

**III.
POLÍTICAS
PÚBLICAS
DE JUVENTUD:
A MODO
DE BALANCE**



Reflexiones sobre las políticas públicas para las juventudes panameñas

A partir de 1990, Panamá comenzó a dar pasos firmes en materia de crecimiento económico y de consolidación democrática. Una de las esferas en las que se ha ido acumulando avances institucionales relevantes, es la del desarrollo social.

Si bien los primeros acuerdos para la instalación de una instancia articuladora (Gabinete Social) datan de 1985, recién en 1992 pudo concretarse, y a partir de allí, se han ido sumando otras concreciones similares en materia institucional.



El año 1985 fue proclamado el Año Internacional de la Juventud¹, y, desde entonces, se han desarrollado innumerables iniciativas (nacionales, regionales e internacionales), que han tenido como objetivo abordar la complejidad de la cuestión joven desde enfoques más comprensivos y adecuados que superaran la visión negativa imperante (joven como irregular o necesitado de orientaciones, que debe ser preparado para la vida adulta), para posibilitar el desarrollo diferenciado e integral de este grupo poblacional hasta entonces desatendido.

En Panamá este nuevo ímpetu se tradujo en el Diagnóstico y Lineamientos de Acciones para el Desarrollo de la Juventud Panameña 1985-1995; Participación, Desarrollo y Paz (Enero de 1987); y la elaboración de un Marco de Referencia al Plan Nacional de la Juventud², bajo el amparo de los Ministerios de Edu-

cación y Relaciones Exteriores, la Red Juvenil "Llenando un Vacío" y la Universidad de Panamá.

La Institución Tutelar de Menores, que operó hasta 1995, fue la principal autoridad del Estado en materia de infancia y adolescencia y fue sustituida por la entrada en vigencia del Código de la Familia y el Menor (Ley No. 3 del 17 de mayo de 1994) que establece, entre otros mandatos, el desarrollo de políticas de prevención, protección y promoción social de niños, niñas y la juventud, reconociendo a los menores de edad como sujetos de derechos y obligando al Estado a ofrecer programas de educación familiar, sexual y nutricional.

En 1997 se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (Minjumnfa), lo cual coloca a la juventud como tema de relevancia nacional. Este organismo asume el mandato de promover el desarrollo

humano y el bienestar, en el caso de los jóvenes, con un énfasis en la participación y crea la Dirección Nacional de la Juventud, unidad técnica encargada de velar por el cumplimiento de la normativa nacional e internacional en materia de juventud y de servir de puente entre las juventudes y el Estado, encargándose de administrar, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y acciones vinculadas a las y los jóvenes en Panamá.

Al año siguiente (1998) se crea la Plataforma de Organizaciones Juveniles de Panamá y surge el Consejo Nacional de Juventud de Panamá (CNJ), espacio de encuentro y ejercicio del liderazgo juvenil, encargado de diseñar políticas públicas de y para la juventud en el país, propiciando el encuentro y diálogo del movimiento juvenil con el Estado. El punto culminante del CNJ fue el Pacto Nacional por la Juventud, celebrado en 1999, que pone los asuntos de



juventudes como prioritarios. Se firma el Decreto No. 7 de Marzo de 1999 que establece la "creación de un ente de representación, enlace e información entre el sector público y privado a fin de atender integralmente a este sector de la sociedad"; es decir a los jóvenes. De esta manera, nacieron dos nuevos órganos, el primero de ellos encargado de coordinar y asesorar a las instituciones públicas que trabajen con asuntos juveniles, llamado

Consejo de Políticas Públicas de Juventud (CPPJ); y el segundo órgano es el Consejo Nacional de Juventud (Conajupa), que pasa a ser el ente de representación juvenil a ser consultado por el Gobierno y encargado de acompañar todo el proceso que lleve a un Plan Nacional de Juventud. Este marco propició, entre 2003 y 2004, la construcción de una Política Pública de Juventud (PPJ), en un proceso dirigido por Minjumnfa.

Anteriormente, en el año 2002, se promulgaron tres importantes leyes: la Ley No. 12 del 6 de febrero, que incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado; la Ley No. 16 del 10 de abril, que regula el derecho de admisión en los establecimientos públicos, entre otras medidas para evitar la discriminación; y Ley No. 29 del 13 de junio, que garantiza la atención de la salud y la educación a la adolescente embarazada. Esta última viene a complementar el Decreto Ejecutivo No. 443 del 5 de noviembre de 2001, que aprueba el artículo 491 de la Ley No. 3 de mayo de 1994, sobre mecanismos de continuidad y terminación de estudios de estudiantes embarazadas.

El año 2003 entra en vigencia el Decreto Ejecutivo No. 140 del 11 de noviembre, que crea el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. El seis de junio del mismo año, la Ley No. 46 modifica artículos de la Ley No. 40 sobre régimen especial de responsabilidad penal adolescente.



El Minjumnfa pasaría a convertirse en el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) bajo la Ley No. 29 de 2005, ente rector de las políticas de desarrollo y bienestar social para grupos prioritarios dentro del contexto de la familia y la comunidad. Entre sus iniciativas más trascendentales están la Red de Oportunidades, centrada en enfrentar la extrema pobreza, programa que fue lanzado en 2006. Posteriormente, en el año 2007 se crea la Secretaría Nacional de Discapacidad (Senadis) y en 2009, con la Ley No. 14, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senniaf) y el Instituto de la Mujer (Inamu). La creación del Inamu viene a consolidar un importante avance en materia de equidad de género cuando se promulga la Ley No.4 de enero de 1999, también conocida como "Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres", que establece la obligación del Estado de garantizar la

igualdad y equidad para las mujeres, en consonancia con los distintos acuerdos internacionales asumidos en este ámbito³.

En el año 2011, el Mides instaló el Consejo de Políticas Públicas de Juventud con el objetivo de iniciar la definición de una nueva institucionalidad para abordar de manera más efectiva las necesidades de las juventudes en el país. En 2013 se impulsó un anteproyecto de ley para conformar el Instituto Nacional de la Juventud y una red de protección social para las y los jóvenes⁴.

Es importante considerar que el tránsito institucional desde Minjumnfa hacia Mides representa el paso de un enfoque poblacional hacia uno de desarrollo social y humano⁵. Mides tiene facultades como formulador y evaluador de las políticas sociales y no como ejecutor de las mismas; los programas y proyectos

son derivados a unidades institucionales autónomas, más operativas y cercanas a las problemáticas de los grupos a intervenir. Por ello, se vuelven necesarios entes especializados para articular, coordinar y ejecutar los programas y proyectos transversales y multisectoriales como los referidos a juventudes, que se desarrollan en distintos niveles y carteras gubernamentales.

En otro orden de ideas, las políticas públicas de juventud que se han implementado en los últimos años en Panamá, han contribuido a impulsar trayectorias de vida con un énfasis en el logro personal, dando énfasis al capital humano y al emprendimiento individual⁶. En este sentido, se ve que pese a los progresos que institucionalmente se han desarrollado para la atención de grupos prioritarios (niñez, mujeres y personas con discapacidad, por ejemplo), el ímpetu en el campo de las políti-



cas públicas de juventud ha sido desigual y continua, y es un terreno en el cual se sigue trabajando sin una institucionalidad específica fuerte, que acumule prácticas y reflexión analítica en torno a estos temas.

Esta situación debería ser superada en el futuro cercano, si lo que se pretende es avanzar decididamente en este campo, en línea con los fuertes llamados de atención que ha realizado Naciones Unidas, tanto con el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2004 (llamando a pasar resueltamente "de la invisibilidad al protagonismo" juvenil en la construcción colectiva del desarrollo), como con el más reciente y último ⁷, centrado en "primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida", bajo el título: "El futuro es ahora. Primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida".

Este informe recalca que, en el mundo, las políticas públicas para la juventud se visualizan desde dos ópticas: los problemas de los jóvenes y la provisión de oportunidades para los jóvenes, ofreciendo múltiples respuestas en la agenda pública, lo cual impide concebir las acciones públicas para juventudes contextualizadas ("macro

políticas de juventud"), que incluyen acciones estatales, pero también de la sociedad civil, empresas y otros actores sociales. Se pueden mencionar los esfuerzos de las organizaciones sociales y los medios de comunicación para promover el deporte y las manifestaciones culturales entre las personas adolescentes, que habitan en zonas urbanas, o las iniciativas mancomunadas para prevenir el consumo de drogas.

Legalmente se carece de ordenamiento jurídico y de un cuerpo legal específico para la juventud, aunque existe una inclinación hacia el paradigma del joven en conflicto y una focalización a atender a jóvenes en situación de vulnerabilidad ⁸. Debe definirse una Ley de Juventud con un enfoque generacional y transversal. Al año 2006 el marco legal para juventud integraba 32 leyes y 33 decretos. La población meta, de este conjunto, correspondía en un 51% menores (niños y niñas), en un 14% a personas adolescentes, en un 8% niñez y adolescencia, y en un 17% población general, 6% a mujeres y 5% a indígenas. En las diferentes materias, el marco legal se refiere a derechos (42%), trabajo (28%), delincuencia (11%), protección (9%), salud (5%), educación (3%), restricción de derechos (3%). La influencia de organis-



mos internacionales en el marco legal se manifiesta con un 43% de los 65 tipos de documentos legales que corresponden a aprobaciones de convenios y recomendaciones internacionales: 22% de ellas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 11% de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA) un 5%, de La Haya un 3%, de las Primeras Damas de Centroamérica un 2% y de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) un 2%⁹.

Por lo demás, se carece de una institución dirigida exclusivamente a la juventud, lo cual dificulta la coordinación intra e intersectorial, ejecución de acciones, captación de fondos y poca eficiencia en el uso de recursos. La juventud aparece en los lineamientos y misiones institucionales como una "preocupación" antes que como "un eje temático" o como "población meta". En general, en materia de juventud se aprecia una política reactiva, focalista, asistencialista, no integral, descoordinada; se diseñan intervenciones desvinculadas de las realidades locales y sin participación de los usuarios¹⁰.

La evaluación de la oferta institucional orientada a juventud, realizada en 2006, indica que los programas y servicios suelen estar limitados operativamente a la



etapa de adolescencia (15 a 19 años), aunque queda como categoría indefinida el joven entre 20 y 29 años. Esas iniciativas tienen carácter heterogéneo y responden a los intereses de cada actor ofertante, además no existen programas con presupuestos sostenibles para el desarrollo de actividades dirigidas a jóvenes. Sí existe cooperación entre actores sectoriales (Estado y empresas, por ejemplo), pero para acciones puntuales, con lo que hay una dispersión de esfuerzos inconexos. Los ejes más predominantes son empleo (capacitación e inserción laboral), educación y salud; mientras que los menos desarrollados son emprendimiento productivo, crédito, participación ciudadana e investigación. Los enfoques son heterogéneos,



predominantemente tradicionales (preparación de la juventud o grupo problema), y se centran en paliar efectos y no en solucionar causas estructurales. No abren espacio a la participación ni a la innovación; los sistemas de evaluación y monitoreo son heterogéneos y poco confiables y se centran en cobertura y alcance, no tanto en impacto y/o resultados¹¹.

Políticas públicas de educación y trabajo: cobertura, calidad y pertinencia

En el campo de la educación, Panamá ha logrado consolidar importantes avances en las últimas décadas. El 8.8% del presupuesto total del sector público se destina a la educación, un porcentaje bastante alto con relación a los países del área. El Informe preparado por el Ministerio de Educación (2014) para el Foro Mundial sobre la

La voz de los jóvenes.

Educación bilingüe intercultural

Diagnóstico: "Incumplimiento generalizado de las leyes sobre interculturalidad y bilingüismo en las comarcas indígenas".

Medida estratégica: "Potenciar y convertir en políticas de Estado la educación bilingüe intercultural, de forma que se proteja la práctica de las lenguas y tradiciones originarias de Panamá, en el marco del sistema educativo".

"Nuestra Voz, Üai Nabgwana", 2014.





Educación (Corea, 19 al 22 de mayo de 2015) contrasta, en cuanto a metas establecidas en el año 2000 (en el marco de la Estrategia Mundial "Educación para Todos"), con los logros efectivamente obtenidos. Esto coincide con lo establecido en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El informe, describe la Estrategia para el Cambio Educativo (Agenda Educativa 2010 – 2014), centrada en la profundización de la democratización de la educación, la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, básica, media y post media, el mejoramiento de la calidad de la educación, la reorganización del sistema educativo y el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación.

En este marco general, se estableció una gran prioridad, vinculada con la equidad, y para ello, se implementaron varias experiencias operativas relevantes, incluyendo las escuelas

con docentes multigrado, la Escuela Primaria Acelerada, el Programa Tele Básica, la Pre media Multigrado, la Educación Intercultural Bilingüe, las Escuelas Nocturnas, Tecno edúcame, la capacitación laboral, el Programa Aula Mentor y Educación Ambiental, entre otras, combinadas con esfuerzos relevantes en el campo de la formación y actualización docente.

Entre los principales desafíos, post 2015, el informe establece la necesidad de incrementar la cobertura de la enseñanza media, sistematizar las experiencias de las Escuelas Modelo, promover la educación en derechos humanos, focalizar más las capacitaciones en temas emergentes (igualdad de género, no discriminación y otros

*La voz de los jóvenes:
Capacitación docente
Diagnóstico: "Insuficiente
capacitación del sector
docente en Panamá".*

*Medida estratégica:
"Mejorar la capacitación
del sector docente en
Panamá". "Nuestra Voz, Üai
Nabgwana", 2014.*

similares), darle más relevancia a la formación técnica y profesional, y avanzar en la modernización de la gestión operativa. No se mencionan temas claves (para las y los jóvenes) como la educación sexual o la forma-



ción ciudadana, que deberían incluirse entre las prioridades, en el marco de la esta nueva gestión de gobierno.

En el campo del empleo, más allá de las prioridades generales de las políticas laborales impulsadas por el Ministerio de Trabajo, se hizo un énfasis especial en combatir el trabajo infantil (especialmente en sus peores formas) y en la promoción del empleo juvenil, a través -sobre todo- del Programa Primer Empleo, creado en 2009 sobre la base de becas de capacitación y reforzado

La voz de los jóvenes:

Conexión entre educación formal e informal

Diagnóstico: "Inexistente conexión entre la educación formal e informal".

Medida estratégica: "Conectar a la educación formal y a la sociedad para atender a las necesidades sociales (desigualdad social, efectividad en las políticas de interculturalidad, atención a la crisis ecológica nacional) y del mercado laboral".

"Nuestra Voz, Üai Nabgwana", 2014.



en 2012, con el establecimiento de incentivos fiscales a las empresas que contraten jóvenes.

En 2015 el Ministerio de Trabajo creó el Programa Projovent, centrado en pasantías laborales a financiarse a través de subsidios a las empresas, precedidas de cursos de formación en habilidades para la vida y el trabajo. Se prevé beneficiar a 1.000 jóvenes en 2015-2016 y ampliarlo luego al universo correspondiente, hacia el final de este período de gobierno.



Existen otras instituciones públicas con amplia trayectoria en materia de formación laboral para jóvenes. El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (Ifarhu), cuyo mandato es enfrentar la deserción escolar por falta de recursos económicos y formar el capital humano necesario para el crecimiento económico, es la encargada de la administración de becas, el programa de adiestramiento de funcionarios públicos, el registro de los profesionales de la República, el planeamiento de las necesidades técnicas nacionales, la administración de fondos del Estado para la asistencia con fines educativos y el servicio de supervisión académica, como el "Programa de Asistencia para la Población en Situación de Vulnerabilidad y Riesgo" (destinado a estudiantes de educación básica general, media y superior), becas doctorales y post-doctorales 2005-2010 (Ifarhu-Senacyt), asistencia económica educativa, asistencia económica de corregimientos, erradicación del trabajo infantil, becas de excelencia profesional (Ifarhu-Senacyt), becas MefIfarhu 2005-2010, pasantías de personal técnico en fincas de raíces y tubérculos, becas internacionales y el "Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos"¹².

Mediante el Decreto Ley N° 8 de 2006 se crea el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (Inadeh), una institución autónoma que reemplaza al Instituto Nacional para la Formación Profesional (Inaforp), centrado en la formación de

La voz de los jóvenes:

Capacitación profesional

Diagnóstico: "La capacitación profesional del joven en Panamá es insuficiente".

Medidas estratégicas: "Fomentar, implementar y potenciar la óptima capacitación de la población joven para su desarrollo humano".

"Nuestra Voz, Üai Nabgwana", 2014.

electricistas, soldadores, plomeros y afines. El Inadeh, por el contrario, responde a la necesidad de preparar técnicos mejor calificados y certificados en el marco de la ampliación del Canal, con el potencial requerido para ofertar capacitación y formación en amplias materias que concuerdan con los lineamientos del sector privado y diversos órganos públicos¹³.



Paralelamente a los institutos públicos de formación, existe una creciente oferta de empresas privadas para la formación técnica y profesional en el país, al menos 67 según los registros de Inadeh. Existen ejemplos de buenas experiencias de esta modalidad formativa, como el Instituto Técnico Don Bosco, el Hotel Escuela Internacional de Panamá y el Instituto Bern. La capacitación con calidad, equidad y pertinencia puede ser orientada por el sector productivo, siempre que la oferta de capacitación sea regulada en términos de calidad y estándares¹⁴.

Entre las modalidades de formación que no forman parte del sistema educativo formal, se encuentra la Formación Profesional Dual (escuela-empresa), regulada desde 1997 (Decreto No.4), pese a que no ha sido aprovechada ni desarrollada en todo su potencial. Este sistema ofrece oportunidades de trabajo, con fines educativos en empresas a “aprendices”, con condiciones favorables para ambas partes. En contraposición, la formación para el emprendimiento ha recibido un impulso particular en el último tiempo. La capacitación para crear empresas en el país se imparte desde el Inadeh y la Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (Ampyme), como educación no formal y no regular, pero también desde institutos técnicos privados, aceleradores de empresas y cursos universitarios¹⁵.



El país carece de una visión estratégica respecto al rol del conocimiento técnico y aplicado para el avance de las empresas e instituciones. Las políticas de formación requieren, en primer lugar, de un presupuesto adecuado con relación al Producto Interno Bruto (PIB). En Rusia, por ejemplo, alcanza el 10%, mientras que en Panamá sólo un 3%. En segundo término, se requiere acreditación de las instituciones de formación profesional para asegurar la calidad y efectividad de la educación. También es fundamental disponer de información sobre las necesidades del recurso humano en el país, para adecuar la oferta educativa a estas demandas y mejorar la empleabilidad de los egresados¹⁶.

En el ámbito de las políticas públicas debe considerarse que los recursos dedicados a la capacitación laboral en los últimos años no han causado el impacto esperado. Así, en el período 2010-2014 se esperaban asignar B/353 millones a la capacitación laboral, de los cuales, B/115 millones se destinarían a la formación de jóvenes¹⁷. Pero no se ha logrado cubrir alrededor de 100.000 vacantes en el sector privado¹⁸.



Estrategia Nacional de Atención Integral y Diferenciada de Salud Adolescente

En la última década, Panamá ha ido construyendo una Estrategia de Atención Integral y Diferenciada de Salud Adolescente, articulando un amplio conjunto de herramientas específicas, entre las que destacan las siguientes:



1. Normas técnicas y administrativas del Programa Nacional de Salud Integral del Adolescente (2006).
2. Guías de atención de salud reproductiva infanto-juvenil (2006).
3. Compilación de convenios Internacionales y leyes nacionales de protección en salud integral de la población adolescente (10 a 19 años), con énfasis en salud sexual y reproductiva (2006).
4. Normas técnico-administrativas y manual de procedimientos del Programa de Salud Integral de la Mujer (2007).
5. Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia 2008 – 2012 (2007).
6. Análisis de la situación de salud de niñez y adolescentes (2007).
7. Guía para la Atención Integral de Salud en Niños, Niñas y Adolescentes, Víctimas de Explotación Sexual Comercial (2009).
8. Protocolo para la Atención de la Salud de Adolescentes en Panamá (2010).
9. Guías de gestión para la provisión de servicios integrales de salud a los adolescentes y jóvenes en la república de Panamá (2010).
10. Diagnóstico de la situación actual de la salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes en Panamá (2010).
11. Elaboración de los contenidos para la confección del Rotafolio "Aprendiendo de Salud Integral como Adolescentes y Jóvenes Panameños/as: Desarrollo de Habilidades para la Vida" (2014).



La voz de los jóvenes:
Programas de salud pública

Diagnóstico: "Deficiente atención médica a pacientes con enfermedades de transmisión sexual y enfermos crónicos por parte de las instituciones públicas".

Medidas estratégicas: "Implementar campañas de salud pública en Prevención de VIH, ITS, siguiendo la Ley 3 de 2000. Mejorar la atención de enfermos crónicos".

"Nuestra Voz, Üai Nabgwana", 2014.

El Programa de Salud Integral de Niñez y Adolescencia está ubicado en el Departamento de Salud y Atención Integral a la Población y depende de la Sub Dirección General de Salud de la Población. Su misión es "monitorear el cumplimiento de las normas de atención integral de niñez y adolescencia en las instalaciones de salud", en tanto que sus funciones principalmente son: planificar las actividades que se ejecutan en el programa; planificar y coordinar la elaboración, revisión, actualización e implementación y el cumplimiento de las normas correspondientes; asesorar al personal técnico de los niveles regionales y locales de salud, y a otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales; promover y divulgar todos los aspectos relacionados con la atención sanitaria en el hogar, la comunidad y los servicios de salud;



contribuir al desarrollo del recurso humano en salud; promover y participar en el desarrollo de investigaciones y documentos técnicos; formular diagnósticos de situación y analizar los factores epidemiológicos correspondientes; promover y coordinar el desarrollo de acciones conjuntas con todos los agentes actuantes en estos dominios; asesorar la formulación y evaluación de proyectos que se generen en los niveles regionales y locales; y elaborar y difundir materiales educativos sobre salud integral de la niñez y adolescencia, su familia y comunidad.

La falta de educación sexual debe considerarse una medida de inequidad social y en Panamá el analfabetismo sexual es una realidad extendida desde la población hasta los funcionarios de salud y docentes, en un contexto caracterizado por la información deficiente y la influencia banalizadora y degradante de los medios de comunicación respecto a la sexualidad¹⁹.

En el marco de la "línea de base" elaborada en 2009, se estableció que el Ministerio de Salud (Minsa) tenía 829 instalaciones de salud y la Caja del Seguro Social (CCS) otras 78, ofreciendo un "paquete" de servicios a escolares y personas adolescentes, en los tres niveles de atención, de los cuales un 79 % eran "servicios diferenciados", en el 87.5 % se ofrecía "consejería individual" ²⁰ y en el 71 % se ofrecía "consejería grupal" ²⁰. No se han encontrado datos actualizados en estas materias.



Es importante considerar que en el país existen cerca de 35 instituciones que proveen servicios a las personas con VIH-SIDA (atención médica, psicológica, legal, pruebas, orientación y capacitación)²¹.

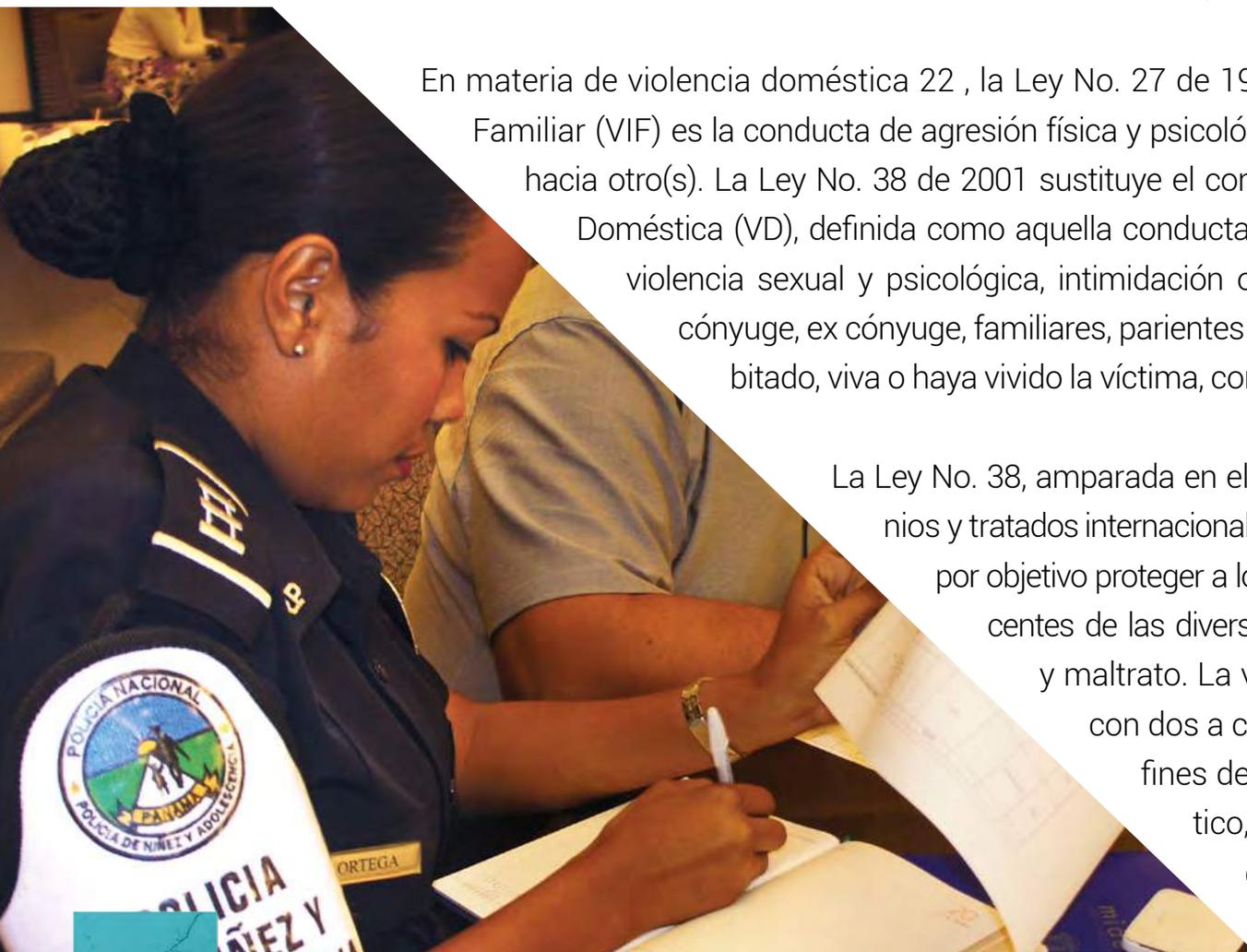


Seguridad ciudadana y juventudes: entre la prevención y la criminalización

En el ámbito legislativo, existen cuatro instrumentos legales vinculados a violencia y juventud: la Ley No. 14 de 2009 (que crea el Senniaf), las leyes sobre Violencia Doméstica, la Ley No. 40 de 1999 y la Ley Antipandillas. La primera otorga al Senniaf las responsabilidades de prestar atención y protección a personas adolescentes, promover la prevención de la violencia y la reinserción social adolescente.

En materia de violencia doméstica 22, la Ley No. 27 de 1995 indica que la Violencia Intra Familiar (VIF) es la conducta de agresión física y psicológica de un miembro de la familia hacia otro(s). La Ley No. 38 de 2001 sustituye el concepto de VIF por el de Violencia Doméstica (VD), definida como aquella conducta que emplea la fuerza física o la violencia sexual y psicológica, intimidación o persecución, perpetrada por el cónyuge, ex cónyuge, familiares, parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido la víctima, con quien haya procreado un hijo/a.

La Ley No. 38, amparada en el Código de la Familia, los convenios y tratados internacionales y la Constitución Nacional, tiene por objetivo proteger a los niños, niñas y personas adolescentes de las diversas manifestaciones de violencia y maltrato. La violencia doméstica se sanciona con dos a cuatro años de prisión, arresto de fines de semana y tratamiento terapéutico, además de establecer medidas de protección a las víctimas.





La Ley No. 40 instituye el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia y ha sido reformada en siete ocasiones, como parte de una política de represión del delito influenciada por los niveles de inseguridad ciudadana frente a los jóvenes que se ha instalado en la opinión pública. Este cuerpo legal establece que serán consideradas personas adolescentes, aquellas cuyas edades oscilen entre 14 y 19 años.

La responsabilidad penal se adquiere entre los 12 y 17 años, con medidas diferenciadas para los no adolescentes (entre 12 y 14 años), para quienes se aplican medidas de reeducación social, a cargo del Senniaf; mientras que entre los 15 a 17 años sí están sujetos a sanciones que pueden llegar a la privación de la libertad. Los menores de 12 años no tienen responsabilidad penal, estableciéndose para ellos medidas de protección. Sin embargo, las reformas implican no sólo un endurecimiento de la justificada penal y las sanciones, sino que también implica invertir en prevención y rehabilitación, en especial, abogando por la reincorporación social de los menores, creando las instituciones previstas por la ley. Por lo demás, debe mejorarse la cualificación del personal y los funcionarios encargados de atender a los niños, personas adolescentes y jóvenes en el sistema penal, como subraya el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), organismo que enumera un extenso número de recomendaciones para la Ley No. 40²³.

Otra importante regulación en materia de seguridad es la legislación antipandillas, introducida en 2004 con la Ley No. 48, que tipifica la figura del pandillerismo como una forma de asociación ilícita para cometer delitos, estableciendo sanciones para los involucrados. La figura del pandillerismo como delito fue introducida en 2007 con el nuevo Código Penal. El Código establece penas de cuatro a seis años para quienes constituyan o formen parte de una pandilla, de siete a 14 años en caso de perpetrarse secuestros, robos, hurtos de automóviles, blanqueo de capitales y tráfico de drogas, entre otros ilícitos. En comparación con el delito de asociación ilícita para delinquir, la pena para el delito de pandillerismo es más severa, y, por lo demás, el crimen organizado no se encuentra tipificado como delito, aplicándose normas de asociación ilícita y concurso de delitos para estos pasos.

Pese a la existencia de esta legislación, la judicialización de menores de edad y de personas adolescentes por casos de pandillerismo ha sido mínima. En 2012 el SIEC (sistema informático creado por la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal) informa de 65.534 incidentes reportados por la Dirección de Investigación Judicial, sin que se registren casos de pandillerismo²⁴. Por otro lado, el



pandillerismo requiere programas y medidas de prevención en el ámbito escolar, disminuir el consumo de drogas y alcohol, tratamiento individualizado de los jóvenes pandilleros, campañas educativas, alianzas locales y diversas estrategias que funcionen de manera mancomunada.

Debe reconocerse que, durante la última década, se ha intentado trabajar en el campo de la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes, partiendo de algunos diagnósticos (por ejemplo, Rubio 2006). Tam-

bién se han venido desarrollando diversas acciones en la materia, como fue la creación en 2012 del Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia Juvenil, reforzándose en 2015 con la creación del Consejo Nacional respectivo.

Otro punto relevante en el proceso de incorporar la prevención de la violencia estuvo constituido por la aprobación (en el año 2010) del Programa Nacional de Prevención de Violencia y Delincuencia Juvenil, que nació con las siguientes funciones:



- A. Coordinar la implementación del Programa a nivel local y nacional, garantizando la articulación efectiva de la red interinstitucional e intersectorial de servicios.
- B. Garantizar la formulación y monitoreo de un Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia Juvenil.
- C. Asesorar a las diversas entidades nacionales, gubernamentales y de la sociedad para que institucionalicen dentro de sus respectivas jurisdicciones y competencias los principios constitutivos del Plan.
- D. Preparar el proceso de planificación, monitoreo y evaluación del programa, supervisar y brindar asistencia técnica a las instituciones involucradas.
- E. Establecer contactos con las organizaciones de cooperación externa, con la finalidad de movilizar recursos para el programa.
- F. Promover la investigación y sistematización de modelos de intervención con sustento científico, en lo que respecta a la determinación de las estrategias a desarrollar.
- G. Fomentar la sensibilización y movilización social para consolidar una red social de apoyo a las acciones que se emprendan por el programa²⁵.

La voz de los jóvenes:

Equilibrio en infracciones

Diagnóstico: "La justicia panameña está poco 'balanceada', existe una relación poco equilibrada entre las infracciones menores y las infracciones más graves".

Medida estratégica: "Indagar modos que diferencien las penas de infracciones menores, de las infracciones más graves",

"Nuestra Voz, Üai Nabgwana", 2014.





Otro de los aspectos relevantes en este proceso fue la elaboración en 2012 de las Estrategias y Acciones para la Prevención de la Violencia relacionada con Juventudes en Panamá, en el marco del Proyecto “Desarrollo de Políticas e Iniciativas a Nivel Regional a Favor de Jóvenes en Riesgo Social y en Conflicto con la Ley”, impulsado por el Unfpa y la Cooperación Italiana, en asociación con el Sisca (Sistema de Integración Social Centroamericano) e Interpeace, con el apoyo del Mides. La estrategia se estructuró en tres niveles:



- (i) Prevención primaria (incluyendo prevención de la violencia doméstica, escuelas libres de violencia, formación laboral, promoción de acciones afirmativas y combate a la discriminación racial, promoción de la salud integral, y promoción de expresiones juveniles en el arte y la cultura).
- (ii) Prevención secundaria (incluyendo atención focalizada en comunidades con altos índices de violencia, atención a víctimas de violencia de género, atención focalizada a jóvenes fuera de la escuela y desempleados, apoyo a migrantes extranjeros, atención a jóvenes con adicciones, atención a jóvenes en pandillas y promoción de alternativas que fortalezcan el tejido social).
- (iii) Prevención terciaria (incluyendo la promoción del enfoque restaurativo en la justicia penal juvenil, inversión en un sistema penal de personas adolescentes, acorde con la ley, la rehabilitación y la reinserción social, y programas específicos de atención en centros femeninos)²⁶.



Otros elementos resaltantes en materia de seguridad son los Centros de Cumplimiento y Custodia y el Programa de Seguridad Integral. Estos tienen por objetivo el desafío de reincorporar a los jóvenes infractores a la sociedad. Existen seis de estos establecimientos en el país, uno de ellos para mujeres y los cinco restantes para hombres. En 2011 apenas el 40% de las personas adolescentes internas asistía a la escuela y el 31.5% recibía capacitación técnica o laboral. Los funcionarios del sistema penal han confirmado la necesidad de mejorar la infraestructura, contar con personal docente, recursos para actividades recreativas, y de atención integral para personas adolescentes y sus familias. En este sentido, estos establecimientos han sido criticados por los medios de comunicación y organismos de derechos humanos por sus niveles de hacinamiento extremo, como el Centro de Custodia Arco Iris y el Centro de Custodia de Tocumen, cuya capacidad promedio es de 75 personas, pero albergan entre 136 a 138²⁷.

Desde el año 2006 el Programa de Seguridad Integral (Prosi), a cargo en la actualidad del Ministerio de Seguridad, se focaliza en atender a menores, jóvenes y jóvenes adultos vulnerables en situación de riesgo e infractores de los municipios más afectados por el crimen y la violencia en las provincias de Panamá, Colón, San Miguelito y Chiriquí, coordinando esfuerzos entre distintas entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. El Prosi

La voz de los jóvenes:

Educación en valores y prevención de la violencia

Diagnóstico: "Falta una educación ciudadana en valores y prevención de la violencia".

Medidas estratégicas: "Fomentar programas de educación ciudadana en valores y prevención de la violencia".

"Nuestra Voz, Üai Nabgwana",
2014.



introduce directamente a los cuerpos de seguridad pública en la gestión del espacio de juventud urbana y busca mejorar la seguridad ciudadana, reforzando las capacidades institucionales, reducir la participación juvenil en actos de violencia, prevenir la violencia estudiantil y promover las actividades preventivas en las comunidades, e incluso la modernización y fortalecimiento de la Policía Nacional²⁸.



Entre los proyectos vinculados al Prosi destacan: "Por una Esperanza" (Mides) de prevención secundaria para miembros de padillas, "Somos Triunfadores" (Meduca) de prevención del uso de drogas para estudiantes de 5° y 8°, "Juntos por una Comunidad sin Violencia", "Casas de Cultura" (INAC), el Programa de Acompañamiento Integral de la Oficina del Casco Antiguo (para formación y reinserción de jóvenes), "Toque de Queda" (Senniaf), que evalúa psicológica y socialmente a niños y niñas retenidos por circular en la noche sin compañía de un adulto responsable, "Paso Seguro", que acompaña a estudiantes secundarios que reingresan al sistema escolar (deserción, rebeldía, evasión del hogar).

La represión y la prevención son dos polos ambivalentes por donde transitan las políticas de seguridad en el mundo, ambigüedad que también trasciende la manera en que se comprende a las y los jóvenes: como grupo en etapa de emancipación, desarrollo y capacitado para la participación o bien como grupo propenso a la



violencia, el consumo de sustancias, conductas sexuales irresponsables o el comportamiento antisocial²⁹. Ciertamente, aunque se han producido avances al incluir abordajes más multidimensionales del problema de la violencia, es necesario incorporar más elementos de prevención, participación juvenil y desarrollo comunitario para el desarrollo de políticas de seguridad pública.

Deben complementarse las políticas públicas que atienden los problemas de la juventud con aquellas que crean oportunidades para las y los jóvenes. En el país han existido intentos por generar una política integral de juventud en Panamá, pero los enfoques van variando según los cambios de gobierno o cambios ministeriales, siendo necesaria una política de Estado (o de largo plazo) para las juventudes y con las juventudes panameñas³⁰. Sin embargo, debe reconocerse que, al menos discursivamente, se ha posicionado un nuevo enfoque que articula la prevención social de la violencia con la seguridad democrática, buscando promover el desarrollo de una sociedad dialogante sustentada en la legalidad y una cultura de paz.





La vigencia de la Política Pública de Juventud de 2004

La Política Pública de Juventud (PPJ) de 2004 tiene como enfoque primordial los Derechos Humanos y asume a los jóvenes como sujetos de derechos (juventud ciudadana) y actores estratégicos del desarrollo.

Entre los instrumentos legales que incorpora la Carta Internacional de Derechos Humanos se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los que estructuran la PPJ. Otras normas jurídicas internacionales que complementan la Carta Internacional y de gran relevancia para las juventudes se refieren a los Derechos de la Mujer, Derechos del Niño, Protección contra la Discriminación y otros, todos ratificados por la República de Panamá.

Para la elaboración de la PPJ, entre mayo y julio de 2004 se realizaron más de 11 foros convocados por Minjumnfa, con la participación de al menos 480 jóvenes representantes de la diversidad juvenil panameña: de origen urbano, rural, indígena, voluntarios, personas privadas de libertad, con discapacidad, en situación de exclusión, jóvenes voluntarios y organizados, junto con representantes de instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la base de la Política es eminentemente participativa.





El fin de la PPJ es: "garantizar a las y los jóvenes que viven en la República de Panamá las condiciones para su desarrollo humano, el reconocimiento pleno de sus derechos y su participación en la construcción de un Panamá más equitativo, solidario, democrático y justo, sin distinción alguna por razones étnicas, origen nacional, edad, género, localización territorial (urbano/rural/comarcal), orientación sexual, creencias religiosas, situación socioeconómica, discapacidad o cualquier otra condición particular" ³¹.

La política se rige por seis grandes principios (perspectiva integral, participación, acción intersectorial, inclusión, enfoque transversal e incorporación de actores estratégicos) y cinco enfoques (desarrollo humano, la juventud, el género, lo intergeneracional y la familia).

Sus ejes estratégicos se organizan sobre cuatro conjuntos de Derechos Humanos. Los Derechos Civiles y Políticos, que incluyen: vida y libertad; seguridad personal y justicia;



y participación. El grupo de los Derechos Sociales que corresponden a derecho a la salud sexual y reproductiva; derecho a la educación y el desarrollo científico y tecnológico; derecho a la familia; y derecho a la equidad y la no discriminación. Los incluidos en el capítulo de derechos económicos son: derecho al trabajo; derecho a la vivienda, el crédito y el acceso a bienes productivos; y derecho al ambiente. Por último, los incluidos en el capítulo de derechos culturales son: derecho al arte y la cultura; y derecho al deporte y la recreación.

Se trata, en cualquier caso, de un documento oficial que tiene plena vigencia, en la medida en que está construido -pertinentemente- con una perspectiva de largo plazo, en cuyo marco se deben diseñar e implementar los “planes de acción”

que transformen sus postulados generales en planes, programas y proyectos específicos, para poder implementarla efectivamente. Dicha tarea, sin embargo, no ha sido encarada sistemáticamente hasta el momento, por lo que han seguido privando -en la práctica- las principales políticas sectoriales destinadas a la juventud (educación, salud, inserción laboral, prevención de la violencia y participación ciudadana, etcétera), sin que se haya logrado hasta el momento la necesaria articulación e integración efectiva.

Aplicar y operativizar la PPJ (y cualquier política), exige que el Estado asuma la responsabilidad en su diseño y su implementación, asegurando su sostenibilidad intergeneracional para el desarrollo de las y los jóvenes como ciudada-

nas y ciudadanos plenos. Para ello es fundamental entregar espacios protagónicos a las juventudes a participar en todas las fases del proceso y contar con el compromiso de los diversos actores sociales: la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación, la academia y otros.

La PPJ fue el primer ejercicio de su tipo al promover la protección integral de las personas jóvenes; sin embargo, hoy debe ser reforzada, reorientada e implementada desde un enfoque integral, intersectorial y estratégico, a nivel político, institucional y operativo, e incorporando a los distintos actores de la sociedad ³², a través del diseño e implementación de un Plan Estratégico Interinstitucional.



La Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud

Como un mandato de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, que tuvo lugar en 1998 en Lisboa, Portugal, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) es un instrumento jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos formulado específicamente para este segmento de la población cuyo marco y ámbito de aplicación son los países miembros de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, entre los que se encuentran Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

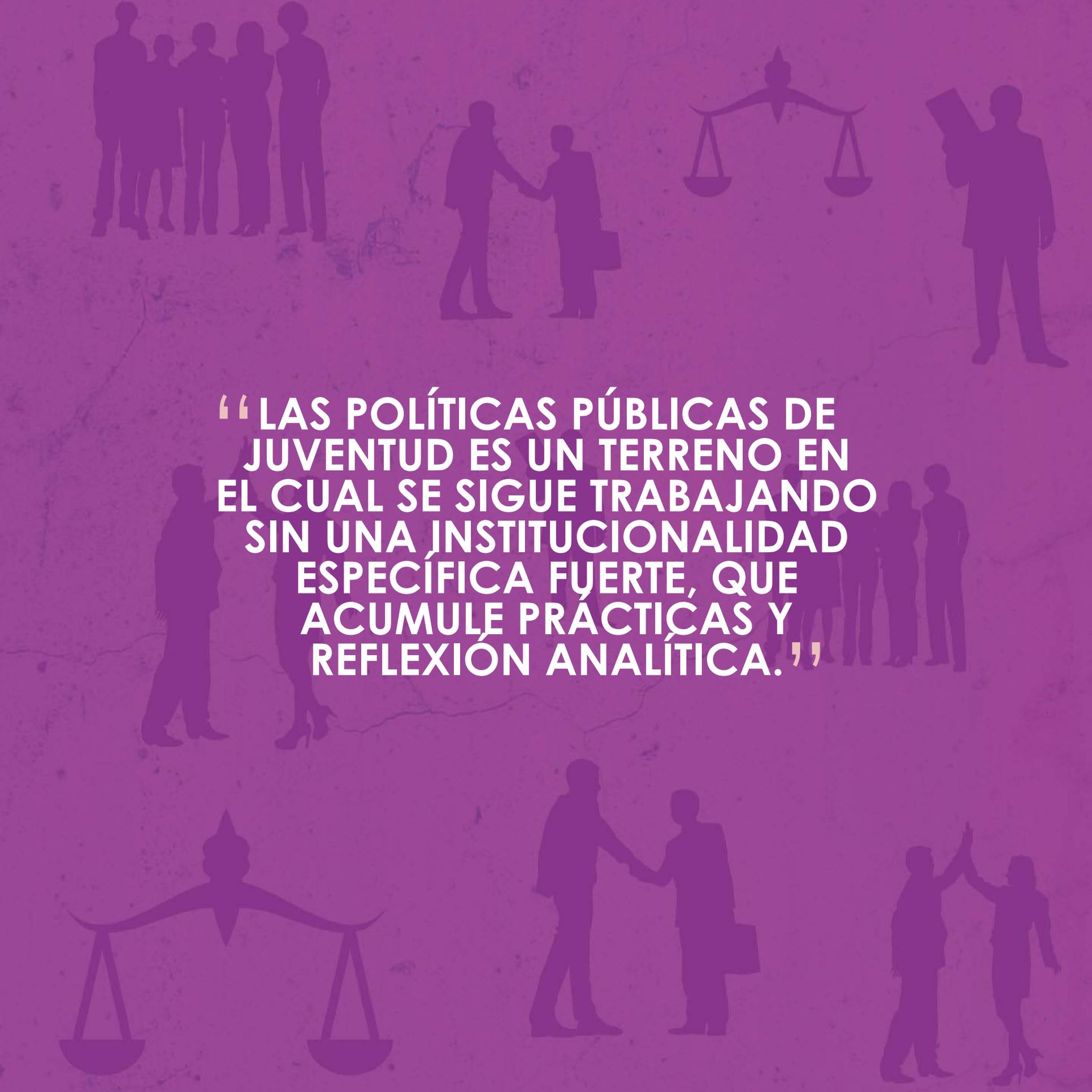
Suscrita en Badajoz, España, en octubre de 2005 por los diez y seis países iberoamericanos y ratificado hasta ahora por vía legislativa por siete de ellos (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, España, Honduras, República Dominicana y Uruguay), la CDIJ es el fundamento jurídico para las políticas nacionales y regionales de juventud, así como para las acciones e intervenciones necesarias diseñadas con el fin de mejorar el nivel y la calidad de vida, además de reducir la exclusión social de los jóvenes iberoamericanos. Reconociéndolos como sujetos de derecho, la CIDJ tiene 44 artículos que proclaman derechos de la juventud, como el Derecho a la Vida, a la Justicia, a la Libertad de Expresión, su Derecho a la Vivienda, entre otros. La CIDJ junto con la Política Pública de Juventud es el marco jurídico internacional y nacional respectivamente del Plan Interinstitucional de Juventudes 2015-2019.





Pie de página Capítulo III

1. Esta recapitulación sobre los avances en política social y en materia de juventud en el país es parte de la Política Pública de Juventud de 2004.
2. Marco de Referencia para la Formulación de Políticas y Plan De Acción con la Juventud Panameña. 1998. Panamá, República de Panamá, citado en MINJUNFA, 2004.
3. PNUD (2014b), *Op.cit.*
4. *Ibid.*
5. MIDES/UNFPA (2014), *Op.cit.*
6. PNUD (2014b), *Op.cit.*
7. *Ibid.*
8. MIDES (2006). *Balance Institucional de la Juventud en Panamá. Panamá.*
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. PNUD (2014b), *Op.cit.*
13. *Ibid.*
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*
16. *Ibid.*
17. Gobierno Nacional (2010) Panamá: *Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. Panamá. Pág. 82.*
18. Según declaraciones de Samuel Vargas, Director Nacional de Empleo de MITRADEL, (En:Diario La Crítica, 8/11/12).
19. MIDES (2012), *Op.cit.*
20. MINSA (2009). *Informe de Logros 2004 – 2009: Sección de Niñez y Adolescencia. Panamá.*
21. *Ibid.*
22. MIDES (2012), *Op.cit.*
23. PNUD (2014b), *Op.cit.*
24. *Ibid.*
25. Gobierno Nacional (2010). *Programa Nacional de Prevención de la Violencia Juven 12), Op.cit.*
28. PNUD (2014b), *Op.cit.*
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*
31. MINJUNFA (2004), *Op.cit. p.11.*
32. MIDES/UNFPA (2014), *Op.cit.*

The background is a textured, light-colored wall with several dark, irregular cracks. Overlaid on this background are several dark silhouettes. At the top left, a group of six people stands together. In the center, two people are shaking hands, one holding a briefcase. To the right, a pair of scales of justice is positioned above a single person holding a large document. At the bottom, there are more silhouettes: a pair of scales on the left, two people shaking hands in the center, and two people high-fiving on the right. The central text is white and stands out against the darker silhouettes.

“ LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD ES UN TERRENO EN EL CUAL SE SIGUE TRABAJANDO SIN UNA INSTITUCIONALIDAD ESPECÍFICA FUERTE, QUE ACUMULE PRÁCTICAS Y REFLEXIÓN ANALÍTICA. ”

