locales, debido al menor tamaño del electorado y la mayor probabilidad de que los jóvenes tengan sus propias redes locales que puedan movilizar. En las campañas a nivel nacional o distritos electorales únicos, la promoción de candidatos jóvenes puede ser parte de un mensaje que intente acallar las preocupaciones de los votantes jóvenes acerca de la falta de sensibilidad o de contacto de los partidos.
2. **En el caso de los partidos políticos, invertir en candidatos jóvenes y en candidatos futuros manteniendo un semillero de talentos.** Invertir tanto en las habilidades para ser elegidos (campañas y recaudación de fondos) como en las habilidades que los jóvenes parlamentarios necesitarán en el cargo para poder impulsar sus prioridades políticas. Consultar el capítulo siguiente sobre las alas juveniles de los partidos políticos para más ideas.



Fuente: NDI

CAPÍTULO 5

ALAS JUVENILES DE PARTIDOS POLÍTICOS

Autor:

Aaron Azelton, Instituto Nacional Demócrata

ALAS JUVENILES

Definición

Las alas juveniles son organizaciones semi-independientes vinculadas a un partido político matriz. La estructura de esta relación puede ser muy diferente entre partidos y sistemas de partidos. Sin embargo, la mayoría de los grupos juveniles son similares en cuanto a que establecen una edad mínima y máxima para la membresía (por ejemplo, 16 a 35 años) y se pueden encontrar en todo el espectro ideológico de los partidos. También hay redes de ala juvenil regionales e internacionales organizadas en torno a creencias ideológicas de izquierda a derecha.



Fuente: NDI

Funciones clave

En principio, las alas juveniles de los partidos políticos deberían ayudar a iniciar a los jóvenes en la política y actuar como terreno de prueba para los nuevos líderes. Alas juveniles:

- Puede ser instrumental en la nominación de jóvenes candidatos y en la inclusión de temas juveniles en los programas del partido.
- Puede ofrecer capacitación a los miembros y ayudarles a desarrollar la conciencia política y la perspicacia necesaria para el liderazgo.
- Puede responsabilizar a la parte matriz y puede incubar nuevas políticas y desafiar prácticas anticuadas.
- Puede dirigir las comunicaciones a los votantes jóvenes y abrir partidos a nuevos miembros a través de esfuerzos en línea y fuera de línea.

Resultados clave

La evidencia sugiere que las alas juveniles pueden proporcionar a los jóvenes una experiencia política formativa. Hay factores, sin embargo, que influyen en estos resultados. Por ejemplo, se debe considerar la relación del ala juvenil con la fiesta de padres y la capacidad de las alas juveniles para tomar acciones relativamente independientes. En los casos en que un partido político proporciona un entorno propicio y las mujeres y hombres jóvenes pueden desarrollar activamente su agencia, los resultados pueden ser positivos.

Puntos clave de datos



Menos de 10%

El número de jóvenes que se unen a los partidos es bajo en las democracias establecidas y emergentes por igual.



No todos los partidos

tienen alas juveniles.

Recomendaciones clave

- Los partidos políticos aún desempeñan un papel central cuando se trata de competir formalmente por el poder y ganar el derecho a gobernar. Para equilibrar mejor la participación juvenil formal e informal, se debe proporcionar apoyo que ayude a los jóvenes a encontrar formas significativas de participar en la política partidista, de modo que también puedan trabajar para influir en el cambio desde dentro del sistema.
- Los enfoques multipartidistas que reúnen a activistas del ala juvenil de diferentes partidos pueden ayudar a reducir la polarización política y promover formas más constructivas de discurso político. En países con una historia de conflicto violento (por ejemplo, Bosnia y Herzegovina, República Democrática del Congo y Kenia), el NDI ha reunido a los grupos juveniles de diferentes partes para encontrar un terreno común y trabajar colectivamente en temas de políticas. Esto ha llevado a relaciones que parecen desalentar la incivildad.

Introducción

Existe un creciente reconocimiento del hecho de que las políticas y la participación son parte integral del proceso de desarrollo sostenible.²³⁹ Esto incluye un papel activo para la juventud. Sin embargo, los jóvenes se enfrentan con muchas barreras en cuanto a su participación política, mientras que también se ven afectados en forma desmedida por algunos de los desafíos más duros a nivel global, tales como el desempleo, el deterioro del medioambiente, los conflictos violentos; la mala salud física, social y emocional y un acceso insuficiente a la educación. Ayudar a que este grupo demográfico encuentre medios pacíficos para participar en las decisiones que afectan a su bienestar es un imperativo cada vez más creciente,²⁴⁰ y CEPPS trabaja para comprender mejor los caminos para la participación y el liderazgo de los jóvenes. Examinamos el rol que las alas juveniles de los partidos políticos pueden desempeñar para amplificar la voz y la influencia de los jóvenes, y cuál puede ser la mejor forma de diseñar el apoyo para ellos.

Si bien los partidos políticos y los sistemas partidarios fueron investigados profundamente en cuanto a competición política y gobernanza, ha habido relativamente poca investigación comparativa de las alas juveniles de los partidos, o sobre cómo los partidos desarrollan a sus líderes jóvenes. En particular, la dinámica que rodea a la afiliación al ala juvenil y la inclusión de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones del partido no han sido investigadas en profundidad. La investigación existente por lo general está relacionada con un sistema partidario específico o con un partido individual.²⁴¹ Nuestra investigación inicia una exploración más amplia y extrae enseñanzas de programas en una serie de países, incluyendo a Albania, Bosnia y Herzegovina (BiH), Burkina Faso, Kenia, Macedonia, Nicaragua, y Pakistán. La investigación ofrece perspectivas que pueden resultar instructivas tanto para donantes como para profesionales del desarrollo de partidos políticos. Un reciente documento de orientación del Departamento para Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido resalta el rol fundamental que los partidos políticos pueden desempeñar en la redacción de políticas y supervisión del gobierno. El documento también reconoce la practicidad de la ayuda para el desarrollo de los partidos políticos, enfatizando la inclusión de la juventud.²⁴² Para este fin, el DFID recomienda un análisis de las estructuras internas del partido y el funcionamiento de las alas juveniles como un primer paso en su desarrollo de programa. Esta investigación puede ayudar a organizar dicho análisis y ponerlo a trabajar en el diseño de programas de ayuda a los partidos políticos para que apunten a los jóvenes.

Las conclusiones de nuestra investigación indican que las alas juveniles pueden ofrecer a los jóvenes una experiencia formativa en política, en ciertas circunstancias, y una ayuda a medida puede influir en la capacidad de actuar de los miembros del ala juvenil y su entorno propicio. Sin embargo, la imagen completa es más bien compleja, dada la dinámica política y los incentivos

²³⁹ "World Development Report 2017: Governance and the Law." 2017. Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

²⁴⁰ "Youth in Development: Realizing the Demographic Opportunity." 2012. Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/Youth_in_Development_Policy_0.pdf.

²⁴¹ Alymbaeva, Aida. 2010. "Youth Wings of Political Parties in Kyrgyzstan: Diminutive, but Promising?" Centro de Investigación Social Research Center of the American University in Central Asia. <http://eercnetwork.com/default/download/creator/article/file/b14f3ab8358713c658e20346c1e39a7488cfad9c.pdf>; Cross, William, and Lisa Young. 2008. "Factors Influencing the Decision of the Young Politically Engaged to Join a Political Party: An Investigation of the Canadian Case." *Party Politics* 14 (3): 345–69. <https://doi.org/10.1177/1354068807088126>; Hooghe, Marc, Dietlind Stolle, and Patrick Stouthuysen. 2004. "Head Start in Politics: The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders)." *Party Politics* 10 (2): 193–212. <https://doi.org/10.1177/1354068804040503>; Malafaia, Carla, Isabel Menezes, and Tiago Neves. 2018. "Living, Doing, and Learning from Politics in a Youth Wing of a Political Party." *The Qualitative Report* 23 (1): 49–79.

²⁴² Power, Greg, Thomas Carothers, Aslin Baker, and Tessa MacArthur. 2018. "Guide to Working with Parliaments and Political Parties for Sustainable Development." Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. <http://www.gpgovernance.net/publication/guide-to-working-with-parliaments-and-political-parties-for-sustainable-development/>. pp. 20.

cambiantes que se encuentran en la mayoría de los sistemas multipartidarios. Estas conclusiones de la investigación deberán combinarse con las lecciones existentes y el aprendizaje acerca de cómo se desarrollan los partidos políticos, a medida que se involucran activamente en competiciones políticas y manejan las inevitables luchas de poder, tanto internas como externas.

Metodología

Para llevar a cabo este estudio empírico, nos basamos en gran medida en el conocimiento de primera mano de los miembros del personal del programa que trabajaron directamente con las alas juveniles de los partidos, y en las opiniones de los miembros de las alas juveniles. Seis representantes de campo del NDI, con la experiencia combinada de haber trabajado con las alas juveniles de partidos en más de una docena de países, compartieron sus conocimientos acerca de cómo trabajan las alas juveniles y cómo se relacionan con sus partidos. Esto incluyó brindar información recolectada a través de evaluaciones formales del programa y reflexiones acerca de los desafíos en la implementación del programa. Trató de las implicancias que las maniobras políticas interpartidarias tienen sobre los incentivos para que los líderes del partido inviertan en la participación de los jóvenes. A lo largo de la investigación, también hablamos con personal de campo de otras organizaciones que brindan asistencia a los partidos políticos, incluyendo al Instituto Republicano Internacional (IRI), International IDEA y varias fundaciones alemanas para obtener su perspectiva y compararlas. Las fuentes adicionales de información incluyeron a la literatura existente, líderes de partidos políticos, académicos y demás profesionales de asistencia para el desarrollo. El trabajo de investigación de campo estructurado se produjo en BiH y se presenta en un breve estudio específico del país.

El trabajo del NDI acerca de la participación política de la juventud está apoyado en una teoría del cambio y refleja los principios del desarrollo positivo de la juventud.²⁴³ La teoría postula la necesidad de que los programas aborden el desarrollo de la capacidad de actuar de los jóvenes y de un entorno que permita su participación. También unifica los diversos factores que influyen el desarrollo de la capacidad de actuar y de un entorno propicio, y coloca el énfasis en el papel que los mismos jóvenes pueden desempeñar para impulsar el cambio. En lugar de ser receptores pasivos de ayuda, se espera que las mujeres y hombres jóvenes tengan un papel activo para desarrollar su capacidad de actuar y promover un entorno propicio. Para este proceso investigativo, la teoría del cambio ayudó a diseñar las líneas específicas de investigación y fue utilizada como herramienta analítica al examinar el alcance de las alas juveniles como caminos para la participación política y el liderazgo.

Análisis

Los jóvenes y la política parecen el agua y el aceite. Una importante cantidad de investigaciones sugieren que las mujeres y los hombres jóvenes se están alejando de las instituciones y proceso políticos tradicionales, incluyendo a los partidos políticos. Esto no es un rechazo de la política, sino que refleja el creciente descontento con los sistemas formales que son vistos como inaccesibles e insensibles.²⁴⁴ Según un estudio de la Comisión Europea, "la desconfianza de los jóvenes hacia la política institucional fue considerado como un problema esparcido por toda Europa. Sin embargo, según lo que se ha dado en llamar 'la paradoja de la participación juvenil',

²⁴³ "Youth Political Participation Programming Guide." 2018. Instituto Nacional Demócrata. <https://youthguide.ndi.org/all-chapters>. Se puede hallar una descripción del desarrollo positivo de la juventud en <http://www.youthpower.org/positive-youth-development>

²⁴⁴ Dougherty, Rachel, Erin Mazursky, Anh-Thu Nguyen, y Hemly Ordonez. 2016. "The New Global Citizen: Harnessing Youth Leadership to Reshape Civil Society." Rhize. <https://static1.squarespace.com/static/54c7f971e4b0d312f4d794ef/t/57e148d4c534a599a9d01b93/1474382047223/The+New+Global+Citizen-Exec+Summ.pdf>.

junto con la declinación de los métodos formales (o convencionales), tales como los comicios y la afiliación a partidos políticos, se ha producido en los últimos años un aumento en los métodos informales (o no convencionales) de participación”.²⁴⁵

La investigación previa del NDI halló que los jóvenes fuera de Europa se sentían de igual forma respecto de los tipos formales de participación política. Expresaron su insatisfacción con las estructuras políticas verticales que parecen inalcanzables y desconectadas de la actualidad.²⁴⁶ Como resultado, la mayoría de los jóvenes activistas entrevistados prefirieron buscar formas alternativas para expresar su punto de vista, utilizando desde peticiones en internet hasta protestas callejeras dirigidas por jóvenes. Si bien estas formas de activismo pueden ser efectivas para poner en marcha el cambio, la política tradicional y el papel de los partidos políticos no pueden ser totalmente ignorados en las sociedades democráticas. A pesar de un declive global en las afiliaciones a partidos políticos y a el distanciamiento de los jóvenes de la política tradicional, los partidos aún son importantes cuando se trata de competencia pacífica por el poder y ganarse el derecho a gobernar. Si los jóvenes solo utilizan la desobediencia civil, inevitablemente serán dejados de lado en muchas decisiones. Al reconocer que los patrones del activismo juvenil están cambiando, NDI está aprendiendo a asociarse con los jóvenes a ayudarles con los medios formales e informales de participación política. En Macedonia, por ejemplo, el NDI ayudó a los miembros de las alas juveniles de los partidos a unirse con los jóvenes que participaban en campañas en las redes sociales y en las manifestaciones públicas para desarrollar un conjunto de políticas nacionales centradas en la juventud.²⁴⁷

Estructura y función del ala juvenil

Las alas juveniles son una organización semindependiente unida a un partido. La estructura de esta relación varía según los diversos partidos y sistemas partidarios. Sin embargo, la mayoría de las alas juveniles se parecen en tanto establecen una edad mínima y máxima para sus miembros (por ejemplo, entre 16 y 35).²⁴⁸ El sistema de afiliación también varía. En algunos casos cualquier miembro del partido por debajo de cierta edad se convierte automáticamente en parte del ala juvenil. En otros, la afiliación al ala juvenil debe ser solicitada. En principio, las alas juveniles de los partidos políticos deben ayudar a iniciar a los jóvenes en la política y funcionar como campo de pruebas para nuevos líderes. Internamente, las estructuras de las alas juveniles a menudo reflejan las estructuras de toma de decisiones del partido (por ejemplo, alas geográficas que responden a un centro con un comité directivo y un líder juvenil elegido).

El ala juvenil más antigua de un partido político es la de los Jóvenes Conservadores de Dinamarca, formada en 1904 como reacción a la “miserable situación” del Partido de Derecha danés, que era “un partido rígido de ancianos con cada vez menos bancas en cada parlamento”.²⁴⁹ En la política contemporánea, las alas juveniles son reconocidas por partidos de todo el espectro ideológico como forma de movilizar a la juventud. Esto incluye a las redes nacionales e internacionales de alas juveniles, tales como las Juventudes Socialistas Europeas, la Federación Internacional de Juventudes Liberales y la Unión Democrática Internacional de Jóvenes.²⁵⁰

²⁴⁵ Crowley, Anne, y Dan Moxon. 2017. “New and Innovative Forms of Youth Participation in Decision-Making Processes.” Consejo Europeo. <https://rm.coe.int/new-and-innovative-forms-of-youth-participation-in-decision-making-pro/1680759e6a>. pp. 15.

²⁴⁶ Instituto Nacional Demócrata, 2018.

²⁴⁷ Crowley y Moxon, 2017, pp. 32.

²⁴⁸ Existe una variación significativa entre alas juveniles, con miembros desde 13 años en Noruega (que ha experimentado permitir a los jóvenes de 16 votar en elecciones locales) y hasta 45 años en países como Irak y Marruecos.

²⁴⁹ <http://konservativungdom.dk/kontakt/>

²⁵⁰ <http://www.youngsocialists.eu/>; <http://www.iflry.com/>; <https://www.idu.org/about/youth-iydu/>

Al mismo tiempo, existen partidos sin alas juveniles. Estos partidos pueden tener otros métodos para reclutar y socializar a los jóvenes, especialmente mediante actividades a nivel local. Algunos de los partidos ayudados por el NDI en BiH y en Túnez eligieron absorber dentro de la corriente principal a los jóvenes para crear una base de afiliados que refleje el tamaño de la población joven. El tener un perfil más centrado en la juventud puede efectivamente hacer que estos partidos sean más atractivos para los jóvenes, al menos en el corto plazo. Sin embargo, existe la cuestión de cómo se ajustarán estos partidos a medida que los afiliados jóvenes y líderes inevitablemente envejecen.

La juventud es un grupo heterogéneo, y su diversidad se refleja en los que deciden unirse a un partido. Si bien la representación dentro del ala juvenil de un partido político en particular puede estar distorsionada en un sentido u otro, se puede encontrar a mujeres y hombres jóvenes de áreas rurales y urbanas, con diversos niveles de educación y niveles socioeconómicos en las alas juveniles a nivel global. Aun así, los números totales son relativamente pequeños. Si bien no es posible extrapolar a lo largo de todos los sistemas multipartidarios, una encuesta reciente del NDI a la juventud de Hungría, Polonia y Eslovaquia halló que menos del 10% de ellos consideraría unirse a un partido político.²⁵¹ Esto coincide con otras investigaciones realizadas en Canadá,²⁵² BiH,²⁵³ y Kenia.²⁵⁴ De manera similar, muchos jóvenes interesados en unirse a partidos políticos señalan que están motivados, en gran medida, por la perspectiva de conseguir un empleo.

A pesar de los bajos niveles de participación, existe aún una importante minoría de mujeres y hombres jóvenes intentando satisfacer sus aspiraciones políticas a través de su participación en las alas juveniles de los partidos políticos. Estos jóvenes han demostrado un interés en la política partidaria y en trabajar dentro del sistema. También hay ejemplos de jóvenes que se unen a las alas políticas mientras prueban diversas formas de fomentar el cambio. Durante la investigación, hablamos con un grupo de mujeres jóvenes de Nador, Marruecos, que se quejaron de las dificultades con las que se encontraron como miembros de la sociedad civil al intentar influir en los políticos. Como resultado, decidieron unirse a partidos políticos para tener acceso a los tomadores de decisiones.

En principio, las alas juveniles existen para cubrir funciones particulares que sirven a los afiliados y al partido.²⁵⁵ Para comenzar, las alas juveniles pueden ayudar a unir los intereses de sus afiliados, facilitando la creación de redes y la formación de alianzas. Los procesos organizacionales, incluyendo las asambleas partidarias, comités y juntas asesoras proporcionan oportunidades para que los jóvenes trabajen juntos tomando decisiones mientras exploran las prioridades y puntos de vista políticos. Las alas juveniles pueden ser fundamentales para la nominación de candidatos jóvenes y la inclusión de cuestiones de la juventud en los programas

²⁵¹ "Youth, Democracy, and Politics: Public Opinion Research in Hungary, Poland, and Slovakia." Próxima publicación. Instituto Nacional Demócrata.

²⁵² Turcotte, Martin. 2015. "Political Participation and Civic Engagement of Youth." Insights on Canadian Society. Statistics Canada. https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75-006-x/2015001/article/14232-eng.pdf?st=82sDM9_1.

²⁵³ Đipa, Dino, Mahir Hadžić, Mladen Mijatović, y Mersad Bukva. 2016. "Voices of Youth Research into Youth in BiH: Consolidated Report on the Quantitative and Qualitative Research." Prism Research and Consulting. <http://ba.one.un.org/content/dam/unct/bih/PDFs/UNICEF%20pics%20for%20publications/VoY2016/VoY2016.pdf>.

²⁵⁴ "Youth in Political Party Participation in Kenya: Baseline Study." 2015. Centro para la Democracia Multipartidaria, Kenia.

²⁵⁵ Lührmann, Anna. 2013. "Enhancing Youth Political Participation Throughout the Electoral Cycle: A Good Practice Guide." Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/ENG_UN-Youth_Guide-LR.pdf, pp. 28.

de los partidos. Esto también se ve facilitado cuando los partidos establecen cupos.²⁵⁶ Por ejemplo, el Partido Socialdemócrata de BiH (SDP BiH) posee un cupo del 30% para jóvenes, lo que produjo que más de un 30% de los concejales locales electos del SDP sean jóvenes. Combinado con un ala juvenil activa, el cupo, a lo largo de varios ciclos de elecciones, también puede ayudar a garantizar la presencia de miembros influyentes del partido que hayan surgido del ala juvenil y que puedan actuar como paladines y mentores para futuras generaciones.

Una segunda función de las alas juveniles es la entrenar a los afiliados organizando talleres de trabajo para el desarrollo de habilidades, programas de tutorías y actividades de investigación política. El SDP BiH se reúne periódicamente con sus contrapartes de las Juventudes Socialistas Europeas para mantener diálogos políticos. Las alas juveniles necesitan su propia base financiera para mantener esas y otras actividades, lo que puede resultar difícil de generar en base únicamente a los pagos por afiliaciones. En algunos países, como Alemania, los gobiernos proporcionan fondos para actividades de educación cívica a las alas juveniles. Además, varios partidos políticos reservan fondos para estos fines, conscientes de que un ala juvenil vibrante tiene más posibilidades de atraer a jóvenes al partido.

Una tercera función de las alas juveniles es la de pedir al partido que rinda cuentas por las políticas partidarias y la selección de sus líderes. Además de proporcionar ideas frescas e innovadoras, también pueden desafiar a las políticas y prácticas obsoletas. Las alas juveniles pueden incubar nuevas políticas y servir como base de poder durante las convenciones del partido. En Canadá, la Juventud Liberal organiza un campamento político todos los años, donde se priorizan las resoluciones que luego las juventudes impulsan en las convenciones, y organizan a los jóvenes para que voten en bloque. Se pueden utilizar argumentos similares para la influencia sobre los procesos de selección de líderes; especialmente si existe un sistema de un afiliado/un voto, en lugar de que un delegado represente el voto de toda el ala juvenil.

Por último, las alas juveniles pueden dirigir las comunicaciones a los votantes jóvenes y abrir los partidos a nuevos miembros. Durante las campañas electorales y de afiliación, las alas juveniles están en mejor posición para conocer cuál lenguaje es el más efectivo entre sus pares y qué tipos de actividades son atractivas para los demás jóvenes. A la vez, la energía y el entusiasmo de los jóvenes puede ser un recurso poderoso al momento de la campaña electoral y para conseguir votos. Esto incluye tanto los esfuerzos en internet como fuera de ella. Las alas juveniles han tenido tradicionalmente un papel central en manejar el contacto cara a cara con el votante, incluyendo los timbreos. Los jóvenes también están a la vanguardia para la aplicación de nuevas tecnologías de comunicación, desde la organización de comunidades en Facebook a los mensajes de campaña retuiteados.

²⁵⁶ Quotas are becoming a more prevalent practice to help increase the election of youth (See Chapter Four of this report). However, this might simply mean putting them on a party list, but at the bottom rather than top. It also may not preclude party leaders from handpicking youth from outside the youth wing. Youth wing members in Morocco and Burkina Faso, for instance, complained about these practices.

Existen numerosos ejemplos a nivel global de líderes partidarios y jefes de gobierno que ascendieron a través del ala juvenil de sus partidos políticos. En algunos casos, este fue el resultado de seguir los pasos de líderes anteriores y demostrar su lealtad partidaria. En otros casos, las alas juveniles funcionaron como atajos hacia el liderazgo partidario. Un ejemplo reciente es el de Sebastian Kurz, el actual canciller de Austria. Se convirtió en secretario del ala juvenil del Partido Popular de Austria a los 23 años y canciller de Austria con 31 años, lo que lo convirtió en el jefe de estado más joven del mundo en su momento. Nelson Mandela ayudó a organizar la Liga Juvenil del Congreso Nacional Africano en 1944 para ayudar a galvanizar el apoyo de los jóvenes en la lucha contra el *apartheid*. Durante este proyecto de investigación, entrevistamos al secretario general y miembro del ala juvenil, con 24 años, de un partido prominente de Bosnia. Su elección como líder partidario se produjo cuando los afiliados reclamaron reformas partidarias internas luego de un mal desempeño electoral. También existen casos como el de Bélgica, donde más del 40% de todos los concejales municipales comenzaron en política en las alas juveniles.²⁵⁷

Al mismo tiempo, existen ejemplos de alas juveniles utilizadas por los partidos para interrumpir procesos políticos y ocasionalmente realizar acciones violentas.²⁵⁸ El uso de alas juveniles como “tropas de choque” es más común en los sistemas políticos en los que la violencia, la coacción y la intimidación se han utilizado tradicionalmente como herramientas políticas. Existen muchos ejemplos donde este tipo de comportamiento se vuelve más pronunciado cerca de las elecciones, incluyendo países como Bangladesh, Burundi, y Haití. La ruptura de estos ciclos de violencia puede ser muy difícil de lograr. Sin embargo, es posible ayudar a los partidos y a las alas juveniles para que superen estos comportamientos. Se puede hallar un ejemplo en Kenia, donde el NDI ayudó a establecer el foro juvenil interpartidaria en respuesta a la fatal violencia electoral del 2007.²⁵⁹ El foro ha ayudado a los miembros de las alas juveniles para que trabajen juntos y encuentren formas pacíficas de manejar los conflictos, y ha sido apoyado activamente por los dirigentes partidarios.

Los desafíos de las alas juveniles de partidos políticos

Con base en nuestro examen comparativo, la evidencia sugiere que las alas juveniles pueden brindarles a los jóvenes una formación en política y pueden actuar como campo de pruebas para líderes políticos en ascenso. Sin embargo, existen factores que influyen en estos resultados. Por ejemplo, la relación entre el ala juvenil y el partido, y la capacidad de las alas juveniles para realizar acciones relativamente independientes deben ser consideradas. En aquellos casos en los que un partido político ofrece un entorno propicio y los jóvenes pueden desarrollar activamente su capacidad para actuar, los resultados pueden ser positivos. Nuestra investigación ha identificado factores estructurales que permiten o inhiben la participación y el liderazgo juvenil de forma activa y sustantiva. Estos pueden incluir la forma en que se selecciona a los líderes del ala juvenil, la disponibilidad de recursos financieros, qué funciones desempeñan las alas juveniles en las decisiones del partido, y cómo se espera que participen durante las elecciones. También existen factores relacionados con cómo se desarrolla la capacidad de acción de los jóvenes. Por ejemplo, los jóvenes necesitan oportunidades para ganar conocimientos y habilidades prácticas en política, interactuar con los líderes adultos del partido y demás personas adultas, y aumentar su visibilidad mediante acciones públicas positivas.

²⁵⁷ Hooghe, et al., 2004, pág. 201

²⁵⁸ Paalo, Sebastian Angzoorokuu. 2017. “Political Party Youth Wings and Political Violence in Sub-Saharan Africa: A Case of Ghana.” *International Journal of Peace and Development Studies* 8 (1): 1–14. <https://doi.org/10.5897/IJPD52016.0284>; “Political Party Youth Wings in Nepal.” 2011. The Carter Center. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/nepal-political-party-youth-wings-022811-en.pdf.

²⁵⁹ Lührmann, 2013, pág. 50.



Fuente: NDI

Hallar el camino hacia la participación y el liderazgo de los jóvenes

La investigación identificó una serie de desafíos específicos, y a menudo interrelacionados, que las alas juveniles enfrentan en las democracias en transición. Algunos de estos desafíos, sin embargo, también se pueden hallar en las democracias establecidas, donde los partidos pueden obstinarse en sus métodos y tener dificultades para cambiar, especialmente cuando los incentivos políticos generales apoyan al *statu quo*.

1. **Falta de claridad en la función y en la relación con los partidos:** Frecuentemente, las alas juveniles se establecen sin hacer ningún esfuerzo por ubicarlas dentro de la estructura del partido o definir su rol y obligaciones. El gesto simbólico de crear un ala juvenil puede provocar resentimientos si el partido rechaza o ignora las iniciativas del ala juvenil, o asigna las tareas del ala juvenil sin consulta o sin dirección.
2. **Selección antidemocrática de los líderes:** Los líderes del ala juvenil a menudo son nombrados mediante un proceso cerrado, por lo general como recompensa otorgada por el jefe partidario. Estos líderes "jóvenes" a menudo permanecen en su cargo durante años.²⁶⁰
3. **Falta de representación en los organismos de gobierno del partido:** En muchos casos, el ala juvenil es una entidad separada, sin ninguna participación en los procesos de toma de decisiones de los órganos ejecutivos del partido. Incluso cuando se lo incluye como miembro del órgano ejecutivo del partido, el líder del ala juvenil puede sentirse aislado y sin la confianza para dar su punto de vista. En otros casos, es posible que el representante juvenil en el organismo ejecutivo del partido ni siquiera provenga del ala juvenil.
4. **Falta de recursos (oficinas, equipos, financiamiento):** Si se espera que las alas juveniles tengan roles activos en la movilización partidaria o en la creación de políticas, necesitan tener acceso a ciertos recursos básicos que puedan manejar de forma autónoma. En muchos lugares, las alas juveniles no tienen un presupuesto independiente acordado por anticipado o un espacio exclusivo en las oficinas. En vez de ello, dependen de su relación con

²⁶⁰ "Youth Wings of Political Parties Must Reflect a Young India." 2017. *Hindustan Times*. 26 de julio, 2017. <https://www.hindustantimes.com/editorials/youth-wings-of-political-parties-must-reflect-a-young-india/story-5kgrlxtglvGftpwzIHBCL.html>.

las oficinas centrales del partido para obtener los recursos que les son provistos según la ocasión, lo que dificulta la planificación. Las alas juveniles en los países del norte de Europa, por el contrario, a menudo tienen un presupuesto autónomo aprobado por el ejecutivo del partido con base en una propuesta clara de actividades anuales descritas por anticipado.

5. **Falta de gestión organizacional y experiencia en desarrollo:** Los jóvenes a menudo no tienen conocimientos suficientes de los principios de gerenciamiento organizacional como para poder identificar las fortalezas y debilidades de sus propias organizaciones. Como resultado, por lo general simplemente imitan la estructura del partido (por ejemplo, oficinas centrales y subsidiarias en regiones geográficas) sin conocimientos sobre cómo administrar la estructura de forma eficiente (o sin los recursos), o para considerar una estructura revisada que responda mejor a las necesidades e intereses de los jóvenes.
6. **Falta de un mensaje para reclutar a los jóvenes y el consecuente estancamiento en las afiliaciones:** Ante la ausencia de un rol definido y, a menudo, la propia falta de ideología o programa del partido resulta difícil para las alas jóvenes definir una razón atractiva para que se unan los jóvenes. Como resultado, el ala juvenil del partido puede resultar más bien un grupo de amigos, sin un carácter dinámico ni una clara razón de ser.
7. **Falta de conocimientos sobre el proceso político y la realización de políticas públicas:** En todo el mundo, las alas juveniles identifican entre sus principales prioridades a una mejor educación, empleo para jóvenes, deportes y recreación, enfermedades sociales (por ejemplo, drogas y adicciones, pandillas y violencia), según cada país. Pero frecuentemente no poseen el conocimiento suficiente, o los suficientes recursos, como para estudiar y proponer soluciones efectivas basadas en políticas. Dados los limitados recursos de los gobiernos, una demanda de los jóvenes de “más dinero del gobierno para...” a menudo es simplemente ignorada. De forma similar, los jóvenes tienen una menor capacidad para evaluar la viabilidad de medidas propuestas por sus propios partidos o por otros. Por esto, además de fondos exclusivos y una sólida estructura organizacional, las alas juveniles necesitan una capacitación avanzada acerca de los procesos de creación de políticas y gobierno para que puedan añadir valor.

Configuración de la asistencia a las alas juveniles

Los esfuerzos para apoyar a las alas juveniles de los partidos deben diseñarse en términos de las necesidades y oportunidades presentadas por el entorno propicio y la capacidad de actuar de los jóvenes involucrados. Esto comienza con un análisis general del entorno político completo y la partición de los jóvenes y llegando a nivel de partidos y alas juveniles. El NDI posee una herramienta para realizar análisis sobre cómo funcionan los partidos y cómo se relacionan con sus alas juveniles.²⁶¹ La herramienta puede ofrecer información sobre las alas juveniles, superponiendo preguntas sobre el entorno propicio y la capacidad de actuar de los jóvenes dentro de un partido. Esto puede incluir la determinación de cuánto espacio hay para la participación del ala juvenil en las decisiones del partido y el activismo entre los miembros del ala juvenil. Con base en estos factores, los programas subsiguientes pueden seguir un par de caminos diferentes.

Un camino permite crear un espacio para que la juventud tenga un rol más preponderante en las decisiones partidarias. En este caso, un programa puede trabajar con los líderes del partido sobre las reformas estructurales. Por ejemplo, en Paquistán y Túnez, el NDI ayudó a desarrollar nuevos estatutos que les otorgaron a los miembros de las alas juveniles una banca en los organismos de toma de decisiones y les proveyó un mayor acceso a las listas electorales del partido, si están buscando obtener un cargo.

Un segundo camino ayuda a los miembros de las alas juveniles para que desarrollen su pericia en política y para que realicen contribuciones constructivas dentro de sus partidos. Por ejemplo, cuando aparecen en la lista electoral de sus partidos, los programas pueden ayudar a los miembros de alas juveniles a que aprendan como hacer campaña de forma efectiva y a desarrollar propuestas políticas. En los países que poseen un pasado con conflictos violentos (por ejemplo, BiH, la República Democrática del Congo y Kenia), el NDI unió a las juventudes de los diversos partidos para que trabajen en cuestiones políticas transversales. Esto llevó a construir relaciones que desalientan la falta de urbanidad y eso continúa a medida que los miembros del ala juvenil asumen diversas responsabilidades y desempeñan distintos papeles políticos. Estos esfuerzos contribuyeron a que los jóvenes desempeñen roles más activos e influyentes dentro de sus respectivos partidos y comunidades. El siguiente caso de BiH brinda ejemplos de mujeres y hombres jóvenes que se han convertido en candidatos políticos más capaces, con mayor acceso a los líderes del partido y trabajando activamente para involucrar a otros ciudadanos en cuestiones políticas. Como dijo una joven de Nuestro Partido en BiH, “los líderes se están abriendo a nuestra participación y reconocen que podemos ayudar a que el partido sea más competitivo”.²⁶²

²⁶¹ “Context Analysis Tool.” 2014. Instituto Nacional Demócrata. https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_ContextAnalysisTool_proof_f.pdf.

²⁶² Anónimo. Entrevista con Aaron Azelton. 2017.



Fuente: NDI

En Paquistán y Túnez, el NDI ha trabajado con los partidos y las alas juveniles sobre reformas estructurales que les brinden a las alas juveniles una influencia más explícita (mejorando el entorno propicio).

Las alas juveniles pueden ser una fuente de creatividad y dinamismo cuando se les permite participar de forma significativa dentro de sus partidos políticos. Para reforzar el entorno propicio para la juventud partidaria, el NDI brinda apoyo a las alas juveniles para que desarrollen y propongan reformas estructurales que fomenten una influencia más explícita dentro de sus partidos. Por ejemplo, en **Paquistán**, el NDI ayudó a los miembros de las alas juveniles para que desarrollen reglas y regulaciones para sus respectivas alas, orientaron a los participantes durante ejercicios de consulta con pares y ofrecieron capacitación para el desarrollo de estrategias de defensa de derechos. Los participantes luego utilizaron estas estrategias para persuadir a los líderes de sus partidos para que adopten las reformas estructurales propuestas. Aunque ciertos esfuerzos en defensa de sus derechos se estancaron, algunos líderes tomaron medidas concretas para incrementar la participación de los jóvenes en los organismos de toma de decisiones. De forma similar, en **Túnez**, el NDI apoyó un comité directivo multipartidario de alas juveniles para presionar por la representación juvenil en los organismos partidarios de toma de decisiones y redacción de plataformas. Como resultado de la construcción de la capacidad dirigida a los jóvenes para desarrollar estrategias efectivas de defensa de sus derechos, algunos líderes políticos se convencieron de que la inclusión de los jóvenes es beneficiosa para sus partidos a largo plazo. Varias de las alas juveniles lograron asegurarse cupos de representación dentro de las estructuras partidarias, incluyendo los organismos electivos del partido.



Fuente: NDI

En BiH y Macedonia, el NDI ayudó a los miembros de las alas políticas para que desarrollen su pericia política, se postulen para cargos electivos y trabajen en el desarrollo de políticas a lo largo de las líneas del partido (incrementando la capacidad de actuar de los jóvenes)

El fomentar la capacidad para actuar incrementa las habilidades y confianza de la juventud del partido para actuar individual y colectivamente en acciones políticas aplicadas. Para reforzar su capacidad de acción política, el NDI apoya a los miembros de las alas políticas a fin de que desarrollen aptitudes políticas, se postulen para cargos electivos y trabajen en el desarrollo de políticas orientadas a la juventud a lo largo de las líneas del partido. Por ejemplo, en **BiH**, el NDI estableció *Rokada*, una red juvenil multipartidaria que promueve el aprendizaje entre pares y refuerza la capacidad de identificar cuestiones prioritarias para la juventud. Mediante esfuerzos en defensa de los derechos de la juventud, el NDI ayudó a las alas juveniles para que presionen a sus respectivos partidos para que aborden estas prioridades políticas. El NDI también invitó a líderes superiores del partido a eventos de construcción de redes y de construcción de habilidades, tanto para discutir sus experiencias para impulsar el partido como para que vean las capacidades y el entusiasmo de la juventud del partido. Como resultado de la ayuda del NDI, los miembros de *Rokada* construyeron una red a nivel nacional de activistas jóvenes y lanzaron iniciativas a nivel estatal para reformar las leyes que son de importancia para los jóvenes. De manera similar en **Macedonia**, el NDI fomentó la colaboración entre las

alas juveniles y el Consejo Nacional de la Juventud de Macedonia (NYCM), una organización paraguas para la dirección de las juventudes. Bajo la guía del NDI, el NYCM dirigió talleres de trabajo de desarrollo de habilidades para las alas juveniles, sobre cómo desarrollar la cooperación interpartidaria sobre políticas para la juventud. Esto incluyó consultas acerca de cómo coordinar las acciones colectivas e impulsar las recomendaciones políticas dentro de sus respectivos partidos. El NYCM también organizó foros para candidatos y representantes de la juventud a fin de discutir las prioridades de los jóvenes antes de las elecciones parlamentarias, reforzando la capacidad de los candidatos para abordar las preocupaciones de los electores al postularse para los cargos electivos. Como resultado, las alas juveniles y grupos cívicos de la juventud reconocieron el valor de la cooperación para impulsar las prioridades de la juventud de Macedonia, y tuvieron éxito en impulsar sus políticas públicas.

Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIÓN CLAVE

Las alas de los partidos políticos, en diversas circunstancias, pueden enfatizar el compromiso juvenil constructivo y sustantivo en el proceso político, o actuar como medio para el clientelismo político o la violencia. Dentro de los sistemas democráticos con partidos políticos relativamente programáticos, las alas de los partidos pueden facilitar el reclutamiento de líderes jóvenes, proporcionar capacitación y experiencia técnica y ayudar a que los partidos atraigan a la juventud mediante contribuciones sustantivas a la plataforma política.

Sin embargo, en aquellos casos en los que los sistemas políticos se caracterizan por el clientelismo político o la violencia, los líderes políticos recompensan la lealtad y controlan la actividad del ala juvenil, mientras rechazan contribuciones sustantivas de los jóvenes a las agendas partidarias.



Recomendaciones para donantes

1. Jóvenes de todo el mundo desean involucrarse en las decisiones que afectan a su futuro y están volviéndose cada vez más hacia las nuevas formas de organización política que quedan fuera de los procesos e instituciones formales, porque desconfían de ellos. La mayoría de los jóvenes, por ejemplo, consideran a los partidos políticos como algo oscuro e indiferente a sus puntos de vista. Aun así, el alejarse por completo de los partidos tiene un costo, ya que los partidos políticos aún cumplen un papel central en la competencia formal por el poder y obtener el derecho a gobernar. Para equilibrar mejor la participación juvenil formal e informal, **los donantes deben brindar un apoyo que ayude a los jóvenes a encontrar maneras significativas de ingresar a la política partidaria, de forma que puedan influir en el cambio desde adentro del sistema.**

2. Dentro de los partidos políticos, las alas juveniles pueden ofrecer a los hombres y mujeres jóvenes un camino hacia la participación y el liderazgo, si el partido proporciona un entorno propicio y si los jóvenes pueden ejercer su influencia de forma activa. Sin embargo, muy a menudo, las alas juveniles sirven más como herramienta del partido, lo que margina aún más a las voces jóvenes. En estas circunstancias, los jóvenes son recompensados por su lealtad a los jefes del partido, y pueden quedar integrados dentro de una estructura con decisiones de arriba hacia abajo, y postergando a la juventud.
3. El número de jóvenes que se unen a partidos políticos e ingresa a las alas juveniles parece relativamente bajo, y algunos sondeos muestran que menos del 10% de esta población se involucra. Estos números pueden ser aún menores para grupos marginados como los romaníes (gitanos). Sin embargo, este bajo número representa a un importante segmento de la juventud con aspiraciones políticas. Muchos de estos jóvenes ven a la política como una posible vocación y las alas juveniles pueden ofrecerle a este selecto grupo una experiencia política formativa.
4. Esta investigación apenas comienza a arrojar cierta luz para comprender cómo las alas juveniles de los partidos políticos pueden amplificar la voz y la influencia de la gente joven. Claramente hay lugar para estudios adicionales, especialmente los relacionados con las cuestiones de género dentro de las alas juveniles y los partidos dominados por los hombres. **También resultaría importante un examen más profundo de los factores que atraen a los jóvenes a los partidos políticos en primer lugar para los proveedores de apoyo, y también sería de importancia una exploración sobre cómo alinear mejor las formas informales y formales de participación juvenil.**



Recomendaciones para implementadores

1. **Al diseñar programas de asistencia para promover la participación juvenil y el liderazgo a través de las alas juveniles de los partidos, es necesario comprender las dinámicas estructurales que existen entre el partido y su ala juvenil.** En los casos en los que un partido reformista está abierto y predispuesto para la participación del ala juvenil, entonces el programa puede centrarse en ayudar a que los jóvenes ocupen diversos roles, incluyendo el competir por cargos. Por otra parte, los partidos que son relativamente cerrados y controlados por una élite necesitan de programas que fomenten las reformas internas, para que las alas juveniles tengan roles más importantes.
2. Incluso en los casos donde ha habido un apoyo concertado ofrecido a las alas juveniles y la identificación de los líderes partidarios, los imperativos políticos de corto plazo pueden postergar a los miembros del ala juvenil. De esta forma, el cálculo político, hecho para ganar y mantener el poder, tiene implicancias en cómo los partidos enfocan la participación de los jóvenes. Por ejemplo, si las encuestas muestran que un país tiene más probabilidades de votar por alguien mayor de 40 antes que por alguien menor de 30, los líderes de los partidos pueden ser fácilmente disuadidos de postular a candidatos jóvenes.
3. Los enfoques multipartidarios que unen a activistas de alas juveniles de diversos partidos pueden ayudar a reducir la polarización política y ayudar a promover formas más constructivas de discurso político. **En los países con un historial de conflictos violentos (por ejemplo, BiH, la República Democrática del Congo y Kenia), unir a las juventudes de diversos partidos para que hallen una base común y trabajen colectivamente sobre cuestiones políticas. Esto conduce a relaciones que tienden a desalentar la falta de urbanidad.**



Recomendaciones para los socios de las alas juveniles

1. **Convertir automáticamente al secretario general del ala juvenil en miembro del organismo superior de toma de decisiones del partido y tratar al ala juvenil como fuente principal de líderes jóvenes dentro del partido.**
2. **Crear una estrategia a largo plazo para promover a la juventud a posiciones con probabilidades de ser elegidas y garantizar la renovación constante del partido.** Esto puede incluir cupos para candidatos jóvenes y un mecanismo para que los jóvenes elijan a sus propios candidatos.
3. En lugar de financiar las actividades del ala caso por caso, **otorgar un presupuesto al ala juvenil para sus costos operativos y de actividades, que pueda administrar de forma independiente con base en un plan establecido y a ciertos requisitos de informes.** Esto puede incluir el equipar al ala juvenil con una oficina en las oficinas centrales del partido.
4. **Capacitar a los miembros del ala juvenil como candidatos, gerentes de campaña, voceros y jefes de seccionales del partido,** tanto en términos de habilidades como de conocimiento político. Además, fomentar una mayor cooperación entre las alas juveniles y los bloques políticos del partido en el parlamento a través de discusiones políticas y pasantías.
5. **Definir límites de afiliación para jóvenes que incluyan razonablemente a quienes están próximos a tener edad para votar (adolescentes) y los que están comenzando su vida como personas independientes (no mayores a 30 años).**



Fuente: NDI

APÉNDICES

Recomendaciones para la recolección, administración y difusión de datos sobre el compromiso de los jóvenes

Como se describió en la introducción a este volumen y en los capítulos relevantes, la falta de datos coordinados y de fácil acceso sobre el compromiso político y cívico de la juventud es un obstáculo para entender cómo las políticas públicas afectan a la participación de los jóvenes. Sin duda, no faltan datos sobre compromiso juvenil en sí. Existen varios proyectos de encuestas transnacionales, incluyendo, entre otras, a Eurobarómetro, Afrobarómetro, Barómetro de las Américas/LAPOP, y la Encuesta Mundial de Valores; encuestas a nivel nacional de empresas encuestadoras tales como Pew y Gallup; y encuestas de opinión pública realizadas por implementadores tales como IRI, NDI e IFES contienen datos sobre la extensión y tipo de compromiso cívico de los jóvenes. Lamentablemente, estos datos son difíciles de comparar a lo largo del tiempo y del espacio. Los instrumentos para encuestas a menudos están redactados de distinta manera, presentados en un orden diferente, y pueden cambiar o ser desechados entre un ciclo de encuestas y el siguiente. Por ejemplo, la Encuesta Mundial de Valores, uno de los proyectos de encuestas más completos acerca de actitudes y comportamientos políticos, contiene varios cuestionarios sobre el compromiso político y cívico, en los que se puede desagregar la información por edades. Sin embargo, aunque el proyecto completo cubre casi 100 países a lo largo de 40 años, las encuestas se realizan por ciclos, y no se incluye a todos los países en cada ciclo. Por lo tanto, esta estructura de encuesta impide obtener inferencias precisas acerca del efecto de los cambios políticos sobre el compromiso juvenil a lo largo del tiempo. Además, las mediciones dentro del país sobre compromiso juvenil pueden no resultar mensurables entre casos debido a las variaciones en el diseño de las encuestas, el marco, secuenciamiento o tipo de muestra. Los sondeos y encuestas de opinión pública pueden por lo tanto ofrecer una instantánea confiable sobre el compromiso juvenil, pero resultan inadecuados que los analistas políticos extraigan inferencias causales sobre el efecto de las políticas públicas sobre el compromiso juvenil sin el uso de técnicas estadísticas sofisticadas.

Por lo tanto, para facilitar el estudio de los factores determinantes del compromiso juvenil a lo largo del tiempo y del espacio, incluyendo el efecto de las políticas públicas, recomendamos que los donantes e implementadores desarrollen un proceso de gestión del conocimiento común para coordinar la recolección, administración, estandarización y difusión de los datos sobre compromiso juvenil.

Datos de participación electoral o datos de registros de votantes desagregados por edad

Donde resulte posible y adecuado, los Organismos de Control Electoral (EMB, por sus siglas en inglés) deben considerar recolectar y difundir los datos de participación de votantes desagregados por edades.²⁶³ Este esfuerzo puede unirse a los esfuerzos para incrementar la recolección de datos desagregados por género. Los datos de participación de votantes desagregados por edades a lo largo del tiempo permitirán a los investigadores evaluar si los votantes de 16 y 17 años tienen más probabilidades de continuar votando luego, tal como lo sugiere la literatura sobre voto habitual y sobre ciclos vitales. Los investigadores también pueden buscar correlaciones entre los cambios en las políticas y los cambios en la participación electoral a lo largo del tiempo. Estos datos deben desagregarse por edad y por género, para que los investigadores puedan examinar cualquier diferencia por género en las experiencias de hombres y mujeres jóvenes. Sin duda, el desarrollo de registros accesibles de votantes a nivel individual, como existe en los Estados Unidos y en Europa Occidental, serían de ayuda en el estudio de la efectividad de los mecanismos participativos para la juventud. Sin embargo, dadas las preocupaciones sobre la privacidad y la seguridad, especialmente en contextos políticos más coercitivos, los donantes e implementadores deben presionar por la recolección y difusión de datos a nivel individual únicamente con el mayor de los cuidados. A menudo, las identidades individuales pueden determinarse con tan solo unos pocos fragmentos de información personal o variables demográficas. Pero, en la mayoría de los casos, la participación electoral informada con base en edades y géneros a nivel agregado debe ser lo suficientemente genérica para proteger las identidades y conductas como votantes de todas las personas.

Sondeos y encuestas de opinión pública

Los sondeos que recogen el comportamiento como votante provisto por cada persona debe coordinarse de forma que los datos puedan compararse a lo largo del tiempo y del espacio. Dadas las restricciones en recursos, ningún proyecto por sí mismo podrá recolectar datos longitudinales y estandarizados en todos los países por lo que recomendamos que los sondeos y encuestas de opinión pública se coordinen alrededor de los proyectos existentes en gran escala como la Encuesta Mundial de Valores y los barómetros globales, utilizando los instrumentos y clasificaciones etarias de esas encuestas como modelo.²⁶⁴

Datos longitudinales acerca de los niveles de conocimiento y madurez política de los jóvenes de 16 y 17 años

Los dos estudios más ampliamente citados que investigan si los jóvenes de 16 y 17 años poseen niveles de conocimiento y madurez política comparables arriban a conclusiones opuestas. Si los votantes de este grupo etario tienen la capacidad de realizar votaciones informadas es un punto central de disputa sobre la posibilidad de su emancipación. Un punto esencial para la medición es la recolección de datos antes y después de realizar la reforma. Se necesitan estudios adicionales sobre el tema y Noruega y Austria representan dos ejemplos sobre cómo puede lograrse esto.

²⁶³ Si bien la participación es una medida imperfecta de la participación política, es una aproximación valiosa. Mediciones adicionales con encuestas estandarizadas, longitudinales sobre la participación política de los jóvenes también pueden ser de gran valor.

²⁶⁴ Si bien los datos informados por los mismos votantes acerca de la participación se prestan a sesgos, los datos longitudinales permiten de todas formas desarrollar información comparativa.

MEDICIÓN DEL CONOCIMIENTO POLÍTICO EN NORUEGA

Cada dos años desde 1989, los Servicios de Datos de Ciencias Sociales de Noruega han recolectado entrevistas-encuestas de estudiantes de la escuela secundaria acerca de sus actitudes políticas, en simultáneo con la realización del simulacro de elecciones que se hace en los secundarios antes de las verdaderas elecciones parlamentarias o locales en Noruega. Esta encuesta permitió a los investigadores evaluar la madurez política comparativa entre municipios que bajaron la edad para votar y los que no, así como entre los votantes de 16 y 17 años y los que son ligeramente mayores. Los datos llevaron a la conclusión de que el caso de Noruega no apoya el argumento de que la ampliación del derecho a voto incrementa la madurez o el interés político.

MEDICIÓN DEL CONOCIMIENTO POLÍTICO EN AUSTRIA

Los datos de encuestas sobre el interés en la política entre los austríacos de 16 y 17 años fueron recolectados como parte de una encuesta de la UE a personas de 15 a 25 años, realizada tres años antes de la bajada en la edad para votar en Austria. Estos datos permitieron a los investigadores mostrar un incremento en el interés por la política luego de la aprobación de la reforma (aunque no una conexión causal). Como el cambio en la edad para votar fue inesperado, los investigadores observaron que los datos comparativos previos a la reforma son limitados, y los datos adicionales para estudiar los cambios en los niveles de interés político a lo largo del tiempo harían necesario obtener datos adicionales de jóvenes de una edad aproximada entre 10 y 18 años al momento de la reforma. Estos datos son inexistentes ya que no había una ventana para recolectarlos antes de que se implemente la menor edad para votar. Este ejemplo demuestra por qué es importante que los países que consideren bajar las edades para votar y para candidaturas comiencen de inmediato a recolectar los datos a fin de observar los efectos sobre el conocimiento político u otras variables hipotéticas relacionadas con la participación.

Campo un estudio con base en datos de las experiencias latinoamericanas con el voto a partir de los 16.

Debido a un mayor historial de votaciones a partir de los 16, los datos latinoamericanos sobre el impacto de la bajada en la edad para votar es una fuente potencialmente inexplorada de información para los demás países que estén considerando la reforma y busquen experiencias para comparar. Si se han realizado estudios sobre el impacto de la bajada en la edad para votar en Brasil, Argentina, Ecuador o Nicaragua, los mismos no se conocen fuera de América Latina. Esta región es una potencial fuente muy rica de datos para explorar algunas de las preguntas clave anteriores, es decir, si los niveles de conocimiento e interés por la política entre los jóvenes de 16 y 17 años es comparable con los de sus pares ligeramente mayores y con el resto de la población en edad de votar. ¿Cómo era la educación cívica en América Latina, y qué sugieren los datos acerca de la relación entre la emancipación de los jóvenes y el apoyo a partidos extremistas o de protesta? Si bien los investigadores no pudieron recolectar datos anteriores a la reforma, que permitirían observar cualquier cambio relacionado con la modificación de la edad para votar, los datos posteriores a la reforma deben ser recolectados y analizados.

APÉNDICE B

Caso para estudio: Georgia



Fuente: IRI

El compromiso cívico y político de la juventud en Georgia demuestra varios de los dilemas acerca de los mecanismos participativos para los jóvenes. Georgia es considerada a menudo una historia exitosa gracias al grupo de funcionarios jóvenes que el entonces presidente Mikhail Saakashvili reclutó luego de la Revolución de las Rosas del 2003. Sin embargo, más allá del activismo periódico de la juventud urbana, la mayoría de la evidencia según encuestas y evaluaciones por expertos sugiere que el compromiso cívico y político de los jóvenes de Georgia es relativamente bajo; los jóvenes no están interesados y sospechan de la política y de los políticos; existen limitadas oportunidades para que los jóvenes puedan participar de forma significativa en los procesos de toma de decisiones y una participación limitada en actividades cívicas, incluyendo a clubes, organizaciones sobre temas específicos y grupos formales de deportes, culturales y recreativos.²⁶⁵

Enfoque de la investigación

Este caso elige un enfoque holístico para comprender el compromiso cívico y social de la juventud en Georgia. Para esto, CEPPS/IRI realizaron una investigación de campo intensiva durante dos semanas en Georgia, consistente en 34 entrevistas semiestructuradas y en profundidad con funcionarios de gobierno, parlamentarios, funcionarios civiles, representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y jóvenes. Nuestra meta era comprender la interacción de los mecanismos participativos para la juventud a nivel nacional y su efecto, si lo había, sobre el compromiso de los jóvenes. La investigación fue principalmente de tipo inductiva, las preguntas de la entrevista fueron diseñadas para medir la experiencia, las percepciones y opiniones de los que respondieron acerca del desarrollo y la implementación de mecanismos participativos para la juventud en Georgia. De manera más específica, el cuestionario de la entrevista consistió en un conjunto básico de preguntas y tres módulos orientados hacia los tres mecanismos participativos en estudio: estrategias nacionales de políticas para la juventud, instrumentos legales y políticos y políticas intrapartidarias.

²⁶⁵ Omanadze, Sopho, Nino Gachechiladze, Ana Lebanidze, y Sopo Chachanidze. 2017. "Generation in Transition: Youth Study 2016 - Georgia." <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/13150.pdf>. pp. 45-46.

Introducción

Nuestra investigación sugiere que Georgia se enfrenta a tres dilemas principales relacionados con los mecanismos participativos para la juventud. Primero, la falta de experiencia de la juventud en los procesos de toma de decisiones atenúa las demandas más fuertes para la implementación de instrumentos políticos y legales tales como la reducción de la edad para votar o edades mínimas para los cargos que incrementarían la participación juvenil. Segundo la naturaleza clientelista de la política georgiana permite a los involucrados utilizar nuevos mecanismos participativos, especialmente dentro de los partidos, para reclutar y recompensar a sus partidarios. Tercero, más allá de estos dilemas hallamos a la paradoja de la legitimidad: los jóvenes desconfían en su mayor parte de la política (y están desinteresados en ella), lo que significa que no hay una presión pública sostenida para implementar mecanismos participativos para la juventud. Todo valor simbólico que una iniciativa tal como una estrategia nacional de políticas para la juventud pueda generar se desvirtúa cuando no se implementan sus disposiciones, lo que conduce al círculo vicioso de desinterés y desilusión de la juventud identificado por Stockemer y Sundström.²⁶⁶

Panorama de la política nacional

Tipo de régimen

Georgia posee un sistema semipresidencialista de gobierno con un poder ejecutivo a cargo de un presidente, un primer ministro y el gobierno. El presidente es elegido directamente por mayoría absoluta por un período de cinco años, y es relativamente débil en términos de autoridad política local. El parlamento de Georgia es unicameral, consistente en 150 miembros (al momento de escribir este informe) de los cuales 77 se eligen mediante representación proporcional nacional y 73 por una mayoría simple en 73 distritos, por un período de cuatro años. El primer ministro es postulado por la coalición gobernante en el parlamento y designado formalmente por el presidente. El primer ministro designa al gobierno, el gabinete de ministros, para su aprobación por el parlamento. Al momento de escribir este informe, Sueño Georgiano domina el parlamento, con 115 bancas, mientras que también el Movimiento Nacional Unido, Georgia Europea, Alianza Patriótica y La Industria Salvará a Georgia también tienen bancas.

Historia política, dinámica y partidos

Tal vez el episodio más importante de la historia política moderna de Georgia para el estudio de la participación juvenil sea la Revolución de las Rosas, en la que un movimiento anticorrupción dirigido por los estudiantes concluyó con la renuncia del segundo presidente de Georgia luego de su independencia, Eduard Shevardnadze en el 2003. En las elecciones parlamentarias del 2003, el partido Unión de Ciudadanos de Shevardnadze funcionó principalmente como una máquina de clientelismo para la distribución de recursos estatales a seguidores políticos. Frustrado por la corrupción, un grupo de líderes estudiantiles inició el movimiento ¡*Kmara!*, una campaña de protesta y desobediencia civil que logró movilizar a los jóvenes contra el gobierno de Shevardnadze debido a la cuestión de la corrupción. Cuando Shevardnadze y la Unión de Ciudadanos recurrieron al fraude electoral en las elecciones del 2003, ¡*Kmara!* desempeñó un papel central en la movilización de las protestas masivas que anularon los resultados de las elecciones y forzaron la renuncia de Shevardnadze.

²⁶⁶ Stockemer, Daniel, y Aksel Sundström. 2018. "Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?" *European Political Science Review* 10 (3). Cambridge University Press:467–90. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000048>.

Tras la elección del reformista Mikheil Saakashvili como presidente, varios líderes destacados del ¡*Kmara!* ingresaron al gobierno o al parlamento asociados al Movimiento Nacional Unido (UNM) de Saakashvili. Saakashvili también reclutó a diversos jóvenes tecnócratas tanto de Georgia como a georgianos exiliados para que ocupen cargos de alto nivel en los ministerios de gobierno. Este grupo de jóvenes reformistas estuvo al frente durante más de dos años de drásticas reformas anticorrupción en las que las agencias estatales, principalmente el ministerio del interior, despidieron empleados en masa, instituyeron la contratación y promoción con base en méritos e implementaron un monitoreo y castigo draconiano de la corrupción, lo que resultó en la virtual eliminación de la corrupción menor en el que era uno de los países más corruptos del mundo hasta fecha tan reciente como noviembre de 2003.

Los afiliados y seguidores del UNM continúan argumentando que la designación de jóvenes en posiciones de alto nivel era necesaria para librar al país de la “mentalidad soviética” que lo mantenía estancado en un ciclo de corrupción y clientelismo político. En contraste, los opositores opinan que estos jóvenes sin experiencia en posiciones de poder cometieron errores significativos, relacionados con la invasión rusa a Georgia en el 2008, y el autoritarismo de la agenda reformista del UNM, especialmente en los ciclos electorales del 2008 y el 2012.

Si bien los jóvenes reformistas lograron avances significativos en la reforma del sector público, el UNM hizo relativamente poco para lograr reformas en el sistema político o en la naturaleza de la política partidaria de Georgia. Como resultado, Georgia continúa luchando con los dilemas de la participación juvenil identificados anteriormente. Tras el optimismo inicial por la Revolución de las Rosas, los partidos georgianos continuaron aislados de la participación popular. Las alas juveniles de los partidos actuaron principalmente como vehículos para el clientelismo, empleando a partidarios para las campañas electorales y protestas, con pocas oportunidades para la participación constructiva o los avances fuera de los ciclos electorales. Debido a la falta de un electorado juvenil coherente comprometido con la política y la vida cívica, las élites poseen pocos incentivos para iniciar mecanismos de participación, incluyendo estrategias nacionales para la juventud, que resulten en una mayor participación de la juventud en los procesos de toma de decisiones.

Explicación de la participación juvenil en Georgia

Estrategia nacional de políticas para la juventud

El gobierno de Georgia aprobó el Documento Nacional de Políticas para la Juventud en abril del 2014, tras un extenso período de desarrollo, retroalimentación y revisiones, siguiendo las recomendaciones de UNICEF. Si bien el proceso de desarrollo involucró a una sección transversal de jóvenes y OSC de jóvenes, ha habido poco movimiento para implementar las disposiciones del documento estratégico. El gobierno de Georgia estableció un consejo coordinador, consistente en viceministros, representantes del Comité de Deportes y Juventud del parlamento, UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para consultar las revisiones, un Plan de Acción para el Desarrollo de una Política Estatal para la Juventud, para coordinar las acciones de los organismos estatales, OSC, el sector privado y organizaciones internacionales.²⁶⁷

²⁶⁷ <http://www.youthpolicy.org/factsheets/country/georgia/>

Sin embargo, más allá de estas formalidades, hay poca evidencia de que el Documento de Políticas para la Juventud haya sido implementado de alguna forma significativa. Los representantes de los OSC y opositores políticos de la coalición gobernante Sueño Georgiano rápidamente señalaron que la iniciativa es puramente simbólica, diseñada para cumplir con normas de organizaciones internacionales y de las democracias liberales occidentales. En palabras de dos de los interlocutores, “solamente vamos marcando casilleros”.²⁶⁸ Este tipo de críticas es esperable en un entorno político polarizado, pero incluso los representantes de Sueño Georgiano y sus partidarios expresaron su preocupación por el grado de difusión e implementación del Documento Nacional de Políticas para la Juventud.²⁶⁹

A pesar de la aparente falta de una campaña coordinada de implementación, existen ejemplos aislados de funcionarios estatales que utilizan el documento de políticas para orientar las acciones de su organismo. Un ejemplo es el de Irakli Zhorzholiani, director del Fondo para el Desarrollo de la Niñez y la Juventud bajo el antiguo Ministerio de Deportes y Juventud, que describió cómo el Fondo utilizó el documento estratégico para establecer criterios para la evaluación de propuestas de proyectos.²⁷⁰ Este uso del documento de estrategias para la juventud puede servir como ejemplo positivo para los administradores en otras agencias estatales, pero un enfoque de implementación más abarcador lograría la institucionalización de esta práctica, de forma que la adhesión al documento político no dependa del gusto de cada persona.

Mecanismos legales: edades mínimas para candidaturas y para votar, y cupos juveniles

En Georgia no había un impulso significativo por la implementación de instrumentos participativos legales y políticos tales como la bajada en la edad para votar, bajada en la edad mínima para presentarse como candidato y cupos juveniles. Salvo algunas excepciones, hubo un amplio acuerdo entre nuestros interlocutores de diversos sectores en que los 18 años son una edad mínima adecuada para votar, y la idea de bajar la edad a 16 recibió poco apoyo. Sin embargo, las opiniones eran mucho más fuertes en el caso de la edad mínima para candidaturas y de las cuotas juveniles, que en ambos casos se ven afectados por el dilema de juventud versus experiencia.

Georgia posee un conjunto escalonado de edades mínimas para candidaturas. Actualmente, la edad mínima para postularse a la presidencia es de 35 años, que aumentará a 40 cuando se implementen las enmiendas propuestas a la constitución. La edad mínima para postularse al parlamento es de 21 años. Sin embargo, estas edades para candidaturas están politizadas debido a la experiencia de Georgia con Saakashvili y el UNM a partir del 2003. Luego de la renuncia de Shevardnadze, la constitución georgiana fue enmendada para bajar la edad para candidaturas a presidencia a 35, a fin de que Saakashvili pudiera postularse. Pero el gobierno polarizador del UNM, que incluyó a varias designaciones a nivel de ministros o viceministros de personas menores de 35 años, produjo una reacción que llevó a un aumento en las edades para las candidaturas y una mayor desconfianza hacia los jóvenes en posiciones de autoridad.

²⁶⁸ Maisuradze, Ketí (Jefe del Partido, Georgia, Fundación Internacional para Sistemas Electorales). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia; Leyraud, Jerome (Antiguo Jefe del Partido, Georgia, Fundación Internacional para Sistemas Electorales). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018.

²⁶⁹ Tskitishvili, Dimitri (Miembro del Parlamento, Sueño Georgiano – Georgia Democrática). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia; Mikheil Kavelashvili (Secretario, Comité de Deportes y Juventud, Parlamento de Georgia; Miembro del Parlamento, Sueño Georgiano – Georgia Democrática). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia.

²⁷⁰ Zhorzholiani, Irakli (Director, Fondo para el Desarrollo de la Niñez y la Juventud, (ex) Ministerio de Deportes y Juventud). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia.



Fuente: IRI

Sin embargo, buena parte de esta reacción se debe a la dramática rotación que se produjo en las oficinas estatales luego de la Revolución de las Rosas, y las acciones polarizadoras de la administración Saakashvili. Si la gente continúa desconfiando de los jóvenes en cargos de gobierno, es debido a que el sistema político y los partidos políticos ofrecen pocas vías de movilidad hacia arriba para que obtengan una experiencia constructiva. Como se verá a continuación, las organizaciones partidarias generalmente utilizan a los jóvenes para las movilizaciones en campaña, pero no les ofrecen una gran participación dentro de las políticas y programas, y pocas oportunidades para el ascenso de miembros jóvenes.

Políticas intrapartidarias y alas juveniles

El tercer dilema relacionado con los mecanismos participativos para la juventud es a nivel del partido. Si bien varios partidos emplean mecanismos para facilitar la afiliación de los jóvenes, incluyendo alas juveniles formales, varios interlocutores desconfían de que estos mecanismos ofrezcan alguna posibilidad de participación o ascenso significativos dentro del partido. Los partidos políticos en Georgia son en su mayoría no ideológicos. Si bien el UNM, a partir del 2003, tomó una orientación claramente de centroderecha, los principales partidos aún se apoyan en el clientelismo político, el intercambio individual de bienes privados a cambio de apoyo político, para conectar a los votantes con las élites. En este contexto, los puestos en las alas juveniles funcionan como un mecanismo clientelar; los partidos le pagan a activistas jóvenes con bajada lealtad ideológica para campañas y manifestaciones, y los cargos en las alas juveniles y en las listas de los partidos se otorgan a los partidarios leales.²⁷¹ En este sentido, los partidos georgianos poseen mecanismos que pueden, bajo ciertas circunstancias, fomentar la participación constructiva de los jóvenes, pero la falta de una base ideológica en los afiliados lleva a la juventud con inclinaciones políticas a volcarse hacia el partido que esté en el poder, para mantener su puesto y sus recursos.²⁷²

²⁷¹ Shengelia, Maka (Ministerio de Juventud y Deportes). Entrevista con. Enero 2018. Tiflis, Georgia; Saladze, Sulkhan (Director, Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018.

²⁷² Saladze, 2018.

Un ejemplo reciente de esta dinámica fue la protesta estudiantil en respuesta a un escándalo por malversación que salpicaba al Autogobierno Estudiantil, un organismo estatal que funciona como sindicato o consejo nacional de los estudiantes en las universidades estatales, y que recibe fondos del presupuesto estatal. El escándalo involucró a funcionarios del Autogobierno Estudiantil que supuestamente estaban conectados políticamente con el UNM y que, por lo tanto, tenían acceso a una gran cantidad de fondos del estado para viajes personales y entretenimientos con muy poca supervisión.²⁷³ Este escándalo fue en gran parte percibido como un ejemplo de personas con conexiones políticas que reciben posiciones de influencia con acceso a recursos del estado a cambio de mantener a la organización leal al partido gobernante.

En el caso de Georgia, por lo tanto, el efecto de los mecanismos participativos para la juventud como alas juveniles u organizaciones representativas de la juventud depende de la naturaleza subyacente de la política. Sin una importante reforma de la forma en que se practica la política, los mecanismos participativos como las alas juveniles pueden terminar colaborando en la reproducción de formas no constructivas de compromiso cívico y político.

Otros factores

Georgia, por lo tanto, posee experiencia con varios mecanismos participativos para la juventud, incluyendo una estrategia nacional de políticas para la juventud, la bajada en la edad para candidaturas y mecanismos intrapartidarios para la juventud. Sin embargo, la implementación y el efecto de todos estos están influidos por los dilemas de la participación juvenil. Los jóvenes georgianos están interesados en la política, pero se sienten desilusionados y apáticos ante un sistema político que se resiste a su participación. La experiencia previa con bajas edades para candidaturas ayudó a renovar al sistema político, pero también llevó a legisladores sin experiencia para manejar una serie de crisis. Por último, los mecanismos participativos dentro de los partidos reproducen la naturaleza clientelar del sistema político, lo que hace que se ofrezcan oportunidades temporarias a jóvenes políticamente legales sin oportunidades para una participación o ascenso políticamente significativo.²⁷⁴

Nuestros interlocutores señalaron en su mayoría factores subyacentes estructurales e institucionales que podrían explicar por qué los mecanismos participativos para la juventud en Georgia resultaron contraproducentes, aumentando la desilusión y la alienación respecto de la política en lugar de un compromiso constructivo. Como se indicó más arriba, la naturaleza clientelar del sistema político es lo que más ha contribuido con la sensación general de desilusión con un sistema político aislado de la participación del público. Sin embargo, nuestros interlocutores identificaron de forma casi unánime a la economía y la educación como factores que impiden el compromiso político y cívico constructivo de la juventud en Georgia. Las altas tasas de desempleo juvenil y una bajada capacidad educativa, especialmente fuera de Tiflis, impiden a la juventud su participación en los procesos de toma de decisiones.²⁷⁵ Según este argumento, los jóvenes que están preocupados en obtener ingresos para mantener a sus familias y/o aquellos que no tienen capacitación ni educación en procesos cívicos no tienen oportunidades de participar en actividades menos apremiantes tales como la política o las actividades cívicas.

²⁷³ Shakulashvili, Lasha (Responsable de Proyectos e Informes, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Georgia; antiguo Delegado Georgiano de la Juventud para las Naciones Unidas). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia.

²⁷⁴ Saladze, 2018; Chubabria, Mariam (Coordinadora de Programas para la Juventud, Sociedad Internacional por Elecciones Justas y Democracia). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018. Tiflis, Georgia.

²⁷⁵ Por ejemplo, Saladze, 2018; Benidze, Mikheil (Director Ejecutivo, Sociedad Internacional por Elecciones Justas y Democracia). Entrevista con Bret Barrowman. Enero 2018, Tiflis, Georgia; Chubabria, 2018.

En conclusión, vale la pena resaltar que la percepción de la mayoría de nuestros interlocutores en este caso va en contra de la teoría del cambio subyacente a los mecanismos participativos para la juventud impulsados por los donantes. Según la lógica de las estrategias nacionales de políticas para la juventud, de las menores edades para votar y para candidaturas, de los cupos juveniles y mecanismos intrapartidarios, la participación juvenil es un prerrequisito para obtener resultados positivos sobre cuestiones políticas que afectan más directamente a los jóvenes, incluyendo a la economía, la educación y la salud. Sin embargo, nuestra investigación sugiere que, en Georgia, los políticos, funcionarios de gobierno, representantes de OSC y jóvenes perciben que la cadena causal fue invertida. Si bien es difícil generalizar en otros casos, en Georgia, las condiciones materiales, incluyendo la pobreza y la falta de oportunidades de empleo y de acceso a educación de alta calidad, así como factores institucionales tales como la naturaleza del sistema político, han obstaculizado de manera significativa el compromiso cívico y político constructivo de la juventud.

APÉNDICE C

Caso para estudio: Uganda



Fuente: IRI

Introducción

Con 78 por ciento de su población menor de 30 años, Uganda tiene una de las poblaciones más jóvenes del mundo.²⁷⁶ Desde 1993, Uganda tiene una cuota de escaños reservados para el parlamento nacional y para los consejos de distrito, y también tiene uno de los experiencias más duraderas con una cuota juvenil. El cupo juvenil de Uganda ha sido implementado de forma consistente, cubriendo cinco bancas en el parlamento nacional unicameral. Sin embargo, el cupo juvenil no es el principal medio para que los candidatos jóvenes lleguen al parlamento; en total, 39 de los 452 miembros del parlamento tienen menos de 35 años y un 20% de los MP tienen menos de 40 años.²⁷⁷ Aun así, la experiencia de Uganda con el cupo ofrece información interesante acerca de un ecosistema político en el que la representación juvenil es una prioridad reconocida.

Introducción a la representación juvenil en Uganda

Las cinco bancas reservadas en el parlamento nacional de Uganda son solo la punta del iceberg de una estructura elaborada y de múltiples capas de consejo juvenil que, a nivel de los poblados, comienza con más de 500 mil jóvenes electos para los consejos locales juveniles en todo el país, según la oficina de campo de CEPPS/NDI en Uganda, y los datos de los consejos locales juveniles. Los miembros de los consejos locales juveniles eligen a su vez a los representantes para los consejos juveniles parroquiales, quienes luego eligen miembros para un nivel de subcondado, estos eligen miembros a nivel de distrito y, finalmente, los miembros a nivel de distrito eligen de entre sus pares a los representantes para el Consejo Nacional de la Juventud (NYC).²⁷⁸ Los cinco miembros del parlamento nacional son luego elegidos en la asamblea general del Consejo Nacional de la Juventud, así como los dos miembros jóvenes que estarán a cargo de cada uno de los 112 consejos de gobierno distritales, uno de sexo masculino y el otro, femenino. De esta forma, en el momento en que un representante es elegido para el parlamento o para una banca

²⁷⁶ <http://www.youthpolicy.org/factsheets/country/uganda/>

²⁷⁷ <https://www.parliament.go.ug/find-an-mp>

²⁷⁸ Ley del Consejo Nacional de la Juventud, 1993 Parte III. Enmiendas del 2003, 2010.

en el consejo distrital, ya ha sido previamente elegido en varias instancias electorales inferiores por sus pares.²⁷⁹ Como resultado, el impacto del cupo juvenil en Uganda está íntimamente relacionado con la estructura y naturaleza de su consejo juvenil de múltiples niveles.

Los interlocutores de todo el espectro apoyaron el diseño y propósito del sistema de consejos juveniles, aunque también reconocieron que su implementación está llena de dificultades. La inmensa mayoría de la inversión en la estructura de los consejos juveniles es para la realización de las elecciones en los diversos niveles; en el 2015-2016, el gobierno de Uganda gastó más de 50 mil millones de chelines ugandeses (aproximadamente 14 millones de USD) en la administración de las elecciones de consejos juveniles, el mismo proceso que termina con la elección de 5 miembros juveniles al parlamento. En contraste, el presupuesto anual operativo total para toda la estructura del consejo es de 2 mil millones de chelines (540 mil USD).²⁸⁰ Estas restricciones financieras poseen implicancias significativas para el funcionamiento de toda la estructura. Los niveles inferiores de consejos juveniles (locales, municipales y subcondados) no funcionan en la práctica, y existen únicamente para elegir a los miembros de los consejos juveniles de nivel superior.

El NYC es una estructura permanente representada por un Comité Ejecutivo Permanente (NEC) con apoyo de una secretaría a tiempo completo. En teoría, incluso luego de elegidas las personas que cubrirán las bancas del cupo, la asamblea general del NYC mantiene las relaciones con los representantes juveniles que fueron elegidos para servir a nivel distrital y nacional. La asamblea general del NYC debe reunirse anualmente, por ley. Sin embargo, los fondos para realizar la reunión anual no siempre se asignan, y esta vía de rendición de cuentas no ha sido bien utilizada. El NEC suele acercarse a los MP juveniles cuando hay alguna medida que quiere llevar al parlamento, aunque los interlocutores señalan que el NYC y los MP juveniles a veces pueden trabajar con objetivos opuestos a medida que impulsan agendas antagónicas.

A nivel de distrito, la relación de los que ocupan bancas del cupo en consejos distritales y la estructura del consejo nacional de la juventud es variable. Los interlocutores señalan que la relación depende en gran medida de la capacidad y el interés del NEC. Por iniciativa del secretario anterior del NEC, se organizó una capacitación sobre el ciclo presupuestario para los representantes juveniles de los Consejos Distritales de Gobierno, para mejorar sus habilidades para influir en las prioridades de dichos cuerpos en el momento más efectivo dentro del ciclo legislativo. Sin embargo, no se continuó con esta iniciativa luego de la elección de un nuevo NYC y su correspondiente NEC. Aparentemente, existe una mínima coordinación entre los consejos juveniles a nivel de distrito y los miembros juveniles que forman parte de los Consejos Distritales de Gobierno.

Los interlocutores que ven el potencial del consejo nacional de la juventud señalan cuán activa podría ser la estructura, en todos sus niveles, si tuviera los recursos suficientes y sus miembros estuvieran capacitados. Otros, sin embargo, ven la estructura desde un punto de vista más cínico como una herramienta construida deliberadamente para que el partido gobernante movilice a los jóvenes para capturar el voto juvenil y obtener apoyo para las políticas de gobierno (y lo hace). Una mayoría importante de los miembros del NYC están afiliados al gobernante Movimiento de Resistencia Nacional (NRM), aunque esto es una muestra de la situación de la política partidaria en Uganda, donde casi el 70% de los miembros de la legislatura nacional están

²⁷⁹ Existen otros caminos para llegar a la estructura del consejo juvenil que no pasan por las elecciones de menor nivel, incluyendo la inclusión de dos representantes de la Asociación Nacional de Estudiantes en todos los Consejos Distritales de la Juventud. El secretario del comité ejecutivo del Consejo Nacional de la Juventud ingresó a la estructura por ese sistema. Ley del Consejo Nacional de la Juventud (enmienda), 2003, Sección 5(iii)

²⁸⁰ Presupuesto informado por interlocutores en el Consejo Nacional de la Juventud.

afiliados también al partido gobernante. La política multipartidaria se reintrodujo en Uganda en el 2005 y la afiliación partidaria, al menos en el caso de la estructura del consejo nacional juvenil es, para muchos de los candidatos, un cálculo oportunista. La afiliación al partido gobernante se percibe como una mejora en las posibilidades propias de pasar a los niveles superiores del consejo y/u obtener acceso a recursos, y no necesariamente un apoyo a la ideología del partido.

En teoría, el origen de base, descentralizado de los candidatos en sus respectivos poblados o vecindarios sugeriría que los candidatos que eventualmente asuman las bancas reservadas por el cupo deberían ser capaces de obtener el cargo sin importar su acceso al centro político. En la realidad, las restricciones político-financieras tienen gran influencia en la determinación de los candidatos que pueden lograr algún éxito en los niveles más altos de la estructura del NYC. La monetización de la política fue consistentemente mencionada por todos los interlocutores como el impedimento más grande para la participación significativa. El costo para ser elegido en los niveles más altos de la estructura del Consejo Nacional Juvenil es a menudo importante, y los interlocutores repiten historias de candidatos que pagaron el transporte y alojamiento de miembros de consejos juveniles distritales en la capital antes de la votación, o que “repartían bolsos con dinero” para inducir a los miembros del consejo juvenil para que voten por ellos.

Incluso con el sistema tal como es, muchos interlocutores apoyaron la idea de que, si existe algún organismo en el que los jóvenes han desafiado al dinero, es en el Consejo Nacional Juvenil. Sin dudarse pueden tomar medidas para limitar el impacto del dinero que los candidatos jóvenes necesitan para avanzar a la cima de la estructura del consejo juvenil, pero varios interlocutores, incluso aquellos más escépticos acerca de la independencia del sistema del NYC, señalaron que todos los años al menos uno de los candidatos elegidos para las bancas por cupos logra dicha posición gracias a su carisma y talento, lo que le permite construir una base de apoyo y visibilidad a nivel nacional.

Análisis

Dada la prevalencia de los consejos nacionales juveniles en los países alrededor del mundo, el modelo ugandés de relacionar sus estructuras juveniles con organismos de gobierno nacionales y subnacionales es muy interesante. Si bien la estructura del NYC en Uganda ha demostrado estar sujeta a las mismas corrientes políticas que influyen en la arena política en general, la política de los partidos dominantes y la monetización de la política en especial, las evidentes conexiones con las estructuras de gobierno estatal crean una plataforma visible para que la juventud pueda incluirse en el establecimiento de agendas nacionales.

Uganda no es el único país que creó un puente entre sus consejos juveniles nacionales y los organismos legislativos nacionales o subnacionales. Las dos bancas reservadas por cupo juvenil de Ruanda también son elegidas a través de su estructura de consejos juveniles. Sin embargo, en otros países, la falta de conexión entre las estructuras de los consejos juveniles nacionales es una fuente de frustraciones. Un senador del consejo nacional juvenil de Sri Lanka se lamentó por la falta de plataforma o puentes desde el parlamento nacional juvenil hacia la política tradicional, señalando que, si bien se discutieron mecanismos para llevar a los legisladores las resoluciones del consejo juvenil, estos no fueron implementados en la práctica. Dada los recursos invertidos en la creación de estructuras de consejos nacionales juveniles y las capacidades que se pueden proveer a los líderes jóvenes a través de estas instituciones, vale la pena considerar mecanismos innovadores que construyan puentes entre los consejos juveniles y los organismos de gobierno del estado, incluyendo, entre otros, a las bancas reservadas para miembros de los consejos nacionales juveniles en los organismos legislativos nacionales o subnacionales.

APÉNDICE D

Caso para estudio: Bosnia y Herzegovina

Fuente: NDI



Introducción: Contexto político de BiH

Bosnia y Herzegovina (BiH) es un país de los Balcanes que alguna vez formó parte de la antigua Yugoslavia, y sufrió un violento conflicto étnico a principios de los '90. Como resultado de los Acuerdos de Dayton de 1995 que finalizaron la guerra, BiH quedó dividida en dos entidades relativamente autónomas (por ejemplo, cada una posee su propio sistema educativo y programa) con distintas composiciones étnicas: la Federación de Bosnia y Herzegovina y la Republika Srpska (RS). Cada una de estas entidades posee sus propios gobiernos hasta el nivel municipal. También poseen un gobierno nacional con una presidencia que rota entre los tres principales grupos étnicos.

A más de 22 años de la guerra, BiH continúa siendo un país profundamente dividido por líneas étnicas, de entidades e ideológicas. La falta de una reconciliación sincera ha dejado al país estancado en un conflicto congelado donde las ofensas reales y percibidas continúan sin resolverse e impiden los esfuerzos unificados para impulsar una agenda pública. Una política vertical de arriba hacia abajo, basada en una retórica nacionalista lo impregna todo y continúa creando profundas divisiones en el país. A la vez, disminuyen las posibilidades de incorporarse a la Unión Europea, mientras las instituciones públicas no sirven a los ciudadanos de BiH, haciendo que muchas personas, especialmente los jóvenes, abandonen el país sin planes de regresar. Una alta tasa de desempleo junto con una sensación de inseguridad y pocas esperanzas de un futuro mejor impulsan este comportamiento.

A pesar de la polarización política y del reducido espacio para un discurso político reformista, BiH aún posee un sistema multipartidario funcional que ofrece alternativas ideológicas y diversas estructuras partidarias. Esto incluye a partidos con y sin alas juveniles, lo que permite cierto examen comparativo de cómo participan los jóvenes dentro de los partidos y los desafíos en general que enfrentan los jóvenes políticamente motivados. Como parte de un esfuerzo más amplio para comprender el rol de las alas políticas en la amplificación de la voz y de la influencia de los jóvenes, CEPPS/NDI realizó una investigación de campo en BiH. El caso de estudio resultante arroja algo de luz sobre las complejas interrelaciones entre la voluntad juvenil, el entorno propicio dentro de los partidos políticos individuales y el sistema político que fomenta comportamientos de suma cero para mantener el *statu quo*.

Metodología

Mantuvimos una serie de entrevistas individuales y debates con grupos reducidos con actores bosnianos familiarizados con la política a nivel nacional entre el 19 y el 26 de febrero del 2018. Esto incluyó a miembros de las alas juveniles de partidos políticos, líderes partidarios, proveedores de asistencia, académicos y líderes de la sociedad civil. La investigación también incluyó la observación de una reunión multipartidaria de activistas de alas juveniles que debatieron prioridades de políticas públicas. Organizamos la investigación según líneas de preguntas específicas:

- ¿Qué caminos siguen los jóvenes para seguir sus ambiciones políticas?
- ¿Cómo ven los partidos políticos el rol de la juventud?
- ¿Cómo progresan los jóvenes como líderes políticos dentro de los partidos?
- ¿Qué roles desempeñan las alas juveniles de los partidos?
- ¿Qué beneficio obtienen las mujeres y hombres jóvenes al afiliarse a las alas juveniles?
- ¿Qué tipo de apoyo ha ayudado a incrementar la inclusión de la juventud en la política de BiH?

Análisis

Al igual que en otros países alrededor del mundo, incluyendo tanto a democracias establecidas como emergentes, menos del 10% de los bosnianos de entre 15 y 30 años están afiliados a algún partido, y el 80% de este grupo lo hace principalmente para conseguir algún tipo de empleo. Los que se afilian representan una sección transversal de la población, pero en el caso de los grupos marginados, tales como los romaníes y las personas con discapacidades, estos se afilian en cantidades mucho menores según la investigación “Voces de la juventud” realizada en nombre de las Naciones Unidas en el 2016. Teniendo en cuenta estos números, es claro que la afiliación partidaria no es algo atractivo para la mayoría de la juventud de Bosnia. Sin embargo, esto no significa que los jóvenes sean un grupo pasivo o desinteresado de las cuestiones públicas. Existen algunos pocos grupos bosnios locales establecidos, tales como el Instituto para el Desarrollo Juvenil (KULT) que apoyan activamente la participación cívica y política de los jóvenes interesados en todo el país.

Según algunos de los jóvenes entrevistados, los partidos a menudo son vistos como máquinas dirigidas por líderes que representan intereses estrechos y establecidos. También pueden ser vistos como obsoletos y cerrados a puntos de vista alternativos. Como dijo un joven, “la política partidaria parece un juego de mesa a ojos de una juventud interesada en jugar a videojuegos”.²⁸¹ Algunos líderes partidarios reconocieron el desafío de atraer a los jóvenes más talentosos, dada la percepción negativa entre la juventud acerca del futuro del país y las artimañas políticas. A pesar de todo, algunos jóvenes aún se afilian a los partidos y a las alas juveniles de los partidos con la esperanza de influir en los cambios a través de medios formales de participación política (por ejemplo, el desarrollo de políticas públicas, las campañas y la postulación para cargos públicos).

A lo largo del estudio sobre BiH nos encontramos con líderes y activistas de siete partidos con representación parlamentaria a nivel nacional. Seis de ellos poseen alas juveniles y el otro no. Los que poseen alas juveniles tienen diversas estructuras que definen la relación entre el partido y su ala juvenil. En algunos casos, los jóvenes que se afilian al partido automáticamente

²⁸¹ Anónimo. Entrevista con Aaron Azelton. 2017.



Fuente: NDI

pasan a formar parte del ala juvenil. En otros casos, deben solicitar la membresía. Muchos de los partidos les otorgan a los líderes del ala juvenil un lugar en las juntas partidarias, algo apreciado por los miembros de alas juveniles entrevistados. Los jóvenes entrevistados, sin embargo, expresaron diversos niveles de satisfacción respecto de las posibilidades para influir en las decisiones. También mencionaron la necesidad de un mayor apoyo financiero de parte de los partidos para planificar y llevar a cabo acciones independientes, que argumentan que pueden atraer a más jóvenes al partido. De forma similar, más recursos les permitirían participar de grupos regionales e internacionales con lazos ideológicos, tales como las Juventudes Europeas Socialistas, o la Unión Democrática Internacional de Jóvenes. Unos pocos partidos organizan academias internas de capacitación para jóvenes, que los mismos señalaron como un beneficio importante. Los jóvenes de los partidos que no poseen academias de capacitación lamentaron la falta de oportunidades de aprendizaje estructuradas disponibles para ellos.

El único partido sin un ala juvenil tiene como enfoque incorporar a la juventud dentro del partido. Esto incluye a academias políticas comunes que educan a los jóvenes acerca de las funciones del partido, y asientos reservados para la juventud dentro de los organismos de toma de decisiones. Los jóvenes entrevistados apreciaron este modelo, pero también sintieron que su participación no siempre tiene el mismo peso que la de los miembros mayores.

En general, los partidos esperan que las alas juveniles cumplan roles activos durante las campañas electorales, transmitiendo sus mensajes y saliendo a buscar votos en nombre del partido. Todos los partidos también aducen que desean ver a los jóvenes postulándose para cargos públicos y que han tomado las medidas correspondientes para esto. Varios han establecido cupos internos para garantizar que los jóvenes tengan lugar en las listas del partido. Según los entrevistados, estos mecanismos tienen mayor efecto a nivel local. A nivel nacional, los cálculos políticos por los líderes de los partidos tienen prioridad por encima de las políticas internas pensadas para elevar a los jóvenes. Las pocas excepciones son los partidos políticos más pequeños que aparentemente están dispuestos a correr ciertos riesgos políticos colocando a los jóvenes cerca de los primeros puestos de sus listas electorales.

Los cupos juveniles se aplican de diferente forma en cada partido. En algunos casos, los jóvenes colocados en las listas electorales deben provenir del ala juvenil. Sin embargo, en otros casos, los líderes partidarios escogen a dedo a los jóvenes que pueden incluso provenir de fuera del ala juvenil o del partido. A la vez, no existe ninguna regla fija acerca del lugar que le corresponde a la juventud dentro de la lista de candidatos.

Más allá de los procesos electorales, a nivel local parece haber más espacio para que las alas juveniles realicen actividades. Por ejemplo, los jóvenes resaltaron que existen planes y presupuestos para desarrollo juvenil a nivel municipal en RS en los que participan las alas juveniles locales.

NDI ha estado trabajando para apoyar a las alas juveniles en BiH desde hace varios años. Esto requirió de un enfoque individualizado para trabajar con cada partido. En algunos casos, la asistencia se centró en ayudar a los jóvenes a que defiendan sus derechos para un mayor acceso a la toma de decisiones y a los recursos dentro de sus partidos. En otros, el NDI ayudó a los miembros de alas juveniles para que aprendan cómo organizar campañas y postularse para cargos.

Según los entrevistados durante la investigación, el programa más destacado del NDI con los miembros de alas juveniles se produjo atravesando las líneas partidarias. En el 2012, el Instituto apoyó a un grupo de jóvenes políticos de diversos partidos políticos que trabajaron conjuntamente más allá de las divisiones partidarias, étnicas y de entidades para crear políticas conjuntas sobre cuestiones identificadas como importantes para los jóvenes de todo el país, más allá de sus diferencias. Algunos de los miembros se convirtieron en los secretarios generales más jóvenes de sus partidos, otros se convirtieron en MP, otros, en voceros de sus partidos y, gracias a su trabajo conjunto dentro del grupo, continúan buscando formas de cooperar más allá de las divisiones partidarias, haciendo todo lo que pueden para acercar a sus partidos a fin de que cooperen en interés de los ciudadanos de BiH. Tras este ejemplo único, en el 2017 el Instituto comenzó a apoyar a una segunda generación de jóvenes políticos de ocho partidos políticos. En consultas con líderes políticos, académicos, jóvenes emprendedores y demás miembros de los partidos, este grupo partidario trabaja sobre recomendaciones políticas que reviertan la marea de jóvenes que abandonan el país. Como parte de este proceso, el grupo ha emitido declaraciones conjuntas para concientizar y demostrar que es una causa común.

Conclusión

A pesar de los desarrollos continuos en la capacidad para actuar de la juventud y los cambios en el entorno propicio dentro de una serie de partidos políticos, los miembros de las alas juveniles se ven relativamente limitados en su participación en las cuestiones políticas principales. Existen importantes fuerzas sistémicas, bajo la forma de líderes atrincherados de los partidos dominantes basados en la etnia, que trabajan para obtener y mantener el poder. Las mismas fuerzas evitan los cambios en el discurso nacional o el establecimiento de puentes a través de las divisiones étnicas. Como resultado, los jóvenes tienen poco espacio político en la cumbre y deben encontrar formas de realizar avances políticos trabajando a nivel nacional en cuestiones políticas específicas, o centrándose en esfuerzos a nivel local.

Para obtener más información, póngase en contacto:

IFES

2011 Crystal Drive, piso 10
Arlington, VA 22202
Teléfono: 202.350.6700

IRI

Instituto Republicano Internacional
1225 I (Eye) Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
Teléfono: 202.408.9450

NDI

455 Massachusetts Ave, NW, piso 8
Washington, DC 20001-2621
Teléfono: 202.728.5500