

Políticas de juventud en Paraguay: gestión a nivel nacional y municipal

Olga Paredes-Britez, Mg.^a

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Paraguay

 olga_paredes@facso.una.py

Resumen

Esta investigación descriptiva y analítica, de enfoque cualitativo y perspectiva constructivista, analiza los logros, obstáculos y proyectos inconclusos de las políticas públicas de juventud en Paraguay, tanto en el nivel nacional como en el municipal de Asunción, desde el testimonio de sus directivos/as. Estas políticas surgieron tras la caída de la dictadura, apareciendo primero dentro del gobierno municipal de Asunción y posteriormente a nivel nacional. Su formalización ha sido limitada por obstáculos institucionales, políticos y presupuestarios. A nivel nacional predominan políticas de tipo transicional, centradas en becas universitarias, mientras que a nivel municipal destacan políticas más afirmativas orientadas a la participación juvenil y a la recuperación de espacios públicos. Se identifican como proyectos inconclusos diversas iniciativas legislativas y de infraestructura que habrían fortalecido las políticas de juventud. El estudio resalta la necesidad de una mayor articulación intergubernamental y el reconocimiento del papel estratégico de las municipalidades en estas políticas.

Palabras clave

Juventud; política social; política de la juventud.

Tesaurus

Tesaurus EuroVoc.

Puntos clave

- Las políticas públicas de juventud en Paraguay surgieron primero en el ámbito local, con la Municipalidad de Asunción como pionera tras la caída de la dictadura.
- La falta de leyes, presupuesto e infraestructura propia a nivel nacional y municipal limita la sostenibilidad de las políticas de juventud, pese a avances formales.
- La articulación entre niveles de gobierno, el fortalecimiento de la descentralización y del rol estratégico de las municipalidades desde los territorios son esenciales para consolidar políticas de juventud.

Para citar este artículo

Paredes-Britez, O. (2026). Políticas de juventud en Paraguay: gestión a nivel nacional y municipal. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 24(1), 1-27.
<https://doi.org/10.11600/ricsnj.24.1.7166>

Historial

Recibido: 08.10.2024

Aceptado: 30.07.2025

Publicado: 21.11.2025

Información artículo

El artículo se deriva de la investigación «Políticas de Juventud impulsadas desde el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales en Paraguay: análisis de sus logros, obstáculos y proyectos inconclusos desde la perspectiva de sus gestores/as», desarrollada entre enero de 2020 y marzo de 2023 en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Paraguay. **Área:** ciencias políticas. **Subárea:** administración pública.

Ciencia abierta

El artículo no ofrece acceso al material suplementario ni a los datos o materiales originales de la investigación.

Youth policies in Paraguay: implementation at national and local levels

Abstract

This descriptive and analytical qualitative research study analyzes the achievements, obstacles and unfinished projects of youth public policies in Paraguay. The study focuses on policies at both the national level and in the municipality of Asunción through interviews with their directors. These policies emerged following the fall of the dictatorship, being first implemented by the municipal government of Asunción and later by the national government. Their institutionalization has been hindered by the country's limited political and budgetary institutional capacity. At the national level, transitional policies such as university scholarships are dominant. At the municipal level, policies that designed to facilitate youth participation are notable. Unfinished projects include legislative and infrastructure initiatives that could have strengthened existing youth policies. Increased intergovernmental coordination and recognition of the strategic role of municipalities in the implementation of these policies are essential to improve the lives of young people.

Keywords

Youth; social policy; youth policy.


Políticas de juventude no Paraguai: gestão a nível nacional e local

Esta pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e analítico, analisa os avanços, os obstáculos e os projetos inconclusos das políticas públicas de juventude no Paraguai, tanto em nível nacional quanto no âmbito municipal de Assunção, a partir do testemunho de seus gestores e gestoras. Essas políticas surgiram após a queda da ditadura, inicialmente no governo municipal de Assunção e, posteriormente, em nível nacional. Sua institucionalização tem sido dificultada por limitações institucionais, políticas e orçamentárias. Em nível nacional, predominam políticas de caráter transicional, como as bolsas de estudo universitárias. Em nível municipal, destacam-se políticas mais afirmativas da participação juvenil. Entre os projetos inconclusos, identificam-se iniciativas legislativas e de infraestrutura que poderiam ter fortalecido as políticas de juventude. É crucial uma maior articulação intergovernamental e o reconhecimento do papel estratégico dos municípios nessas políticas.

Palavras-chave

Juventude, política social, política de juventude.

Información autores

(a) Abogada y Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Ciencias Sociales con énfasis en Desarrollo Social, Flacso, Paraguay. Especialista en Políticas Públicas, Flacso, Brasil. Becaria de Clacso para la Maestría en Gobierno Local, Universidad Nacional de Quilmes. Doctoranda en Ciencias Sociales, UBA. Actualmente afiliada a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay) como Directora de Extensión Universitaria y Docente.  0000-0001-6294-6350. H5: 1. Correos electrónicos: olga_paredes@facso.una.py, olgaparedes92@gmail.com

Introducción

Para analizar las políticas de juventud es preciso, en primer lugar, revisar el concepto de juventud. Entre fines del siglo pasado y comienzos de este se produce un debate sobre aquel entre autores clásicos. Mientras algunos entendían a la juventud como una etapa de transición, es decir, de emancipación hacia la vida adulta (Casal, 2002), otros la conceptualizaban como un momento vital específico con sus peculiaridades, expresado en lo que se denomina «condición juvenil» (Balardini, 2000).

Siguiendo esta última idea a la cual nos adscribimos, entendemos a la juventud como una construcción social, no determinada necesariamente por un rango de edad biológico, sino como fenómeno social reciente desarrollado a partir de una condición que varía según el territorio y la época. Por tanto, no es universal, ya que se manifiesta a través de diversas culturas y condiciones sociales (Balardini, 2000; Bendit & Miranda, 2017; Taguenca, 2009). Desde hace décadas se viene afirmando que el concepto de juventud se halla estrechamente relacionado y determinado por relaciones de poder que adultos ejercen sobre jóvenes, segmentando su participación y, por ende, su influencia en distintos ámbitos de la vida (Bourdieu, 1990; Casal, 2002; Iglesias, 2001).

Este debate sobre el concepto de juventud genera a su vez dos tipos de políticas de juventud diferenciadas: de *transición*, en caso de que se traten de educación, vivienda o trabajo digno; es decir, de todo aquello que lleve a los jóvenes hacia la emancipación de su condición juvenil para la transición a la vida adulta (Casal, 2002; Planas-Lladó *et al.*, 2014; Walther, 2004); o *políticas afirmativas*, entendidas así a aquellas que impulsan la condición y la identidad juvenil (Planas-Lladó *et al.*, 2014; Soler & Comas, 2015). Algunos autores llaman a estas últimas «periféricas», ya que las consideran como subsidiarias de la transición (Merino, 2006). De todas formas, cualquiera sea el enfoque elegido para su desarrollo, hay una coincidencia en cuanto a que las políticas de juventud se justifican por sí mismas (Planas *et al.*, 2014; Soler & Comas, 2015).

Rodríguez (2008) señala que el enfoque de derechos en las políticas de juventud concibe a los jóvenes como sujetos plenos de derechos. En esta misma línea, Abramo *et al.*

(2021) afirman que dichas políticas deben basarse en la plena garantía de los derechos humanos de las juventudes, promoviendo una igualdad sustantiva. Esta concepción se articula con la propuesta de Jacinto (2016), quien sostiene que una política de juventud basada en derechos debe sustentarse en una perspectiva que reconozca a las juventudes como actores colectivos, con voz propia y capacidad de construir una agenda autónoma.

En cuanto al devenir histórico de las políticas de juventud en nuestra región latinoamericana, es oportuno precisar que mucho antes de la aparición formal de las mismas, ya existieron políticas e intervenciones dirigidas a jóvenes (Beretta, 2023b). El servicio militar obligatorio, la expansión de los colegios o la edad mínima para contraer matrimonio son algunas vinculadas a ellas (Núñez & Beretta, 2021). Sin embargo, es recién a partir de los años ochenta que la «cuestión juvenil» empieza a aparecer como una cuestión de política pública en algunos países de Latinoamérica (Liguori & Beretta, 2022). Ese proceso coincide estrechamente con el advenimiento de las democracias en los países, tras la caída de las dictaduras militares (Beretta, 2023a; Vásquez, 2015).

Durante estas últimas décadas, estudios demuestran que se han dado avances importantes en cuanto a las políticas de juventud en la región, pero que la participación ciudadana y política de los y las jóvenes sigue siendo limitada (Dionísio *et al.*, 2022; Roth, 2021; Tonella & Dourado, 2021). Abramo *et al.* (2021) advierten, además, sobre la escasa inclusión de las juventudes en los espacios de toma de decisiones en otras áreas del Estado que también inciden directamente en sus vidas, así como sobre la limitada articulación intersectorial con dichas instancias.

Si bien existen estudios sobre políticas de juventud, son escasos aquellos que profundizan en aspectos como la transversalización, la implementación efectiva o los desafíos vinculados a la interseccionalidad, así como en el análisis de articulación entre los distintos niveles de gobierno (Teruel & Todelo, 2022). Por el contrario, las investigaciones disponibles evidencian notorias deficiencias y desafíos en estos ejes (Abramo *et al.*, 2021). En esta misma línea, Otálvaro-Marín y Vergara-Argotty (2016), a partir de un estudio centrado en una política local de juventud, exponen el desconocimiento generalizado de dicha política tanto por parte de las juventudes como de funcionarios municipales, además de la ausencia de sistemas de información específicos que permitan orientar la planificación y evaluación de estas políticas. Entre tanto, se observan desafíos crecientes para las juventudes como la crisis económica y política que ha aumentado el desempleo juvenil (Pinheiro & Esteves, 2024).

Recientes conceptos como el de «juvenicidio» (Bonvillani, 2022), aportan una nueva dimensión al análisis de las políticas de juventud en América Latina, permitiendo examinar cómo las políticas públicas pueden contribuir a la exclusión y vulnerabilidad de los jóvenes, limitando su participación y ejercicio de la ciudadanía. Particularmente en Paraguay, tras la revisión de la literatura, no se encuentra producción reciente de análisis sobre las políticas públicas de juventud.

Desde inicios de este siglo varios estudios concuerdan en que, para la realización eficiente de las políticas de juventud, debe darse la especialización de los departamentos o servicios de juventud en los distritos, convirtiéndose el municipio en un actor clave en la generación de estas políticas (Iglesis, 2000; Rodríguez, 2000). Pero aunque desde entonces se resalta la relevancia de la especialización de departamentos de juventud a nivel municipal, estos siguen enfrentando grandes desafíos para asegurar una participación juvenil efectiva y representativa en la toma de decisiones (Bresciani *et al.*, 2023; Dionísio *et al.*, 2022).

En este marco, adquiere relevancia el enfoque de territorialización de las políticas públicas, definido por Jacinto (2016) como una herramienta analítica que permite examinar cómo las políticas son implementadas, adaptadas e, incluso, reinterpretadas en contextos locales específicos, generando impactos diferenciados en las juventudes. En consonancia, Chávez (2021) sostiene que las experiencias juveniles están profundamente atravesadas por el territorio, entendido como un espacio socialmente construido en el que se expresan desigualdades tanto materiales como simbólicas, las cuales inciden directamente en sus trayectorias de vida y capacidades de agencia.

Frente al anterior panorama, el objetivo de este trabajo es analizar las características de las gestiones de las políticas de juventud impulsadas desde el gobierno nacional y los gobiernos locales de Paraguay, en base a logros, obstáculos y proyectos inconclusos identificados por sus directivos/as. Para el efecto, se abordarán las políticas de juventud desde la perspectiva de sus directivos/as en dos niveles: políticas de juventud de nivel nacional y de nivel local de la capital del país: Asunción.

Método

Se trata de una investigación descriptiva y analítica de enfoque cualitativo, fundamentada epistemológicamente en la perspectiva constructivista. Se aplicó la entrevista semiestructurada como técnica principal de recolección de datos. Para el efecto, se seleccionaron de manera intencionada bajo un criterio de conveniencia y disponibilidad a

informantes clave que desempeñaron roles directivos en la formulación y ejecución de políticas de juventud en diferentes períodos y contextos institucionales. Las entrevistas se agruparon en dos categorías: la primera fue *políticas de juventud a nivel nacional*, donde los informantes clave fueron exviceministros de juventud y exministros secretarios ejecutivos del organismo nacional de juventud en el país. Específicamente: Karina Rodríguez (período 2008-2010), Diana García (período 2010-2011), George Burt (período 2012-2013) y Magalí Cáceres (2017-2018). La segunda categoría fue *políticas locales de juventud en Asunción*, para la cual los informantes clave fueron exjefes/as y directivos/as de juventud de la Municipalidad de Asunción. Específicamente: Luis Benítez (período 1991-2001), David Velázquez (período 2001-2006), Daniel Acosta (período 2006-2015) y Olga Paredes Britez (2016-2019).

Mediante la entrevista semiestructurada, las y los participantes pudieron expresar libremente sus experiencias y perspectivas, mientras la investigadora guiaba la conversación hacia las dimensiones de análisis de cada una de las categorías de estudio, las cuales fueron tres: logros, obstáculos y proyectos inconclusos de sus respectivas gestiones. Posteriormente, el análisis se realizó mediante un proceso de análisis de contenido temático que involucró las etapas de transcripción, codificación y análisis temático.

En cuanto a las consideraciones éticas, las y los participantes fueron informados y consintieron voluntariamente en participar en el estudio y se priorizó el bienestar de los mismos. Es importante señalar que, además de ser la investigadora principal de este estudio, fui también parte de los informantes clave, dado mi rol como directora de juventud en la Municipalidad de Asunción durante el período 2016-2019. Esta doble función como informante clave e investigadora fue manejada con una estricta adherencia a los principios éticos de investigación cualitativa, asegurando una reflexión crítica sobre mi propio rol y experiencias para evitar sesgos y enriquecer el análisis con una perspectiva interna fundamentada en el conocimiento de primera mano del contexto investigado.

Resultados

Logros de la gestión de las políticas de juventud en Paraguay desde la perspectiva de sus directivos y directivas

A nivel nacional

La creación de un organismo nacional especializado en juventud se concretó tras la caída de la dictadura militar, específicamente en 1993, con el establecimiento del Vice-

ministerio de Juventud, inicialmente incorporado dentro del organigrama del Ministerio de Educación y Culto de la época.

A partir de los testimonios recogidos, se observa que uno de los principales logros identificados por quienes encabezaron el organismo nacional de juventud entre 2008 y 2018 fue el proceso progresivo de institucionalización del área. En efecto, a lo largo de la década analizada, se evidencian avances relevantes en términos de visibilidad, fortalecimiento técnico, generación de propuestas y articulación interinstitucional, aunque estos logros variaron en alcance y profundidad según el contexto político de cada gestión.

Durante el período 2008-2010, la entonces viceministra Karina Rodríguez destacó como hito fundamental la incorporación del Viceministerio de Juventud al Gabinete del Ministerio de Educación y al Gabinete Social de la Presidencia. Esta integración fue percibida como un paso clave en la lucha contra la marginación institucional que históricamente afectó a las políticas de juventud: «La institucionalización del Viceministerio de la Juventud (...) que antes era una secretaría olvidada, desconocida, abandonada» (Karina Rodríguez, comunicación personal, 7 de diciembre de 2022).

En este mismo periodo se implementaron iniciativas pioneras como el Observatorio Nacional de Juventud, destinado a producir conocimiento sobre la realidad juvenil, y el programa Escuelas Abiertas de Verano, que convirtió a escuelas públicas en espacios de encuentro y actividades comunitarias durante las vacaciones, rompiendo con la lógica exclusivamente escolar del sistema educativo. Esta última propuesta fue posteriormente adoptada por el Ministerio de Educación, lo cual da cuenta de su impacto y potencial de sostenibilidad.

La viceministra Diana García encabezó la construcción participativa del Plan Nacional de Juventud entre 2010 y 2011, en diálogo con organizaciones juveniles e instituciones estatales. El enfoque del plan apuntaba a visibilizar a las juventudes como actores sociales con capacidad de decisión, superando visiones meramente asistencialistas o centradas en servicios básicos: «Su objetivo principal era visibilizar esas juventudes en movimiento, que podían pensar, que podían decidir, no solo con necesidad de acceso a servicios y a protección social, sino también como actores necesarios en la agenda pública» (Diana García, comunicación personal, 13 de abril de 2021).

Además, se logró que el Ministerio de Educación reconociera formalmente a los centros de estudiantes como parte de la gestión institucional, mediante una resolución

que contribuyó a consolidar la participación estudiantil en el nivel medio, combatiendo prácticas autoritarias persistentes en las escuelas.

Bajo la gestión del viceministro George Burt, en el periodo 2012-2013 se desarrolló el anteproyecto de ley para la creación de la Agencia de Crédito para la Educación Superior. Esta propuesta —inspirada en un modelo colombiano— planteaba un sistema público de financiamiento educativo con créditos universitarios a largo plazo, sin fines de lucro y con subsidios estatales. Aunque no fue aprobado, representó un intento relevante por replantear el esquema tradicional de becas: «Nosotros creíamos que íbamos a poder abarcar mucho más si otorgábamos créditos universitarios en vez de becas, porque las becas alcanzan a un grupo muy pequeño» (George Burt, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022).

Finalmente, entre 2017 y 2018, ya fuera del Ministerio de Educación y con rango de Secretaría Nacional de Juventud, se elaboró un documento estratégico titulado *Paraguay 2030*, concebido como una hoja de ruta hacia una política pública integral de juventud. La propuesta se construyó a partir de un proceso de consulta a jóvenes de los 17 departamentos del país y fue sistematizada con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y las Naciones Unidas: «Recorrimos los 17 departamentos preguntándoles a los jóvenes (...). Hicimos un proceso de sistematizar cuáles son sus necesidades, cuáles son sus desafíos. Eso lo hicimos aterrizar en un documento llamado *Paraguay 2030*» (Magalí Cáceres, comunicación personal, 14 de abril de 2021).

Durante este mismo período también se duplicaron las becas otorgadas, diversificando sus categorías (académicas, artísticas, deportivas) y transparentando el proceso mediante un sistema completamente digitalizado.

En conjunto, los logros relatados muestran avances importantes, aunque fragmentarios, en términos de reconocimiento institucional, participación juvenil, generación de políticas con enfoque de derechos y visibilidad de nuevas agendas. Sin embargo, como veremos más adelante, muchos de estos logros quedaron expuestos a retrocesos por la falta de normativización y la debilidad estructural del aparato estatal paraguayo en materia de juventud.

A nivel municipal de la capital: Asunción

Desde la recuperación democrática y la descentralización política impulsada por la Constitución de 1992, Asunción ha sido un territorio pionero en el desarrollo de políticas locales de juventud en Paraguay.

Durante el período 1991-1996 se consolidó la creación de una estructura orgánica para políticas de juventud dentro de la Dirección General del Área Social, así como se impulsó la elaboración del primer Plan Local de Juventud de Asunción, con énfasis en la participación juvenil. Uno de los hitos más destacados fue la realización del Primer Congreso Municipal de Juventud en 1993, del cual surgió el Consejo Local de Juventud, primera instancia de representación juvenil formal en el país. Este Consejo, integrado por jóvenes elegidos por sus pares en diversas áreas (educación, voluntariado, iglesias, gremios y partidos políticos) sesionaba semanalmente en la Sala de la Junta Municipal y cumplía funciones consultivas y contraloras. Esta experiencia sentó un precedente en cuanto a la participación juvenil institucionalizada a nivel local.

Así mismo, la visibilidad de la temática juvenil impulsada desde Asunción habría influido en la decisión del Poder Ejecutivo nacional de crear el Viceministerio de Juventud a fines de 1993. En palabras del entonces encargado de la División de Juventud, Luis Benítez:

Lo que vos puedas hacer en la Municipalidad de Asunción repercute a nivel nacional. Una de las repercusiones más significativas fue que en diciembre de 1993, el presidente Andrés Rodríguez crea el Viceministerio de Juventud dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. O sea, nueve meses después de que nosotros hayamos iniciado el proceso, (...) permitieron una visibilidad tan significativa que se crea un organismo de juventud a nivel del gobierno central, dependiente del Ministerio de Educación. Ese creo que fue un logro muy significativo. (Comunicación personal, 23 de diciembre de 2022)

Entre 1996 y 2001 se consolidaron programas como la Oficina Municipal de Empleo, que facilitó la inserción laboral de jóvenes, y se desarrolló un programa de pasantías para adolescentes en conflicto con la ley, con acompañamiento profesional integral. Esta experiencia de reinserción, nacida tras el incendio del Centro Panchito López, benefició inicialmente a diez adolescentes, ocho de los cuales completaron exitosamente el proceso. Además, Asunción fue sede de encuentros juveniles regionales en el marco de Mercociudades, reforzando el intercambio de experiencias con otras ciudades del Mercosur.

En el período 2001-2006, bajo una nueva administración, se retomaron espacios de participación con la realización de foros de juventud y foros barriales, así como mesas temáticas articuladas con los centros municipales. También se lanzó el programa de becas del Programa de Apoyo a Mejores Egresados (en adelante, Pame), aprobado por ordenanza municipal. Esta iniciativa promovía el acceso a la educación superior para jóvenes

con alto rendimiento académico y fomentaba el voluntariado a través de proyectos comunitarios liderados por los propios becarios. Paralelamente, se ejecutaron actividades culturales masivas (como festivales en la Calle Palma y el Parque Carlos Antonio López) y se fortalecieron las alianzas intermunicipales a través de la Red Metropolitana de Asunción.

La Dirección de Juventud y Deportes se abocó principalmente a iniciativas deportivas y culturales entre 2006 y 2015. Se crearon escuelas municipales de fútbol en varios barrios, se apoyaron prácticas emergentes como el *skate* y el ciclismo, así como se promovió la organización de ferias de voluntariado juvenil. También se gestionó el Premio Municipal de Juventud, creado por ordenanza, que reconocía trayectorias destacadas de jóvenes en distintos ámbitos y que continúa vigente.

Durante el período 2016-2019 se lograron avances significativos en términos de infraestructura simbólica y transversalización institucional. Uno de los principales hitos fue la recuperación de un inmueble municipal ocupado por el Centro de Economistas Colorados (cedido irregularmente durante la dictadura militar al Partido Colorado y privatizado durante décadas) para su transformación en el Espacio AsuJoven, destinado a actividades culturales, deportivas y de participación juvenil. Este acto representó, además de la conquista de un espacio público para las juventudes, un acto de reparación simbólica y memoria histórica, que la dictadura había privado a la ciudadanía de uso público de tan extenso y estratégicamente ubicado predio municipal.

Otro logro fue la creación del primer Gabinete Joven de la Municipalidad de Asunción, aprobado por Resolución del entonces intendente Mario Ferreiro. Este espacio colegiado estuvo integrado por representantes jóvenes de diversas direcciones municipales y buscó transversalizar la perspectiva juvenil en la gestión local. Su diseño fue inspirado en la experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina, y contó con el acompañamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Finalmente, se promovieron actividades masivas como los festivales del Día de la Juventud en espacios icónicos de la ciudad y se impulsaron espacios deliberativos como los campamentos de ideas y los encuentros Jetopa. También se fortalecieron alianzas intermunicipales en el área metropolitana a través de la creación informal de una plataforma juvenil compartida.

En sus inicios, las políticas locales de juventud en la ciudad de Asunción se caracterizaron por un enfoque marcadamente afirmativo de la condición juvenil, lo cual coin-

ció con la presencia de sectores de oposición democrática en el Ejecutivo Municipal durante los períodos 1993 a 2000. A partir de 2001, con el retorno del Partido Colorado —de perfil conservador— al gobierno municipal, se implementó un programa de becas y cesó el funcionamiento del Consejo Municipal de Juventud, enmarcándose así en un paradigma eminentemente transicional. Entre 2006 y 2015, la gestión se centró principalmente en actividades deportivas. Recién en 2016, coincidiendo con la derrota del Partido Colorado y la asunción de una alianza democrática, se retomó la búsqueda de un enfoque más afirmativo, orientado a la promoción de la participación juvenil. La tabla 1 presenta un resumen comparativo de los logros anteriormente señalados.

Tabla 1

Logros en la gestión de las políticas de juventud desde la perspectiva de sus directivos/as: análisis comparativo entre nivel nacional y municipal (Asunción)

Dimensión	A nivel nacional	A nivel municipal (Asunción)
Institucionalización del organismo de juventud	Inclusión del Viceministerio en el Gabinete Social (2008-2010); creación de la Secretaría Nacional de Juventud (2015).	Instalación de la Dirección de Juventud dentro del Área Social desde 1991; pasó a ser Unidad a Departamento y posteriormente Dirección.
Producción y sistematización de conocimiento	Creación del Observatorio Nacional de Juventud (2008-2010); elaboración del documento <i>Paraguay 2030</i> como propuesta de política pública integral (2017-2018).	Congresos Municipales de Juventud (1993 en adelante); sistematización de experiencias en foros y articulación con la red Mercociudades.
Participación juvenil y enfoque afirmativo	Plan Nacional de Juventud con participación juvenil activa (2010-2011); resolución del MEC sobre centros de estudiantes.	Creación del Consejo Local de Juventud (1993); implementación de foros barriales, campamentos de ideas y encuentros Jeto (2016-2019).
Ampliación de derechos y enfoque de diversidad	Creación de la Dirección de Juventud Indígena (2017-2018); becas con nuevas categorías (artísticas, deportivas, etc.).	Programas de reinserción laboral para adolescentes en conflicto con la ley; promoción del voluntariado y deportes alternativos como skate y ciclismo.
Educación, empleo y financiamiento	Programa Escuelas Abiertas de Verano (2010-2011); anteproyecto de ley para créditos educativos (Aces); convenios para educación sexual y financiera (2012-2013).	Programa Pame de becas para mejores egresados (2001-2006); articulación de becas con organizaciones y ferias estudiantiles.
Infraestructura física y simbólica	Creación del portal <i>Hallate</i> , con más de 13 000 oportunidades dirigidas a jóvenes (2017-2018)	Recuperación del inmueble Espacio Asu-Joven (2018); festivales masivos por el Día de la Juventud en espacios emblemáticos de Asunción.
Transversalización y articulación interinstitucional	Procesos de articulación con MEC, Ministerio de Salud, Banco Central y otras instituciones; aunque débiles, sentaron precedentes.	Creación del Gabinete Joven como espacio de articulación interdireccional; articulación informal de plataforma metropolitana juvenil.

Obstáculos en la gestión de las políticas de juventud en Paraguay desde la perspectiva de sus directivos y directivas

A nivel nacional

Los obstáculos en la gestión de las políticas de juventud a nivel nacional, según las entrevistas realizadas, se relacionan principalmente con la escasa institucionalidad del organismo encargado, la insuficiencia presupuestaria, la dificultad de articulación interinstitucional y las presiones ejercidas por poderes fácticos.

Durante el período 2008-2010 se identificaron serias limitaciones en la capacidad operativa del entonces Viceministerio de Juventud, la cual funcionaba sin espacio físico propio ni presupuesto asignado, lo cual lo mantenía subordinado al Ministerio de Educación. La gestión se vio afectada además por prejuicios hacia su titular, tanto por su juventud como por su condición de mujer. Como expresó Karina Rodríguez, entonces viceministra:

De buenas a primeras había mucha dificultad en poder lograr la credibilidad en las acciones que íbamos a seguir. Eso se fue superando, sobre todo por la gestión. Nos fuimos ganando como equipo un peso propio, un respeto, con la seriedad con la que encaramos nuestros trabajos. (Comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Los obstáculos persistieron entre 2010 y 2011. La dependencia presupuestaria del Viceministerio respecto al Ministerio de Educación impedía autonomía real. Diana García, quien estuvo al frente durante ese periodo, señaló que esta fragmentación institucional reflejaba una ausencia de planificación integral en el Estado paraguayo: «No teníamos autonomía, pero también estaba esa precarización del Estado paraguayo (...) que no se refleja en un plan de política pública integral ni mucho menos en el presupuesto» (Comunicación personal, 13 de abril de 2021).

Además, se evidenció la dificultad de establecer una política de becas integral y equitativa, debido a la persistencia de prácticas clientelares. Esta situación limitó los intentos de implementar un sistema de becas que incluyera diversas áreas y niveles educativos bajo un enfoque de derechos.

Otro obstáculo importante fue la imposibilidad de avanzar en una política nacional para el trabajo juvenil. La propuesta existente fue resistida por los responsables del Viceministerio debido a la presión de poderes fácticos a través de empresarios empleadores.

Esta situación reflejó, según la entrevistada, la necesidad de transformar no solo lo institucional, sino también aspectos socioculturales que naturalizan la precarización laboral de las juventudes.

Finalmente, entre 2017 y 2018, las tensiones políticas y la debilidad institucional continuaron siendo barreras significativas. Magalí Cáceres, ministra secretaria ejecutiva en ese periodo, remarcó que muchas instituciones aún no contaban con procesos consolidados ni con criterios de meritocracia. Además, la gestión fue atravesada por el contexto electoral, lo que generó un clima de desconfianza y manipulación política dentro del aparato estatal: «La mala praxis... La gente que llega a la Secretaría y que piensa que es una seccional. Las paredes rojas... El Estado no se puede ceñir solamente trabajando para un partido» (Comunicación personal, 14 de abril de 2021).

La entrevistada también enfatizó que la asignación presupuestaria seguía siendo insuficiente frente al mandato institucional de atender a las juventudes a nivel nacional.

En el nivel municipal de la Capital: Asunción

Desde los inicios de la institucionalización de las políticas locales de juventud en Asunción, los obstáculos han estado marcados por factores presupuestarios, políticos, culturales y de articulación institucional. Según los testimonios recogidos, estas limitaciones han sido persistentes a lo largo de las distintas administraciones, aunque con particularidades propias de cada contexto.

El principal obstáculo señalado durante el período 1991-2001 fue el escaso presupuesto asignado a la División de Juventud. Aunque existían recursos dentro del municipio, no se destinaban prioritariamente a las políticas de juventud. Luis Benítez, quien encabezó la dependencia durante esos años, recuerda: «Nosotros teníamos el presupuesto más bajo, que era solamente para los recursos humanos. Si yo lograba que me den recursos para llevar adelante una o dos políticas públicas ya era un exitazo» (Comunicación personal, 23 de diciembre de 2022).

Además, Benítez subraya que muchas veces la falta de apoyo provenía no de la oposición política, sino de la falta de prioridad que los actores municipales adultos otorgaban a la agenda de juventud: «Yo creo que los políticos adultos, si uno no trabaja en colocar la agenda juventud en su lógica de gestión política, no van a priorizar a los jóvenes» (Comunicación personal, 23 de diciembre de 2022).

Otro desafío fue la débil articulación interna en la Municipalidad. El trabajo transversal con otras direcciones resultaba complejo, y muchas veces requería más esfuerzo

convencer a colegas del mismo municipio que a actores externos. También se evidenció la escasa articulación con el Gobierno nacional. A pesar de que ambas instancias gubernamentales crearon estructuras para la juventud casi en simultáneo, no se generaron vínculos sostenidos entre ambas.

En el período 2001-2006, David Velázquez, entonces director, identificó obstáculos de orden simbólico y cultural. Según su testimonio, persistía una imagen social negativa de la juventud que dificultaba incluso su propia autoidentificación: «Invité a algunos referentes a los foros juveniles y no querían ser presentados como jóvenes. Ser joven seguía teniendo una carga despectiva» (Comunicación personal, 3 de junio de 2021).

A esto se sumaron tensiones partidarias en el contexto de internas políticas, las que derivaron en fricciones con la intendencia y, finalmente, en su renuncia. Además, la alta operatividad del equipo no permitió sistematizar adecuadamente todas las iniciativas desarrolladas, lo que dificultó la capitalización institucional de los avances logrados.

Los problemas presupuestarios continuaron entre 2006 y 2015. Aunque la Dirección de Juventud contaba con el programa de becas Pame, este absorbía casi la totalidad del presupuesto disponible, limitando la posibilidad de ejecutar nuevos proyectos. La escasa visibilidad de la Dirección y la falta de infraestructura adecuada fueron también desafíos importantes. Daniel Acosta, director en este periodo, expresó con contundencia: «En cualquier ciudad hay un polideportivo. La Municipalidad de Asunción merece y debe darle importancia. Me da vergüenza ir a Cerrito y ver un polideportivo increíble mientras nosotros no tenemos uno» (Comunicación personal, 3 de junio de 2021).

La falta de apoyo institucional para sus propuestas también generó frustración: «Yo registro muy poca importancia a los proyectos que nacieron de la Dirección. No se le dio la importancia necesaria. Eso depende de las autoridades» (Comunicación personal, 3 de junio de 2021).

Durante la gestión 2016-2019 se identificaron nuevos obstáculos vinculados a la profesionalización del personal y a la ejecución presupuestaria. La Dirección de Juventud enfrentaba una estructura heredada donde la mayoría de los funcionarios no contaban con el perfil adecuado para los cargos. Como respuesta, se impulsó un concurso público para incorporar personal idóneo, lo que representó un avance hacia la profesionalización del área.

El presupuesto, aunque significativo en términos nominales, estaba destinado en su mayoría a salarios y becas, sin margen para obras ni proyectos nuevos. Incluso los fondos

concurables eran de difícil ejecución. Además, los trámites administrativos para el pago de las becas resultaban engorrosos. Por otra parte, el clima político posterior al cambio de partido en el Ejecutivo municipal generó resistencias internas, especialmente con los funcionarios antiguos de filiación política diferente.

En conjunto, los testimonios dan cuenta de que la sostenibilidad de las políticas locales de juventud en Asunción ha estado condicionada no solo por factores materiales y financieros, sino también por cuestiones de legitimidad simbólica, voluntad política, profesionalización de los equipos y articulación interinstitucional. Estos obstáculos (tabla 2), lejos de ser técnicos, remiten a tensiones más amplias en torno al lugar que ocupan las juventudes dentro del aparato estatal y de las prioridades de gestión.

Tabla 2

Obstáculos en la gestión de las políticas de juventud desde la perspectiva de sus directivos/as: análisis comparativo entre nivel nacional y municipal (Asunción)

Dimensión	A nivel nacional	A nivel municipal (Asunción)
Institucionalidad	Escasa autonomía del Viceministerio / Secretaría Nacional de Juventud. Inicialmente sin espacio físico ni presupuesto propio.	Estructuras con baja jerarquía dentro del organigrama. Cambios constantes en la ubicación institucional de la Dirección de Juventud.
Presupuesto	Recursos limitados, centrados en salarios. Imposibilidad de ejecutar políticas sostenidas. Falta de planificación presupuestaria plurianual.	Presupuesto absorbido por becas (Pame) y salarios. Sin recursos específicos para infraestructura ni programas innovadores.
Normativización	No se logró la aprobación de normativas clave, como la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud o una ley de juventud, hasta la actualidad.	La ordenanza del Consejo Local de Juventud cayó en desuso. Iniciativas como el Gabinete Joven no alcanzaron jerarquía normativa suficiente.
Articulación interinstitucional	Dificultades para coordinar con otras instituciones del Estado. Bajo grado de transversalización en la gestión pública nacional.	Falta de articulación entre dependencias municipales y con el gobierno nacional. Escasa coordinación intersectorial.
Cultura política/simbólica	Subestimación de la juventud como sujeto político. Prejuicios hacia autoridades jóvenes o mujeres.	Adultocentrismo persistente. Carga simbólica negativa asociada a «ser joven». Escasa legitimidad de lo juvenil dentro del municipio.
Poderes fácticos	Presiones de grupos conservadores y sectores económicos bloquearon avances normativos y de políticas de trabajo decente juvenil.	Tensión partidaria interna; resistencias a proyectos impulsados por equipos no alineados políticamente.
Profesionalización del equipo	Alta rotación; falta de estabilidad institucional impidió consolidar equipos técnicos especializados.	Plantilla marcada por designaciones políticas sin perfil técnico. Concurso público recién aplicado desde 2016 para mejorar la idoneidad.
Infraestructura para juventudes	Carencia de espacios físicos propios. Políticas sin soporte territorial específico.	Falta de polideportivos, espacios culturales o centros juveniles. Proyectos como la pista de skate o nuevos espacios no se concretaron.
Sistematización y registro	Ausencia de mecanismos de evaluación, monitoreo y sistematización de experiencias.	Exceso de operatividad impidió sistematizar buenas prácticas. Bajo reconocimiento institucional al conocimiento producido desde juventudes.

Proyectos inconclusos durante la gestión de las políticas de juventud en Paraguay desde la perspectiva de sus directivos y directivas

En el nivel nacional

Desde las distintas gestiones del organismo nacional de juventud se identificaron diversos proyectos que, aunque iniciados o formulados, no pudieron concretarse. Estos revelan tanto las limitaciones estructurales del Estado paraguayo como las tensiones políticas, culturales e ideológicas que han atravesado históricamente a las políticas de juventud.

Durante el período 2008-2010, la entonces Viceministra Karina Rodríguez destacó que, si bien la mayoría de las propuestas desarrolladas lograron ejecutarse en formato piloto, el principal desafío fue no haber conseguido su masificación ni su institucionalización como políticas de Estado. Las iniciativas impulsadas, como el programa Escuelas Abiertas de Verano y la promoción de centros nacionales de desarrollo juvenil en predios de las Fuerzas Armadas, no trascendieron el plano experimental por falta de respaldo político y presupuestario. En sus palabras: «Lo que necesitábamos en aquella gestión fue demostrar que sí se podía hacer una gestión diferente (...). Me hubiese gustado que esas políticas se masificaran y realmente se hubiesen convertido en políticas de Estado» (Comunicación personal, 6 de diciembre de 2022).

Una de las iniciativas centrales en el período 2010-2011 que no llegó a concretarse fue la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Esta propuesta representaba un avance clave en términos de normativización con enfoque de derechos, pero fue fuertemente resistida por sectores conservadores, incluyendo grupos religiosos y actores políticos con discursos antiderechos. La presión fue tal que la propuesta fue retirada del debate público, sin que hasta la fecha se haya retomado. Junto a esta, tampoco prosperó la elaboración de un marco legal para la promoción del trabajo decente juvenil, debido a la resistencia de sectores económicos que priorizaban formas precarias de empleo juvenil. La imposibilidad de superar estas tensiones estructurales dejó sin regulación derechos fundamentales para las juventudes.

El principal proyecto inconcluso durante 2012-2013 fue la propuesta de creación de la Agencia de Crédito para la Educación Superior. Esta buscaba reemplazar el modelo asistencialista de becas con un sistema universal de créditos educativos sin fines de lucro. A pesar de haberse elaborado un documento técnico comparativo con políticas de otros países de la región, el proyecto no fue tratado en el Congreso. Otra propuesta del mismo

periodo que no pudo implementarse fue un programa nacional de educación financiera para jóvenes, ideado para prevenir el endeudamiento temprano y la exclusión económica de los sectores juveniles. El Viceministerio diagnosticó una ausencia total de formación sobre finanzas personales en el sistema educativo, lo que deja a los y las jóvenes a merced del sistema informal o de endeudamiento abusivo. Sin embargo, no se contó con el respaldo ni con el tiempo necesario para su ejecución.

En todos los casos, los proyectos inconclusos no responden únicamente a una falta de capacidad técnica o institucional, sino a la combinación de factores estructurales, resistencias políticas y culturales, así como un marco estatal que ha relegado históricamente las políticas de juventud a un lugar periférico dentro de la agenda pública.

A nivel municipal de la Capital: Asunción

Pese a los múltiples logros alcanzados a nivel local, las gestiones municipales en Asunción también enfrentaron importantes limitaciones para la continuidad, formalización o ampliación de diversas iniciativas. Los proyectos inconclusos reflejan las tensiones estructurales, políticas y culturales que han obstaculizado la consolidación de una política pública sostenida hacia las juventudes en la capital del país.

Durante el período 1991-2001, el entonces encargado de la División de Juventud destacó que, si bien muchas de las políticas previstas en los primeros años lograron ejecutarse, estas no se institucionalizaron ni contaron con mecanismos de continuidad. Tras el retiro de figuras jóvenes y comprometidas de la gestión, las políticas fueron debilitándose.

Un caso paradigmático fue el programa de reinserción laboral para adolescentes en conflicto con la ley, implementado con éxito durante un año, pero interrumpido en los siguientes periodos. Según el testimonio de Benítez, los propios funcionarios municipales manifestaban prejuicios hacia los jóvenes beneficiarios, lo que limitó la posibilidad de sostenibilidad del programa.

En el período 2001-2006, aunque la Dirección impulsó una multiplicidad de iniciativas con un equipo técnico diverso y experimentado, no se logró sistematizar ni formalizar todas las acciones desarrolladas. La renuncia del director David Velázquez, ante presiones político-partidarias, significó un punto de inflexión: «Y allí fue que renuncié (...); la represalia fue feroz. Yo salí y desmantelaron la Dirección (...). Era una apuesta a una forma diferente de hacer política y fue reemplazada por una forma tradicional» (David Velázquez, Comunicación personal, 3 de junio de 2021). Con la desvinculación del equipo

técnico se produjo una regresión significativa, tanto en el enfoque participativo como en la capacidad operativa de la política municipal de juventud.

Los proyectos de infraestructura entre 2006 y 2015 fueron los grandes pendientes de la gestión. A pesar de los esfuerzos desplegados para diseñar y cabildear propuestas (como la pista de *skate* pública o un polideportivo municipal), ninguna logró concretarse.

Dos iniciativas estratégicas quedaron trucas en el período 2016-2019. La primera fue la recuperación del Club Antequera, un inmueble ubicado en el centro histórico de la ciudad que se buscaba transformar en un segundo Espacio AsuJoven, siguiendo la experiencia previa del Centro de Economistas Colorados. Aunque se iniciaron gestiones legales y se contó con apoyo político, el proyecto no pudo avanzar debido a la presión política y mediática que derivó en la renuncia del intendente Mario Ferreiro. La segunda iniciativa inconclusa fue el proyecto Espacio Joven, que proponía crear una línea de financiamiento para organizaciones juveniles barriales. El objetivo era permitir que las juventudes pudieran ejecutar sus propios proyectos con fondos concursables. A pesar del respaldo técnico, el proyecto no contó con el apoyo político suficiente para ser aprobado y ejecutado (tabla 3).

Tabla 3

Proyectos inconclusos en la gestión de las políticas de juventud desde la perspectiva de sus directivos/as: análisis comparativo entre nivel nacional y municipal (Asunción)

Tipo de proyecto/ dimensión	A nivel nacional	A nivel municipal (Asunción)
Infraestructura para juventudes	Propuesta de Centros Nacionales de Desarrollo Juvenil (2008-2010), ejecutada solo como piloto.	No se concretó la pista de <i>skate</i> ni el polideportivo municipal (2006-2015). Proyecto de recuperación del Club Antequera quedó trunco (2016-2019).
Normativización/ Marco legal	No se logró la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. No se aprobó una ley de trabajo decente juvenil.	El Consejo Local de Juventud dejó de funcionar. El Gabinete Joven no alcanzó jerarquía normativa suficiente.
Programas con en- foque de derechos	Agencia de Crédito para la Educación Superior y Programa Nacional de Educación Financiera (2012-2013) no avanzaron.	Programa de reinserción para adolescentes en conflicto con la ley fue interrumpido por prejuicios institucionales.
Financiamiento di- recto a juventudes	Sin experiencias consolidadas.	Proyecto «Espacio Joven» (fondos concursables para organizaciones juveniles) no obtuvo aprobación política (2016-2019).
Sostenibilidad de iniciativas previas	Incapacidad de masificar o institucionalizar experiencias piloto exitosas (p.ej. Escuelas Abiertas de Verano).	Falta de continuidad en experiencias participativas previas. Pérdida de espacios como el Consejo o el Espacio AsuJoven.

Finalmente, los relatos recogidos muestran que incluso aquellas conquistas alcanzadas formalmente (como ordenanzas, programas o espacios recuperados) han sufrido un

deterioro con el paso del tiempo. Como se observa en el caso del Consejo Local de Juventud o del mismo Espacio AsuJoven, las políticas de juventud locales no solo requieren formulación y ejecución, sino también mecanismos sociales e institucionales que garanticen su sostenibilidad más allá de los gobiernos de turno.

Discusión

Asunción como semilla: la institucionalización de las políticas de juventud comenzó en lo local

Un hallazgo central de esta investigación es que el proceso de institucionalización de las políticas de juventud en Paraguay no tuvo como punto de partida al Gobierno nacional, sino al ámbito local, específicamente a la Municipalidad de Asunción. Durante el primer gobierno municipal de la era democrática, electo en 1991 y de corte progresista, se creó la primera estructura orgánica para abordar la cuestión juvenil. Desde la Dirección del Área Social se promovieron instancias como el Consejo Local de Juventud, con autonomía, mecanismos de elección y sesiones semanales en la Sala de la Junta Municipal, convirtiéndose en la primera instancia de representación formal de las juventudes en el país. Tal como señala Rofman (2021), las experiencias locales son fundamentales para repensar las políticas públicas desde abajo, en tanto expresiones de autonomía social y respuestas concretas frente a las ausencias del Estado, como efectivamente ocurre en este caso.

Tal como lo plantean Iglesias (2000, 2001), Cádiz y Cardona (2011) y Quintana (2011), los municipios son actores estratégicos en la generación de políticas de juventud. En línea con esa perspectiva, la experiencia pionera de Asunción no solo impulsó agendas participativas y de reconocimiento simbólico juvenil, sino que además repercutió en la creación del Viceministerio de Juventud en 1993, dentro del Ministerio de Educación. Así, en Paraguay, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países de la región, las políticas de juventud surgieron primero a nivel local, como expresión de una democracia incipiente, para luego proyectarse a nivel nacional.

Institucionalización incompleta: entre avances formales y retrocesos estructurales

Siguiendo a Abramo *et al.*, (2021), las políticas nacionales de juventud en América Latina y el Caribe se hallan en tensión entre avances formales y persistentes brechas estructurales. En esta línea, el proceso de institucionalización de las políticas de juventud

en Paraguay puede ser interpretado como un trayecto intermitente, tensionado entre avances formales y retrocesos estructurales. La creación del Viceministerio de Juventud en 1993 y su transformación en Secretaría Nacional en 2015 no implicaron, por sí solas, la consolidación del campo de la política juvenil. Como advierte Iglesias (2001), una institucionalización sin planificación, presupuesto o respaldo normativo tiende a convertirse en una formalidad sin sustancia.

A lo largo de los períodos de gestión entre 2008 y 2018 se registraron avances significativos, como la construcción del Plan Nacional de Juventud (2010-2011) o el documento estratégico *Paraguay 2030* (2017-2018), resultado de una consulta a jóvenes en los 17 departamentos del país. Sin embargo, estos esfuerzos permanecieron fragmentados y vulnerables a los vaivenes políticos, sin lograr su formalización legal como políticas de Estado. La permanencia de un modelo presupuestario centrado casi exclusivamente en becas universitarias confirma que, pese a los intentos de diversificación, la política de juventud sigue sujeta a una lógica asistencial educativa.

La cultura adultocrática como obstáculo estructural

Como demuestra esta investigación, el principal obstáculo que enfrentan las políticas de juventud en Paraguay es la persistente cultura adultocrática. Según Casal (2002), la adultocracia constituye un sistema de poder en el cual las juventudes son sometidas a una relación de subordinación, marginadas de los espacios de toma de decisiones. Este régimen se justifica y reproduce a través de representaciones sociales que colocan a los jóvenes en una posición ambigua: paradigma de esperanza o foco de conflicto, según los intereses del grupo adulto dominante (Caputo & Palau, 2004). La realidad paraguaya se alinea con la dinámica regional, ya que, según Rodríguez (2008), el principal obstáculo para la consolidación de políticas de juventud sostenibles es el adultocentrismo, presente tanto en el plano simbólico como en el operativo.

La resistencia a la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, la oposición al proyecto de ley para el trabajo juvenil decente o la falta de voluntad política para crear una Agencia Estatal de Crédito para la Educación Superior no se explican solo desde el interés económico de los poderes fácticos, sino también desde estas representaciones que criminalizan o minimizan a las juventudes. Estas resistencias reflejan el funcionamiento de una sociedad estructuralmente adultocéntrica y patriarcal, que invisibiliza y deslegitima las demandas juveniles.

Paradigmas en disputa: transición versus afirmación

Otra tensión clave en el análisis de las políticas de juventud en Paraguay tiene que ver con el paradigma desde el cual se las diseña e implementa. Mientras que algunos períodos (como 2008-2010 y 2010-2011, coincidentes con el período progresista, de alternancia al Partido Colorado) promovieron políticas afirmativas, centradas en la participación protagónica juvenil (como las Escuelas Abiertas de Verano, el Observatorio Nacional de Juventud y el fortalecimiento de los centros de estudiantes) otros períodos (como 2012-2013 y 2017-2018) priorizaron un enfoque de transición, orientado a facilitar la inserción en la adultez mediante becas, formación para el trabajo o educación financiera. Esta tensión ideológica y partidaria se replica a nivel municipal, donde los gobiernos de oposición democrática impulsaron políticas de corte más afirmativo de la participación, en tanto que durante los gobiernos conservadores del Partido Colorado, la tendencia fue de tipo transicional, centrándose eminentemente en becas universitarias.

Siguiendo a Balardini (2000) y a Soler y Comas (2015), una política de juventud debe ser concebida como un proceso que reconoce a los y las jóvenes como actores colectivos de derechos y no solo como beneficiarios en tránsito hacia la adultez. En ese sentido, el debilitamiento o discontinuidad de espacios como el Consejo Local de Juventud en Asunción, o la falta de continuidad del programa de reinserción para adolescentes en conflicto con la ley, evidencia los límites de una participación meramente simbólica o instrumental.

De todos modos, ya se trate de políticas con enfoque transicional o afirmativo, el horizonte debe ser el enfoque de derechos (Rofman, 2021). En esa línea, Jacinto (2016) subraya la urgencia de construir una política juvenil basada en derechos y en la participación, que reconozca la pluralidad de trayectorias de las juventudes y supere las miradas meramente paternalistas.

Políticas sin ley ni infraestructura: el vacío estructural

La falta de normativización jurídica y de infraestructura específica representa otro de los grandes déficits estructurales. Paraguay sigue sin contar con una Ley Nacional de Juventud, lo cual dificulta la sostenibilidad de las iniciativas en el tiempo. La mayoría de los programas desarrollados fueron propuestas piloto que no lograron convertirse en políticas permanentes ni escalar a nivel nacional. Como lo plantea Iglesias (2000), el «eventismo» se convierte en una práctica habitual de los gobiernos cuando las políticas carecen de institucionalidad.

Así mismo, iniciativas como la creación de la Agencia de Crédito para la Educación Superior o los Centros Nacionales de Desarrollo Juvenil no prosperaron debido a la falta de voluntad política y a las presiones de sectores conservadores y corporativos. La inexistencia de una infraestructura pública con identidad juvenil, como casas de juventud o centros municipales para jóvenes, evidencia esta carencia. La ausencia de estas condiciones limita no solo la ejecución de políticas, sino también la constitución simbólica de las juventudes como sujetos de derecho en la esfera pública.

Lo local como trinchera innovadora y pendiente articulación

A pesar de las dificultades, esta investigación también identifica que muchas de las experiencias más innovadoras y participativas provinieron del nivel local. En Asunción, hitos como la creación del Consejo Local de Juventud (1993), el programa de reinserción social para adolescentes en conflicto con la ley (1996-2001), la recuperación del inmueble Espacio AsuJoven (2016-2019) o el Gabinete Joven municipal, demuestran que los municipios pueden generar agendas más sensibles al territorio y a la participación juvenil. Ya en 2008, Rodríguez señalaba que las experiencias más innovadoras han surgido desde los niveles subnacionales, reforzando la necesidad de territorializar las políticas.

Esto se alinea con los estudios de Bresciani *et al.* (2023) sobre São Paulo y los planteamientos de Tonella y Dourado (2021) sobre Brasil, las cuales destacan el potencial transformador de los gobiernos locales frente a la rigidez del aparato estatal nacional. Sin embargo, sin articulación clara entre niveles de gobierno y sin una política nacional que reconozca y apoye estos esfuerzos, los avances locales corren el riesgo de quedar aislados o truncarse ante los cambios de administración. Como ya advertía Rodríguez (2008), uno de los principales problemas institucionales de las políticas de juventud es la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno. En esa misma línea, Chávez (2021) señala la urgencia de contar con políticas juveniles sensibles al territorio, dado que las trayectorias juveniles están atravesadas por profundas disparidades territoriales. Por ello, desde los gobiernos locales resulta clave (como propone Rofman, 2021) avanzar hacia una territorialización de las políticas de juventud, de modo que su diseño e implementación respondan a las especificidades de cada contexto. Romper con la lógica centralista y homogénea del Estado es fundamental ya que, sin un enfoque territorial, estas políticas corren el riesgo de reproducir e, incluso, acentuar las desigualdades preexistentes.

Conclusiones

El análisis realizado evidencia que las políticas de juventud en Paraguay han seguido un proceso de institucionalización lento, fragmentado y altamente condicionado por factores políticos, ideológicos y culturales. Lejos de ser un camino lineal o acumulativo, este proceso ha estado marcado por avances puntuales, retrocesos y discontinuidades, que han limitado su consolidación como políticas de Estado.

Uno de los aportes más relevantes de esta investigación es haber demostrado que, contrariamente a la lógica de centralización estatal habitual, las políticas de juventud en Paraguay tuvieron su origen en el ámbito local. Fue desde la Municipalidad de Asunción, en los años noventa, tras la caída de la dictadura stronista, que emergieron las primeras iniciativas formales como el Consejo Local de Juventud y la participación en redes como Mercociudades. Esta experiencia pionera dio impulso —por imitación o presión— a la creación del Viceministerio de Juventud a nivel nacional en 1993. Por tanto, la institucionalización de las políticas juveniles en Paraguay se inicia desde lo local, con un fuerte anclaje territorial y no como resultado de una directriz central.

En el plano nacional, los principales logros se relacionan con el fortalecimiento institucional del organismo rector, que pasó de ser una dependencia marginal sin presupuesto ni oficinas propias, a constituirse como Secretaría Nacional de Juventud en 2013. A ello se suman avances como la elaboración del Plan Nacional de Juventud (2010-2011), la propuesta estratégica *Paraguay 2030*, el Observatorio Nacional de Juventud, el programa Escuelas Abiertas de Verano y esfuerzos por ampliar y transparentar el acceso a becas universitarias.

No obstante, estos logros conviven con limitaciones estructurales persistentes. Entre ellas se destacan: la insuficiencia presupuestaria, la escasa articulación interinstitucional, la falta de normativización de las políticas del área y la débil transversalización en el aparato estatal. Además, la cultura adultocrática sigue operando como un obstáculo simbólico y político de fondo, que mantiene a la juventud en un rol subordinado, desvalorizando su capacidad de participación protagónica. Esta situación se ve agravada por la presión de poderes fácticos (económicos, políticos y religiosos) que han bloqueado propuestas clave como la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes o la legislación sobre trabajo juvenil decente.

Los proyectos inconclusos, ya sean de tipo normativo (como la creación de la Agencia de Crédito para la Educación Superior) o de infraestructura (como los centros juve-

niles en predios militares), reflejan la dificultad de sostener políticas ambiciosas y estructuralmente transformadoras, en un contexto de escasa voluntad política y débil institucionalidad.

Finalmente, esta investigación permite identificar dos grandes enfoques presentes en las políticas analizadas: el enfoque afirmativo, que promueve la participación juvenil como eje central, y el enfoque transicional, que posiciona a los jóvenes como sujetos en tránsito hacia la adultez, principalmente a través del acceso a servicios, becas o formación. Ambos enfoques no son excluyentes, pero reflejan distintas visiones sobre la juventud y su papel en la sociedad.

Superar estos desafíos exige no solo aumentar los recursos disponibles o mejorar la coordinación entre niveles de gobierno, sino también disputar el sentido de la juventud como sujeto político pleno. La construcción de políticas de juventud sostenibles, inclusivas y transformadoras dependerá de la capacidad del Estado y de la sociedad civil para avanzar hacia un modelo de cogestión juvenil con enfoque de derechos, anclado en el territorio, sensible a las desigualdades y abierto a la participación real y efectiva de las juventudes.

Referencias

- Abramo, L., Trucco, D., Ullmann, H., & Espejo, A. (2021). *Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/47646>
- Balardini, S. (2000). De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud. *Última Década*, 8(13), 11-24. <https://doi.org/10.4067/So718-22362000000200002>
- Bendit, R., & Miranda, A. (2017). La gramática de la juventud: un nuevo concepto en construcción. *Última Década*, 25(46), 4-43. <https://doi.org/j6v3>
- Beretta, D. (2023a). La cuestión juvenil en «cascada». De la agenda internacional a la transición democrática en Argentina. *Cuadernos de Coyuntura*, 8(Continuo), 1-10.
- Beretta, D. (2023b). Políticas de juventudes en democracia: itinerarios recorridos. *Temas y Debates*, (núm. esp.), 27-34. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi.631>
- Bonvillani, A. (2022). Juvenicidio: un concepto parido por el dolor. Reflexiones desde una revisión bibliográfica. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 20(3), 417-442. <https://doi.org/10.11600/rlcsnj.20.3.5548>
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. Grijalbo.

- Bresciani, L. P. Corrochano, M. C., & Nogueira, M. E. (2023). Mapa de políticas públicas para a juventude e o trabalho na cidade de São Paulo: Uma perspectiva contemporânea. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 28, e84763. <https://doi.org/qc5f>
- Cádiz, X., Cardona, M. (2011). ¿Cómo convertir las intervenciones locales en política de juventud? *Revista de Estudios de Juventud*, (94), 117-128.
- Caputo, L., & Palau, M. (2004). Juventud y exclusión social: conceptos, hipótesis y conocimientos interpretativos de la condición juvenil. *Base-IS*, (107), 1-69.
- Casal, J. (2002). TVA y políticas públicas sobre juventud. *Revista Estudios de Juventud*, (59), 1-13.
- Chávez, M. (2021). *La juventud como experiencia y metáfora social en territorios desiguales: construcciones de futuro, condiciones de vida y disputas en el discurso social en tiempos de pandemia y pospandemia en Argentina*. Universidad Nacional de La Plata.
- Dionísio, J., Hortas, M. J., & Campos, J. (2022). Jovens construtores da cidade - Cidadania e participação no município do Funchal. *Da Investigação às Práticas*, 12(2), 146-173. <https://doi.org/10.25757/invep.v12i2.325>
- Iglesis, A. (2000). Políticas locales de juventud: una mirada al fondo del ojo. *Última Década*, 8(12), 127-139. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362000000100009>
- Iglesis, A. (2001). Políticas de juventud: entre la fragilidad y el desconcierto. Algunas pistas para construir rutas desde lo local. *Última Década*, 9(14), 65-74. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362001000100004>
- Jacinto, C. (2016). Introducción. En C. Jacinto (coord.), *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones* (pp. 7-14). Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Liguori, M., & Beretta, D. (2022). Los organismos nacionales de juventud en perspectiva histórica: agendas y recorridos institucionales en América Latina y el Caribe (1980-2020). *Revista Studia Politica*, 65, 65-101.
- Merino, R. (2006). Participación y asociacionismo de los jóvenes en Europa: tendencias sociales y retos sociopolíticos. *Revista Internacional de Sociología*, 64(43), 193-215. <https://doi.org/10.3989/ris.2006.i43.46>
- Núñez, P., & Beretta, D. (2021). Las políticas de juventudes. En D. Soldano (Dir.), *Itinerarios del Bienestar en espacios subnacionales: la política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)* (pp. 249-280). Ediciones UNL.
- Otálvaro-Marín, B., & Vergara-Argotty, C. (2016). Evaluación política pública de juventud de Cali (Colombia). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(1), 519-530. <https://doi.org/10.11600/1692715X.14135191114>

- Pinheiro, D., & Esteves, L. C. (2024). Perfil de los jóvenes brasileños: nuevos y viejos desafíos para la reconstrucción de políticas públicas. *Revista de Ciencias Sociales*, 37 (54), e203. <https://doi.org/10.26489/rvs.v37i54.3>
- Planas-Lladó, A., Soler-Masó, P., & Feixa-Pàmpols, C. (2014). Juventud, políticas públicas y crisis en España: ¿triángulo mágico o triángulo de las Bermudas? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), 551-564. <https://doi.org/qc5h>
- Quintana, A. (2011). Las políticas públicas de juventud en Europa: cuatro casos y doce propuestas. *Revista Estudios de Juventud*, (94), 141-158.
- Rodríguez, E. (2000). Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional. *Última Década*, 8(13), 35-58. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362000000200003>
- Rodríguez, E. (2008). Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar. *Pensamiento Iberoamericano*, (3), 273-290.
- Rofman, A. (2021). Introducción. En A. Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 9-25). Ediciones UNGS.
- Roth, A.-N. (2021). Reseña del libro: «Las políticas públicas de juventud en Colombia durante el período 1997-2011». *Eleuthera*, 23(2), 323-334. <https://doi.org/qc5j>
- Soler, P., & Comas, D. (2015). Los estudios sobre políticas de juventud en España. *Revista de Estudios de Juventud*, (110), 173-190.
- Taguenca, J. (2009). El concepto de juventud. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(1), 159-190.
- Teruel, E., & Todelo, M. do C. (2022). Intersetorialidade e políticas públicas para as juventudes: contribuições de produções acadêmicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e84619. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.84619>
- Tonella, C., & Dourado, S. (2021). Juventude, políticas públicas e contestação no Brasil. *Revista Pilquen*, 24(5), 61-75.
- Vásquez, M. (2015). Entre la movilización y el estado: las políticas participativas de juventud en la Argentina actual. *Última Década*, 23(43), 163-206. <https://doi.org/qc5m>
- Walther, A. (2004). Dilemas de las políticas de transición: discrepancias entre las perspectivas de los jóvenes y de las instituciones. *Revista Estudios de Juventud*, (65), 133-150.

Transparencia

Financiamiento

Esta investigación no contó con financiamiento externo. Fue desarrollada de manera independiente en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Paraguay.

Agradecimientos

Agradezco a los/as exdirectivos/as y exautoridades de juventudes que participaron en las entrevistas por compartir generosamente sus experiencias, así como a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Paraguay) por el acompañamiento brindado durante el desarrollo del estudio.

Conflictos de interés

La investigadora no reporta ningún tipo de conflicto de interés.

Datos abiertos de la investigación

Los datos cualitativos obtenidos (entrevistas y registros de campo) se conservan bajo confidencialidad y no se encuentran disponibles en repositorios públicos, en resguardo de la privacidad de las personas entrevistadas.

Materiales abiertos de la investigación

La autora no pone a disposición pública sus materiales.

Pares revisores del artículo (comité científico)

Luiz Carlos Gil Esteves, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

Sabrina Ferraris, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Revisión académica (revisión de escritorio)

Héctor Fabio Ospina, Universidad de Manizales, Cinde. Doctor en Educación de la Nova University-Cinde.

Simón Montoya-Rodas, Corporación Akará. Doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde.

Revisión editorial

David Arturo Acosta-Silva, Universidad de Manizales, Corporación Universitaria Unitec. Doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y el Cinde.

Licencia

Este es un artículo de acceso abierto distribuido en concordancia con los términos de la licencia Creative Commons 4.0 Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional, la cual permite compartir (copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato) o adaptar (remezclar, transformar y construir a partir del material), si y solo si, se da crédito de manera adecuada, se brinda un enlace a la licencia y se indica si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante. No se permiten los usos comerciales del material. Si se remezcla, transforma o crea a partir del material, se debe distribuir la contribución bajo la misma licencia del original. Véase: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>
