

Ação Educativa
Documentação
CÓDIGO: 09.04.01
cid
eva Data 19/05/04

TBO = 030235

**Evaluación de las Mejores Prácticas
que Persiguen la Inclusión Social
de los/as Jóvenes Carentes
en las Mercociudades**

VOLUMEN 2



Consortio
CIDPA Viña del Mar CHILE
Ação Educativa, BRASIL

**EVALUACION DE LAS MEJORES PRACTICAS QUE PERSIGUEN
LA INCLUSION SOCIAL DE LOS JOVENES CARENCIADOS
EN LAS MERCOCIUDADES**

**VOLUMEN 2:
INFORMES NACIONALES**

CONSORCIO
CIDPA VIÑA DEL MAR, CHILE
AÇÃO EDUCATIVA, BRASIL

VIÑA DEL MAR (CHILE) — SÃO PAULO (BRASIL)
DICIEMBRE 2003

INDICE DE CONTENIDOS

Capítulo I	Informe nacional Argentina. Juventudes y políticas de juventud en la Argentina contemporánea	4
Capítulo II	Informe nacional Bolivia. Los y las jóvenes en la Bolivia de hoy: contexto de las políticas de juventud y horizontes de integración	27
Capítulo III	Informe nacional Brasil. Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e fragmentação das políticas	49
Capítulo IV	Informe nacional Chile. Juventud chilena actual: marco institucional de las políticas de juventud y perspectivas de integración	74
Capítulo V	Informe nacional Paraguay. Jóvenes en Paraguay: por los difíciles caminos de la inclusión	95
Capítulo VI	Informe nacional Uruguay. Promoviendo la inclusión social de jóvenes vulnerables en algunas mercociudades del Uruguay actual: una evaluación inicial de las buenas prácticas existentes	115

Capítulo I

**INFORME NACIONAL DE ARGENTINA.
JUVENTUDES Y POLÍTICAS DE JUVENTUD EN LA ARGENTINA
CONTEMPORÁNEA**

JUVENTUDES Y POLÍTICAS DE JUVENTUD EN LA ARGENTINA CONTEMPORANEA

I. DESARROLLO POLÍTICO INSTITUCIONAL Y MARCO POLÍTICO ACTUAL

LA ARGENTINA ESTÁ ORGANIZADA institucionalmente como República Representativa y Federal. La integran 23 provincias y la Capital Federal, establecida en la Ciudad de Buenos Aires, instituida a su vez, como Ciudad Autónoma desde la reforma constitucional de 1994. La división político-territorial de base local, se compone de alrededor de 2200 municipios y departamentos. Su Constitución Nacional, que data de 1853, fue modificada recientemente en agosto de 1994. Entre las principales definiciones de esta última modificación se encuentran la elección de un régimen de elección presidencial directa con doble vuelta —que no exige la mayoría en el primer turno— y una representación proporcional para los cargos legislativos. Por otro lado, todos los ciudadanos mayores de 18 años gozan del derecho al voto obligatorio y secreto desde 1916. Cabe señalar que la reforma constitucional de 1994, otorgó jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales que la República Argentina había ratificado por ley.¹

i) *Poder ejecutivo*: El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la Nación, que es Jefe de Estado y de Gobierno. Entre las principales transformaciones que se establecieron en la reforma de 1994 se observan: la reducción del mandato presidencial de 6 a 4 años, con posibilidad de una reelección; la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros, y la creación del cargo de jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires con carácter electivo, ya que hasta entonces el intendente de la capital era elegido por el presidente de la República.

ii) *Poder legislativo*: El Poder Legislativo, es bicameral, está formado por una cámara baja, representada por los 257 miembros de la Cámara de Diputados, electos por distrito según el número de habitantes, y una cámara alta, el Senado, formado por 72 miembros (3 por cada provincia y 3 por el distrito federal desde la reforma constitucional de 24 de agosto de 1994). Los diputados son elegidos directamente para periodos de cuatro años y cada dos se renueva la mitad de la Cámara; los senadores son nombrados de forma directa y conjunta para un mandato de seis años, una tercera parte se renueva cada dos años y son reelegibles indefinidamente.

iii) *Poder judicial*: El Poder Judicial es encabezado por la Corte Suprema de Justicia. Todos los jueces son inamovibles, salvo destitución por juicio político o renuncia. De acuerdo a la Constitución de 1994, deben ser designados por propuesta de un Consejo de la Magistratura, que los selecciona de acuerdo a un concurso público.

Los juzgados federales tienen como instancia superior la Corte Suprema de Justicia; existen, además, diecisiete tribunales de apelación y varios juzgados de distrito y territoriales en el ámbito local. Los sistemas judiciales provinciales están organizados de igual modo.

iv) *Los ministerios*: A partir de la nueva Constitución se crea la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, que desempeña funciones de Jefe de la Administración y coordina el trabajo ministerial. Es designado por el Presidente y puede ser removido por éste o por los dos tercios del

1 Enunciados en el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, son los siguientes: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Parlamento. La estructura definitiva del gabinete ministerial se define por Ley, no habiendo impedimento constitucional para modificar el número de ministerios.

Actualmente, forman parte del Gabinete: el Jefe de Gabinete de Ministros y diez (10) Ministros Secretarios. Los Ministerios son los siguientes: Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Ministerio de Defensa; Ministerio de Economía y Producción; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social.

v) *Gobierno local*: En virtud de la Constitución, las provincias de Argentina eligen a sus propios gobernadores, vicegobernadores y cámaras legislativas. Así como también confeccionan y reglamentan sus propias constituciones provinciales y eligen a las autoridades ejecutivas y legislativas de los municipios o departamentos a través de elecciones directas.

vi) *Las reformas de los noventa*: A lo largo de la década del noventa se desarrollaron una serie de transformaciones de carácter estructural en nuestro país. Los cambios estuvieron asociados con la aplicación de políticas de reforma económica y social por parte del gobierno a partir del año 1989. En efecto, en base a un diagnóstico crítico sobre el volumen del gasto público y la intervención del Estado —en tanto productor y regulador— en la economía, se implementaron un conjunto de medidas orientadas a la redefinición del papel del Estado y su entorno institucional, la apertura del mercado a los flujos internacionales de bienes y servicios, la privatización de las empresas públicas y la desregulación de los mercados internos (Santarcángelo y Schorr, 2000).

La aplicación del aquel paquete de medidas tuvo consecuencias ampliamente contradictorias. Por un lado y principalmente durante el primer quinquenio de la década del noventa, la privatización, la desregulación y la apertura del mercado en combinación con la coyuntura internacional que favoreció la entrada de capitales implicó que la economía Argentina retomara la senda del crecimiento y se produjera un aumento del PIB y la productividad. Por otro, dichas reformas y la modalidad en que ellas fueron aplicadas determinaron efectos negativos en términos económicos y sociales (Altimir, 1999). En términos económicos, la fragilidad del mercado a los avatares del financiamiento internacional, y la escasa capacidad de creación de empleo. En términos sociales, el aumento de la tasa de desocupación, el deterioro general del mercado de trabajo, el incremento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y la expansión de la población en condiciones de pobreza (CEPAL, 1999).

La fragilidad del mercado a las crisis económicas externas en combinación con la excesiva apreciación de la moneda local fueron dos de los principales antecedentes de la profunda recesión por la que atraviesa nuestra economía desde el año 1999. En este sentido, es necesario destacar que si bien desde el peor momento de la crisis (fines del 2001 a mediados del 2002) el PIB está en recuperación todavía no ha llegado a alcanzar los niveles previos a la recesión. Por otro lado, la deuda social generada a partir de la grave crisis institucional de diciembre de 2001, que se evidencia en el deterioro de las condiciones de vida de la población y en el aumento de la pobreza, determina que la temática de la generación de puestos de trabajo genuinos es una de las principales tareas que debe enfrentar el gobierno recientemente electo.

vii) *Los valores ciudadanos*: En virtud de la crisis económica, institucional y social que ha vivido la Argentina en los últimos años consideramos importante detenernos en la valoración que los ciudadanos hacen de sus instituciones, en el marco de tan fuerte crisis. Para ello, hemos remitido a los datos relevados por la organización Latinobarómetro (latinobarometro.org). Los datos demuestran que hay una fuerte relación entre el desempeño económico y de los gobiernos y la manera en que los ciudadanos valoran la democracia.

Cuadro 1
Desconfianza en las instituciones y en los actores políticos

Instituciones	Índice de desconfianza
Partidos	95%
Gobierno	92%
Bancos	92%
Congreso	90%
Poder Judicial	90%
Municipios	81%
Empresas privadas	80%
Actores políticos	Índice de desconfianza
Personas que conducen al país	88%
Gobierno	78%

Como puede observarse, la crítica a las instituciones y a los actores políticos es sumamente notoria, sin embargo, aún en plena caída, como puede verse a continuación, más allá de la lógica insatisfacción generalizada, el apoyo a la democracia ha aumentado en el último año. Incluso, instituciones tan desprestigiadas como los partidos políticos y el congreso, en su peor momento, siguen siendo considerados necesarios para la democracia.

Cuadro 2
Confianzas y apoyos

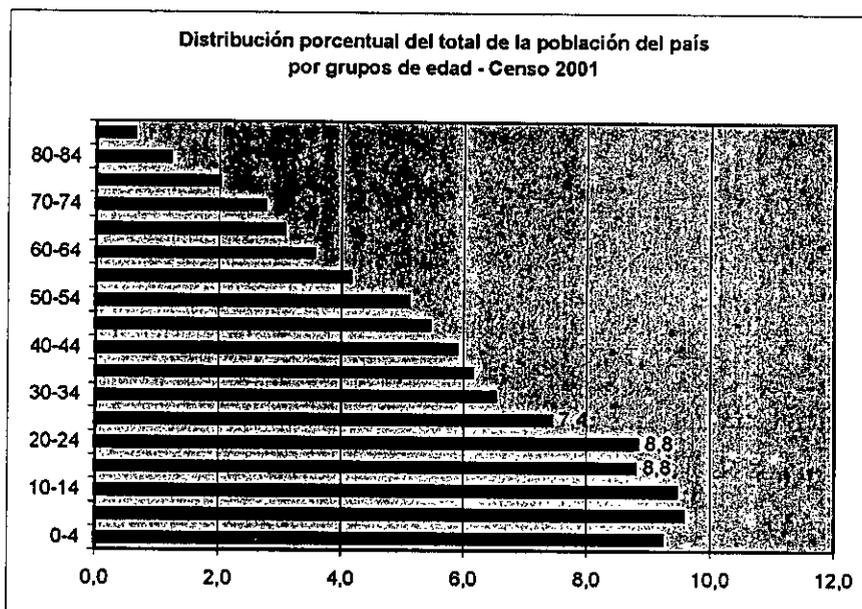
Apoyo a la democracia: 58% (2001) y 65% (2002)
Satisfacción en la democracia: 8% (200)
La solución de los problemas no depende de la democracia sino de las élites dirigentes: 85%
No puede haber democracia sin partidos: 54%
El congreso es necesario para la democracia: 53%

II. CARACTERIZACIÓN DEL SUJETO JUVENIL ASOCIADO A INDICADORES RELEVANTES

1. Características demográficas

La población total de la República Argentina, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, es de 36.260.130 personas. Dentro de la población total, el índice de masculinidad alcanza al 48,7%. Su distribución porcentual según grupos de edad pone de manifiesto una estructura caracterizada por una transición demográfica avanzada (Gráfico 1). Es un hecho conocido que, en la Argentina la transición demográfica se expandió tempranamente en relación a otros países de Latinoamérica. Es por ello que, durante los últimos 50 años se ha observado una tendencia levemente creciente en el número de nacimientos (reemplazo generacional) y levemente decreciente en el nivel de la natalidad, es decir del número promedio de hijos por mujer. Por ejemplo, mientras el censo del año 80 señalaba que el promedio de hijos por mujer era 3,6, los datos del año 2001 muestran que el cociente a descendido a 2,1 en nuestros días.

Gráfico 1



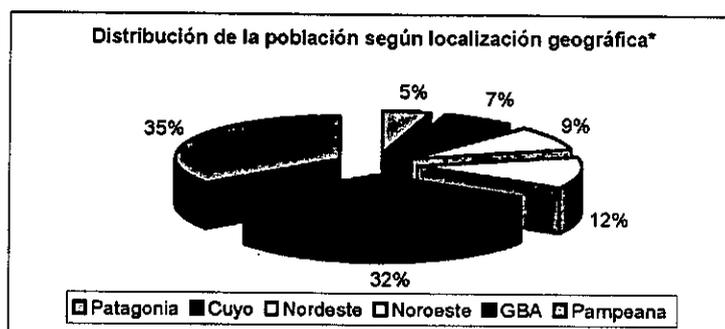
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Dentro del total del país, la población joven —entre 15 y 29 años de edad— comprende un total de 9.082.984 personas y se distribuye equitativamente entre hombres y mujeres (50% en cada caso). En términos porcentuales representa al 25% de la población total. Los datos censales ponen en evidencia que, en los grupos de edad juveniles el promedio de hijos por mujer es inferior al correspondiente al total de la población. Entre las mujeres de 15 a 19 años se registra un total de 0,2 hijos, entre las de 20 a 24 años 0,7 y entre las de 25 a 29 años 1,4. Dado que las mujeres jóvenes no han concluido la etapa reproductiva, sólo podemos señalar en base a estos datos algunas tendencias prospectivas. Entre las principales tendencias se destacan: la continuidad de la propensión decreciente del nivel de natalidad y el retraso en las edades medias reproductivas.

En lo relativo a la localización geográfica de la población, los datos ponen de manifiesto una importante centralización. Según se desprende del gráfico 2, prácticamente siete de cada diez argentinos vive en el Gran Buenos Aires,² (GBA) o en la Región Pampeana. Mientras que sólo 5 de cada cien habita en el territorio correspondiente a la Región Patagónica. La fuerte presencia de la concentración de la población en las áreas geográficas centrales se hace más evidente si observamos por separado el porcentaje de población que habita en la Provincia de Buenos Aires (38,1%) y lo sumamos al que corresponde con la Capital Federal (7,7%). De esta forma, es posible observar que prácticamente la mitad de la población del país vive en la Ciudad o la Provincia de Buenos Aires.

2 El Gran Buenos Aires es el aglomerado urbano más importante de la Argentina en términos demográficos, políticos y económicos. La conformación de dicho aglomerado está relacionada a la expansión en el área de un amplio espacio urbano donde se encuentran interrelacionadas dos zonas bien diferenciadas: la Ciudad de Buenos Aires y los partidos que integran el Conurbano Bonaerense.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

*Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Gallegos, Río Negro y Tierra del Fuego. Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis. Nordeste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. Noroeste: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. GBA: Capital Federal y Partidos del Conurbano Bonaerense. Pampeana: Interior de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

El comportamiento demográfico de las personas en las distintas áreas geográficas muestra importantes diferencias. Por ejemplo, mientras que en la Capital Federal el promedio de hijos por mujer es de 1,4 (0,1 de 14 a 19 años, 0,3 de 20 a 24 años y 0,6 de 25 a 29 años), en Jujuy es de 2,5 (0,2 de 14 a 19 años, 0,9 de 20 a 24 años y 1,8 de 25 a 29 años) y en Neuquén 2,3 por mujer (0,2 de 14 a 19 años, 0,8 de 20 a 24 años y 1,6 de 25 a 29 años). Asimismo, la heterogeneidad de los comportamientos entre las distintas localizaciones se presentan también en la estructura de edades de la población, en la conformación y tamaño de los grupos familiares, en las edades medias de casamiento y nacimiento de los hijos, etc.

2. Educación y trabajo

En términos históricos, el mercado de trabajo en nuestro país se había caracterizado —hasta entrados los años ochenta— por contar con bajas tasas de desocupación, una menor proporción de trabajadores en el sector informal de la economía en relación a otros países de la región, un amplio porcentaje de trabajadores en el sector secundario de la economía, y los altos índices de asalariación entre la población ocupada (Llach, 1978).

Las transformaciones de los noventa fueron concomitantes a la expansión de un importante deterioro del mercado de trabajo. La magnitud de ese deterioro determinó que la desocupación se convirtiera en uno de los principales problemas públicos y en un antecedente central de la nueva cuestión social (Monza, 1998). En este sentido, si bien la crisis del mercado de trabajo se manifestó —centralmente— en el aumento de la tasa de desocupación, se hizo también evidente en: el incremento de la tasa de actividad de las mujeres —por la caída de los ingresos en los hogares—, la reducción de puestos de trabajo en el sector formal de la economía, la baja capacidad del sector informal de actuar como refugio frente al avance de la desocupación, el crecimiento de la terciarización de las ocupaciones, y la pérdida de beneficios asociados al empleo asalariado.

En este contexto, los jóvenes fueron uno de los grupos sociales más perjudicados por los problemas asociados a la transformación del mercado de trabajo. Al respecto, diversas investigaciones han argumentado que en la Argentina, en la actual generación de jóvenes se han

expandido significativas tendencias hacia la vulnerabilidad y exclusión social frente a la crisis de los tradicionales mecanismos de integración social juvenil: la educación y el empleo (Gallart et al., 1993; Feldman, 1996; Jacinto, 1996; Duschatzky, 1999; Miranda y Salvia, 2001; etc.). En esta dirección, los estudios han señalado que entre las principales problemáticas se encuentra la extensión de un nuevo fenómeno asociado a los jóvenes que abandonan tempranamente el sistema educativo y tienen importantes dificultades en el mercado de trabajo. El fenómeno se ha denominado «exclusión juvenil»,³ y representa una de las consecuencias más nocivas de las transformaciones sociales de los últimos diez años.

Cuadro 3
Tasas de actividad, empleo, desocupación y asistencia al sistema educativo formal
Total de los aglomerados urbanos, octubre de 2002

	Población total	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Tasa de actividad	42,9	19,3	62,6	77,1
Tasa de empleo	35,8	10,5	43,8	63,3
Tasa de desocupación	17,8	45,6	30,0	17,9
Asisten al sistema de educación formal	-	77,3	40,4	16,7
Excluidos	-	12,0	19,8	17,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, Onda octubre

La mayor vulnerabilidad de la juventud frente al empleo se expandió en un contexto general del aumento de la escolaridad. Los datos de series históricas muestran que a lo largo de los últimos diez años el promedio de asistencia de los jóvenes en edad específica a la educación media experimentó un aumento sostenido (Filmus, Miranda y Zelarrayan, 2003). En el caso de los jóvenes de 15 a 19 años que habitan en los principales aglomerados urbanos el incremento de la asistencia al sistema de educación formal tuvo importantes efectos en sus condiciones de vida. Dichos efectos se evidenciaron en la menor participación en el mercado de trabajo (tendencia hacia la baja de la tasa de actividad económica) y en la disminución de los índices la exclusión juvenil (cuadro 1). No obstante, entre los que tienen entre 19 y 24 años el incremento de la participación en el sistema educativo no tuvo consecuencias análogas y la exclusión siguió manifestándose en cifras bien elevadas.

Las externalidades de expansión de la escolaridad entre los más jóvenes y su vinculación con las transformaciones en la oferta educativa prevista por la Ley Federal de Educación,⁴ determinaron la aparición de nuevas temáticas en la investigación y en el debate educativo. Los estudios comenzaron a cuestionar la transformación de la función social de la educación, así como también el rol de la escuela en la construcción de la subjetividad de los jóvenes que se encuentran en contextos de alta pobreza. En el caso del nivel medio, las nuevas preguntas estuvieron relacionadas a: ¿qué función social está cumpliendo la escuela secundaria?, ¿la mayor

3 Conceptualmente un joven sufre una situación de «exclusión juvenil» cuando no estudia, no trabaja, ni desarrolla tareas doméstico-reproductivas en su hogar. A lo largo de texto utilizaremos la denominación de «excluidos» para nombrar los jóvenes que se encuentran en esa situación.

4 La Ley Federal de Educación sancionada en el año 1993 N°24.195 prevé la extensión de la obligatoriedad de la escolaridad a 10 años de educación formal: educación preescolar, más tres ciclos de Educación General Básica (EGB). Los dos últimos años del EGB corresponden a los antiguos primeros dos años del nivel medio.

permanencia de los jóvenes en el sistema educativo es una política de contención social frente al avance de la exclusión juvenil?, ¿es posible educar en cualquier contexto? (Dutchansky y Correa, 2002; López y Tedesco, 2003).

Por otro lado, diversos trabajos demostraron también que los nuevos alcances de la cobertura del nivel medio estuvieron caracterizados por su heterogeneidad, que se sumó a la previamente existente (Filmus y Moragues, 2003). Los problemas fiscales por los que atravesó nuestro país a lo largo de los últimos años y las políticas de ajuste impactaron en el volumen de los recursos destinados al sector. Este hecho, en combinación con la expansión de la matrícula educativa tuvo como consecuencia la agudización de la segmentación del sistema educativo. Los nuevos contingentes que se incorporaron al secundario lo hicieron mayoritariamente dentro de una oferta de baja calidad que fortaleció la tendencia a la reproducción de la desigualdad. De esta forma, la escuela secundaria perdió su rol en la homogeneización de las oportunidades de aquellos que tienen la posibilidad de terminarla. Por esa razón, el paso por la educación media y la posterior inserción al mercado de trabajo dejó de ser un camino común que permite estructurar la identidad individual entre las nuevas generaciones (Paiva, 2000).

3. Pobreza

Hemos observado que, dada la magnitud de la desocupación y de las problemáticas asociadas a la crisis del empleo las cuestiones vinculadas al mercado de trabajo se han convertido en un antecedente central de la nueva cuestión social. En efecto, el mercado laboral es el principal mecanismo de distribución del ingreso, razón por la cual el desempleo, la pérdida de beneficios asociados al empleo protegido y la caída del poder adquisitivo de los salarios son factores principales en la expansión de la pobreza y la vulnerabilidad social.

El incremento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y la expansión de la población en condiciones de pobreza fueron correlato de las grandes transformaciones de los años noventa. La nueva dinámica social evidenció una nueva estratificación social crecientemente heterogénea, en donde se destacaron la expansión de múltiples formas de pobreza, asociadas a la precariedad laboral y la desocupación, y un aumento de las brechas existentes en el interior de los sectores de nivel socioeconómico medio y bajo (Svampa, 2002).

Cuadro 4
Incidencia de la pobreza en los principales aglomerados urbanos según grupos de edad
Total de los aglomerados urbanos, octubre de 2002

	Población total	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Población por debajo de la línea de pobreza	57,5	72,3	60,3	53,7
Población por debajo de la línea de indigencia	27,5	45,6	34,9	29,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, Onda octubre.

En este contexto, los primeros estudios que comenzaron a argumentar que la evolución de las condiciones de pobreza de la población ya no podía ser medida a través de los indicadores tradicionales se realizaron a principios de la década del noventa (Feijoo, 1993; Minujin y Kessler, 1995). Las investigaciones señalaron que, además de los grupos en condiciones de pobreza histórica, se estaba expandiendo una nueva vulnerabilidad que se desarrollaba «puertas adentro» de los hogares de clase media. Es por ello, que en la definición de lo que se ha denominado como «los nuevos

pobres» ha sido tradicional el uso de indicadores asociados a los ingresos de los grupos familiares para la definición de las condiciones de vida de las personas. Dentro de este grupo de indicadores, el de uso más frecuente es el de «línea de pobreza». No obstante, la expansión de población en condiciones de pobreza crítica hizo frecuente también la utilización de la «línea de indigencia».

Es necesario destacar que la grave crisis social por la que atraviesa nuestro país, cuya mayor expresión fueron los acontecimientos de diciembre del 2001, ha significado una importante agudización de las tendencias hacia el empobrecimiento de la población. En efecto, entre las principales problemáticas asociadas a la recesión del ciclo económico y a la crisis del modelo de convertibilidad se encuentran la agudización de la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos y las crecientes dificultades de los hogares para completar el presupuesto alimentario, como puede observarse en los altos índices de indigencia que muestra la información del cuadro 4.

En este sentido, la principal política pública para la atención de los problemas de ingresos de la población más vulnerable ha sido la implementación de un subsidio de carácter universal para los jefes de hogar desocupados: *El Plan Jefa/es de Hogar*. Dicho subsidio ha tenido un importante impacto, ya que ha atenúo los índices de indigencia (que alcanzarían al 30,5% de la población sin la mediación del plan). Al respecto nuestras estimaciones indican que, del relevamiento de la EPH, el 31,6% del total de los planes tiene como población beneficiaria a jóvenes entre 18 y 29 años. Sin embargo, el plan no alcanza a cubrir a los más jóvenes donde se presentan los índices de pobreza de mayor envergadura.

4. La reconfiguración del espacio urbano

La creciente heterogeneidad de la estructura social tuvo su expresión en la reconfiguración del espacio urbano. En este sentido, es interesante destacar cómo la agudización de la desigualdad en la distribución de los bienes y las oportunidades se hizo presente en la utilización y definición de los espacios. Por un lado, los procesos de diferenciación de ciertos grupos sociales a los que se ha denominado «*los ganadores*» significó una fuerte expansión de urbanizaciones privadas al interior de la cuales se desarrollan modelos de socialización, estilos de vida y espacios de sociabilidad crecientemente homogéneos. Al respecto se ha señalado que, si bien la Argentina experimentó un proceso de suburbanización relativamente tardío, dicho proceso reflejó la correspondencia con las tendencias hacia una sociedad fuertemente privatizada, en donde la sociabilidad se restringe a ámbitos reducidos entre personas con similares condiciones socioeconómicas (Svampa, 2002).

Por otro lado, y como contracara del mismo proceso, los principales «perdedores» de los procesos de transformación estructural conviven en urbanizaciones en las cuales se concentran las mayores tendencias hacia la segregación y la exclusión social frente al deterioro de los servicios del Estado. En efecto, las lógicas implícitas en la privatización y la autorregulación de las prácticas y servicios sociales provocan que entre los sectores de mayor vulnerabilidad se produzca una amplia desprotección. Al mismo tiempo, la creciente pérdida del poder adquisitivo y las dificultades de movilidad asociadas a la carencia de ingresos determinan que cada vez más en los barrios se generen espacios de sociabilidad únicos y homogéneos diferenciados de aquellos en donde los beneficios de la ciudad global están extendidos.

5. Participación social y política

No existen en Argentina, encuestas de juventud como las realizadas en otros países de la región (Chile, Uruguay). El único antecedente, en este sentido, es la Encuesta a los Jóvenes de la

Ciudad de Buenos Aires, realizada entre el año 1992/93. En consecuencia, las fuentes utilizadas para ilustrar este ítem (al igual que el de «Opiniones y Valores»), son los escasos estudios realizados al respecto: nos referimos a dos investigaciones encargadas por el Deutsche Bank,⁵ (1992 y 1998) y una por UNICEF (1995).⁶

a) *Interés en la política*

El interés de los jóvenes en la política es relativamente bajo, si se la asocia con los partidos políticos y las acciones gobierno, como puede concluirse de los datos del Deutsche Bank, que las ubica próximas al 22%.

No se registran diferencias relevantes entre mujeres y varones. En cambio, el nivel educativo sí entrega cortes y diferencias importantes. De este modo, el interés crece con el nivel educativo de un 9,7 (primario) a un 43% (universitario). En cuanto a las franjas de edad, el interés es menor entre los adolescentes, representando un 14% (14-17 años), ascendiendo a un 29% (21-24 años). En el conjunto de los adultos (+25) el interés asciende a un 38%. Las cifras del año 1998, muestran una caída del interés entre los jóvenes de 10 puntos, en relación a la anterior encuesta realizada en el año 1992.

b) *Descrédito de las instituciones*

Resulta notable la desconfianza en las instituciones, en particular las de gobierno, justicia y de seguridad. En todos los casos el descrédito se ha incrementado respecto de relevamientos anteriores. Según los datos del estudio del Deutsche Bank:

- El 82 por ciento desconfía de la Policía, (80% en el 92).
- El 77 por ciento de la administración pública, (73% en el 92).
- El 74 por ciento de las Fuerza Armadas (73% en el 92).
- El 73 por ciento de la Justicia (60% en el 92).
- el 89 por ciento desconfía del gobierno (50% en el 92).
- Los partidos políticos no son entidades que los representen (78,3) y son muy pocos los que invierten tiempo en la militancia política (3,6).
- El 68 por ciento piensa que la democracia es la mejor forma de gobierno contra el 78% que pensaba lo mismo en el relevamiento del año 1992.

c) *Valores*

Según el estudio de UNICEF (1995), lo que los jóvenes más valoran en una persona es:

- Ser solidario/hacer cosas por los demás: 53%.
- Ser inteligente/capaz: 51%.
- Ser seguro de sí mismo: 39%.
- Tener onda/ser piola: 29%.
- Ser «tranqui», sin complicaciones: 29%.
- Tener buen nivel cultural: 26%.

5 Realizado por la Consultora Demoskopía durante el año 1998, y encargado por el Deutsche Bank, la muestra abarcó a 1000 jóvenes entre los 14 y los 24 años de Capital Federal y Gran Buenos Aires.

6 Encuesta Nacional sobre Niñez, Adolescencia y Juventud, realizada en 1995, por UNICEF, entre jóvenes de 18 y 25 años de edad.

- Estar informado de lo que pasa en el mundo: 23%.
- Ser creativo/imaginativo: 23%.
- Ser exitoso: 7%.

A su turno, el estudio del Deutsch Bank (1998), interroga sobre sus propios valores:

- Ser sincero: 63,2 % (59% en el 92).
- Estar siempre disponible para mi familia: 39,9 % (29% en el 92).
- Tratar de hacer lo mejor en mis actividades: 36,6 % (28% en el 92).
- Ser solidario: 29,7 (22% en el 92).
- Respetar la vida, la dignidad del prójimo: 25,7 % (36% en el 92).
- Despertar confianza con mis acciones: 20,2 (19% en el 92).

d) *Familia*

Cinco de cada diez jóvenes considera que en su familia se respetan los diferentes puntos de vista. Otra sorpresa la da el estilo de familia que los entrevistados imaginan para sí: un 55 por ciento (en el 92 era el 47 por ciento) opina que el matrimonio es para toda la vida y un 64 por ciento que la infidelidad no debería tolerarse. Sólo el 21 por ciento de las chicas y el 29 por ciento de los varones dice que los hijos son indispensables para la felicidad familiar. Las posiciones más liberales se encuentran entre los de 14 a 17 años y los que no llegaron a la universidad. Sólo el 5 por ciento tiene experiencia matrimonial y un irrelevante 1,5 vive solo. Han disminuido: en el 92 eran el 4,4.

El 45 por ciento afirma que sólo se puede confiar en la familia y los amigos. Entre los objetivos de vida, el 70 por ciento menciona «formar una familia» (en el 92 eran el 57) y casi la mitad «cuidar y proteger a mis padres»

e) *Religión*

Hubo en estos años un resurgir de la fe: el 55,5 dijo ser religioso (en 92, 46,3). Pero la religión tiene un carácter íntimo, no institucional: sólo el 17 por ciento asiste al templo y sólo el 14 por ciento nombra la religión como fuente de valores. La estima sobre la Iglesia Católica creció: en el 92, el 53 por ciento de los jóvenes no confiaba en ella; hoy ese porcentaje ha disminuido al 45 por ciento.

f) *Felicidad*

Los chicos quieren ser felices (86 por ciento), formar una familia (71), ser buenos padres (63), hacer una buena carrera (54) y cuidar de su salud (40). El 38 por ciento agrega: ganar mucho dinero. Cuando describen la sociedad en que les toca vivir, son lapidarios: Corrupción (86), Desprotección, inseguridad (74 por ciento); Discriminadora (73), Injusticia social (72), Desigualdad de oportunidades (70), Violenta (77), Desconfianza (65%).

g) *Futuro*

Respecto de las perspectivas sobre el futuro las respuestas son elocuentes en mostrar la desesperanza motivada por la falta de posibilidades actuales. Las respuestas se consigan a continuación:

- Argentina es un país en el que los jóvenes producirán cambios positivos en el futuro: 38% (32% en el 92).
- En la Argentina habrá igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: 31% (25% en el 92).
- Un país que cuida y valora a los jóvenes: 15% (19% en el 92).
- Un 51% un futuro violento.
- Un 50% un país manejado por las mafias.

III. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN JUVENTUD A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

Por Decreto Presidencial 677/2000,⁷ fue creada de la Dirección Nacional de Juventud, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, en sustitución de la Subsecretaría de Juventud que hasta entonces dependía del Ministerio del Interior.

Su antecedente fundacional en la democracia, tiene origen en marzo de 1987, cuando se crea la Subsecretaría de la Juventud, dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social (Decreto 280). Ésta, a su vez, recogía, el antecedente del Área de Juventud, creada en función del AIJ en la misma Secretaría. No existen organismos de coordinación de políticas, si bien por la vía de decretos en dos ocasiones se intentó promoverlos.⁸

1. La Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU)⁹

La DINAJU trabaja en la promoción, ejecución y coordinación de acciones destinadas a fortalecer el desarrollo y la participación de los jóvenes desde la perspectiva de la construcción de la ciudadanía juvenil, poniendo especial énfasis en aquellos más vulnerables. Para ello desarrolla actividades de promoción Social y Cultural, brindando asistencia técnica para proyectos participativos de organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales que trabajan con jóvenes.

2. Las áreas provinciales y municipales de juventud

a) *Provincias*

A fines de 2001, la mitad de las provincias tenían áreas de juventud, si bien esto no significa equivalencia de recursos.¹⁰ En algún caso, se trata de oficinas con agentes, programas, y presupuesto. En otros, de oficinas y agentes sin presupuesto y con mínimos recursos. Finalmente, en los restantes casos, simplemente no hay contraparte institucional (cinco casos) o bien, se efectuó la designación de una persona como responsable del tema a nivel provincial (seis casos).

b) *Municipios*

En cuanto a los municipios, según un relevamiento que hicieramos en el año 2000, desde la Dirección Nacional de Juventud, la realidad es igualmente diversa. Si tomamos las ciudades con más de 10.000 habitantes del total del país, encontramos que hay creadas áreas de juventud

⁷ Publicado en el *Boletín Oficial* el 14 de agosto de 2000.

⁸ Comisión Interministerial de Juventud; Decreto 1618/88. Gabinete de la Juventud; Decreto 550; 24/05/99.

⁹ www.juventud.gov.ar.

¹⁰ Las más consolidadas a la fecha (según recursos, normativa y trayectoria) son Mendoza, La Pampa, San Juan, Misiones y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

en el 31,5% de los casos. No las hay en el 54%. En el restante 14,5% de los casos, no logramos obtener la información, por lo que creemos que estamos más cerca de su inexistencia.

Si, en cambio, revisamos las cifras a partir de realizar el corte en las ciudades con más de 100.000 habitantes, el porcentaje de áreas de juventud existentes, se eleva al 44,5%. Y entre 100.000 y 50.000, la cifra es muy próxima a la anterior (42,5%). Por lo que el corte en cuanto a la creación y existencia de las áreas de juventud parece estar en el límite de los 50.000 habitantes, en la medida en que esta presencia disminuya algo más de la mitad de aquellas cifras en las localidades entre 10.000 y 50.000 (27%). Por supuesto estas cifras cuantitativas, no nos hablan de los recursos asignados que suelen ser escasos.

No existen organismos de coordinación de políticas locales o provinciales.

3. Programas de la DINAJU

a) *EnREDando pibes para el desarrollo*

Programa de Capacitación para el Desarrollo del Capital Social, «EnREDando Pibes para el Desarrollo» es un Programa implementado por la Dirección Nacional de Juventud. Es ejecutado a través de un convenio firmado con el Instituto de Comunicación y Cultura *La Red*, que se encarga del soporte pedagógico; y un Ministerio de la Provincia focalizada para desarrollar el Programa, que se encarga de los traslados y alojamiento de los participantes a los lugares donde se desarrollen las capacitaciones.

«EnREDando Pibes para el Desarrollo» es una propuesta destinada a la capacitación en planificación y gestión de proyectos de desarrollo local y estrategias de comunicación. Su intención es generar políticas de desarrollo local y regional que integren a los jóvenes como actores protagónicos en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades de las que forman parte.

Los temas de ésta capacitación son: planificación, gestión, comunicación, educación y desarrollo. Los Referentes Locales capacitados son los encargados de convocar a las organizaciones o grupos juveniles de su municipio y co-coordinar los encuentros de capacitación donde los mismos se capacitan. En la etapa de diagnóstico y desarrollo de los proyectos realizan acompañamiento en lo local, desempeñándose también como articuladores entre los jóvenes y las instituciones de su comunidad.

Objetivo: Conformar grupos de trabajo con jóvenes a fin de capacitarlos en la formulación y gestión de proyectos que respondan a una necesidad sentida de sus comunidades, fomentando la creación de redes de promotores comunitarios.

Concurso: En la etapa final de la «Gestión de Proyectos con Jóvenes», las organizaciones participan de un concurso local, exponiendo su proyecto ante un Jurado Local (elegido por los Referentes Locales, la Provincia y el Equipo Coordinador del Programa de la Dirección Nacional de Juventud). El proyecto ganador será financiado, para su ejecución, con la suma de \$3.000. Luego, los proyectos ganadores de la instancia local, se presentan con su proyecto ante un Jurado Provincial (elegido por los Referentes Locales, la Provincia y el Equipo Coordinador del Programa de la Dirección Nacional de Juventud); resultando de ésta instancia un proyecto ganador, el cual será financiado, para su ejecución, con la suma de \$5.000.

Población beneficiaria: i) Área de Juventud Provincial. ii) Área de Juventud Municipal. iii) Comunidades beneficiarias de los proyectos. iv) Todos los jóvenes del municipio donde se implemente el Programa, entre 15 y 29 años, que estén agrupados en Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); que tengan interés en el desarrollo de sus comunidades; con disposición para el trabajo en grupo; y con interés en multiplicar la experiencia.

b) *Viaje de egresados solidario*

Realización de un viaje solidario con los alumnos de 3º año del polimodal de escuelas públicas a escuelas del interior del país en situación de riesgo social, a fin de articular las voluntades solidarias con las necesidades existentes en las mismas.

Objetivos generales: Promover la interacción entre los jóvenes de la comunidades educativa de las escuelas del interior del país y los alumnos del 3º año del polimodal de la provincia de Buenos Aires a fin de estimular el desarrollo de valores como la solidaridad, el compromiso comunitario y el enriquecimiento personal a partir de las diferencias culturales.

Objetivos específicos: i) Propiciar la generación de lazos solidarios. ii) Colaborar con los integrantes de las comunidades educativas del interior del país con útiles escolares, ropa y otros recursos. iii) Desarrollar actividades de integración e intercambio de saberes entre los jóvenes de ambas comunidades.

c) *Líderes comunitarios juveniles*

Objetivos: La Dirección Nacional de Juventud lleva adelante el programa de «Liderazgo Juvenil Comunitario» junto a UNICEF, reconocido organismo internacional, con el fin de brindarle a los jóvenes las herramientas necesarias para la acción comunitaria.

Programa: Este programa busca brindarle a los jóvenes los conceptos y herramientas de gestión para optimizar el trabajo comunitario que realizan desde sus provincias y municipios. Y de esta manera, lograr que las acciones y expresiones de los jóvenes sean valoradas y tenidas en cuenta por todos los sectores de la sociedad. Además, apunta a promover en los jóvenes el desarrollo de habilidades que les permitan realizar el diagnóstico comunitario, reconocer estrategias para el fortalecimiento y desarrollo de las acciones programadas para la intervención y gestionar a través de la planificación de proyectos soluciones que les permitan abordar las distintas problemáticas locales reconocidas como prioritarias.

d) *Derechos de los jóvenes*

Programa dirigido a jóvenes comprendidos entre los 16 y los 25 años de edad. El mismo tiene dos objetivos fundamentales: el primero, capacitar multiplicadores para que informen, a los jóvenes de sus distritos, sobre cuales son sus derechos y obligaciones; el segundo, el de coordinar a los multiplicadores, para organizar las exposiciones informativas directas.

Objetivos: i) Proteger a los jóvenes, ayudándolos a terminar con la «peligrosa ignorancia» de las leyes. Procurando que todos conozcan lo que se presume conocido por todos. Acercándoles de manera comprensible, aquellos derechos y obligaciones que mínimamente deben conocer. ii) Dar a conocer de manera práctica y sencilla, los derechos y obligaciones existentes de interés para los jóvenes. Su forma de ejercerlos y como y donde poder efectuar las denuncias correspondientes ante acciones que aparezcan como contrarias a la ley. iii) Integrar a los jóvenes en el proceso de fiscalización y control del sistema de seguridad. Dotándolos para ello del conocimiento de una herramienta objetiva, como son los derechos y obligaciones que tienen todas las partes intervinientes. iv) Prevenir, mediante el conocimiento de los derechos y obligaciones que cada uno tiene, la realización de acciones delictivas, prácticas abusivas, discriminaciones, abusos, explotación, etc., que puedan tener como víctimas a los jóvenes. v) Evacuar las consultas que puedan tener los jóvenes en materia de contenido jurídico. vi) Fomentar la llamada prevención jurídica, que junto a una adecuada prevención de la salud,

garantice una mejor calidad de vida para todos. vii) Producir un cambio de conducta, que nos lleve a terminar con la «sociedad del abuso fácil» del que más sabe sobre el que todo ignora, para construir la sociedad del «respeto mutuo», en el que cada uno entienda y ejercite aquel principio que dice que: «el derecho de cada uno termina donde comienza el derecho del otro». viii) Fortalecer la cultura del Estado de Derecho en el que vivimos, haciendo sentir parte importante de este proceso al gran universo que conforman los jóvenes. ix) Trabajar conjuntamente con los Organismos No gubernamentales que desarrollan tareas vinculadas a la defensa de los derechos, procurando multiplicar las acciones de difusión.

Beneficiarios directos: Durante tres (3 días) se capacitan a 20 personas que se forman como Agentes de prevención Jurídica, posteriormente se cierra la capacitación a través de la Exposición Tipo de la que participan aproximadamente 220 jóvenes de la localidad.

Beneficiarios indirectos: El programa tiene un efecto multiplicador, que hace difícil establecer una estimación. La intención declarada es afectar a la población joven de la localidad.

Creación de una red nacional: La red nacional de derechos y obligaciones de los jóvenes estará integrada por todas aquellas instituciones, públicas y privadas, que convenio mediante, desarrollen en sus sectores y lugares lo estipulado en el programa. La red nacional de derechos y obligaciones de los jóvenes, se reunirá periódicamente, procurando rotar la sede de dichos encuentros. El programa nacional de derechos y obligaciones de los jóvenes, tendrá a su cargo la invitación a la conformación de la RED, de las instituciones en condiciones de integrarla.

IV. LA OFERTA PROGRAMÁTICA DIRIGIDA A JÓVENES, RELACIONADO CON LA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DE LOS ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

1. Programas nacionales

a) *Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y la Familia (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente)*

El CONAF centra sus actividades en la promoción y cumplimiento de los derechos de niños/as y adolescentes a través de diferentes programas preventivos, asistenciales y fiscalizadores de la legislación vigentes. Asimismo, promueve políticas públicas para quienes tienen menos de 21 años. El CONAF también es responsable de la formación del Consejo Federal, es decir, del trabajo en red con asistencia profesional y de la supervisión de programas para las provincias.

b) *Escuela para jóvenes (Ministerio de Educación)*

El Programa Escuelas para Jóvenes tiene como finalidad desarrollar, probar y generalizar propuestas de mejora de la calidad de la escuela secundaria en su modelo curricular e institucional. Supone la configuración de un modelo escolar que dé lugar a la reflexión, al aprendizaje significativo, a la convivencia enriquecedora y a las acciones colectivas de los/as jóvenes; así como al desarrollo de actividades que respondan a los intereses de los/as jóvenes y promuevan el desarrollo de las culturas juveniles.

c) *Plan Nacional de Salud de los/as Adolescentes (Ministerio de Salud)*

El Plan tiene como propósito contribuir a la construcción de una política de estado orientada al desarrollo integral de la población adolescente, con énfasis en la función específica

del sector salud, que es la de promover, proteger y mantener la salud física, mental y social de la población, reduciendo sus riesgos y consecuencias, en términos de morbimortalidad. El programa contempla cuatro ejes de acción: i) el fortalecimiento de las áreas gubernamentales de Salud de la Adolescencia; ii) el fortalecimiento de los servicios de salud, para el incremento de la cobertura y la calidad de atención; iii) el desarrollo de la comunicación social; iv) la promoción de la participación de adolescentes y jóvenes en materia de salud.

d) *Programa de Acción de Apoyo Integral a la Socialización de Menores Marginados en el Gran Buenos Aires (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente)*

El PROAMBA fue diseñado para reducir los riesgos y efectos de la pobreza en la población infantil y adolescente de barrios con alto índice de NBI de las zonas Sur y Oeste del conurbano bonaerense. De esta manera, se busca mejorar el bienestar, desarrollo integral y las perspectivas de vida de niños/as y adolescentes beneficiarios del programa a través de la asistencia financiera a proyectos para infancia y adolescencia en riesgo; asistencia financiera y técnica a proyectos de la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales y capacitación específica a funcionarios públicos y divulgación.

e) *Programa de Atención de Niños y Adolescentes en Riesgo (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente)*

El PROAME es un programa que se desarrolla en las principales áreas urbanas del país desde 1996. Está destinado a atender, de manera integral, a los/as niños/as y adolescentes en situación de riesgo como producto de las condiciones de vulnerabilidad de sus hogares, asociadas a la pobreza. Financia proyectos presentados por ONG's abocados a la reinserción de los/as beneficiarios/as en los ámbitos familiar, escolar y comunitario; promueve el fortalecimiento institucional de las áreas de infancia y adolescencia de los gobiernos locales e incentiva inversiones provenientes de los presupuestos de las provincias y municipios en este tipo de acciones con miras a la conformación de una red que articule acciones públicas y privadas bajo el concepto de gestión asociada.

f) *Programa de becas (Ministerio de Educación)*

El otorgamiento de becas constituye un instrumento sustancial para que ningún/a joven en edad escolar abandone la escuela por sus costos materiales. Dentro de este programa se encuentran el Proyecto de Becas Estudiantiles cuyo objetivo principal es incrementar los años de permanencia en la escuela secundaria de los/as jóvenes socioeconómicamente más vulnerables estimulando su asistencia y promoción y reinsertar aquellos/as que no completaron el tramo de escolaridad obligatoria. El programa también otorga becas para poblaciones específicas (situación económica desfavorable, emergencias climáticas, económicas o sociales, niñas madres y jóvenes padres, aborígenes, discapacitados/as, hijos/as de fallecidos o heridos/as en combate, etc.)

g) *Programa de Educación y Calificación Profesional para Jóvenes «Estudiar es Trabajar» (Ministerio de Educación)*

El Programa Estudiar es Trabajar fue creado conjuntamente por el Ministerio de Educación y de trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos para posibilitar la

finalización de los estudios secundarios a jóvenes desocupados/as o inactivos/as que tengan entre 18 y 25 años (dentro de este grupo, se da prioridad a los/as jefes/as de hogar). La participación en el programa incluye una formación técnico profesional y una pasantía laboral para facilitar la incorporación de los/as jóvenes al mundo del trabajo. Los/as participantes del programa que cumplan con las condiciones establecidas recibirán, además, una asignación mensual.

*h) Programa de Formación Ciudadana y Prevención de la Violencia
(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)*

El Programa tiene como objetivo principal generar estrategias de intervención basadas en la prevención, la resolución y la contención de situaciones conflictivas y violentas. Se busca incluir en su ejecución a toda la comunidad educativa y promover los derechos humanos y el desarrollo de habilidades para una convivencia respetuosa y democrática. El programa se está aplicando actualmente en Tandil, Mar del Plata, Neuquén y Lomas de Zamora, y ya es parte de un módulo del Plan Nacional de Prevención del Delito.

*i) Programa de Prevención de Adicciones «De Joven a Joven» (Secretaría de
Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico)*

Se desarrolla en el marco de un convenio firmado entre el SEDRONAR, la DNJ y la FUA (Federación Universitaria Argentina) y pretende articular la energía solidaria de los/as estudiantes universitarios/as, procurando logra un mayor compromiso de éstos/as con su comunidad, promoviendo su formación integral. El programa impulsa y apoya prácticas solidarias de los/as jóvenes, trabaja para mejorar su calidad de vida, prevenir adicciones y capacita a agentes multiplicadores/as.

j) Programa Jóvenes por el Ambiente (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente)

El Programa busca promover el rol de la juventud mediante su participación activa en la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo económico y social, promoviendo la generación de espacios donde los/as jóvenes puedan desarrollar un papel protagónico en el cuidado ambiental, incrementando el conocimiento de los problemas ambientales que afectan el ecosistema y sus posibles soluciones.

k) Programa Nacional de Becas Universitarias (Ministerio de Educación)

El PNBUS busca implementar un sistema que facilite el acceso y/o la permanencia de alumnos/as de escasos recursos económicos en el sistema universitario; y que a través del buen desempeño académico y regularidad en los estudios de los/as becarios/as, se promueva la equidad y la calidad en los estudios de educación superior. Tienen cuatro subprogramas que atienden a poblaciones específicas: Subprograma de Olimpiadas (ganadores de la Olimpiada Internacional en Física, Química, Matemática, Informática, Biología o Geografía), Subprograma para Alumnos Indígenas, Subprograma de Oferta Unica (para quienes estén cursando una carrera de oferta única en el país, y que para hacerlo deban desplazarse a una distancia mayor a 200 km. de su lugar de residencia).

l) Programa Escuela y Comunidad (Ministerio de Educación)

El Programa centra sus actividades en la promoción de una mejor articulación entre las escuelas y el resto de la comunidad, al servicio de la calidad y la equidad educativa. Para ello se propone difundir la práctica de la solidaridad, como contenido educativo, a través de la metodología del aprendizaje-servicio que permite a los/as estudiantes aprender mejor, aplicando competencias y conocimientos al beneficio de la sociedad.

m) Programa Periodistas por un día (Ministerio de Educación)

Propone que los alumnos de cuarto y quinto año o segundo y tercero de Polimodal escriban una investigación periodística sobre un tema que los preocupa y afecte (político, económico, social, deportivo, cultural, educativo, etc.). En cada provincia del país, la investigación seleccionada por un jurado especializado será publicada por el medio gráfico de la ciudad y/o provincia el mismo domingo en todo el país. Así, todos los lectores de diarios ese domingo, podrá leer una investigación realizada por adolescentes de todo el país y descubrir qué temas preocupan y e interesan a los jóvenes argentinos.

n) Programa La escuela al cine (Ministerio de Educación)

Propone que alumnos de primer y segundo año de media u octavo y noveno de EGB 3 de sectores populares, puedan ir al cine tres veces por año a ver tres filmes argentinos recientes. Al término de la función, los estudiantes dialogan con profesionales del cine que hayan participado en la realización del filme.

ñ) Semana de cine (Ministerio de Educación)

Invita a estudiantes de cuarto y quinto año de media o segundo y tercero de Polimodal (preferentemente con orientación en Comunicación y/o Artística) a participar de un ciclo de cine especializado (en temas, en países, en regiones, etc.). Al término de cada proyección, los alumnos debaten el filme con profesionales de la cultura (escritores, guionistas, cineastas, músicos, etc.). Como en el caso anterior (aun cuando en este caso se trata de sectores sociales medios con experiencias de espectador de cine), a los adolescentes también les permitió interrogarse sobre un «nosotros» (por argentinos, por jóvenes, etc.) en las películas que descubrían en la medida en que también fueron seleccionadas especialmente para ellos.

o) Escuela, cámara ... acción (Ministerio de Educación)

Invita a estudiantes de tercero a quinto año del secundario a escribir una historia de ficción. Una de ellas se produce en cortometraje y se exhibe en todas las salas de cine de la ciudad de Buenos Aires antes del filme exhibido durante una semana. De esta manera, miles de espectadores descubren cómo escriben los adolescentes, qué les preocupa y qué quieren contar. Una vez más, se trata de dar voz a los alumnos y una experiencia comunicativa real.

En suma los programas destinados a jóvenes secundarios de escuelas públicas del país buscan dar una significación social a sus motivaciones, darles una voz, abrirse a la sociedad (de modo de que puedan comunicar sus intereses) y potenciar las capacidades de comunicación con una motivación adicional. Finalmente, se trata de incorporar la cultura de origen de los alumnos,

en la que su experiencia con los medios de comunicación cotidiana, forma parte de su identidad cultural. Los consumos culturales de los alumnos encuentran un espacio en la escuela que de esta manera se vincula de otra manera con la cultura y, especialmente, con los propios adolescentes.

p) *Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación (Presidencia de la Nación)*

La Secretaría de Deportes ejecuta tres programas. Las *Escuelas de Formación Deportiva*, tienen como metodología la utilización del deporte con un fin educativo, contribuyendo en la formación integral de la persona. Se desarrolla sobre la base del deporte social, deporte de desarrollo y el deporte para discapacitados. El *Programa de Actividades Deportivas para Asmáticos* tiene como premisa fundamental que el asma no constituye una barrera para la práctica deportiva y que cada asmático/a puede y debe realizar actividad física con el adecuado control médico. Los *Juegos Deportivos Nacionales* se presentan como una actividad destinada a todos/as los/as jóvenes del país y su intención es promover la práctica deportiva como herramienta de desarrollo social, considerando al deporte como un instrumento formativo fundamental para mejorar la calidad de vida. Este programa integra a los/as alumnos/as de los establecimientos educativos de todo el país a través de las Competencias Deportivas Interescolares.

q) *Juegos Nacionales Evita 2003 (Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación)*

Con el apoyo de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación, más de 1.000.000 chicos de ambos sexos, de 13 y 14 años, de todo el país, compiten en la etapa Provincial de los Juegos Nacionales Evita 2003, que tendrá su final nacional en la provincia de Jujuy entre el 12 y 17 de octubre, con la participación de 3.600 jóvenes.

Con el objetivo de fomentar el desarrollo del deporte comunitario a través de valores como el esfuerzo, la solidaridad, la perseverancia y el espíritu de superación, los deportistas no federados (requisito para poder participar de las competencias), participan en básquetbol, fútbol, voleibol, ajedrez, atletismo y natación. Estos dos últimos deportes cuentan también con la presencia de chicos discapacitados. En estos Juegos, que ya se realizaron con éxito el año pasado, se prioriza el trabajo en la base del deporte en momentos en el que el país necesita de estos valores para salir adelante.

2. **Oferta de la sociedad civil**

No conocemos la existencia, en el país, de investigaciones que analicen, específicamente, las características de la oferta programática de las organizaciones de la sociedad civil dirigidas a los jóvenes. Sí se han realizado, en cambio, algunos estudios sobre los rasgos del sector en general, enfocadas hacia las características de organización y funcionamiento de sus organizaciones. Entre ellas, podemos citar, las de la Universidad John Hopkins/CEDES, y de la FLACSO.

a) *El tercer sector solidario*

Constituido por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que trabajan para la satisfacción necesidades sociales básicas, la promoción valores y actitudes, el cambio social, por criterios de equidad, solidaridad, democracia.

Cuadro 5
Composición del voluntariado en la Argentina

Edad		Sexo		Nivel SE		Estudios		Lugar		Participación	
18-34	28	V	26	ABC1	44	Prim.	25	Cap.	33	1997	20
35-49	39	M	36	C2	39	Sec.	38	GBA	26	2000	26
50-64	33			C3	26	Univ.	46	Int.	33	2002	32

Fuente: Gallup, para el diario *La Nación*, Buenos Aires, marzo 2002.

b) *Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)*¹¹

Las acciones del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,¹² están orientadas a promover la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la gestión de las políticas públicas generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable.

c) *Registro Nacional Obligatorio de Organizaciones No Gubernamentales*

El Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad ha sido designado como el organismo responsable de recopilar y sistematizar la información sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el territorio nacional. En tal carácter, de acuerdo al Decreto N°1045/01 ha sido transferido a la órbita del CENOC el Registro Nacional Obligatorio de Organizaciones No Gubernamentales. En este registro deben inscribirse aquellas OSC que reciban o pretendan recibir fondos del Estado Nacional. Este Registro realiza la acreditación y categorización de las OSC, cualquiera fuese la temática que aborden, estando o no legalmente constituidas, que desarrollen actividades sin fines de lucro en beneficio de la comunidad, dentro del territorio nacional.

Según la Base de Organizaciones del CENOC disponible on-line, se encontraron 2343 con el descriptor «*Juventud*» referido a Población Beneficiaria.

También puede revisarse el sitio del proyecto Confines Sociales del PNUD y el GADIS, www.confinesociales.org/directorio/directorio.php3. En este directorio, hallamos 23 organizaciones que responden a los descriptores: Juventud, Jóvenes, Adolescencia.

d) *La Mesa de Concertación Juvenil Argentina*¹³

La Mesa de Concertación Juvenil, es un espacio de participación y cooperación, entre las ONG's de jóvenes de alcance nacional y regional, bajo la propuesta de promover y potenciar la integración, colaboración, y el consenso dentro del campo juvenil. En este contexto, se definió como objetivo fundamental: «*generar las bases políticas y sociales para la constitución del Consejo Nacional de la Juventud*»; por lo que la Mesa asumirá un carácter transitorio hasta la creación del mismo.

Líneas de Acción de la Mesa: Ésta asume como principios fundamentales la defensa de los Derechos Humanos, la participación democrática y pluralista, impulsando el federalismo y basándose en el consenso, fortaleciendo y defendiendo los valores sostenidos por la democracia y

11 www.cenoc.gov.ar.

12 www.desarrollohumano.gov.ar.

13 www.serpaj.org.ar/fundadoras/fua/MCJA.HTM.

promoviendo la defensa de los derechos de los jóvenes. En el Acta de Constitución de la Mesa, se definen las siguientes líneas de acción: i) Ampliar la convocatoria a todas las organizaciones de alcance nacional-regional, comprometidas con el trabajo de la promoción juvenil. ii) Promover la constitución de espacios similares en los diferentes puntos geográficos del país, en los niveles provincial, comunal y local. iii) Definir los lineamientos, mecanismos e instrumentos que contribuyan a la creación del Consejo Nacional de la Juventud. iv) Sostener relaciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales. v) Contribuir a la puesta en común de las diferentes propuestas y/o proyectos en el campo juvenil. vi) Promover la cooperación mutua entre las distintas organizaciones; y, vii) Promover las actividades realizadas por las asociaciones juveniles.

Estructura de la organización: i) *Plenario de organizaciones:* órgano máximo de toma de decisiones integrado por los representantes de todas las organizaciones miembros, con voz y voto. Se reúne mensualmente. Crea las comisiones de trabajo, establece la línea política y el plan de trabajo. ii) *Junta ejecutiva:* elegida por el Plenario de Organizaciones, representa políticamente la MCJ, coordina la ejecución del plan de trabajo, supervisa el trabajo de las comisiones. iii) *Comisiones de trabajo:* Comisión de proyecto de ley; Comisión de Desarrollo Federal; Comisión Derechos Humanos.

Organizaciones miembros: Asociación Cristiana de Jóvenes de la República Argentina; Asociación Guías Argentinas (AGA); Asociación de jóvenes Empresarios de la República Argentina (AJEA); Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA); Asociación civil AFS-Intercambios culturales (AFS); Club Leo, Distrito múltiple «O»; Comisión Nacional de Pastoral de Juventud; Cruz Roja Argentina, Juventud; Consejo Central de Juventudes Agrarias Cooperativistas; Federación Universitaria Argentina (FUA); Federación Agraria Argentina; Juventud Demócrata Cristiana (JDC); Juventud Radical (JR); Juventud Socialista Democrática (JSD); Juventud Socialista Popular (JSP); Seminario Juvenil Permanente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH); Scouts de Argentina (SA).

e) Mesas de concertación juvenil locales

En los últimos años, ha comenzado a desarrollarse Mesas de Concertación en los ámbitos municipales. Un ejemplo de ello es la creación de Mesas en las Ciudades de Buenos Aires,¹⁴ San Juan, Rosario, Córdoba y otras tantas. En este sentido, el programa Jóvenes X Jóvenes, desarrollado por la DINAJU, entre 2000 y 2001, fue un importante aliento a estos ámbitos; en la medida en que la existencia de estas Mesas era requisito para el apoyo a la apertura de Casa de Juventud en los municipios. Este proceso, por otra parte, fue monitoreado por la Mesa de Concertación Juvenil Argentina.

V. COMENTARIOS FINALES:

ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

En primer lugar, hay que reconocer la presencia de numerosos programas que, ejecutados desde el Estado Nacional, los Estados locales y las organizaciones de la Sociedad Civil, atienden a la realidad de los jóvenes. En segundo, es preciso registrar que tal despliegue se realiza en un marco de gran dispersión. Veamos, a modo de esbozo, algunas de sus características.¹⁵

14 www.mcjbaires.tk.

15 Para una lectura más in extenso, sugerimos ver Sergio Balardini (2003).

i) *Falta de articulación y coordinación.* Resulta evidente que la fuerza inercial de la «sectorialidad» en la construcción de la política pública impide o dificulta las propuestas de coordinación programática (al tiempo que la mayor parte de los programas, iniciativas y acciones dirigidas a los jóvenes, siguen desenvolviéndose, más allá de importantes aportes reflexivos y de innovadoras propuestas de gestión, en la dimensión de los sectores tradicionales de política —educación, empleo, salud, etc.—). Sin embargo, esta situación no debe ocultar las limitaciones de los organismos llamados a convocarla.

ii) *Falta de monitoreo y evaluación de los programas ejecutados.* Que impide detectar fortalezas y debilidades de los programas, optimizar la gestión, evaluar su impacto en las condiciones de vida de la población beneficiada, etc.

iii) *Baja articulación con los actores de la sociedad civil.* En primer término, con las propias organizaciones de jóvenes o que realizan trabajo con jóvenes. Tales insuficiencias deberán ser superadas como requisito para avanzar hacia el desarrollo de una política de juventud sustantiva, que necesita, tanto de la articulación programática, como de una concepción sustentada en la centralidad del sujeto.

Más puntualmente, cuando enfocamos las particularidades de estas políticas, observamos una configuración cuyo diseño conjuga las siguientes características:

i) *Acción sectorializada:* realizada desde las áreas tradicionales del Estado, no concebidas en una mayoría de casos, como política de juventud, sino como política del área.

ii) *Masivas:* políticas generales de deporte, educación, recreativas, sin concepción de diversidad de los sujetos. Con pretensión de generalidad, sólo llegan a ciertos sectores juveniles.

iii) *Centralista:* reconociendo la diversidad de experiencias, puede sostenerse que las políticas más representativas todavía no han asentado en la descentralización y la dimensión local.

iv) *Poco participativas:* los jóvenes han sido concebidos como objetos y no sujetos de políticas. No incluyen de la perspectiva de los jóvenes, por la misma razón en que no han sido concebidas, mayormente, como política de juventud. Y, en los casos en que sí lo han sido, la convocatoria, por lo general, ha sido escasa.

v) *Visión adultocéntrica:* como contraparte de lo anterior, la perspectiva dominante es la de los adultos, que terminan por definir el diseño, realizar la implementación y, en unos pocos casos, efectuar la evaluación.

A lo expresado, debe agregarse que las iniciativas gubernamentales en materia de políticas de juventud propiamente dichas, han sido promovidas por la vía de decretos, de modo que ninguno de los organismos existentes tiene la fuerza que le proporcionaría haber surgido de una Ley sancionada en el Parlamento, con el acuerdo de distintos sectores políticos y sociales. Si bien este hecho no ha sido materia de objeciones, tampoco se logró generar algún debate sobre la necesidad, pertinencia e incumbencias de los organismos públicos de juventud. En consecuencia, los criterios que deberían officiar de guía para la acción, han quedado librados exclusivamente a la mejor voluntad e intuición de los funcionarios designados.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

ALTIMIR, O. (1999): «Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo». En VÍCTOR TOKMAN y GUILLERMO O'DONNELL (compiladores): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós.

- BALARDINI, SERGIO (2003): «Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina». En OSCAR DÁVILA (editor): *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar: Ediciones CIDPA. También en sitio web www.cidpa.cl.
- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- DEUTSCHE BANK (1999): *Jóvenes hoy. Segundo estudio sobre la juventud en Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- (1993): *La juventud argentina. Una comparación de generaciones*. Buenos Aires: Planeta.
- DUSCHATZKY, S. (1999): *La escuela como frontera: reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires: Paidós.
- FELJOO, M. (1993): «Los gasoleros. Estrategias de los NUPO». En MINUJIN (editor): *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Losada y UNICEF.
- FELDMAN, S. (1995): «El trabajo de los adolescentes. Construyendo futuro o consolidando la postergación social». Ponencia UNICEF, CIID, CENEP. Buenos Aires.
- FILMUS D. y M. MORAGUES (2003): *¿Para qué universalizar la educación secundaria?* Buenos Aires (en prensa).
- GALLART, M. A.; M. MORENO y M. CERRUTI (1993): *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación*. Buenos Aires: CENEP.
- JACINTO, C. (1996): «Transición laboral de los jóvenes, políticas públicas y estrategias de los actores». Documento presentado en el «Segundo Congreso Nacional de Sociología del Trabajo», organizado por ASET, Buenos Aires.
- LATINOBARÓMETRO: www.latinobarometro.org.
- LÓPEZ, N. y J. C. TEDESCO (2003): «Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina». Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (versión preliminar).
- MINUJIN, A. y G. KESSLER (1995): *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- MIRANDA, A. y A. SALVIA (2001): «Transformaciones en las condiciones de vida de los jóvenes en los noventa. Estimación de determinantes a través de regresiones». *Cuadernos del CEPED* N°5. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- MONZA, A. (1998): «La crisis del empleo en la Argentina de los noventa. Las debilidades de la interpretación estándar». En D. FILMUS y A. ISUANI (compiladores): *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Norma.
- PAIVA, V. (2000): «Qualificacao, competencias e empregabilidade no mundo pos-industrial». Ponencia presentada en el «III Congreso de Sociología del Trabajo», mayo, Buenos Aires.
- SIDICARO, RICARDO y EMILIO TENTI FANFANI (compiladores) (1998): *La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación*. Buenos Aires: UNICEF y Losada.
- SVAMPA, M. (2002): «Las nuevas urbanizaciones privadas. Sociabilidad y socialización: la integración social hacia arriba». En: *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. San Miguel: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Capítulo II

**INFORME NACIONAL DE BOLIVIA.
LOS Y LAS JÓVENES EN LA BOLIVIA DE HOY:
CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD
Y HORIZONTES DE INTEGRACIÓN**

LOS Y LAS JOVENES EN LA BOLIVIA DE HOY: CONTEXTO DE LAS POLITICAS DE JUVENTUD Y HORIZONTES DE INTEGRACION

I. INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE INFORME TIENE por propósito aproximarse a la realidad de los y las jóvenes bolivianos, estableciendo una mirada diagnóstica inicial sobre las características que está asumiendo el binomio inclusión/exclusión para este grupo de la población, especialmente para los jóvenes más carenciados residentes en los centros urbanos, así como también respecto de las principales estrategias que, especialmente desde el sector público, se están implementando para su abordaje. El objetivo es proporcionar antecedentes de contexto, que en un segundo momento de la investigación, permitan arribar a una visión panorámica local, en específico de los municipios de La Paz, Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba; donde se explore y profundice sobre la situación de los y las jóvenes en esos territorios, por lo que dichas referencias pasarán a formar parte central del trabajo de campo. En todo caso, el escenario nacional y la información que de allí deriva, logran aportar a la construcción de una mirada comprensiva que proporciona pistas interesantes para su posterior profundización.

En este marco, el documento comienza entregando una idea general sobre la estructura política y desarrollo económico del país, para luego introducirse en los aspectos más específicos ligados al diagnóstico sobre la situación juvenil. De esta manera el primer punto aborda el desarrollo político institucional y marco político actual donde se enmarca la 'cuestión juvenil' en el país, para luego intentar bosquejar una caracterización del sujeto joven asociada a ciertos ámbitos relevantes; partiendo por sus características demográficas, luego por su inserción funcional por medio de la educación y el empleo, para finalizar con áreas más subjetivas como sus niveles de capital social, participación social y percepciones y relación con el mundo de lo político. La tercera parte proporciona una visión global sobre el estado de la institucionalidad en juventud, en las esferas nacional y local, así como también respecto de los principales ejes de la política pública y social. Además entrega un esbozo sobre lo que la sociedad civil a través de sus instituciones, estaría ofertando programáticamente a los y las jóvenes. Por último, y en función de los puntos precedentes, se realiza un balance preliminar sobre el estado de la exclusión social en los jóvenes del país, estableciendo algunas áreas de tensión y posibles puntos de salida a enfatizar en el marco del desarrollo de acciones integrales para abordar la temática juvenil.

II. DESARROLLO POLÍTICO INSTITUCIONAL Y MARCO POLÍTICO ACTUAL

1. Aspectos generales

Bolivia nace a la vida republicana un 6 de agosto de 1825, autodefiniéndose como una nación multiétnica y pluricultural. Su capital constitucional es Sucre y la sede de gobierno es la ciudad de La Paz. Los poderes del Estado son el poder ejecutivo, legislativo y judicial, constituyendo la base del gobierno.

En cuanto a la división administrativa y política, el país se estructura en nueve departamentos,¹⁶ 112 provincias, 325 secciones de provincias (Municipios) y 1397 cantones. Geográficamente se distinguen tres pisos ecológicos: el altiplano que cubre el 28% del territorio nacional y se ubica en el área occidental, a más de 3000 metros de altura; la zona de los valles o

16 Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando.

sub-andina situada entre el altiplano y los llanos orientales en la región central, a un promedio de 2.500 metros de altura, abarcando un 13% del mismo y; finalmente el llano que cubre el 59% del territorio y se sitúa en la zona oriental del país, extendiéndose por amplias llanuras y selvas ricas en flora y fauna.

En el ámbito económico, si bien el país ha experimentado cierto crecimiento, la desigualdad en la distribución de la riqueza es una de las más exacerbadas en América Latina. La pobreza alcanza a casi dos tercios de la población, y el ingreso del 10% correspondiente a los grupos económicamente más acomodados, es en promedio 25 veces el ingreso del 40% de la población más pobre.

2. Situación político institucional actual

Diversos sectores y grupos de opinión de la sociedad boliviana coinciden en señalar que en la actualidad el país atraviesa por una etapa en que el contexto político democrático construido con vigor a partir de la década de los 80, precisamente a partir de 1985 con la liberalización de la economía, ha ido llegando a un punto de inflexión, de crisis o al menos de significativas transformaciones de las cuales parece imposible salir sin un fortalecimiento de actores, instituciones y de una estrategia de desarrollo concertada, con metas precisas y sustentables en el tiempo. De esta manera se plantea que el sistema democrático se encuentra estabilizado, pero no consolidado, por lo que aún presenta ciertas fragilidades a considerar. Dicho panorama no puede comprenderse sin considerar los procesos históricos recientes de la institucionalidad política que cobran vigencia en la coyuntura boliviana. Una de sus principales consecuencias, al igual que singulares hitos históricos en parte importante de los países latinoamericanos, ha sido la profunda desconfianza y cuestionamiento de la población hacia los partidos políticos, con el correspondiente déficit de representatividad. La escasez de tal capital está relacionada con «factores histórico-estructurales, así como con la naturaleza de la cultura política del país y el tipo y calidad de representación que se implantó en Bolivia desde la Revolución Nacional del año 1952» (PNUD, 2002), situación que convocó no sólo a un grupo revolucionario encabezado por el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), sino que finalmente generó una movilización popular en post del dismantelamiento del orden imperante: la tradicional oligarquía boliviana. De esta manera se derrocó a la junta militar presidida por el general Hugo Ballivián y asumió como presidente el economista Víctor Paz Estenssoro, jefe del MNR, quien se mantendría en el poder hasta 1964, fecha en que fue derrocado por un golpe de Estado. Uno de los rasgos centrales y aparentemente modernizantes de esta revolución, fue la pretensión de implementar el denominado «modelo mestizo homogéneo». Éste pretendía crear abiertamente ciudadanos jurídicamente iguales, asumiendo con ello especialmente la igualdad jurídica de indígenas y mujeres, sectores invisibilizados por tanto tiempo, y a la vez producir ciudadanos culturalmente uniformes: «bolivianos por antonomasia, preocupados exclusivamente por la construcción de una nación socialmente justa y económicamente adelantada» (Mansilla, 1998). Este intento fue concebido como la alternativa razonable a dos fuertes *purismos* étnico-culturales que prevalecieron en Bolivia hasta la Revolución Nacional: por un lado, la tendencia a construir una nación racialmente blanca, mediante la inmigración masiva de europeos y la aniquilación paulatina de los indios y, por otro, la homogeneización forzada en función de la mayoría india, lo que incluía la expulsión de todas las etnias no originarias del territorio. Ambas «soluciones» hubieran implicado la aniquilación total del otro y la afirmación de lo propio por los medios más inhumanos. Si bien en la praxis el modelo no pudo ser desarrollado —la homogeneización cultural— lo cierto es que el mestizaje y la coexistencia de diversas etnias ha tenido lugar hasta

estos días; no libre de dificultades, pero configurando un particular mosaico social, impronta nacional.

A partir de este momento se realizaron importantes transformaciones, como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal, la reforma educativa y la reforma del sistema de seguridad social. Pese a este propósito de lograr justicia e igualdad, las relaciones entre Estado y sociedad fueron tomando un cariz que dificultaría precisamente tal objetivo. La predominancia de la lógica corporativista resultaría central, y aún no lo es, para entender la accidentada e insuficiente capacidad de los partidos políticos contemporáneos para establecer lazos de intermediación con el electorado. «La representación corporativista parte de la lógica cooptativa del grupo funcional (trabajadores, campesinos, empresarios, etc.) y descarta el vínculo individual o personal con una estructura mediadora como la de los partidos políticos. Siguiendo a Vila de Prado, estas organizaciones se caracterizan por ser:

«no competitivas, jerárquicamente ordenadas, sectorialmente separadas, [...] ejercen monopolios de representación y [...] aceptan de *jure* o de *facto*, limitaciones impuestas o negociadas por el gobierno sobre el tipo de dirigentes que pueden elegir y sobre la gama e intensidad de las demandas que rutinariamente hacen al Estado» (Vila de Prado, 2001).

Por otro lado, su funcionamiento requiere de liderazgos y funcionarios especializados, los que con el tiempo desarrollan intereses personales que están ligados a la supervivencia de dichas entidades. En este escenario, la legitimización del sistema de partidos políticos y del parlamento, en el marco político democrático actual, ha sido una empresa bastante dificultosa. Ello producto de la tensión interminable entre este tipo de visión política-institucional y la tradicional, la que plantea una lógica funcional corporativista. Este conflicto histórico explica en parte el dilema de los partidos políticos en Bolivia de estos tiempos y las características que adopta su quehacer, el que se halla ante la disyuntiva de seguir operando en la dinámica de identificación con intereses particulares y la captación de recursos estatales, especialmente en la forma de empleos para la clase gobernante o bien, y definitivamente, establecer e implementar programas de gobierno tendientes a satisfacer las demandas de la sociedad boliviana. Un balance general sobre su funcionamiento, indica que a pesar de lo complejo que ha sido generar modificaciones estructurales en las condiciones de vida de la población, el sistema de partidos políticos y concretamente la fórmula de los consensos interpartidarios —la llamada «democracia pactada»— ha sido la base de la gobernabilidad desde hace casi dos décadas, lo que se evalúa positivamente.

Sin embargo, en un escenario más actual, las últimas elecciones del 20 de junio de 2002, en la que resultó electo el que otrora fuera Presidente de la República en el período 1993-1997, Gonzalo Sánchez de Lozada, fueron para algunos analistas el presagio del fin del sistema de partidos políticos, de la ‘democracia pactada’ y de una inminente situación de ingobernabilidad. Dado el trasfondo de la grave crisis social y política del año 2000 con el presidente Hugo Banzer a la cabeza, y del relativo desencanto de la población con la política, se pensaba que la crisis de credibilidad de los partidos tocaría fondo produciendo impactos disruptivos sobre la representación política y la capacidad de los partidos predominantes para sobrevivir. Si bien en la práctica la situación parece no ser como se pronosticaba, las últimas movilizaciones reivindicativas, promovidas por la emergencia política de movimientos indígenas como el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indio Pachacuti (MIP), además del ascenso significativo de la Nueva Fuerza Republicana (NFR), hacen pensar con cierto sustento, que por lo menos se está en presencia de una metamorfosis del escenario político predominante desde 1985, en que el tripode de partidos: Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de

Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) fueron el eje de los gobiernos bolivianos. De hecho hoy el ADN está viviendo una estrepitosa caída que lo convierte en partido marginal en la coyuntura del país, así como también se está siendo testigo de la integración del NFR a la coalición oficialista conformada por el MNR y el MIR como sus partidos más relevantes con fuerza parlamentaria y capacidad de generar alianzas.

Por otro lado, y desde una ubicación alternativa/al margen de los partidos políticos y reaccionaria al bloque oficialista, los movimientos indígenas previamente señalados —MAS¹⁷ (encabezado por Evo Morales) y MIP (encabezado por Felipe Quispe)— han llegado a configurar una nueva y potente fuerza política con importante representación parlamentaria, lo que obviamente delinea un escenario distinto y complejo, dado especialmente por su postura de rechazo a la democracia representativa y al modelo de economía de mercado impulsada desde el gobierno. Pero no se trata de una postura que, como los movimientos de los años 60 y 70, promueva la disolución del Estado y la lucha de clases, sino mayor participación en el sistema democrático, pero a partir del reconocimiento y legitimación de las tradiciones, de los poderes fácticos que operan en las comunidades y de sus propias autoridades. Por otra parte, el planteamiento de este sector deviene de los movimientos sociales y no del sindicato obrero, lo que lo alejaría de la lógica corporativista, convocando por ello a más segmentos de la sociedad, incluso a las zonas urbanas.

En este marco de dificultades, pero aún en virtud de un escenario que al menos desde las urnas apuesta por la democracia representativa y la liberalización del mercado como opción y gestión de gobierno, lo cierto es que en forma paralela se han generado significativos avances en el plano institucional. Éstos aún son de impactos moderados en el horizonte de la modernización del Estado y democratización de su funcionamiento, sin embargo han tenido lugar en planos tan vitales como el sistema de partidos políticos, el poder legislativo y el poder judicial.

En los años 90, Bolivia fue uno de los países pioneros en las reformas político-institucionales en América Latina. Dentro de ellas se encuentra la Reforma Constitucional de 1994, el profundo proceso de descentralización por medio de la Ley de Participación Popular promulgada ese mismo año, y cuyo objetivo central ha sido la descentralización a nivel del municipio y la transformación de la relación Estado-sociedad. Esto último al crear dispositivos de redistribución de los recursos de la coparticipación comunitaria y de articulación de demandas y vías de representación de la comunidad organizada. Esta ley también apunta a extender la jurisdicción municipal al entorno rural que la circunda, población hasta entonces excluida de la representación local.

Durante la última década también se implementaron varias reformas sociales, siendo una de las más significativas la Reforma Educativa, que a corto y mediano plazo se ha planteado con énfasis mejorar el acceso, calidad y pertinencia de la educación primaria, con un enfoque bilingüe e intercultural. Otro ámbito que está siendo atendido con prioridad es el de la justicia, donde es posible apreciar algunas transformaciones. En una evaluación preliminar podría decirse que el proceso de reforma ha sido notorio en al menos cuatro dimensiones: la independencia de este poder, la accesibilidad del ciudadano al sistema de justicia, el nivel de eficiencia del sistema y el grado en que los mecanismos de resolución de conflictos fueron mejorados. No obstante, también se sobreentiende que dicho proceso es aún incipiente y que los obstáculos todavía persisten.

17 Instrumento político creado por las confederaciones campesinas del Chapare y de todo el trópico de Cochabamba, zona central del país, lugar de importantes conflictos debido a que allí se siembra la hoja de coca, única salida encontrada por los trabajadores mineros, que en su mayoría fueron despedidos producto del cambio de una economía mixta de corte estatista a una de tipo neoliberal a partir de 1985.

Por otro lado, cabe mencionar que la instauración de la estrategia de Diálogo Nacional desde 1997 se ha impuesto como un instrumento de viabilización de la participación social por medio de cual se busca definir los lineamientos de política pública nacional a través de un ejercicio deliberativo en que los convocados son el Estado, sociedad civil y el sistema político, elemento a considerar por su incidencia en la institucionalización de la participación de la población en las decisiones que afectan su vida y en el control del manejo de los recursos públicos. Finalmente en la actualidad el gobierno, está trabajando, entre otras iniciativas, en la continuación y profundización de la reforma aduanera, la reforma educativa, programas de vivienda y servicios básicos, y la creación de un seguro básico de salud.

III. LA JUVENTUD BOLIVIANA A TIEMPOS ACTUALES

1. Características demográficas

Según el último Censo de Población y Vivienda (INE, 2002b), Bolivia cuenta con un total de 8.274.325 habitantes, de los cuales 4.123.850 (49.8%) son hombres y 4.150.475 (50.2%) mujeres. En cuanto a la población juvenil, las fuentes estadísticas oficiales no cuentan con una definición etárea precisa para designar este período,¹⁸ sin embargo para nuestros efectos se considerará a aquellas entre 15 y 29 años, por haberse extendido el período tradicionalmente considerado hasta los 24 años, ello como tendencia mundial y en virtud de la demora en el logro de la plena autonomía en ciertos grupos. En este contexto, del total de la población boliviana, un 66.1% corresponde a personas de entre 0 y 29 años. Según esta fuente (INE, 2002b) aquellas de 15 a 29 años representan un 27.4%. Por tramo etéreo, las de 15 a 19 años corresponden al 10.6%, las de 20 a 24 años al 9.4% y las personas de 25 a 29 años, al 7.4%. Por otra parte, un promedio del 69.4% de esta población vive en zonas urbanas y un 30.6% en áreas rurales.

Desagregando por sexo, se aprecia una leve diferencia, existirían más mujeres jóvenes (71.2%) que hombres jóvenes (67.4%) residiendo en los centros urbanos. Dicha diferencia tendría lugar en los tres tramos de edad especificados. Sumando la variable económica, específicamente el indicador nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el Censo 2001 indica que del total de la población, un 58.6% es pobre,¹⁹ y la población no pobre representaría el 41.4%. En este contexto, un 52% de las personas de entre 10 y 19 años presentaría la condición de pobreza, un 27% pobreza moderada y un 25% la condición de indigente. En el rango de 20 a 29 años, un 23% de la población se encontraría viviendo en situación de pobreza, un 13% en condición de pobreza moderada y un 10% en condición de indigencia, por otro lado un 18% se ubicaría en la categoría no pobre pero cercana al umbral de la misma.

En términos territoriales, si se comparan los censos de 1976, 1992 y 2001 se puede observar que especialmente en el período que une a los dos primeros, existe un importante flujo migratorio desde el campo a la ciudad, aspecto visible en todos los rangos de edad, aunque más sustantivo en jóvenes de 15 a 19 y 20 a 24 años de edad. El detalle se presenta en el siguiente cuadro.

18 En general se distingue entre adolescentes, que serían aquellas personas entre los 13 y 18 años (otros señalan de 15 a 18 años) y jóvenes, aquellas personas entre 19 y 24 (otros extienden el período hasta los 25 y 26 años, inclusive).

19 Se trata de habitantes residentes en viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, carecen o presentan inadecuación de servicios de agua y saneamiento, utilizan combustibles inadecuados, exhiben bajos niveles de escolaridad y/o manifiestan inadecuada atención en salud (INE, 2002c).

Cuadro 1
Población juvenil urbana por censo y grupo de edad

Grupo de edad	Censo 1976			Censo 1992			Censo 2001		
	Población total	Población urbana	% urbana	Población total	Población urbana	% urbana	Población total	Población urbana	% urbana
15-19	496.413	244.517	49.3	664.034	423.268	63.7	873.251	592.994	67.9
20-24	407.778	199.705	49.0	549.902	355.925	64.7	780.471	554.333	71.0
25-29	343.071	153.831	44.8	469.664	296.272	63.1	611.381	422.967	69.2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos comentados del Censo 2001.

Esta tendencia se ha mantenido constante y hoy con certeza se puede hablar de un proceso de «desruralización» creciente de los y las jóvenes bolivianos, situación que se inscribe en el contexto global de urbanización que está viviendo el país, pero donde este grupo exhibe los más altos niveles de migración.

En cuanto al estado civil de la población joven boliviana, considerada según el INE como aquella de entre 15 y 25 años (15 a 18 adolescentes y 19 a 25 jóvenes propiamente tal), la situación global indica que en ambos tramos la población se distribuye casi por completo en las categorías soltero/a, casado/a y conviviente. Respecto al rango de 15 a 18 años, es el que presenta en mayor medida la condición de soltero/a (93.8%). Por otro lado, es importante relevar que prácticamente un 40% de los y las jóvenes de 19 a 25 años vive en pareja y que en este contexto la opción por la convivencia alcanza niveles superiores a la condición de casado/a.

Cuadro 2
Población juvenil por estado civil y grupo de edad

Grupo de edad	Soltero/a	Casado/a	Conviviente	Otros (separados, divorciados, viudos, sin especificar)
15-18	93.8	1.7	4.3	0.2
19-25	61.1	17.2	20.6	1.1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Censo 2001.

Otro dato importante es que para ambos grupos de edad, son las mujeres las que exhiben en mayor proporción que los hombres, la condición de casadas y convivientes.

Cuadro 3
Población juvenil casada y conviviente según grupo de edad y sexo (en porcentaje)

Grupo de edad	Casado/a		Conviviente	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
15-18	0.42	1.23	0.78	3.56
19-25	6.23	10.9	8.63	12.01

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Censo 2001.

Una de las características más importantes desde el punto de vista poblacional en Bolivia es su diversidad étnica y lingüística. Más del 60% de su población es de origen indígena. Treinta y seis pueblos indígenas habitan en su territorio. En el caso de los jóvenes si bien el castellano es

el idioma que más se habla, de hecho un 68.1% de jóvenes entre 13 y 18 años y un 64.1% de 19 a 25 años así lo indica; un significativo 31% declara hablar alguna lengua nativa como el quechua, aymara, guaraní u otra nativa. Analizando por sexo, no se observan diferencias importantes.

Cuadro 4
Población juvenil por idioma o lengua que habla, según grupo de edad
(en porcentaje)

Grupo de edad	Quechua	Aymara	Guaraní	Otro nativo	Español	Otra (extranjero, no habla)
15-18	17.7	10.7	0.6	0.4	68.1	2.5
19-25	18.7	13.1	0.4	0.3	64.1	3.4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Censo 2001.

En este mismo plano, un 6.1% de jóvenes de entre 13 y 18 años y un 5.6% de 19 a 25 años, señalan hablar sólo un lenguaje nativo. Además, del total de la población juvenil, una cifra en torno al 60% se autoidentifica como perteneciente a una etnia, especialmente quechua y aymara, no apreciándose diferencias entre ambos sexos.

Cuadro 5
Población juvenil por autoidentificación con pueblos originarios/indígenas y grupo de edad

Grupo de edad	Quechua	Aymara	Guaraní	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Total nativos	Ninguno
15-18	27.5	21.9	1.4	2.3	0.8	1.5	55.4	44.6
19-25	28.4	23.8	1.6	2.4	0.9	1.5	58.6	41.4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Censo 2001.

La fecundidad adolescente alcanza un promedio nacional de 14%; y de 52% para aquellas adolescentes sin instrucción (en CRLP y DEMUS, 2002). Con referencia al conocimiento de métodos anticonceptivos, un 92% de las mujeres de entre 15 y 19 años afirma conocer alguno, sin embargo sólo un 30.7% de las adolescentes que tiene pareja, usa algún método. En cambio, de las adolescentes que no están unidas, pero tienen una vida sexual activa, un 63.5% usa algún método de planificación familiar (INE, 2002a). Por otra parte, uno de los problemas del sistema de salud boliviano es que no subvenciona la distribución de métodos anticonceptivos, lo que deja desprovista de protección a una cantidad importante de la población que presenta una demanda no satisfecha de planificación familiar muy alta, como es el caso de las jóvenes más pobres (INE, 2000a).

Los últimos datos censales (2001) no proporcionan antecedentes más actualizados sobre esta realidad y específicamente sobre la tasa de embarazos en este sector de la población, sólo se accede a la información parcial, a partir del total de partos declarados por las mujeres en edad fértil. Es así, que un 2%, y un 15.6% de las mujeres de 15 a 18 años y de 19 a 25 años, respectivamente, señalan a la fecha de ser aplicado el instrumento, ser madres. En cuanto a la atención recibida en el último parto, más del 60% habría sido atendida en algún establecimiento de salud, no obstante más de un 30% en su domicilio o en otro lugar. A nivel departamental y en una apreciación genérica, en las áreas urbanas de los nueve departamentos, la mayoría de los partos fueron atendidos en centros de salud, en tanto que en las zonas rurales en domicilios.

Cuadro 6
Población joven femenina por lugar de atención del último parto

Grupo de edad	Establecimiento de salud	Domicilio	En otro lugar	Sin especificar
15-18	60.2	28.9	2.2	8.7
19-25	63.7	30.6	2.0	3.7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Censo 2001.

Estos antecedentes generales permiten establecer que la mayor parte de la población del país es joven y que la creciente urbanización de la población se encuentran estrechamente relacionados a la migración de los jóvenes rurales a la ciudad, aspecto que entre otros elementos incidiría, como se verá más adelante, en la propia dinámica que asume el mercado laboral en ésta última.

2. Inserción funcional e integración social: educación y trabajo

En el contexto demográfico de país y específicamente en el escenario urbano, la población juvenil ocupa un lugar central, tanto por su peso numérico como por los crecientes procesos migratorios hacia la ciudad, tal como se indica en el primer punto de este acápite. De esta manera, el acceso y calidad en educación y las características que asume la inserción laboral constituyen aspectos claves en el marco de la integración social, ya que son los medios que posibilitan los procesos de inclusión estructurales más gravitantes en la experiencia vital de estos actores. Una revisión de la situación educativa y laboral de dichos sujetos permitirá por tanto, visibilizar aquellos núcleos de avance en términos de integración social, así como también las desigualdades o núcleos de exclusión que requieren ser atendidos.

En el ámbito educativo, la baja calidad de la educación boliviana y la ineficiencia del sistema educativo generaron en 1994, la promulgación de la Ley 1565 que marcó el proceso de reforma actualmente vigente. Entre los problemas que esta reforma se planteó como objetivos, y los que especialmente hoy adquieren relevancia, se encontraban la insuficiente e inadecuada cobertura para la educación primaria y secundaria, el abandono escolar y la repetición. A la fecha, diversas fuentes estadísticas evidencian los avances y estancamientos en esta materia.

Según datos proporcionados por la CEPAL (2002), el promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años de edad, según sexo y residencia en zonas urbanas, es de 10.3 años en los hombres y 9.9 años en las mujeres. Complementando estos antecedentes, otras fuentes (INE, 2002a) indican que el promedio de años de estudio para toda la población boliviana de entre 20 y 29 años de edad es de 9.53 años, y desagregando por sexo, de 10.09 años para los hombres y 9.04 para las mujeres. Incluyendo la variable nivel socioeconómico, si bien no existe información sistematizada sobre el comportamiento de ésta en la población juvenil, datos proporcionados por el Ministerio de Educación (MINEDU, S/F) señalan que una persona de 20 años, de ingresos altos, tiene en promedio seis años más de escolaridad que una persona del quintil inferior, por lo que los promedios nacionales estarían invisibilizando la situación de desigualdad entre los distintos segmentos socioeconómicos.

Otro dato general relevante es el puntaje promedio que obtiene los jóvenes estudiantes en la prueba de aptitud académica, específicamente en las áreas de lenguaje y matemáticas. De un puntaje expresado en una escala que va de 1 a 100 puntos, obtienen alrededor de 50 en el primero y sólo de 42 en matemáticas (INE, 2002a).

En el plano específico de la enseñanza secundaria se puede señalar que la cobertura en este nivel sigue constituyendo un déficit importante, a pesar de los importantes avances realizados en esta materia en las últimas décadas. El comportamiento de las tasas bruta y neta ha sido creciente. La tasa bruta de matrícula (TBM) ha experimentado variaciones que van desde un 42.6% en 1990 hasta 45.3% en 1995, para llegar a 64.5% en el año 2000. La tasa de matrícula neta (TNM) se incrementó desde 44.4% en 1998 a 51.1% en el año 2001. Al mismo tiempo la cobertura educativa de las mujeres ha progresado en mayor medida que la de los hombres, contribuyendo a estrechar la brecha entre ambos géneros (MINEDU, s/F). Pese a estos avances cabe hacer notar que según un estudio de la UNESCO, Bolivia junto a Nicaragua son los únicos países de la región que aún no han declarado obligatorio —al menos— el primer ciclo de la enseñanza secundaria (Tedesco y López, 2002).

Cuadro 7
Matrícula en educación secundaria (periodo 2000-2001)

Tasa bruta de matrícula(año 2000)	64.5%
Tasa neta de matrícula (año 2001)	51.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Censo 2001.

Otro indicador diagnóstico de la situación en el nivel de enseñanza secundaria, es la tasa de promoción de los alumnos/as que asisten a ésta, que en general corresponde a un promedio de 81.55% y distinguiendo entre hombres y mujeres, un 79.32% para los primeros y una cifra levemente superior de 84.07% para las mujeres (INE, 2002a).

En cuanto a la tasa de asistencia escolar (MINEDU, s/F), se observan diferencias importantes entre jóvenes de familias de altos ingresos y familias pertenecientes a los quintiles inferiores, diferencias que se van generando alrededor de los 11 años aproximadamente. A los 15 años los jóvenes de menores ingresos, sólo asisten a la escuela en alrededor de un 36%, en comparación con el 90% de los jóvenes de más altos recursos socioeconómicos. Un patrón semejante se aprecia al analizar la tasa de asistencia entre jóvenes provenientes de diferentes grupos étnicos. Conforme se llega al período juvenil, alrededor de los 14-15 años, las brechas entre indígenas y no indígenas se va profundizando. A los 15 años, la brecha alcanza su máximo valor. La tasa de los jóvenes quechuas es de alrededor de 50%, la de los jóvenes aymaras es de 60% y la de los jóvenes no indígenas se ubica cerca del 90%. De manera similar, el área urbana presenta tasas de asistencia superiores a las del sector rural prácticamente en cualquier edad de análisis. Esta brecha evidencia la alta concentración de grupos originarios y/o de familias de bajos ingresos en los sectores rurales. La brecha estimada es de más de 30 puntos porcentuales (90% para los jóvenes de 15 años urbanos, contra un aproximadamente 55% de jóvenes de 15 años rurales). Este último dato adquiere especial relevancia si consideramos que estas diferencias se irán acumulando y dando rostro a las dinámicas que luego asumirán los procesos de inserción laboral de la población juvenil en los centros urbanos. Ello, puesto que hay que enfatizar que los importantes flujos migratorios de jóvenes rurales hacia la ciudad irán configurando un perfil de población juvenil menos calificada que demanda empleo.

Sumando otra arista de análisis, un problema importante de la educación en Bolivia, es la existencia de extraedad en los alumnos inscritos, tanto en la educación inicial como secundaria. Ésta es definida como el porcentaje de alumnos que cursan un determinado curso con edades cronológicas que son mayores a las que corresponderían a ese grado y se debería principalmente a la inscripción tardía en la educación primaria o a la suspensión temporal por razones

económicas. El retraso escolar se incrementa conforme se avanza en los sucesivos niveles, no observándose diferencias significativas cuando se compara los sexos, pero sí entre zonas urbanas y rurales a favor de las primeras.

Por otra parte, la tasa de abandono escolar en ambos niveles ha disminuido. Según antecedentes del INE, desde 1997 este problema bajó de 10.1% a 6.4% (6.7% en el sector público y 4% en el sector privado). La tasa de reprobación también descendió: de 7% en 1997 a 4.1% el 2001. Mientras que el bachillerato o culminación de estudios en secundaria subió de 82.8% en 1997 a 89.5% en los cuatro años siguientes (*La Razón*, 2003).

Cerrando el diagnóstico en este aspecto, otro antecedente relevante es el nivel de instrucción más alto alcanzado, el que en términos generales para la población de 19 a 25 años, se concentra en la educación primaria (34.72%) y secundaria (39.54%), lo que estaría refrendando la percepción que la formación de capital humano, a partir de la dotación de capital educativo, sigue constituyendo un ámbito deficitario de la política pública que se ha venido implementando. Más aún, que al menos en la educación secundaria si bien se ha estrechando la brecha entre hombres y mujeres, éstas todavía muestran tasas de culminación de estudios inferiores a la de los hombres.

Cuadro 8
Población de 19 a 25 años de edad, por nivel de instrucción más alto alcanzado, según sexo (en porcentaje)

Nivel de instrucción	Total	Hombre	Mujer
Ningún nivel de instrucción	3.05	29.54	70.45
Educación primaria	34.72	44.06	55.93
Educación secundaria	39.54	54.94	45.05
Educación superior	17.96	50.31	49.68
Otros	4.32	----	----
Sin especificar	0.39	----	----

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Censo 2001.

Respecto a calidad educativa y específicamente en el nivel de enseñanza secundaria, no existen muchos indicadores, sin embargo, algunos datos generales señalan que entre otros aspectos, los bajos niveles de profesionalización docente constituyen un factor decisivo. En el caso de las zonas urbanas un porcentaje importante son docentes normalistas (71%) y aproximadamente un 18% se consideran sin categoría, es decir, no cuentan con título. En las zonas rurales, en general los docentes son menos cualificados, por lo que junto a otros factores como las limitaciones de la infraestructura educativa básica, incidirán en los bajos niveles de calidad. Adicionalmente la instrucción en las escuelas normales rurales es relativamente diferente a las urbanas, pues se tiende a colocar mayor énfasis en el tema agropecuario. «Así la enseñanza rural tiene ventajas comparativas cuando el hábitat es el adecuado; no obstante se convierte en una desventaja cuando el individuo se encuentra trabajando en el área urbana, ya que en este caso su coste de oportunidad del aprendizaje es mucho mayor que su beneficio» (Andersen y Muriel, 2001:23). En este escenario la población juvenil indígena recibe, en términos generales, una calidad más baja en la enseñanza, lo que una vez producida la frecuente migración hacia la ciudad, incidirá como factor de desigualdad frente a los jóvenes no originarios.

En esta misma línea de análisis, existiría consenso en cuanto a considerar a la educación pública como en general de baja calidad, aspecto que se transforma en una importante condicionante de exclusión para los y las jóvenes, puesto que la mayoría accede a este tipo de

oferta educativa. Ello porque de la población escolar total, gran parte asiste a establecimientos públicos. De la población escolar urbana de 6 a 19 años, el 82.48% pertenece al sistema público, mientras que el 17.32% al sistema privado. En el área rural el 97.31% de los jóvenes asiste a establecimientos públicos y sólo el 2.69% a centros privados

En todo este contexto los atisbos reformistas en la educación secundaria han redundado en la implementación de ciertas acciones, como el desarrollo a partir de 1999, de un conjunto de iniciativas destinadas a recoger insumos para definir con pertinencia el proceso de transformación, entre ellos investigaciones y diagnósticos del estado de situación de este nivel educativo. Éstos muestran la obsolescencia de los planes y programas de estudio en función de las demandas actuales de la sociedad y también la escasa relevancia asignada a la diversidad étnica, cultural y lingüística como recurso de aprendizaje. Al mismo tiempo en el ámbito de la gestión escolar, las formas de organización y desarrollo curricular evidencian una gran precariedad respecto de satisfacer los requerimientos de formación y en cuanto a alcanzar niveles de logro académico mínimamente satisfactorios.

Dentro de los factores que inciden negativamente en el acceso a la educación secundaria se encuentran la precariedad material en la que viven muchos jóvenes, situación que los obliga a insertarse en el mundo laboral a temprana edad. Por otro lado, la baja calidad de la educación que se imparte en el nivel secundario constituye otro elemento que propicia el abandono y definitivamente el no acceso a dicho nivel. Los estudiantes no encuentran en éste un espacio de aprendizajes que les permitan incorporarse satisfactoriamente al mundo del trabajo o a la educación superior de manera óptima.

Respecto de la educación universitaria, ésta en general acoge a la población de más altos ingresos, quedando excluidos la de los quintiles inferiores y el sector rural. A esta situación que de hecho genera desigualdad, también es posible sumar la que se produce dentro del mismo sistema, dado que según el propio diagnóstico que realiza el Ministerio de Educación Boliviano (MINEDU, S/F), éste no estaría ofreciendo alternativas suficientes en número y en calidad de formación para quienes ingresan a este nivel, lo que se traduce en el desempleo o inserción laboral insatisfactoria para los estudiantes graduados. Esta baja eficiencia del sistema se produce principalmente por la escasa correspondencia entre oferta académica y demandas del mundo productivo.

Un balance general de la situación educativa de los y las jóvenes bolivianos nos indica entonces que se han generado importantes avances en materia de cobertura y se están dando pasos en la reformulación del currículum para la enseñanza secundaria. La situación de la educación universitaria es más incierta. Como telón de fondo queda claro que el país ha colocado el énfasis —en el corto y mediano plazo— en la educación primaria y en la superación del analfabetismo funcional y absoluto, una realidad todavía predominante, especialmente en la población adulta. De esta manera, la educación secundaria y superior han quedado un tanto desplazadas de las actuales prioridades de la reforma educativa, no así en las metas de más largo aliento.

Siguiendo la trayectoria entre educación y empleo, una primera referencia a éste último es que especialmente desde la década pasada, el mercado laboral asume un carácter distinto al concentrarse en el sector informal, manifestándose en más de un tercio, en diversas formas de subempleo y reflejando cada vez más un rostro juvenil y femenino. Las bajas tasas de desempleo abierto en este grupo de la población encubren esta realidad.

Cuadro 9
Tasa de desempleo abierto juvenil

Hombres		Mujeres	
15 a 24	25 a 34	15 a 24	25 a 34
11.4	5.4	17.3	8.0

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes de la CEPAL (2002).

Es así que tener un empleo estable, protegido y adecuadamente remunerado es hoy día una experiencia bastante lejana para un porcentaje importante de jóvenes y mujeres bolivianos. De hecho, para el año 2000, el subempleo se presentaba en un 35% de la población ocupada (CEDLA, 2000). Un proceso que ejerce influencia vital es el fuerte flujo migratorio campo ciudad que ha generado un crecimiento explosivo de la fuerza laboral urbana, especialmente en el eje La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que en el caso de los jóvenes de entre 19 y 24 años (26% del total) es más significativo. Ello unido a la singular crisis económica que vive el país y a las propias características de la oferta laboral en las urbes, configura un escenario promotor de situaciones de exclusión. Por otro lado, si bien se estaría ante la presencia de una tendencia incremental de mejoramiento en los niveles educativos de la población, ésta no se estaría traduciendo en mejoras salariales y consecuentemente de las condiciones de vida.

Por otro lado también se ha observado que una parte importante de la mano de obra empleada en manufacturas de todo tipo, sobre todo en confección y joyería, es joven y principalmente femenina. Para este grupo de jóvenes, el problema es que acceden a empleos en ámbitos en los que no existe o impide la sindicalización y, en consecuencia, el acceso a otros beneficios sociales y a la ciudadanía más amplia, en tanto constituyen derechos a la organización y a la seguridad social. Para los y las jóvenes de escasos recursos y baja escolaridad, principalmente aquellos provenientes de sectores rurales y por tanto indígenas, la situación es aún más compleja; ninguna salida, ni la dependiente ni la del autoempleo, son posibilidades reales para una inserción laboral efectiva. En la medida que no tienen propiedad ni capital financiero alguno, no son objeto de crédito para emprender iniciativas productivas individuales o en asociación. De esta manera «en situación de pobreza familiar, el carácter temporal, quebrado y discontinuo del empleo condiciona una larga exclusión o inclusión subordinada de los jóvenes en el trabajo» (NNUU/DFID, 2002:28).

En la trayectoria educación trabajo se presentan varias situaciones. Para un número significativo de jóvenes es necesario abandonar, al menos transitoriamente los estudios, ello para trabajar. Se trata de jóvenes en el tramo etáreo de 13 a 18 años los que más dejan estudios por trabajo. Muchos jóvenes se casan o forman pareja y familia, retrasando aún más su reinserción académica, especialmente las mujeres. En este marco, las condiciones de pobreza y baja escolaridad producen una mano de obra con baja calificación que por tanto encontrará mayores dificultades para acceder a empleos, y si es que lo hace, éstos en general son de subordinación y mal remunerados.

En cuanto al valor o peso relativo que se está asignando al trabajo de los jóvenes, los datos más actuales indican que el nivel salarial de muchos de éstos fluctúa entre los 100 y 200 bolivianos mensuales (13 y 26 dólares, respectivamente),²⁰ en jornadas de trabajo de ocho a diez horas, lo cual les imposibilita continuar sus estudios y/o el logro pleno de la autonomía (aquella

²⁰ Inferior al sueldo mínimo nacional que es de aproximadamente 420 bolivianos mensuales (unos 55 dólares). *Le Monde Diplomatique*, edición chilena, marzo 2003, p.8.

que incluye vivienda, posibilidades de retomar y/o continuar estudios y acceso a servicios de salud), dando origen a nuevas formas de exclusión. Buena parte de los jóvenes más carenciados solteros y casados deben seguir viviendo con los padres u otros familiares y colaborar con la manutención de todo el grupo.

3. Capital social y ciudadanía: asociatividad, política, confianza en las instituciones públicas, expectativas y visión de futuro

Si a grandes rasgos la noción de ciudadanía se vincula a la concreción de los principios democráticos de la libertad y la igualdad, intuitivamente cualquier situación de desigualdad es rechazada, considerándose un mal social. Este aspecto ligado de manera importante con la provisión de condiciones estructurales básicas, constituye un aspecto aún no resuelto en la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en el caso boliviano. De esta manera los procesos de exclusión, al acumularse y configurarse en el reverso de la integración, obstaculizan (ciudadanía incompleta o parcial) o bien impiden abiertamente la construcción de la ciudadanía (desciudadanización) y la aplicación de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales. Este es por tanto, el contexto en que se desenvuelve la ciudadanía de los y las jóvenes bolivianos.

En el ámbito político, el hito que denota el estatus de ciudadano es la edad en torno a la que se establece la integración o ciudadanía política, esto es a los 18 años. Sin embargo, se trata de un criterio fundamentalmente electoral, pues determina el derecho a voto, pero no a ser elegido/a. De acuerdo al mismo diagnóstico que sustenta la estrategia boliviana de reducción de la pobreza y la problemática de la exclusión social, «en general se desconfía de las capacidades y de la responsabilidad de los jóvenes para deliberar y hacerse cargo de las instancias públicas. La juventud es concebida como sujeto pasivo de formación y dirección; ni se le consulta, ni se lo integra» (NNUU/DFID, 2002:13). En esta perspectiva, la participación política real de los y las jóvenes se ve tensionada por esta imagen de inmadurez y falta de experiencia que proviene del mundo adulto y su propia visión que tendería a ser más optimista y confiada en sus recursos y potencialidades para incidir en esta materia.

En cuanto a las prácticas, valores y tendencias de los jóvenes bolivianos sobre la política, un primer elemento a relevar es que ésta se enmarca en el actual escenario democrático y de orientación neoliberal de la economía, que si bien se ha instalado desde hace ya dos décadas, no ha estado exento —de hecho el momento actual así lo indica— de importantes dificultades que inclusive han puesto en cuestionamiento las perspectivas y adscripciones sobre el propio sistema y el rol que juegan sus instituciones. Es éste el marco donde se construye el imaginario colectivo juvenil de lo político.

Si bien en el país no existen estudios o sondeos de opinión y percepciones de corte nacional en materia de juventud, al menos con información relativamente actualizada y accesible, algunas investigaciones sobre realidades más acotadas permiten acercarse a la situación de estos actores, especialmente en temas más subjetivos. Es así, que algunos datos de interés permiten señalar que en general los jóvenes sentirían desconfianza hacia las instituciones, principalmente la policía y los partidos políticos. Respecto de éstos últimos, según un estudio realizado por Torrez et al. (2002), los jóvenes otorgan una baja calificación que en una escala de 1 a 7, donde 1 es pésimo y 7 excelente, llega al 1.69 en el estrato socioeconómico alto, 1.90 en el medio y 1.85 en el más carenciado. Esta percepción juvenil hace evidente que las estructuras partidarias para una proporción importante de estos sujetos, no constituirían un referente importante de ciudadanía.

Por otra parte, estos actores tenderían a adherir a la democracia desde el punto de vista aspiracional o de sus expectativas, sin embargo, al evaluar su funcionamiento tienden a ser

bastante críticos, ello por la experiencia de exclusión que vive una gran proporción de jóvenes bolivianos, especialmente los más pobres, los indígenas, y las mujeres jóvenes. Producto de esto, las percepciones o el discurso democrático que aparece como ideal, muchas veces contrasta con las manifestaciones de descontento y reivindicativas, así como con las actitudes antisistémicas o de fuerte rechazo a los partidos políticos y clases dirigentes. En este sentido la juventud más carenciada exhibiría niveles de descontento y rechazo superior a los presentados por los jóvenes de los estratos más acomodados, en cuanto al sistema democrático imperante. Ello se explicaría, como se ha indicado, por la asincronía entre el concepto de democracia como ideal de convivencia social y la evaluación sobre su funcionamiento, el que perciben como altamente deficitario y excluyente en el contexto de la cultura política boliviana, que en sus percepciones aún no logra deshacerse de las lógicas prebendalistas.

En el campo del sufragio como ejercicio ciudadano, si bien se observa una ampliación importante en la cantidad de jóvenes que votan, situación verificada en las últimas elecciones del 2002, esto no estaría dando cuenta de opciones generacionales claramente identificables. Al menos desde el punto de vista del espectro ideológico que ofrecerían los partidos políticos vigentes. En este mismo plano, estudios e investigaciones sobre orientación ideológica en Bolivia evidencian que en toda la población —incluyendo a la juventud— existiría la tendencia a situarse en el centro político ideológico, en este caso los jóvenes no se identifican con la derecha ni con la izquierda. Por otra parte los estudios sobre el tema indican que los partidos políticos han dejado de ser referentes para la participación política de los jóvenes. Es decir, los jóvenes no simpatizan ni militan en las estructuras partidarias. Entre los factores explicativos se esgrimen ciertas situaciones estrechamente vinculadas al funcionamiento de los partidos políticos (según lo indican los medios de comunicación masivos), como la corrupción, la demagogia y la ausencia de propuestas dirigidas a los jóvenes.

En cuanto al capital social,²¹ (CS) de los y las jóvenes bolivianos, el informe PNUD 2002 (PNUD, 2002a) señala que, según un indicador de capital social desagregado en las dimensiones asociatividad, involucramiento cívico y confianza interpersonal, éstos al igual que las personas de menor nivel socioeconómico poseerían los niveles más bajos —los jóvenes de entre 18 y 25 años presentarían un 33.8% de CS en la dimensión asociatividad, un 16.9% en la dimensión involucramiento cívico y un 22.4% en el área de confianza interpersonal— esto en un contexto que evalúa la presencia de dicho recurso en una mirada más tradicional de la participación social. Estos resultados podrían relativizarse en la medida que los jóvenes estarían manifestando «perfiles de participación más informales y menos estructurados en marcos institucionales tradicionales» (PNUD, 2002a:214). De hecho, según información proporcionada por el Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad, se ha establecido un sistema nacional de registro y reconocimiento de las organizaciones juveniles que a la fecha lleva catastradas 4600 en todo el país, inclusive se encuentra en gestión una regulación que permita establecer criterios de relacionamiento entre éstas y el Estado.

Por otra parte, en el ámbito de confianza institucional, la población menor de 36 años presentaría niveles superiores al promedio, mientras que al parecer, a más edad, mayores serían los niveles de desconfianza en las instituciones. En cuanto a la capacidad deliberativa,²² los

21 Entendido como aquel recurso imbricado en las relaciones sociales y expresado en la presencia de normas de reciprocidad e involucramiento cívico, además de la existencia de altos niveles de confianza interpersonal e institucional y participación activa en organizaciones sociales.

22 Entendida, según lo plantea el Informe PNUD 2002, como «la conversación democrática y eficaz que traduce las aspiraciones de la gente en acuerdos sustantivos orientados al bien común» (PNUD, 2002a:13).

hombres jóvenes, en mayor proporción que las mujeres jóvenes, contarían con tal recurso, fenómeno que podría explicarse por las situaciones de exclusión social y económica que si bien afecta sustantivamente la calidad de vida de ambos sujetos, en las mujeres se evidencia con más fuerza. Ello a su vez se relacionaría con una visión más fatalista de las primeras sobre la concreción de las metas personales en una etapa en que la integración configura un imperativo más urgente, aunque en general cabe enfatizar que en este grupo etéreo dicha visión coexiste con una mirada optimista sobre el futuro. Ésta se hallaría con mayor frecuencia en aquellos jóvenes que en el contexto de lograr mejores niveles educacionales, perciben que tienen mejores opciones de inserción laboral, es decir, los jóvenes de niveles socioeconómicos más altos. Por contrapartida, los jóvenes más carenciados se perciben con importantes déficits que inciden en una mirada un tanto más fatalista sobre sus procesos de autorrealización. Asimismo, a pesar de no contar con correlaciones entre capital social y otras variables, parece ser que el nivel educativo, así como el área de residencia urbana o rural complementarían el cuadro de caracterización de este recurso en la población juvenil boliviana. De hecho, según datos generales y a partir del mismo Informe (PNUD, 2002a), las personas con niveles educativos más altos poseerían mayor capital social que aquellos con niveles inferiores, al igual que las personas de zonas rurales y aquellas de los sectores altiplánicos urbanos. En este escenario, nuevamente los y las jóvenes más pobres se presentan con los menores niveles de capital social, al menos en las categorías analizadas en este punto.

IV. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN JUVENTUD, A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

Un primer aspecto que llama la atención en el caso de la institucionalidad pública en juventud en Bolivia, es su importante impulso a través de los sucesivos gobiernos democráticos, proceso que sin embargo en forma paralela ha enfrentado cierta inestabilidad debido a los importantes cambios en ese contexto. Es así, que el trayecto que recorre la formulación de políticas públicas hasta su ejecución ha sido bastante accidentado. Cambios en el liderazgo en materia juvenil, así como la escasez de fondos y la dificultad para desarrollar acciones en el nivel local, han complejizado y puesto trabas al progreso. Esta situación se ha traducido en la generación de diversas iniciativas que han llegado a su fin antes de mostrar sus resultados, además de la disolución, creación y modificación de las instancias de la estructura pública encargadas de la temática. Estos cambios institucionales han dificultado la continuidad de conceptos y acciones que pudieran promoverse para adolescentes y jóvenes (Cajías, 2000:136), con los consecuentes magros impactos en la calidad de vida de esta población. Por otra parte, y tal como se deriva del análisis global del funcionamiento de la política social en el país, durante los últimos años existe una clara preeminencia de la visión sectorial de las mismas, hecho que no ha sido ajeno al sector juvenil: una proporción significativa de políticas, programas y proyectos destinados a la población joven se hallan diseminados en otras instancias del poder ejecutivo, como el ministerio de educación, trabajo y de salud y previsión social. Pese a ello, a partir de 1997 comienzan a materializarse algunas iniciativas que darían cuenta de una voluntad política por dar mayor visibilidad y relevancia a los y las jóvenes como un sector de la población con características, necesidades y demandas propias. Esto desde la aprobación del Plan Nacional Integral Sostenible de la Adolescencia y Juventud 1997-2002.

A partir de la Ley de Descentralización, el Estado atiende la cuestión juvenil desde cuatro estructuras diferentes: el poder central, las prefecturas (nivel departamental), municipalidades y poder legislativo. En los últimos períodos de gobierno, todas ellas se han transformado sustantivamente. Hasta antes de la promulgación de la ley 1551 de reforma al poder ejecutivo de

1993, la temática juvenil era atendida por la Subsecretaría de la Juventud, dependiente de la Presidencia de la República, luego comenzó a ser responsabilidad de la Subsecretaría de Asuntos Generacionales encargada también de infancia y tercera edad. Ésta constituía una dependencia de la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, que a su vez formaba parte del Ministerio de Desarrollo Humano, hoy disuelto. En esta época, la creación de dicho ministerio se situó en una lógica de reducción de este tipo de estructuras y su reemplazo por los que se denominaron los «superministerios», racionalidad que a grandes rasgos intentó abordar los énfasis, económico y social del gobierno de turno. El Ministerio de Desarrollo Humano fue entonces la estructura encargada de visibilizar y atender las distintas áreas de la política social. Los recurrentes cambios de autoridad, sumado a la nueva coyuntura política en 1997, caracterizan a este período como de gran inestabilidad funcional, pese a considerarse uno de los de mayor movilidad en gasto social. En esta misma fecha se había comenzado a introducir con fuerza la noción de desarrollo sostenible como una mirada sistémica de progreso para el caso boliviano, sin embargo, ésta aún estaba muy vinculada con aspectos económicos y medioambientales.

Actualmente el organismo gubernamental encargado de las políticas de juventud en Bolivia es el Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible, Planificación y Organización Territorial, nombre por el cual se ha pretendido ampliar el énfasis económico y medioambiental, tradicionalmente relacionado con el concepto de desarrollo sostenible, incluso sustituyéndolo por una noción más abarcativa, la de territorialidad y desarrollo local como mecanismo de visibilización del progreso social y económico del país. Bajo esta nueva denominación y dentro de este Viceministerio, la Dirección General de Juventud es la división especialmente abocada a esta materia. El objetivo de esta dirección es: «formular políticas, normas, convenios, planes, programas y proyectos tendentes a garantizar, para el joven boliviano, acceso a servicios de diversa índole que le permitan salir de las esferas de exclusión social y marginación para brindarle condiciones adecuadas para su desarrollo integral» (MDSP). Dentro de sus funciones más relevantes se encuentran:

- a) Dirigir y supervisar la formulación de políticas y estrategias a favor de la juventud boliviana.
- b) Dirigir y supervisar el diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos a ser implementados por el Viceministerio de la Juventud.
- c) Dirigir y supervisar los planes, programas y proyectos vinculados al campo de la investigación y estudios en materia juvenil.
- d) Dirigir y supervisar la formulación de instrumentos normativos (leyes, decretos y convenios) que favorezcan al desarrollo integral de la juventud boliviana.
- e) Crear mecanismos para el cumplimiento y seguimiento de las leyes, decretos y convenios a favor de la juventud.
- f) Dirigir y supervisar la gestión de convenios interinstitucionales vinculados al área del financiamiento externo con relación a los planes, programas y proyectos a ser ejecutados por el Viceministerio.
- g) Dirigir y supervisar la gestión de convenios interinstitucionales que suscriba el Viceministerio, referidos a asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento institucional.
- h) Dirigir y supervisar la creación y ejecución de mecanismos de participación y control social de los jóvenes y las organizaciones juveniles en la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos en favor de la población joven del país.

Por su parte, las entidades encargadas de descentralizar las acciones desde esta Dirección, a nivel prefectural (departamental) y municipal, son los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) y las Direcciones de Desarrollo Social, respectivamente. En materia juvenil, los SEDEGES tienen como objetivo aplicar las políticas y normas nacionales referidas a la defensa y protección de los adolescentes. Sus funciones específicas son:²³

- Planificar, organizar, dirigir, controlar y ejecutar todas las actividades encaminadas a la protección y defensa de los derechos de los niños y niñas, *adolescentes, jóvenes* abandonados y los que viven en las calles, en estricto cumplimiento a las leyes en vigencia y en especial el código del niño, niña y adolescente y sus reglamentos.
- Elaborar, coadyuvar, coordinar planes y proyectos encaminados a buscar un desarrollo humano sostenible, de bienestar social, calidad de vida, de integración y participación social con equidad e igualdad entre los distintos grupos, en especial los niños y niñas, *adolescentes, jóvenes*, ancianos y cualquier grupo en situación de riesgo social o discriminados.
- Exigir el estricto cumplimiento y apego al código del niño, niña y adolescente y sus reglamentos.

Por otro lado, si bien a nivel del gobierno departamental y al interior de las SEDEGES no existe una entidad especializada en materia juvenil, se encuentran en funcionamiento Unidades Generacionales que se hacen cargo de éste y otros temas. En el caso de las municipalidades, las de las ciudades metropolitanas, han implementado Unidades de Asuntos de la Juventud, sin embargo no existe una política gubernamental que coordine estos esfuerzos municipales.²⁴

Finalmente en el plano jurídico, con la aprobación y promulgación en 1999 del Decreto Supremo 25290,²⁵ se crea el Comité Nacional de Juventud, como instancia de representación gubernamental, de la sociedad civil y de las organizaciones juveniles, encargado de coordinar y concertar la implementación de las políticas de juventud. Esta estructura tiene su réplica a nivel departamental y municipal; bajo el amparo de este decreto se han organizado consejos de la juventud municipal y todavía no se ha llegado a una estructura departamental.

En una mirada analítica, y a modo de balance inicial en cuanto al diseño y ejecución de políticas locales dirigidas al mundo juvenil, en general no existirían apuestas de este tipo, la mayor parte de la gestión de las entidades departamentales y municipales está orientada a implementar las políticas nacionales y los correspondientes programas destinados a este sujeto, como son aquellos en materia de educación, salud y empleo. En educación se muestran los avances más importantes a partir de la reforma en curso, que en estos momentos está centrando sus esfuerzos en la educación inicial. Además, la información hasta el año 2000 indica que se encuentra en vigencia el Plan Nacional de Alfabetización para la Vida y la Producción, impulsado por el Viceministerio de Educación Alternativa (VEA), entidad responsable de la educación de jóvenes y adultos indígenas. Dentro de su población destinataria se encuentra un número importante de jóvenes y adultos indígenas que no completaron la educación formal. Su objetivo principal es promover la alfabetización primaria, articulada a procesos productivos.

23 Extraído de descripción de funciones SEDEGES Prefectura de Cochabamba.
www.prefecturacochabamba.gov.bo.

24 Información proporcionada, en comunicación personal, por el licenciado Roberto Alba Monterrey, profesional del Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad, Bolivia.

25 Decreto Supremo «Derechos y deberes de la juventud». Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia.

En el ámbito sanitario y según información hasta el año 2001, se encuentra en marcha, aunque en forma incipiente y no exento de dificultades de implementación a nivel local, el Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de los y las Adolescentes, cuyos ejes son la salud sexual y reproductiva, así como también la prevención de enfermedades de transmisión sexual y VIH SIDA además del consumo de drogas. Hasta esa fecha los procesos de descentralización han sido complejos, así como también la conformación de un cuerpo de recursos humanos plenamente habilitados para tratar la temática.

En lo laboral también se han implementado algunas iniciativas destinadas a promover la inserción de los jóvenes, a partir de la creación de bolsas de trabajo, capacitación y estímulo al microemprendimiento productivo.

En cuanto a la sociedad civil como agente promotor de integración juvenil, las organizaciones no gubernamentales (ONGS) han desarrollado un rol importante en la educación de jóvenes indígenas, ello centrado especialmente en la alfabetización o formación básica (articulada a los procesos productivos) y programas de nivelación de estudios secundarios en menor proporción (en muchos casos elaborados desde la perspectiva de la interculturalidad). La mayoría de estas instituciones forman parte de la Iglesia Católica o están directamente vinculadas a ellas, otras constituyen las entidades técnicas de partidos políticos, sindicatos y organizaciones de base; también existen ONGS independientes que trabajan en esta área. Por otro lado, el movimiento de voluntariado también tiene fuerte presencia a través de la Cruz Roja Boliviana. Otro tipo de iniciativas en general se inscribe en programas y proyectos de ocupación del tiempo libre, salud sexual y reproductiva, prevención del consumo de drogas y actividades de tipo folklórico y cultural.

V. CONCLUSIONES

El análisis de la exclusión social juvenil en Bolivia requiere situar como línea base la condición de pobreza que afecta la experiencia vital de la gran mayoría de su población. Y en el otro extremo, la situación de inclusión/integración que vive sólo una mínima proporción de la misma. La cuestión juvenil se enmarca por tanto, en una problemática nacional más global y de enfrentamiento a largo plazo. En la contraparte implica ubicar como punto de salida el logro de una ciudadanía incompleta y en casos límite, prácticamente la imposibilidad de acceder a ella para los jóvenes más carenciados, y para quienes concentran la riqueza, la posibilidad cierta de desarrollar a plenitud la condición de ciudadano, en el marco de la realidad nacional.

Si bien se entiende la exclusión como un fenómeno social de origen y expresión multifactorial, no es menos cierto que constituye un proceso, una situación dinámica de carácter acumulativo, que por tanto tiende a obedecer a déficits en la provisión de las condiciones estructurales básicas, como son la educación y el trabajo. En el caso de Bolivia, la desigualdad en la distribución de recursos constituye el principal sustrato de las situaciones de exclusión económica, social y cultural que viven los y las jóvenes. A partir de ello es posible indicar que factores como el origen étnico, la condición de mujer, la edad y lo rural como lugar de procedencia, constituyen los factores configuradores de las formas más dramáticas de exclusión en la juventud. Ello porque tradicionalmente, y pese a los progresos en materia de reivindicación de derechos, siguen siendo aspectos asociados a la precariedad material y desde allí, elementos relacionados con el acceso deficitario e incluso con la inaccesibilidad a los mecanismos básicos de integración previamente señalados. En este sentido y ubicando la condición de pobreza como contexto de la exclusión más dura que afecta a los y las jóvenes bolivianos, se puede indicar que los orígenes de la exclusión apuntan a problemas de segmentación provocados esencialmente por el sistema educativo.

En el ámbito educacional, la cobertura de la educación pública en sus diferentes niveles aún dificulta el acceso de un número importante de jóvenes a la educación secundaria, muchos inclusive no logran finalizar este nivel y menos continuar estudios superiores. Estos últimos tampoco parecen asegurar una inserción laboral óptima, dada la obsolescencia de los currículos académicos; pese a ello la cercanía de estos grupos con la clase dirigente mejoraría este panorama en algunos casos. A su vez todos estos elementos están relacionados con dos factores más globales de tipo económico que se han modificado: la propiedad y el empleo. La magnitud de la pobreza en el país responde a un hecho concreto: la inclusión social por medio de la inserción laboral y de cierto tipo de propiedad agrícola ya no es suficiente para sostener los niveles históricos de reproducción social. Esto implica que la condición económica predominante en el país sea la de 'trabajo con pobreza'. Lo que antaño constituían formas previas de inclusión, actualmente terminan convirtiéndose, debido a la estructura económica poco diversificada y de bajos retornos producto de las exportaciones, en mecanismos de desigualdad. Su diversificación y las apuestas que desde y para los jóvenes puedan innovar y recoger en este rubro, podrían constituir potenciales puntos de arranque del diseño de políticas.

En segundo término, y en relación a lo anterior, abordar la problemática de la exclusión social juvenil trasciende la idea de atender las demandas de un grupo social con características específicas, por lo demás de suyo legítimas, implicando para el Estado y sociedad civil bolivianos, un tema de mayor alcance relacionado con la propia posibilidad de desarrollo del país. La pirámide demográfica nacional es de base ancha, el fuerte arraigo de una tradición natalista hasta estos días, hace que éste se encuentre conformado en su mayoría por niños y jóvenes, más del 60% de su población se sitúa en este rango de edades. Centrar esfuerzos en este segmento de la población se transforma de este modo en un tema estratégico.

En cuanto al lugar que ocupa el sujeto juvenil en las políticas públicas y/o sociales, en estricto rigor no se podría hablar de la existencia de una política integral de juventud: en el país se han desarrollado una serie de iniciativas orientadas a atender las necesidades y demandas de los y las jóvenes (ley de juventud, reforma educativa, generación de entidades encargadas de la temática juvenil a nivel departamental y municipal, etc.), sin embargo, se trataría de esfuerzos que más bien responderían a la lógica sectorialista que caracteriza al conjunto de la política social y a una apuesta inicial por la reivindicación de derechos básicos para los grupos más excluidos, entre ellos los y las jóvenes.

Hasta el momento, y como extensión del marco político institucional, la institucionalidad en juventud es aún muy frágil y sus posibilidades de acción más sustantiva se inscriben en un escenario complejo, que pasa inicialmente por una revisión y análisis exhaustivo de qué se está entendiendo por la «cuestión juvenil». Elementos tan básicos como la definición etárea de la juventud, son aspectos aún confusos en la mirada que el Estado tiene sobre la materia.

La dificultad para construir dicha perspectiva, y en consecuencia dotar a los y las jóvenes de la condición de sujetos sociales, parece estar relacionada con una falta de referentes, al menos claramente visibles, que permitan caracterizar el estatus juvenil. Esto, porque no se puede hablar en genérico de un rol que homogenice a los y las jóvenes del país como sucede en otras naciones de la región, donde la condición de estudiantes, dada la amplia cobertura y obligatoriedad de la educación secundaria, permite asociar ambos elementos, como un primer acercamiento a la temática. En Bolivia si bien se ha extendido la cobertura en este nivel de enseñanza, aún más del 30% de la población juvenil no accede a ella. Además muchos de los jóvenes que asisten a ella, abandonan los estudios por razones de trabajo y difícilmente se reintegran al circuito para culminarlos. En este escenario, una buena parte de la población joven en calidad de trabajador formal o informal, no se visibiliza precisamente por medio de instituciones u organizaciones

propriadamente juveniles o que se orienten por demandas o intereses particulares dadas por la condición de jóvenes, sino que a través de entidades que suelen relevar como sujeto social a otros actores: los adultos. Asimismo una proporción significativa de jóvenes constituye familia o vive en pareja a edades más tempranas, por lo que el abordaje de la temática requiere problematizar estos aspectos, y definir desde qué ejes o criterios es pertinente plantearla para el caso boliviano.

En este misma línea se hace imperativo contar con investigación y estudios teórico-empíricos actualizados que sistematicen el estado de situación de los y las jóvenes del país y que sirvan como base para un diseño de política de mayor rigor técnico y estratégico. Y de manera especial, comenzar a construir un marco referido a lo que en primera instancia podríamos llamar «identidad generacional». Al mismo tiempo es de vital importancia superar la visión cortoplacista en el proceso de elaboración y ejecución de políticas y en la construcción de espacios juveniles, en lo referido a sus demandas y capacidades, ésta es la única vía hacia la sustentabilidad de las estrategias de promoción de la integración juvenil.

En tercer lugar y producto de los elementos previamente señalados, abordar la exclusión social juvenil así como el diseño e implementación de estrategias para su enfrentamiento, implica necesariamente, en el caso boliviano, el reconocimiento de la especificidad étnica y cultural que atraviesa a la mayor parte de la población nacional, y en particular, a los y las jóvenes. Si bien lo étnico-cultural aún se relaciona fuertemente con la reivindicación de derechos, en el momento actual se vislumbran algunos avances que permiten pensar en traspasar este umbral adquiriendo relevancia como plataforma de desarrollo. Los enfoques contemporáneos en ciencias sociales parecen mostrar —aunque de manera incipiente— una diversidad de vías de desarrollo, y no una disyuntiva obligatoria entre lo étnico y las tradiciones comunitarias ancestrales asociadas y la aceptación del proceso modernizante con todos sus aspectos positivos y negativos.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- ANDERSEN, LYKKE y BEATRIZ MURIEL (2001): «Cantidad versus calidad en educación: implicancias para la pobreza». *Estadísticas & Análisis Primer volumen*. La Paz: INE.
- CAJÍAS, HUÁSCAR (1995): «Ser la juventud en Bolivia ¿Divino tesoro o castigo de Dios? Informe políticas de juventud en América Latina. Evaluación y diseño». Madrid: OIJ.
- (1998): «Contratos y contactos intergeneracionales: desde la ventana de lo diverso». *Revista Jóvenes* N°7. México: IMJ.
- (2000): «El rostro y las máscaras de lo juvenil. Las y los jóvenes en Bolivia». *Revista Jóvenes* N°10. México: IMJ.
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago: CEPAL.
- CRLP y DEMUS (2001): «Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas, América Latina y El Caribe». Editado por el Centro Legal de Derechos Reproductivos y Políticas Públicas. En: www.reproductiverights.org.
- FARAH, IVONNE et al. (2002): «Familias bolivianas y trabajo de hombres y mujeres». En *Proyecto de construcción de un sistema de indicadores de género*. La Paz: INE.
- HERNANI LIMARINO, WERNER (2001): «Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia». *Estadísticas & Análisis Primer volumen*. La Paz: INE.
- INE (2002a): *Anuario Estadístico 2001*. La Paz: INE.
- (2002b): *Bolivia: características de la población. Serie I, Resultados Nacionales Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Volumen 4*. La Paz: INE.
- (2002c): *Mapa de pobreza 2001. Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Bolivia: INE.

- JÁUREGUI, MARÍA LUISA (2001): «Protagonismo Juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur». Santiago: CEPAL/UNESCO.
- LAZARTE, JORGE (2000): *Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz: Ediciones Plural.
- LÓPEZ ILLANES, ALEX (2003): «¿Qué desean los jóvenes?». *Opiniones y Análisis* N°63. La Paz: Editorial Garza Azul.
- LÓPEZ, LUIS ENRIQUE (2000): *La educación de jóvenes y adultos indígenas en Bolivia*. Cochabamba: UNESCO.
- MANSILLA, H. (1998): «La cuestión de las nacionalidades, el proceso de modernización y la identidad colectiva en la Bolivia de hoy». *Ecuador Debate* N°45. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- MAYORGA, RENÉ ANTONIO (2002): «Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia». En: www.observatorioelectoral.org.
- MINEDU (S/F): «Para abrir el diálogo: Estrategia de la educación boliviana 2004-2015». En: www.minedu.gov.bo.
- NN.UU/DFID (2002): *Exclusión social. La dimensión generacional. La estrategia boliviana de reducción de la pobreza y la problemática de la exclusión social*. La Paz: Plural Editores.
- PNUD (2000): *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2000*. La Paz: PNUD.
- (2001): *Primer informe: metas de desarrollo de la cumbre del milenio*. Bolivia: PNUD.
- (2002a): *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2002*. La Paz: PNUD.
- (2002b): *Segundo informe: progreso de los objetivos de desarrollo del milenio*. Bolivia: PNUD.
- RIVERO, J. (1999): *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Niño y Dávila Ediciones.
- ROJAS, BRUNO y GERMÁN GUAYGUA: «El empleo en tiempos de crisis». *Serie Avances de Investigación* N°24. La Paz: CEDLA.
- ROMERO BALLIVIÁN, SALVADOR (2003): «Jóvenes, política y democracia». *Opiniones y Análisis* N°63. La Paz: Editorial Garza Azul.
- TEDESCO, JUAN CARLOS y NÉSTOR LÓPEZ (2002): «Desafíos de la educación secundaria». *Revista de la CEPAL* N°76. Santiago: CEPAL.
- TÓRREZ, YURI et al. (1999): *Los jóvenes en el umbral del nuevo milenio: la (des)esperanza democrática en la cultura política de la juventud cochabambina*. La Paz: Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe.
- (2003): «Cultura política juvenil: visiones paradójicas sobre la democracia». *Opiniones y Análisis* N°63. La Paz: Editorial Garza Azul.
- VILA DE PRADO, ROBERTO (2001): «El futuro de los partidos políticos en Bolivia». Ponencia presentada al Encuentro de las Ciencias Humanas y Sociales «El Aleph». *Colección de Documentos* N°81. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. En: www.iigov.org.

Capítulo III

**INFORME NACIONAL DE BRASIL.
OS JOVENS NO BRASIL: DESIGUALDADES MULTIPLICADAS
E FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS**

OS JOVENS NO BRASIL: DESIGUALDADES MULTIPLICADAS E FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS

ESTE TEXTO PRETENDE TRAÇAR um retrato da situação dos jovens brasileiros tendo em vista o emergente campo das políticas públicas que incorporam esses segmentos em sua esfera de ação. Para tanto foi preciso considerar, antes de mais nada alguns aspectos: o primeiro deles reside na produção multiplicada de novas desigualdades sociais que constituem parte significativa da experiência juvenil contemporânea na sociedade brasileira; o segundo compreende o próprio marco institucional e político que ancora as iniciativas públicas, por sua vez diverso e fragmentado. Nessa confluência é possível identificar os obstáculos e os desafios na constituição de um novo desenho político democrático que conceba os jovens, em sua diversidade, como sujeitos de direitos e não mais como eventuais focos de problemas sociais que mereçam por parte do Poder Público um conjunto de ações reparadoras ou de controle social.

I. DESENVOLVIMENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL E MARCO POLÍTICO ATUAL

O Brasil atravessa um momento importante de seu desenvolvimento político-institucional. Após oito anos de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, um novo governo, com amplo apoio popular e compondendo um grande arco de alianças, se forma com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores.

No cenário de fundo do processo eleitoral que conduziu à vitória da oposição esteve presente um significativo protesto, por meio do voto, diante dos índices crescentes de desemprego, não obstante a estabilidade econômica assegurada nos últimos oito anos, e um campo variado de expectativas e desejo de mudança, rumo ao desenvolvimento econômico e maior justiça social.

No início do novo século, o país superou a marca dos 170 milhões de habitantes. De acordo com o IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística— metade da população é constituída por crianças e jovens com menos de 25 anos; a maioria vive em zonas urbanas (81,25%) e a composição da população é multiétnica: brancos (53,6%), negros²⁶ (45,3%), orientais (0,65) e indígenas (0,5%).²⁷

Não obstante constituir uma poderosa economia, situando-se dentre as 15 maiores do planeta,²⁸ o traço característico do país é a enorme desigualdade social, convivendo com uma distribuição de renda extremamente injusta e com índices de bem estar social bem menores do que outros países do continente latino-americano. Em 2000, o país ocupava a 73ª posição no ranking de desenvolvimento humano organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD—, em posição desfavorável em comparação a outros países como Argentina, Chile e Colômbia.²⁹

26 Os negros correspondem aos que se declararam pretos e pardos na coleta dos dados censitários.

27 Para a organização das informações foram utilizadas as seguintes fontes: Di Pierro e Graciano (2003); Plano Trienal de Ação Educativa (2003); os sites do IBGE e INEP. Os microdados do IBGE foram processados pela Conexão Internet.

28 Em 1999, os 10% mais ricos concentravam 50% da renda, enquanto os 50% mais pobres ficavam apenas com 10% (CARE-Brasil, baseados em dados do IBGE 1999). Em 2002, o Produto Interno Bruto foi de US\$ 2.388 per capita, liderado pelo setor de serviços (59%), seguido da indústria (33%) e da agropecuária (8%). Estima-se, de acordo, com a CEPAL uma taxa de crescimento de 1,5% para 2003, índice abaixo das projeções de países como o Chile e Argentina (*Folha de São Paulo*, 8/8/2003).

29 INEP, Mapa do Analfabetismo Brasil, 2003.

As desigualdades raciais, embora nem sempre ocupem a atenção que merecem no debate público, são intensas, sobretudo em relação à população negra. Revelando mais uma das facetas das desigualdades imperantes no país, verificava-se, em 1999, que os negros correspondiam a 64% da população considerada pobre e 69% dos miseráveis (Henriques, 2002:9).

Se considerarmos a questão educacional, verificamos que, em 2000, do total da população sem instrução ou com menos de um ano de escolaridade, 61,5% eram negros; no topo da pirâmide educacional verifica-se exatamente o oposto, pois no conjunto daqueles que possuem 15 anos ou mais de escolaridade, 85% são brancos (IBGE, 2000).

Os seis primeiros meses do governo Lula voltaram-se para o combate à inflação mediante a adoção de medidas financeiras ortodoxas, aprofundando a recessão e elevando ainda mais os índices de desemprego. A taxa de desemprego evoluiu de 7,1% em 2001, para 10,5% em 2002. O novo governo introduziu em sua pauta as reformas da previdência e tributária, arcando com o ônus do desgaste político com setores tradicionais que o apoiavam, sobretudo os sindicatos de funcionários públicos. Constituiu no plano interno uma ampla base de apoio parlamentar, implicando em concessões políticas tidas como necessárias ao trâmite das reformas, ao lado de uma política externa mais arrojada com ampla visibilidade internacional.

O país é constituído por uma organização político-administrativa descentralizada em 26 estados e 5.561 municípios. Por essas razões as alianças e o apoio dos governos estaduais às reformas em andamento constituíram parte substantiva das ações da presidência da república, buscando novos consensos e negociações com os representantes do executivo estadual.

Embora o presidente eleito continue desfrutando de amplo apoio popular, o consenso inicial torna-se mais problemático, pois além dos setores diretamente atingidos pela reforma da previdência, intensifica-se a mobilização pela reforma agrária e pelo acesso à terra, ao lado de conflitos em torno da moradia nos centros urbanos. As medidas econômicas, ao aprofundarem mecanismos recessivos e sinalizarem continuidade no âmbito das formulações neoliberais, têm encontrado opositores diversos, desde o empresariado nacional que critica as taxas excessivas de juros até intelectuais e economistas que tradicionalmente se alinharam com as posições do Partido dos Trabalhadores.³⁰ Para alguns caracteriza-se o afastamento da linha programática que levou o partido para as eleições e uma impossibilidade de qualquer projeto de desenvolvimento no interior dessas orientações que, ao persistirem, levarão o país a uma recessão e enorme crise econômica; para outros, sobretudo a base de apoio ao governo e parte do eleitorado, trata-se de uma necessária transição para que o país, a partir do controle da espiral inflacionária, possa retomar seu crescimento atingindo um patamar de confiança internacional desejável de modo a evitar os riscos de uma retirada brusca dos investimentos.

No campo social, o programa chave de ação exprimiou-se no Fome Zero que, não obstante o período de 6 meses já transcorridos, não conseguiu se impor como eixo articulador das políticas sociais que continuam fragmentadas sem uma proposta estratégica complementar a um projeto de desenvolvimento econômico e social que também ainda não foi expresso por medidas concretas, diante da prioridade no equilíbrio fiscal e na contenção da inflação.

Reiterando compromissos partidários, o novo governo não só procura instalar novas formas de interlocução com a sociedade civil, setores ligados ao empresariado e sindicatos mediante a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico-Social.³¹ Buscando maior

30 As críticas mais fortes nascem no seio da militância partidária e no sindicalismo de serviços públicos que ameaçam romper com a Central Única dos Trabalhadores —CUT—, por considerá-la demasiadamente subalterna às orientações governistas.

31 O CNDES foi constituído pela Presidência da República com representação dos segmentos empresariais,

participação da sociedade civil, o governo reconstituiu vários conselhos em âmbito nacional, buscando um estilo mais aberto ao diálogo e à interação com a sociedade, contrastando com o perfil mais autoritário da gestão anterior.

O novo Plano PluriAnual —PPA 2004/2007— lançado pelo governo federal apresenta como tema central a Inclusão e a Participação. O documento está sendo discutido com a sociedade civil brasileira e retrata as metas básicas de ação para o novo período: crescimento sustentável, emprego e inclusão social.

A concentração de renda, a riqueza e a exclusão social são apresentadas como problemas fundamentais que demandam ações emergenciais de transferência de renda para populações mais pobres, situando-as como necessárias mas insuficientes, pois o plano reitera a necessidade da geração de empregos e o papel decisivo do Estado na condução do desenvolvimento.

O documento critica a área social pela superposição de programas com poucos resultados práticos e defende, além de uma maior racionalidade, a regionalização das ações para combater as desigualdades sociais. Defende, também, uma dinâmica de crescimento pelo consumo de massas tendo como referência às famílias de trabalhadores que deverão ter aumento de rendimentos e maiores possibilidades de consumo.

O modelo de desenvolvimento visa a atender às necessidades de inclusão social e distribuição de renda. Cerca de 50 milhões de brasileiros vivem em condições de extrema precariedade e, assim, as ações devem priorizar as medidas de caráter estrutural que deverão assumir feição universal: políticas de emprego, educação, micro crédito e apoio à agricultura familiar. As políticas sociais também devem viabilizar o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho. Nesse âmbito, utiliza-se como modelo a bolsa-escola que, ao reter a criança na escola, reduziria o trabalho infantil e, ao mesmo tempo, aumentaria a renda familiar.³² Dentre as prioridades situam-se populações consideradas mais vulneráveis que seriam beneficiadas com o Programa Fome Zero, Bolsa Escola e Erradicação do Trabalho Infantil.³³

II. Alguns indicadores sobre os jovens

Ao tratar da caracterização da população jovem no país é preciso, inicialmente, considerar que sua inserção na composição demográfica é extremamente singular. Apesar de, nos últimos anos, se verificar uma diminuição da taxa de fecundidade no país,³⁴ estreitando-se a base da pirâmide etária, ocorre a formação de uma «barriga» nas faixas correspondentes aos jovens nascidos nos primeiros anos da década de 1980. Assim, o grupo etário grupo etário representado por aqueles que tinham entre 15 e 19 anos por ocasião do censo 2000 (entre 18 e 22 anos em 2003) é a maior coorte jamais existente na população brasileira (gráfico 1). Desse modo, se considerarmos apenas o ponto de vista demográfico, as pressões que a faixa etária jovem realizará no país não serão desprezíveis desde o acesso à educação, empregos, saúde, previdência e demais direitos que constituem um patamar mínimo de qualidade de vida na sociedade contemporânea (tabela 1).

sindicatos, sociedade civil e intelectuais. Ele se reúne periodicamente para debater os grandes temas da conjuntura política e propor alternativas políticas.

32 O tema das bolsas e dos programas de transferência de renda encontra muita oposição e orientações contrastantes no interior do próprio partido governista.

33 Em todo o documento, não há referências específicas aos segmentos juvenis da sociedade brasileira, com exceção para as ações que devem coibir qualquer tipo de discriminação: de raça, de gênero e de idade.

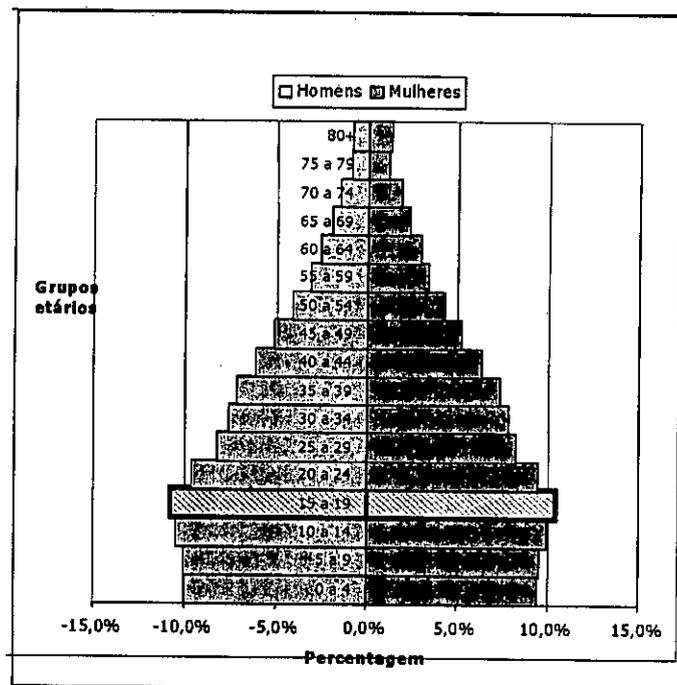
34 A taxa de fecundidade caiu de quase 6 filhos por mulher na década de 70, para cerca de 2,2 (segundo estimativas baseadas no censo do ano 2000).

Tabela 1
Brasil: população por grupo etário e sexo, de acordo com o censo 2000
(em milhões)

Grupo etário	Sexo		Total
	Masculino	Feminino	
0 a 4	8,3	8,1	16,4
5 a 9	8,4	8,2	16,6
10 a 14	8,8	8,6	17,4
15 a 19	9,0	8,9	17,9
20 a 24	8,0	8,1	16,1
25 a 29	6,8	7,0	13,8
30 a 34	6,4	6,7	13,0
35 a 39	6,0	6,3	12,3
40 a 44	5,1	5,4	10,5
45 a 49	4,2	4,5	8,7
50 a 54	3,4	3,6	7,1
55 a 59	2,6	2,9	5,5
60 a 64	2,2	2,5	4,6
65 a 69	1,6	1,9	3,6
70 a 74	1,2	1,5	2,8
75 a 79	0,8	1,0	1,8
80+	0,7	1,1	1,8
Total	83,6	86,3	169,9

Fonte: IBGE, censo demográfico 2000.

Gráfico 1
Brasil: pirâmide etária, 2000



Fonte: IBGE, censo demográfico 2000.

A população jovem (15-24 anos) cresceu nas últimas décadas de forma expressiva: de 8,3 milhões em 1940 passou para cerca de 34,1 milhões por ocasião do censo 2000.³⁵ As projeções realizadas pelo IBGE indicam que a partir de agora esse segmento deixará de crescer, chegando a uma estimativa de 31,5 milhões de jovens em 2020. Desse contingente, metade é constituída por homens e metade por mulheres.

Em termos de composição por cor ou raça, pode-se dizer que o fenômeno do *baby-boom* se verifica para tanto para aqueles que se identificaram como de cor ou raça branca quanto para os demais, como mostra a tabela 2. De fato, nos dois grupos as faixas etárias jovens, de 15 a 19, e 20 a 24 anos, estão alargadas, sendo que na população não-branca o fenômeno é ainda mais evidente (tabela 2).

Tabela 2
Brasil: população por cor ou raça, de acordo com o censo 2000
(em percentagem)

Grupo etário	Cor ou raça ³⁶	
	Branca	Não-branca
0 a 4	9,7%	9,6%
5 a 9	9,1%	10,5%
10 a 14	9,3%	11,3%
15 a 19	9,9%	11,4%
20 a 24	9,1%	9,9%
25 a 29	8,0%	8,3%
30 a 34	7,7%	7,6%
35 a 39	7,5%	6,9%
40 a 44	6,5%	5,8%
45 a 49	5,5%	4,7%
50 a 54	4,5%	3,8%
55 a 59	3,5%	2,9%
60 a 64	3,0%	2,4%
65 a 69	2,4%	1,8%
70 a 74	1,9%	1,3%
75 a 79	1,2%	0,8%
80+	1,2%	0,9%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: IBGE, censo demográfico 2000.

1. Um breve perfil educacional

Os dados relativos à situação educacional dos segmentos juvenis mostram um aumento significativo das oportunidades escolares nos anos 1990. O crescimento no número de jovens estudantes é muito expressivo, quando se toma como referência a metade da década de 90, como

35 Este crescimento, que estava ao nível de 2,4% nos anos 1940 e 1950, se acelerou nos anos 1960 e 1970, passando então para mais de 3% ao ano. Ele diminuiu nos anos 1980, caindo para 1,2% mas voltou a subir nos anos 1990, atingindo 2,3% na segunda metade da década passada.

36 A divisão entre brancos e não brancos foi criada apenas para efeitos de apresentação dos dados, embora sob o ponto de vista da preservação das identidades as diferenças deveriam ser levadas em conta, ou seja, apresetando dados das populações indígenas e orientais.

se vê nas tabelas 3 e 4, onde se comparam dados das PNADs³⁷ 1995 e 2001: o volume total de estudantes entre 15 e 24 anos cresceu expressivamente no período, passando de 11,7 milhões em 1995 para 16,2 milhões em 2001. O crescimento mais importante em números absolutos se deu no ensino médio, onde se registrou um aumento de 3 milhões de matrículas. Em termos relativos, o incremento mais significativo se deu no nível superior, onde as matrículas passaram de 1,1 milhão em 1995 para 2,1 milhões em 2001, um acréscimo de 89%.³⁸

Se a abertura de oportunidades escolares no ensino médio se dá, sobretudo pela oferta pública, o mesmo não ocorre com o ensino superior. A expansão da oferta desse grau de ensino deu-se pela ação da iniciativa privada, acentuando as desigualdades na oferta. Em 2001, o ensino superior público brasileiro era responsável apenas por 20% das matrículas (MEC/INEP, 2001).³⁹

Depreende-se, também, por meio dos dados disponíveis a permanência das distorções idade e série cursada. Dos 8,4 milhões de estudantes na faixa etária entre 15 e 17 anos, 4,4 milhões ainda estavam cursando o ensino fundamental. Se considerarmos que a idade de 14 anos é considerada o término ideal dessa etapa de escolaridade, verificamos que cerca de 50% sofrem algum tipo de atraso escolar. As distorções em relação ao ensino médio ainda são mais graves pois, do total de matrículas no ensino médio da população até 24 anos —7,6 milhões— apenas 3,9 estavam na faixa etária de 15 a 17 anos, prevista como ideal para a frequência a esse nível de ensino.

Tabela 3

Brasil: estudantes, por faixa etária e grau que freqüentavam, 2001 (em milhões)

Idade	GRAU QUE FREQUENTAVAM			Total
	Fundamental	Médio	Superior	
15 anos	2,1	0,9		3,1
16 e 17	2,3	3,0		5,3
18 e 19	1,1	2,1	0,5	3,7
20 a 24	0,9	1,6	1,6	4,1
Total	6,4	7,6	2,1	16,2

Fonte: IBGE, PNAD, 2001.

Tabela 4

Brasil: estudantes de 15 a 24 anos, por grau que freqüentavam, 1995-2001

Anos	Grau que freqüentavam			Total
	1º grau	2º grau	Superior	
1995	5,9	4,6	1,1	11,7
2001	6,4	7,6	2,1	16,2
Cresc absoluto	0,5	3,0	1,0	4,5
Cresc relativo	7,7%	65,1%	88,7%	38,5%

Fonte: IBGE, PNAD, 1995 e 2001.

37 PNAD —Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar—, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística —IBGE— exclui apenas informações da região rural da região norte do país com baixa densidade populacional.

38 Embora haja membros de outros grupos etários no terceiro grau, os jovens têm uma participação bastante significativa: das aproximadamente 3 milhões de matrículas registradas em 2001, 1,6 milhões eram de jovens de 20 a 24 anos e 500 mil de jovens de 18 e 19 anos.

39 Uma das expressões da crise econômica do país é o alto índice de inadimplência nas instituições de ensino superior privadas.

De modo geral, podemos considerar que a escolaridade média dos segmentos juvenis é maior do que a do conjunto da população brasileira e tem evoluído positivamente nos últimos anos, mas ainda está significativamente abaixo de outros países da América Latina que caminham para uma maior universalização das oportunidades de acesso ao ensino médio, assegurando um maior número de anos de permanência no sistema escolar de sua população infanto-juvenil. A escolaridade da população brasileira com mais de 7 anos de idade medida através da média de anos de estudo apresentou melhorias entre 1991 e 2000, passando de 4,3 para 5,5 anos, como mostra a tabela 5. Para os jovens entre 15 e 24 anos o ganho foi de 1,5 anos, tendo passado de 5,5 anos para 7 anos de estudo.

Tabela 5
Brasil: média de anos de estudo da população de 7 anos ou mais de idade, por grupos etários, 1991/2000

Grupo etário	1991	2000
7 a 10 anos	0,8	1,2
11 a 14 anos	3,0	4,1
15 a 17 anos	4,7	6,3
18 e 19 anos	5,6	7,3
20 a 24 anos	6,1	7,4
25 anos e mais	4,8	5,8
15 a 24 anos	5,5	7,0
Total	4,3	5,5

Fonte: IBGE, censos demográficos 1991 e 2000.

O corte por sexo revela que, na média, as mulheres continuam a ter uma vantagem sobre os homens, e que esta vantagem se ampliou entre 1991 e 2000: em termos da população brasileira com mais de 7 anos de idade as mulheres tinham 0,2 anos de estudo a mais que os homens em 1991, tendo esta diferença se ampliado para 0,3 anos de estudo por ocasião do censo 2000. Este diferencial é ainda mais acentuado para a população jovem, onde a diferença, que se manteve inalterada no período, é igual a 0,7 anos de estudo (tabela 6).

Tabela 6
Brasil: média de anos de estudo da população de 7 anos ou mais de idade, por grupos etários e sexo, 1991/2000

Grupo etário	1991		2000	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
7 a 10 anos	0,8	0,9	1,2	1,3
11 a 14 anos	2,8	3,2	3,9	4,3
15 a 17 anos	4,4	5,0	6,0	6,7
18 e 19 anos	5,2	6,0	6,9	7,7
20 a 24 anos	5,7	6,4	7,0	7,8
25 anos e mais	4,9	4,7	5,7	5,8
15 a 24	5,2	5,9	6,7	7,4
Total	4,2	4,4	5,3	5,6

Fonte: IBGE, censos demográficos 1991 e 2000.

Se levarmos em conta cor ou raça, são significativas as diferenças entre brancos e não-brancos: para o conjunto da população com mais de 7 anos de idade, os brancos tinham 1,9 anos de estudo a mais do que os não-brancos em 1991, tendo a diferença diminuído para 1,7 anos em 2000, diferencial que se mantém praticamente inalterado quando se leva em conta apenas a população jovem (tabela 7).

Tabela 7
Brasil: média de anos de estudo da população de 7 anos ou mais de idade, por grupos etários e cor ou raça, 1991/2000

Grupo etário	1991		2000	
	Branca	Não-branca	Branca	Não-branca
7 a 10 anos	1,1	0,6	1,4	1,1
11 a 14 anos	3,7	2,4	4,6	3,7
15 a 17 anos	5,6	3,9	7,1	5,6
18 e 19 anos	6,5	4,7	8,2	6,4
20 a 24 anos	7,0	5,1	8,3	6,4
25 anos e mais	5,7	3,7	6,6	4,7
15 a 24	6,5	4,6	7,9	6,1
Total	5,2	3,3	6,3	4,6

Fonte: IBGE, censos demográficos 1991 e 2000.

Em termos regionais, notam-se grandes disparidades, como mostra a tabela 8: enquanto a média de anos de estudo da população com mais de 10 anos de idade na região Sudeste era de 6,5 anos no ano 2000, a média correspondente para a região Nordeste era quase dois anos menor.⁴⁰

Tabela 8
Brasil: média de anos de estudo da população de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, 2000

Região	1991	2000
Brasil	4,7	5,8
Norte	3,8	5,0
Nordeste	3,3	4,6
Sudeste	5,4	6,5
Sul	5,2	6,3
Centro-Oeste	4,9	6,0

Fonte: IBGE, censos demográficos 1991 e 2000.

Um indicador importante de educação é a taxa de analfabetismo funcional.⁴¹ Como mostra a tabela 9, esta taxa caiu para todas as regiões do país, de acordo com os censos demográficos de

40 Note-se, no entanto, que entre 1991 e 2000 houve um ganho de cerca de pouco mais de um ano de estudo em todas as regiões do país, tendo sido maior no Nordeste (1,3 anos a mais).

41 Em 2000, o Brasil apresentava um índice de 13,63 de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais. Os índices de analfabetismo são superiores em famílias com baixa renda e entre a população negra. Nas famílias que vivem com rendimento entre 5 e 10 salários mínimos era de 4,7% em 2001, enquanto que nas famílias com renda inferior a um salário mínimo mensal essa taxa subia para 28,8%; entre a população negra, a taxa de analfabetismo era de 20%, contra 8,3% da branca (Di Pierro e Graciano, 2003).

1991 e do ano 2000. Ainda assim, são grandes os diferenciais por região: enquanto no Nordeste 46,1% dos homens e 39,2% das mulheres tinham menos de 4 anos de estudo, no Sul estas taxas eram de 19,6 e 21,4 respectivamente. Note-se que as taxas de analfabetismo funcional são maiores para homens do que para mulheres em todas as regiões, com exceção das regiões Sudeste e Sul.

Tabela 9
Brasil: taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo, segundo as Grandes Regiões, 1991/2000

Região	1991		2000	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Brasil	38,0	37,3	28,6	27,1
Norte	49,6	45,2	37,5	32,6
Nordeste	59,0	52,5	46,1	39,2
Sudeste	27,8	30,0	20,0	21,3
Sul	28,2	30,2	19,6	21,4
Centro-Oeste	35,8	34,0	26,5	24,1

Fonte: IBGE, censos demográficos 1991 e 2000.

Apesar no incremento das oportunidades escolares, se considerarmos o total da população jovem (15-24 anos) verificamos que mais da metade continuava fora da escola no ano 2000 (cerca de 18 milhões).⁴² Observa-se que o afastamento do sistema escolar cresce com a faixa etária, sendo mais intenso entre os homens do que entre as mulheres e mais forte entre os jovens negros.

Como mostra a tabela 10, a proporção dos que não freqüentam escola é maior para os não-brancos do que os brancos entre os grupos etários jovens. Entre os jovens de 15 a 19 anos, por exemplo, enquanto 36% dos não-brancos estavam fora da escola por ocasião do censo do ano 2000, a proporção correspondente para brancos era de menos de 32%. Já no grupo de 20 a 24 anos, enquanto 77% dos não-brancos estavam fora da escola, a proporção correspondente para brancos era de menos de 73%.

Tabela 10
Brasil: população infantil e jovem que não freqüenta creche ou escola, por cor ou raça, de acordo com o censo 2000 (em percentagem)

Grupo etário	Cor ou raça		Total
	Branca	Não-branca	
0 a 4	83,3%	85,0%	84,1%
5 a 9	12,5%	17,5%	15,0%
10 a 14	3,9%	6,8%	5,4%
15 a 19	31,8%	35,7%	33,7%
20 a 24	72,7%	76,9%	74,8%
25 a 29	87,9%	89,1%	88,5%

Fonte: IBGE, censo demográfico 2000.

42 Apesar do incremento da média de escolaridade dentre os jovens brasileiros é preciso lembrar que os esses índices ainda estão abaixo de muitos países latinoamericanos.

Tratar apenas das alterações quantitativas, embora importantes, não elimina a magnitude dos problemas que afetam a qualidade das escolas públicas brasileiras. Se considerarmos além da precariedade material e de equipamentos, os baixos salários e a formação inadequada do magistério, o descompasso das propostas pedagógicas vigentes diante das necessidades derivadas de uma escola que deve ser aberta e de qualidade, os desafios ainda são maiores. Essas condições deterioradas ao lado de um processo educativo descompassado dos sujeitos jovens e adolescentes produzem como resultados o desinteresse, a resistência, as dificuldades escolares acentuadas e, muitas vezes, as práticas de violência que caracterizam a rotina das unidades escolares. Por outro lado, se os índices indicam que o desempenho das mulheres é melhor do que do homens no sistema de ensino é preciso considerar que o atraso escolar das crianças e jovens negros é sensivelmente maior, mesmo que seja controlada a variável renda da família. Dentre as famílias pobres, crianças e jovens negros apresentam maiores dificuldades escolares do que os brancos (Henriques, 2002).

2. Um retrato da crise do mundo do trabalho e os modos de vida dos jovens

Os anos 1990 foram marcados por alterações importantes no mercado de trabalho que acentuaram, para grande parte dos jovens, os mecanismos de exclusão. Além de um crescimento modesto do mercado, ocorreu uma crescente precarização (desassalariamento e trabalho informal) ao lado do incremento do desemprego.

Quanto ao desemprego os jovens constituem a faixa mais afetada na População Economicamente Ativa —PEA—. Se os índices em 2001 chegaram a 12,1 de desemprego médio, para as faixas etárias de 15 a 19 e de 20 a 24 anos foram de 27,3% e 18,9%, respectivamente (Quadros, 2003).⁴³

As modalidades de desocupação também são diversas de acordo com a faixa etária. Dentre aqueles que estavam em 2001 na faixa etária de 15 a 19 anos, o maior contingente estava localizado nos que estavam procurando sua primeira ocupação. Na faixa etária de 20 a 24 anos a situação se inverte, pois o grupo majoritário se encontrava dentre os jovens que haviam perdido o emprego no ano (Quadros, 2003).⁴⁴ O estudo desenvolvido por Quadros também evidencia que o problema do desemprego é mais dramático entre os jovens moradores das regiões metropolitanas, onde a taxa de desocupação dos jovens de 15 a 19 anos gira em torno de 40%, com exceção de Porto Alegre e Curitiba que está perto dos 30% (idem:7). De acordo com o autor, as taxas de desocupação são maiores entre as mulheres do que os homens jovens: dentre os jovens com 18 anos, por exemplo, o desemprego em 2001 estavam em torno de 21,7; já para as mulheres elevam-se para 31%. Dentre os mais velhos, também observam-se as desigualdades; 9,3% dos homens de 24 anos estavam desempregados ao passo que eram 17,4% das mulheres (Rios-Neto e Golgher, 2003). Por outro lado as diferenças por raça também são acentuadas, pois as taxas de desemprego de jovens negros tem a ser 30 a 40% mais elevada em relação aos jovens brancos. Somadas às discriminações por gênero resta a constatação de que as jovens negras constituem os segmentos mais afetados pelo desemprego (Silva e Kassouf, 2002:99).

43 A taxa de desemprego aberto medido pelo IBGE era de 5,9 em 1992. Na faixa etária de 15 a 17 anos era de 13,7 e de 18 a 24 anos de 11%. Em agosto de 2003, nas regiões metropolitanas, com exceção de Salvador e Porto Alegre, os índices médios de desemprego chegaram 12,8, o que se desprende que para a população juvenil eles seriam ainda mais elevados, seguindo tendência das últimas décadas (www.ibge.br).

44 Para um total de 2550 000 desocupados na faixa etária de 15 a 19 anos, 1395 000 estavam em busca do primeiro emprego. No grupo de 20 a 24 anos, de um total de 2 352 000, 1 040 000 estavam desocupados no ano (Quadros, 2003:7).

Os índices de desocupação continuam altos nas faixas jovens, apesar da diminuição da taxa de atividade. Uma parcela dos jovens afastou-se da população economicamente ativa, sobretudo no período 1989/1995, significando menor pressão para entrada no mercado de trabalho. Esse fato pode ser observado, sobretudo, na população jovem masculina, pois em 1989 73,3% da faixa etária de 15 a 19 anos estava participando da PEA e em 2001 os índices caem para 47,6%. As mulheres jovens apresentaram diferenças, pois a taxa de ocupação cresceu na faixa etária de 20 a 24 anos (52% em 1989 e 58,1% em 2001), embora também tenha decrescido na faixa de 15 a 19 anos (Rios-Neto e Golgher, 2003:38).

Vários autores admitem que, o aumento da inatividade também pode ser atribuído a uma maior permanência na escola, sobretudo para os jovens entre 15 e 19 anos, facilmente verificável pelo acréscimo das matrículas nos últimos anos. No entanto, como afirmam Rios-Neto e Golgher (2003) há controvérsias, pois parcela desse contingente pode estar constituída de jovens vítimas do desalento, gerado pela baixa oferta de empregos durante a década de 1990.

Os dados da inatividade de jovens —sem estudo e sem ocupação— não têm sido muito investigados, mas os que estão disponíveis já são bastante ilustrativos. Em setembro de 1998, 28% dos *homens jovens moradores das cidades* estavam inativos e nessa mesma situação localizavam-se 49,6 das mulheres jovens. (Silva e Kassouf, 2002:106). Em 2001, os dados indicam que 11,8 dos homens e 28,5 das mulheres na faixa etária de 15-24 anos eram inativos,⁴⁵ (Camarano e outros, 2003).

Dentre os inativos, a maioria estava situada nos extratos mais pobres. Quase metade dos homens estava procurando trabalho, 48% das mulheres já tinha constituído família (eram cônjuges ou chefes de domicílio) e 58% já tinham filhos.⁴⁶ As responsabilidades tradicionais do trabalho doméstico feminino explicavam em parte essa ausência das mulheres jovens no mercado de trabalho e no sistema educacional, mas evidencia, também, a necessidade de rigor no uso da expressão inatividade por não levar em conta a atividade rotineira de milhares de mulheres jovens⁴⁷ (Camarano e outros, 2003).

Como se vê na tabela 11, os jovens também foram mais afetados nas alterações das condições de trabalho apesar dos índices crescentes de escolaridade, tendo participação maior em todas as situações de precariedade: enquanto os trabalhadores sem carteira correspondem a 24,3% do total da força de trabalho ocupada, entre os jovens eles são 32,7%. O mesmo ocorre entre empregados domésticos sem carteira, onde os jovens estão sobre-representados. Já nas categorias que tiveram maiores avanços em termos de renda na última década, empregadores e trabalhadores por conta-própria, a proporção de jovens é menor do que a proporção registrada para o conjunto da PEA ocupada.

Um dado importante para verificar os modos de transição para a vida adulta reside no fato de que, em 2001, 10% dos domicílios brasileiros são domicílios de jovens e desses 75% são formados por casais com filhos. Nos últimos 20 anos não se verificou um adiamento da idade em que a população de 15-24 anos sai da casa de pais ou parentes (Camarano e outros, 2003:58).

45 A escolaridade média dos jovens inativos é de 6,2 anos para os homens e 6,5 anos para mulheres.

46 Um dado importante diz respeito ao fato de que 35,3% das jovens brasileiras que tiveram filhos moravam na casa dos pais na condição de filhas ou em casa de parentes (Camarano e outros, 2003).

47 A este respeito consultar também Silva e Arruda, 2002.

Tabela 11
Brasil: posição na ocupação, total e jovens, 2000

Posição	Total	Jovens
Empregado com carteira assinada	2,3%	1,8%
Doméstico sem carteira assinada	5,4%	7,5%
Empregado com carteira assinada	34,2%	35,0%
Empregado sem carteira assinada	24,3%	32,7%
Empregador	2,9%	0,6%
Conta-própria	23,5%	12,0%
Aprendiz ou estagiário sem remuneração	0,4%	1,1%
Não remunerado em ajuda a membro do domicílio	4,0%	6,6%
Trabalhador na produção para o próprio consumo	3,1%	2,7%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: IBGE, censo demográfico 2000.

Embora reste o desafio de se traçar um panorama mas amplo da juventude brasileira quanto aos estilos e modos de vida, valores, algumas informações já estão disponibilizadas e merecem ser destacadas no perfil apresentado por este informe.

Em pesquisa nacional realizada pela Fundação Perseu Abramo (2000), com jovens residentes de 9 regiões metropolitanas do Brasil, em 1999, foi possível verificar que no Brasil a condição juvenil não pode ser depreendida apenas da realidade escolar —ou seja de sua situação como estudante— mas deve ser compreendida também a partir do mundo do trabalho.⁴⁸

Estavam trabalhando, desempregados ou buscando alguma forma de contato com o mundo do trabalho 78% dos jovens entrevistados, ou seja cerca de 4 em cada 5 jovens brasileiros metropolitanos estavam ligados à esfera do trabalho em novembro de 1999, independente de terem completado ou não sua formação escolar.⁴⁹ Para dois terços dos jovens economicamente ativos, seu trabalho constituía complemento de renda familiar. No entanto, outras atribuições de sentido, além da subsistência, apareceram nas respostas. De um lado a ocupação é vista como meio para a própria formação profissional e para continuidade da formação escolar. De outro, o trabalho para esses jovens permite também a possibilidade de experimentar a condição juvenil em esferas como a da sociabilidade, lazer, cultura e consumo (roupas, aparelhos eletrônicos, entre outros). Assim a ocupação, mesmo realizada sob condições precárias aparece revestida de atribuições positivas ligadas à maior independência da família, autonomia e como condição de prazer. Os resultados mostravam que havia mais jovens satisfeitos (37% muito, 38% um pouco) do que insatisfeitos (10% um pouco, 7% muito) com a atividade exercida.

Por essas razões quanto perguntados sobre o principal tema de preocupação, a resposta majoritária foi o desemprego ao lado do problema da violência e em seguida das drogas.

Quanto à violência e seu crescimento nos últimos anos, sobretudo a partir da disseminação das quadrilhas organizadas em torno do narcotráfico, é preciso ressaltar que os segmentos juvenis da sociedade brasileira, embora apareçam como protagonistas, são muito mais vítimas do que responsáveis. Embora a taxa global de mortalidade da população brasileira tenha

48 A pesquisa compreendeu as seguintes regiões metropolitanas: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Distrito Federal, correspondendo a um universo de 9 milhões de jovens entre 15-24 anos aproximadamente. Foram realizadas 1806 entrevistas pessoais e domiciliares estratificadas de acordo com os dados da Contagem Populacional do IBE/96.

49 A média de tempo de desemprego ou de busca do primeiro emprego entre os jovens metropolitanos em 1999 era de 15 meses.

decrecido de 633 em 100 000 habitantes em 1980, para 573 em 2000, o inverso ocorreu com os jovens na faixa etária de 15-24 anos: de 128 passou para 133 por 100 000 no mesmo período (Waiselfisz, 2002). Como afirma Waiselfisz, «a mortalidade entre os jovens não só aumentou, como também mudou sua configuração, a partir do que se pode denominar como os ‘novos padrões de mortalidade juvenil’» (idem:25). Os novos padrões exprimiriam as novas razões da mortalidade juvenil, não mais as doenças e epidemias infecciosas, como há décadas, mas as denominadas causas externas, principalmente os acidentes de trânsito e os homicídios.⁵⁰

Ao apontarem, também, no mundo quais seriam os maiores problemas os jovens consideram que a violência é o primeiro, com 52% de menções espontâneas. Aproximadamente 29% dos entrevistados declararam ter visto, pessoalmente, alguém assassinado.⁵¹

O terceiro problema mencionado na pesquisa foram as drogas, revelando os dados uma proximidade e contatos com usuários embora poucos tenham declarado o hábito de consumo de drogas ilícitas como a maconha e a cocaína (13% declararam já terem experimentado a maconha e apenas 5% crack ou cocaína). Embora os jovens apontem as substâncias ilícitas como as mais frequentes, a pesquisa não tratou do consumo de álcool que, certamente, é o maior problema e constitui o agente responsável pela maioria dos óbitos de jovens em acidentes de trânsito.

O lazer para os jovens metropolitanos sujeitos da pesquisa consiste sobretudo em sair com os amigos, assistir TV e ir a danceterias, bares e restaurantes. A ida a shoppings centers aparece como a atividade realizada com maior frequência nas grandes cidades.

Os jovens pesquisados apresentaram-se, em 1999, predominantemente otimistas quanto ao seu futuro pessoal, embora tal otimismo decresça nos segmentos sociais com renda mais baixa. Acreditavam que, com o esforço pessoal, promoveriam a melhoria das condições de existência, reiterando certo imaginário liberal em torno da importância do êxito individual. No entanto, naquele período, apresentavam-se mais pessimistas diante do futuro da país. Mas a própria confiança no futuro pessoal era atravessada por certa insegurança pois ao examinarem a frase «o futuro traz mais dúvidas do que certezas» 53% concordaram totalmente e 26% em parte com a afirmação.

Quanto à política, a pesquisa observou uma situação intermediária dentre os jovens: nem uma adesão irrestrita às formas da participação tradicionais mas, também, não ocorreu nenhum grau absoluto de desinteresse. Nos assuntos de maior motivação para a discussão, a política apareceu em sétimo lugar. A crítica à política parece estar mais radicada nos atores do que no processo político stricto sensu. No entanto os temas sociais sempre apareceram com muita frequência no campo de interesses dos jovens, particularmente o desemprego, educação, racismo, cultura e meio ambiente.

As formas tradicionais de participação no sistema escolar —o movimento estudantil— são muito pouco mobilizadoras, pois apenas 4% dos que estudavam estavam participando de agremiações estudantis. Dentre os jovens que trabalhavam só 3% mantinham algum vínculo com o sindicato. Isso significa não só uma resistência a esse tipo de participação mas é expressão, também, dos índices mais baixos de empregos formais atingidos pela esfera de ação dos sindicatos.

A emergência dos coletivos no campo da cultura tem sido objeto de investigação no Brasil a partir de final dos anos 1980, com o arrefecimento das formas tradicionais de militância jovem.

50 As causas externas são responsáveis por mais de 70% dos óbitos entre os jovens (Waiselfisz, 2002)

51 Na maioria das capitais brasileiras, com exceção de Palmas em Tocantins —região centro-oeste—, e Belém, no Pará —na região norte— a taxa de vitimização dos jovens por homicídios mais do que duplica em relação às taxas da população total (Waiselfisz, 2002:5).

Os principais estudos até agora realizados indicam que a diversidade de formas de manifestação —estilos musicais variados, do rock ao rap passando pelos ritmos de origem africana e o funk, a dança, artes plásticas, teatro, esportes, entre outros— não impede, no entanto, a identificação de alguns traços comuns: o desenvolvimento da auto-estima e de atribuições positivas no processo de construção da identidade; mobilização para uma presença diferenciada nos espaços públicos; estímulo à formas coletivas de ação e de solidariedade no âmbito de sociabilidades fragmentadas e desagregadoras; aparecimento de uma conflitividade social emergente em torno dos direitos da população jovem e de políticas públicas voltadas para esses segmentos.⁵²

A pesquisa nacional da Fundação Perseu Abramo também investigou outras formas de participação e, ainda que não atingindo a maioria, elas são mais frequentes: 22% afirmaram ter algum tipo de participação em grupos próximos do local de moradia, sendo preferidos os grupos religiosos seguidos pelos musicais.

Finalizando esse perfil, é preciso admitir que os processos de exclusão que afetam os jovens brasileiros são múltiplos e precisam ser considerados em sua complexidade. O próprio termo «exclusão» passa a ser tratado na acepção de Robert Castel, um «mot valise» que pode designar situações e processos sociais de natureza diversa.⁵³ A partir de uma crítica ao próprio termo, para além da possível utilidade político e social de seu emprego, Martins acredita que há uma certa fetichização do uso e certo reducionismo interpretativo (Martins, 1997). Para esse autor, há uma tradição da reflexão latinoamericana que trabalhou sociologicamente a questão muito mais em termos de processos de exclusão que provoca a integração precária e subalterna e modos de marginalização, do que um fenômeno estático como tem sido em geral tratado na contemporaneidade (Martins, 1997).⁵⁴

As novas desigualdades no país se superpõem a processos mais arcaicos ainda não superados que caracterizariam a velha exclusão social. Definida pela baixa escolaridade, privação absoluta, falta de acesso à terra, a velha exclusão convive com os fenômenos da nova exclusão social radicada nas periferias dos centros urbanos. As novas desigualdades seriam decorrentes do desemprego de longa duração ou falta de acesso ao trabalho em meio à maior elevação da escolaridade e da formação profissional. A nova desigualdade ocorre, assim, em situações de ausência de mobilidade social ascendente e atingiria sobretudo os jovens das cidades (Martins, 1997; Pochmann, 2003a:33). Essas novas formas de exclusão social conviveriam, contraditoriamente, com mecanismos de inclusão cultural, mesmo que precária e subordinada, por meio do acesso ao consumo e às informações e conteúdos da indústria cultural de massas.

Esta tradição reflexiva latinoamericana de algum modo precisa ser recuperada, pois, como afirma Martins, ao tratar a exclusão como o resultado único da sociedade atual, o «pensamento social eliminaria a possibilidade de considerar que o mesmo processo excludente gera e põe em movimento a interpretação e a crítica da vítima» (Martins, 1997:17). Ou seja, trata-se de um processo que nasce no interior de um conflito e pressupõe a possibilidade da vítima —o excluído e nessa categoria estarão incorporadas parcelas importantes dos jovens brasileiros— tornar-se sujeito de práticas que o contestem.

52 Estudos apontam também a formação de gangues com alguns componentes de violência e práticas de delito, em algumas cidades brasileiras. Sobre as formas variadas de presença coletiva juvenil consultar: Abramo, 1994; Caiafa, 1985; Cunha, 1993; Diógenes, 1998; Sposito, 1994; Viaruna, 1998 e 1997.

53 Muitas vezes ocorre uma tendência de se considerar todos os fenômenos da pobreza como fenômenos de exclusão, provocando superposição equivocada entre processos sociais diversos. Por essas razões a própria noção de inclusão deve ser submetida a uma análise crítica.

54 Quijano (2002) situa-se nesse campo.

Essas questões são extremamente importantes para qualquer análise sobre os jovens no Brasil, pois esses segmentos têm manifestado novas capacidades de ação e de crítica ao modelo social atual, mesmo vivendo as denominadas situações excludentes.

III. A INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E A OFERTA PROGRAMÁTICA PARA A JUVENTUDE EM NÍVEL NACIONAL

Embora recente, observa-se na sociedade brasileira um consenso inicial em torno da necessidade de implementação de políticas públicas destinadas à juventude. Em análise sobre as ações públicas destinadas à juventude, fazendo um balanço em meados da década de 90, Ruas (1998) opta por uma definição bastante sugestiva de políticas públicas. Dizia a autora: «proponho o entendimento das políticas públicas como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos» (Ruas, 1998:731). Contrapõe à idéia de «problemas políticos»⁵⁵ a expressão «estado de coisas». Assim, somente quando alcançam a condição de problemas de natureza política ao ocupar a agenda pública, alguns processos de natureza social abandonam o «estado de coisas».

Essas observações são importantes para a compreensão da trajetória recente das políticas públicas destinadas aos jovens no Brasil, uma vez que, de modo diferente do conjunto do América Latina, elas tenderam a permanecer muito mais como estado de coisas do que problemas de natureza política que demandam respostas. Por essas razões, ao examinar as políticas setoriais, sobretudo no nível federal —*educação, saúde e trabalho*— Ruas constata que nenhuma delas estava, naquela conjuntura, contemplando ações especialmente voltadas para os jovens. Como afirmava a autora, no Brasil «os jovens são abrangidos por políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias» e tais políticas não estariam sendo orientadas a partir da idéia de que os jovens representariam o futuro em uma perspectiva de formação de valores e atitudes das novas gerações (Ruas, 1998).

Esse cenário passa a se alterar no final dos anos 1990 e no início da década atual. Iniciativas públicas são observadas, algumas envolvendo parcerias com instituições da sociedade civil e as várias instâncias do Poder Executivo são mobilizadas, tanto o nível federal, como o estadual e o municipal.

É preciso reconhecer que, histórica e socialmente, a juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por uma certa instabilidade associada a determinados «problemas sociais», mas o modo de apreensão de tais problemas também muda. (Bourdieu, 1986; Sposito, 1997; 2002; Pais, 1990; Abramo, 1997).

Por outro lado, no Brasil, há uma herança sócio-política acumulada na luta pela defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes que influencia, positivamente, o debate atual, pois alguns setores afirmam, diante da juventude, uma concepção ampliada de direitos.⁵⁶

55 Vale a pena ressaltar que a expressão «os jovens como problema social» tem um estatuto diferente da noção de que políticas públicas ocorrem quando jovens deixam de ser estado de coisas para aparecerem como «problemas políticos». Neste último caso tanto pode estar presente a idéia de «proteção» da sociedade diante do risco iminente provocado por seus segmentos jovens, como a percepção de que atores juvenis podem estar contemplados nas políticas enquanto expressão de um campo ampliado de direitos, reconhecidos pela democracia.

56 A Constituição brasileira (1988) privilegiou a paridade de participação entre governo e sociedade civil em conselhos responsáveis por formular, gerir e estabelecer controle social sobre políticas públicas descentralizadas. A municipalização foi diretriz instituída com o intuito de estimular a participação cidadã no trato com a coisa pública. No contexto da referida ampliação da consciência dos direitos, a sociedade

No tratamento do tema da juventude, no plano das políticas federais,⁵⁷ é preciso recompor um desenho de ações que emerge do reconhecimento de que alguns problemas afetam expressiva parcela da população jovem, sobretudo, a partir da década de 90, e os lança numa condição que se tornou usual conceituar como sendo de *risco social*.

Problemas reais identificados, principalmente, na área saúde, da segurança pública, do trabalho e emprego deram a materialidade imediata para se pensar as políticas de juventude sob a égide dos problemas sociais a serem combatidos. Neste processo é possível reconhecer que, em muitas formulações, a própria condição juvenil se apresenta como um elemento problemático em si mesmo, requerendo, portanto, estratégias de enfrentamento dos «problemas da juventude». Isso se expressa, por exemplo, na criação de programas esportivos, culturais e de trabalho orientados para controle social do tempo livre dos jovens, destinados especialmente para os moradores dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras.

De qualquer modo, mesmo que não se possa falar na esfera federal de políticas estratégicas orientadas para os jovens brasileiros, algumas propostas foram executadas sobretudo a partir da idéia de prevenção, de controle ou de efeito compensatório de problemas que atingem a juventude, transformada, em algumas situações, ela mesma num problema para a sociedade.

As primeiras ações de programas específicos destinados aos jovens, sobretudo adolescentes, aparecem no interior da área da Saúde e são marcadas pelo foco na prevenção de condutas de risco (DST/AIDS, drogadição, acidentes de trânsito e gravidez precoce) no final da década de 1980.

A disseminação das mortes violentas de jovens ou por eles protagonizadas e o crescimento das redes de narcotráfico se associam ao tema do consumo de substâncias ilícitas/lícitas, a partir da década de 1990. Desse modo, o tema da criminalidade atravessa permanentemente o debate sobre as políticas públicas para os jovens.

O ano de 1997, data do assassinato do índio Galdino por jovens de classes médias da cidade de Brasília, no Distrito Federal, traduz um marco importante que se expressa em respostas programáticas à violência de jovens também de classes médias.

No final da década, os indicadores sobre o desemprego juvenil e a acentuação dos processos de precarização social fomentam a necessidade de políticas de inclusão (tanto assistenciais como de promoção para um patamar diferencial de integração na sociedade) em uma crise da ação de um estado que durante toda a década de 90 e o início do novo século viveu a hegemonia das políticas neoliberais.

Em seu conjunto, o governo federal no período 1994-2002 lançou 33 programas com foco na juventude. É significativa a informação de que 60% dessas ações foram implantadas somente no período dos últimos cinco anos, o que denota a recente trajetória na formulação de políticas de juventude, assim como explica, em parte, a sua incipiente institucionalização e fragmentação.⁵⁸

brasileira repensou a fragilidade histórica da situação das crianças e adolescentes, especialmente as oriundas das classes populares. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), promulgado em 1990, é marco legal de um processo prático-reflexivo que se dispôs transformar o estatuto da menoridade brasileira, especialmente naquilo que se refere aos que estão em processo de exclusão social ou em conflito com a lei. O ECA, além de representar radical mudança de rumo ético-político frente ao antigo ordenamento jurídico-institucional configurado no segundo Código de Menores (1979) —gerou estruturas colegiadas nos âmbito nacional (CONANDA), estadual e municipal (Conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente)—.

57 As observações aqui enunciadas encontram-se desenvolvidas em Sposito e Carrano, 2003. Em artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos de População, Castro e Abramovay (2002) também realizaram balanço das políticas públicas federais sobre juventude.

58 Desses programas 18 eram específicos para o segmento juvenil, 10 atingiam outras faixas etárias (crianças e

Em geral as ações são realizadas mediante a formulação de parcerias com associações da sociedade civil —ONGs ou fundações empresariais— ou os recursos são repassados para os estados e municípios que passam a executá-las. Nesse processo de relacionamento entre a esfera federal, os estados e os municípios observa-se o paradoxo de que, mesmo no contexto de políticas de execução descentralizadas, os órgãos federais se constituíram em poderosos indutores, na maioria das vezes não democráticos, de ações que conformam os programas em nível local, apesar da delegação de verbas e responsabilidades.

O balanço geral sobre os 33 programas e projetos federais relacionados, especialmente naquilo que se refere às ações relacionadas com os jovens maiores de 18 anos, permite afirmar que inexistiram canais democráticos que assegurassem para os jovens espaços de debates e participação para a formulação, acompanhamento e avaliação dessas ações.

O novo governo, empossado em janeiro de 2004, recebeu uma pesada herança de programas destinados à juventude, sem uma avaliação precisa do seu impacto e sem ter acumulado, por sua vez, uma clara estratégia de ação no terreno das políticas públicas nas suas interações com os segmentos juvenis.⁵⁹

Estão sendo desenhados no interior dos ministérios novos programas sem que se observe, ainda, uma clara articulação entre as ações de modo a superar a fragmentação anterior. O lançamento oficial do Programa Primeiro Emprego no primeiro semestre de 2003 constituiu a iniciativa de maior visibilidade voltada para os segmentos juvenis. De acordo com seus promotores este programa será o «carro-chefe» na área de juventude. O Programa Primeiro Emprego tem como meta as seguintes ações concretas para assegurar a oportunidade de inserção de jovens no mundo do trabalho: incentivos às empresas para contratação de jovens; incentivo às ações de responsabilidade social das empresas; investimento na geração de ocupação de jovens por meio do incentivo ao empreendedorismo, auto-emprego e economia solidária.

Houve um primeiro ensaio de ação interministerial protagonizado pela Casa Civil da Presidência da República que tentou reunir, sem sucesso, os vários ministérios para tratar das ações e dos projetos relacionados à juventude nas diversas áreas do governo. Para o segundo semestre existe uma proposta de criação de uma Câmara ou um Conselho de Políticas de Juventude que ainda não está efetivamente delineada.

No Brasil, um dos caminhos inovadores em direção à constituição de uma esfera pública de debates e de formulação das políticas de juventude consiste na criação das Comissões de Juventude ligadas às Câmaras Municipais. A cidade de São Paulo foi a pioneira, pois sua Comissão, constituída por parlamentares de diversos partidos, embora criada em 2000, começou a funcionar em 2001. A experiência tende a se disseminar e, em abril do corrente ano, instalou-se uma Comissão Especial de Juventude na Câmara Federal.

jovens ou jovens e adultos) e 5 atingiam incidentalmente os jovens. No conjunto, 30 foram de iniciativa estritamente governamental e 3, também com abrangência propostas pela Comunidade Solidária, órgão de Ação social coordenada pela primeira dama Ruth Cardoso. Dos 30 programas estritamente governamentais, cinco se localizavam no Ministério da Educação, seis no Ministério de Esporte e Turismo, seis no Ministério da Justiça, um no Ministério de Desenvolvimento Agrário, um no Ministério da Saúde, dois no Ministério de Trabalho e Emprego, três no Ministério de Previdência e Assistência Social, dois no Ministério de Ciência e Tecnologia, dois no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, um no Gabinete do Presidente da República (Projeto Alvorada) e, por último, um de caráter interministerial especificamente voltado para a integração das ações de 11 projetos/programas focados em jovens localizado no Ministério de Planejamento, orçamento e gestão (Programa Brasil em Ação) que não chegou a evidenciar seu impacto.

59 Após 6 meses de governo, não houve, sob o ponto de vista institucional, nenhum movimento de criação de organismo voltado especialmente para a articulação das políticas de juventude.

No nível federal, o trabalho principal da comissão residirá na elaboração de um Plano Nacional de Políticas Públicas de Juventude e um Estatuto dos Direitos da Juventude.⁶⁰ O modo de funcionamento dessas comissões nas municipalidades —suprapartidário e em interlocução constante com o executivo municipal e sociedade civil— poderá desenhar um caminho novo na relação sociedade e Estado, podendo, inclusive, potencializar a capacidade de ação dos coletivos juvenis existentes nas cidades. Mas é preciso reconhecer que essas comissões precisam ainda traçar um itinerário de ações que as tornem mais visíveis e legítimas não só para a sociedade como no interior do próprio aparelho do Estado.

IV. OS DESENHOS INSTITUCIONAIS E OS PROGRAMAS DIRIGIDOS AOS JOVENS, A POLÍTICA DOS GOVERNOS LOCAIS E OS ORGANISMOS DA SOCIEDADE CIVIL

No Brasil, o exame das iniciativas locais e da ação da sociedade civil traz um campo diversificado de orientações e atores.

É preciso reconhecer que as ONGs e demais associações da sociedade civil, dentre elas as instituições religiosas, se anteciparam aos governos na oferta de programas para a juventude durante a década de 1990. É apenas no final da década que se observa nas instâncias do executivo municipal, no Brasil, uma preocupação mais sistemática com a formulação e implantação de algumas ações específicas, voltadas para a juventude.

A força das experiências locais promovidas por ONGs com adolescentes privados de direitos ou em processo de exclusão social não pode ser desconsiderada. Em meados da década de 1990 já havia um considerável leque de trabalhos por elas desenvolvidos, envolvendo adolescentes em atividades que visavam desenvolver a auto-estima, afirmando identidades e promovendo formas de ação voltadas para o desenvolvimento da cidadania. Nessa esfera de intervenção programática, não só as demandas do mundo do trabalho foi eleitas para o trabalho com esses adolescentes, resultando em atividades promotoras de maior capacitação e profissionalização. É sobretudo no campo cultural que as expressões mais criativas ocorrem, com forte componente étnico em algumas regiões como é o caso das ações de ONGs que trabalham na Bahia com os adolescentes e jovens negros (Castro e Abramovay, 1998). Mas já nesse período, os próprios protagonistas das ações apontavam as suas principais dificuldades: instabilidade financeira, dissociação entre o trabalho realizado por essas entidades e as práticas das escolas públicas que continuavam a desvalorizar os adolescentes atingidos por esse programas, a precariedade dos grupos familiares entre outros (idem:579).

Não obstante a diversidade de experiências, verifica-se que a população atingida pela faixa etária prevista pela ECA foi prioritariamente atendida, restando à sombra aqueles jovens maiores de 18 anos. Constata-se, também, que debates e programas desenvolvidos por ONGs foram importantes como fomentadores de novas idéias para a ação dos governos municipais. Tudo leva a crer que, antes de serem incorporados pela esfera governamental, programas e eventuais políticas destinadas aos jovens já vinham sendo experimentados pela sociedade civil por meio das ONGs e fundações empresariais, recobertos de extrema diversidade quanto às orientações (Rua, 1998).

60 O Plano deverá estabelecer metas a serem cumpridas em um prazo de dez anos, apontando as responsabilidades do governo federal, dos estados e dos municípios, determinando diretrizes que garantam a continuidade da política; o Estatuto constituirá o marco legal específico para os jovens, reconhecendo-os como sujeitos de direitos específicos à sua condição.

Assim, um duplo eixo pode explicar a intensificação da presença dos governos locais como executores de ações voltadas para os segmentos juvenis nos últimos dez anos. O primeiro, já enunciado acima, decorre, do forte poder indutor do governo federal que propiciou recursos aos municípios para o desenvolvimento de programas destinados sobretudo aos adolescentes e, com menor intensidade aos jovens. Embora os programas fossem concebidos de modo centralizado, sua execução sempre foi descentralizada. Por essas razões, o município sempre buscou os recursos federais para viabilizar suas ações em um quadro de perda de receitas para o investimento social em razão do forte endividamento público.⁶¹

O segundo decorre de algumas características presentes no processo de democratização da sociedade brasileira a partir da década de 80. O poder municipal aparece como campo privilegiado de análise porque nele as relações entre sociedade civil e Estado, para a conformação de uma esfera pública democrática, aparecem de forma mais clara. Os estudos de movimentos sociais, desde o início da década de 1980, têm procurado demonstrar as possibilidades de conflito e de interação negociada entre os vários atores sociais que têm como cenário a cidade (Castells, 1980 e 1983; Kowarick, 1988).

Nessa arena conflitiva, o poder municipal aparece como interlocutor próximo dos grupos organizados, sobretudo quando as demandas giram em torno de transformações da qualidade de vida e de novas apropriações do espaço citadino. Por outro lado, é exatamente nesse plano que as políticas públicas no Brasil têm mais ousado na inovação, sobretudo nas administrações de caráter progressista sob a responsabilidade de partidos de esquerda ou de centro esquerda. Porém não é possível desconhecer a permanência de alguns núcleos duros (Lechner, 1990; Abad, 2002) da cultura política nacional onde o poder local aparece como foco privilegiado para o estabelecimento do clientelismo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente e a formação dos Conselhos Tutelares, funcionando nas várias cidades brasileiras impulsionaram as municipalidades, mesmo que de forma desigual, a implantar algumas ações voltadas às crianças e adolescentes excluídos de direitos. Mas observa-se, a partir de meados dos anos 1990, no plano local e regional o aparecimento de organismos públicos destinados, de forma específica, a desenvolver ações que têm por alvo os segmentos juvenis. Verifica-se, no entanto, um desenho funcional diversificado desses organismos que apresentam vocações variadas.⁶²

De modo geral três funções são destacadas por esses gestores, embora cada municipalidade, ao inserir em seu desenho esses organismos, dê ênfases diversas a cada uma delas: a primeira aparece como uma clara vocação de articulação dos programas existentes, sem que o próprio organismo implemente ações ou programas; uma segunda ênfase reside naquelas coordenadorias/assessorias que implementam projetos; e, em terceiro lugar, pode ocorrer a acentuação no estabelecimento de nexos entre os jovens e o Poder Público municipal, tanto assegurando uma maior possibilidade de acesso dos grupos juvenis à máquina pública, ao apoiar sua organização mediante o incentivo à criação de fóruns específicos ou, em sentido inverso,

61 É preciso mencionar toda a discussão dos anos 90 em torno da reforma do Estado e da defesa de mecanismos descentralizadores embutidos na reforma do aparato estatal (Pereira, Wilhelm e Sola, 1999; Draibe, 1998).

62 A maioria desses organismos está radicada nas prefeituras sob a forma de coordenadorias ou assessorias de juventude. No plano estadual foram criadas secretarias específicas para os assuntos de Juventude ou em combinação com outras áreas como esporte e lazer. Em nível estadual foram identificados 10 unidades da federação que mantêm organismos específicos no poder executivo e, em nível municipal, ainda que de forma imprecisa quanto às informações, é possível estimar que cerca de 30 cidades já possuem assessorias ou coordenadorias de juventude.

mobilizando a participação dos jovens em ações desencadeadas pelo executivo municipal. Essa última orientação oferece um grau razoável de ambigüidade, pois muitas vezes, os grupos organizados são privilegiados nessa interação, operando significativa ausência de coletivos juvenis menos institucionalizados ou com menor força de pressão política diante de sua distância do sistema partidário. Em outras situações a mobilização dos jovens ocorre tanto como forma de referendo das ações do executivo municipal como busca de participação em formas de participação da juventude nos moldes como a municipalidade propõe suas ações tanto para o conjunto dos cidadãos como para os jovens em especial. Essas formas ambíguas poderão resultar no processo de formação de políticas públicas que privilegiem a mobilização da juventude para a adesão às orientações governamentais. Na prática, cada organismo realiza uma peculiar alquimia dessas atribuições, dependendo do gestor responsável, do quadro de forças da política local e do grau de legitimidade da assessoria no interior do aparelho público.⁶³

O movimento de criação de uma institucionalidade em nível local, incrustada no poder executivo é bastante recente e decorre sobretudo de compromissos eleitorais de partidos, principalmente de esquerda e de centro-esquerda⁶⁴ que, por meio de sua militância juvenil ou de setores organizados do movimento estudantil, incluíram na sua plataforma política demandas desses segmentos que aspiravam pela formulação de ações específicas destinadas aos jovens. Com menor intensidade verifica-se a criação de conselhos municipais de juventude que, mesmo formalmente existentes e pouco numerosos, ainda não oferecem para a análise um quadro de suas ações, impacto e limitações.

Somente uma perspectiva longitudinal, incorporando uma série histórica maior poderá aferir tendências, descontinuidades e formas de consolidação desses formatos institucionais no plano local e suas potencialidades democráticas na articulação das políticas públicas e a juventude.⁶⁵

Verifica-se, até o momento, que se trata sobretudo de iniciativas nascidas tanto em capitais de estados como em cidades pequenas e médias, indicando a existência de considerável diversidade de desafios diante das condições populacionais, desenvolvimento urbano e formas de gestão coletiva dos espaços e equipamentos públicos. Por outro lado, torna-se evidente a lacuna diante dos jovens de que vivem no campo, se considerarmos a amplitude dos problemas agrários que o Brasil vive e a existência de movimentos e organizações sociais bastante atuantes no campo. Assim, o tema das políticas públicas e os jovens no Brasil está sendo delineado ainda sob uma perspectiva estritamente urbana.

Uma ação bastante inovadora constitui a abertura institucional para a presença jovem nas várias etapas que marcam a discussão e implantação do Orçamento Participativo (OP) em alguns municípios. A experiência do OP iniciada em Porto Alegre na gestão do Partido dos Trabalhadores (Santos, 2002 e Avritzer, 2002) constitui uma referência importante de proposta de uma nova modalidade de relação entre governo e sociedade que tende a se disseminar em vários municípios do país. Desse conjunto, foram identificadas algumas cidades onde a presença e

63 Uma das características desses organismos é a presença de jovens na função de gestores. Em geral, são jovens oriundos de setores militantes, sobretudo do movimento estudantil (ME) e partidos. Essa situação conforma um conjunto de desafios que poderão proporcionar caminhos diversos na constituição das políticas de juventude.

64 Se considerarmos o ano de criação, verificamos que a maioria teve início nas gestões municipais concluídas em 2000. As iniciativas identificadas cobrem praticamente todos os grandes partidos brasileiros, mas atingem sobretudo as administrações de centro-esquerda.

65 Uma das expressões da inexistência de legitimidade consolidada decorre da ausência de orçamento próprio para a maioria desses organismos.

participação da juventude da cidade foi intencionalmente defendida pelos gestores públicos e traduzida em mecanismos específicos que a assegurassem.⁶⁶

Em outros municípios tem sido estimulada a criação de Fóruns de Juventude que promovem congressos ou seminários reunindo os jovens da cidade para discutir prioridades e formas de implementação de políticas públicas que levem em conta demandas e necessidades juvenis.⁶⁷

Na ausência de atores coletivos da sociedade civil —tanto jovens como outros segmentos que com eles trabalham (ONGS, pesquisadores)— fortemente estruturados em torno da temática da juventude, com ampla legitimidade e base de apoio em nível nacional, o poder de interferência e de criação de algum tipo de conflitividade com as orientações do aparelho de Estado é bastante restrito no âmbito federal e no âmbito local as ações emergem a partir da base um conjunto heterogêneo de práticas. Essa diversidade, se de um lado recobre a possibilidade de experimentação e de inventividade social, elementos importantes para a constituição da democracia, de outro poderá resultar em experiências fragmentadas com fraco poder de impacto e de disseminação não favoráveis à criação de elementos consistentes de uma nova cultura política na formulação de ações para a juventude.

Apesar de desenhos e ações inovadoras, sobretudo aquelas que envolvem a participação juvenil e o reconhecimento de sua capacidade de serem atores coletivos, a maioria das ações dos municípios ainda assumem feições compensatórias se identificam com o denominado «risco social» dos jovens ou, também, buscam atenuar da exclusão social em conjunturas neoliberais. Aparecem, também, constelações diversas e criativas de práticas culturais, por meio de parcerias, com ações realizadas por algumas organizações não governamentais que se mostraram bem sucedidas ao longo do tempo.

No entanto, é preciso admitir que parte significativa de uma incipiente vontade política de construção das ações públicas decorre do reconhecimento dos problemas que afetam a juventude. Parte dessas percepções de certa forma pode passar a considerar que o próprio jovem se torna um problema para a sociedade e é sob essa ótica que o Poder Público ou a sociedade civil deve tratá-lo, ou seja, como elemento disruptivo potencial da ordem social (Abramo, 1997).

Há um conjunto de formas emergentes de nova agregação dos interesses e da sociabilidade juvenil no âmbito da cidade, protagonizadas também por jovens em processo de exclusão social, muito mais ligadas a formas expressivas, resistentes a certa racionalidade instrumental inerente ao mundo da política e das ações institucionais, que poderão oferecer elementos importantes para a organização dos atores jovens na cidade em um novo campo de conflitos que poderão, a seu modo, contribuir para uma reinvenção da esfera pública e da luta social, na esteira dos movimentos observados a partir dos anos setenta na sociedade brasileira.

66 Há uma heterogeneidade de situações e de resultados dessa forma inovadora de participação juvenil que merece ainda uma investigação. Nem todas as experiências vingaram e conseguiram imprimir certa continuidade como é o caso da cidade de Santo André na região metropolitana de São Paulo, outras mostraram sua potencialidade organizativa como é o caso de Betim, Uberlândia e Itabira em Minas Gerais. Em Belém, capital do Estado do Pará, na região norte do país, ocorreu uma experiência pioneira bem sucedida que evoluiu para uma organização da presença do jovem na formulação das políticas para a cidade e têm constituído referência para outros municípios.

67 Nas cidades de São Paulo e Santo André, durante o primeiro semestre de 2003, foram organizadas regionais aglutinando coletivos juvenis nessas áreas como etapa preparatória de encontros municipais que ainda serão realizados tanto no segundo semestre de 2003 como no início de 2004.

V. CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

Tratando-se de um país com enormes desigualdades sociais e, por isso mesmo, portador de uma complexa articulação de atores e a inevitável diversidade da experiência juvenil, torna-se importante tratar dos processos de exclusão dos jovens e das eventuais ações de inclusão, também, de forma cautelosa.

O país ainda precisa retomar um claro caminho de desenvolvimento em momentos adversos e de crises profundas do capitalismo contemporâneo.

As políticas sociais universais ainda precisam ser aprofundadas ao lado de um grande conjunto de direitos emergentes relativos à própria condição juvenil. Para muito, trata-se do direito de ser jovem. Assim como nos anos 1980 se examinou no Brasil o enorme contingente de crianças sem o direito à infância, há, que se admitir, de forma inequívoca que, para um conjunto expressivo de jovens pobres, moradores da periferias das grandes cidades ou regiões empobrecidas do país, não existe assegurado um conjunto mínimo de direitos que permitam aos jovens exercer sua juventude.

Alguns caminhos tem sido traçados na constituição das políticas que se voltam para os jovens tanto empreendidas pelo Poder Público como aquelas que se realizam em parceria com organizações da sociedade civil.

Sob o ponto de vista da ação pública e governamental, torna-se importante considerar que desenhos institucionais novos no âmbito da máquina estatal lutam por espaços de reconhecimento, de interferência e de poder diante de estruturas pesadas, burocráticas e já enraizadas na administração pública.

Trata-se de criar uma vontade política clara para dar visibilidade ao tema dos jovens enquanto sujeitos de direitos e atores capazes de ação e de participação não tutelada na esfera pública.

Para além dos desafios que a esfera federal comporta na formulação de um plano de desenvolvimento social com uma clara vocação de estabelecimento de justiça social é preciso verificar que projetos e ações permitirão, ao mesmo tempo, os mecanismos de fortalecimento de uma esfera pública democrática, portanto plural e aberta aos conflitos. Na confluência do processo de desenvolvimento social e da experiência democrática participativa aberta aos conflitos situam-se os jovens como sujeitos.

Mesmo reconhecendo a diversidade de ações presentes nos municípios é preciso investigar em que medida elas sinalizam para a formulação de políticas, implicando coordenação de esforços. Importa, também, verificar em que medida reiteram ou impõe rupturas com padrões tradicionais da cultura política administrativa brasileira traduzidos por Rota em cinco regularidades: fragmentação, competição interburocrática, descontinuidade administrativa, ações a partir da oferta e não da demanda e, finalmente, a existência de uma clara clivagem entre a formulação/decisão e a implantação (1998).

O mundo do trabalho e algumas ações consideradas de inclusão têm ocupado parte importante das orientações públicas e governamentais, ao lado da criação de alguns equipamentos específicos para jovens. Parte dessa ações de inclusão tem se constituído por meio de mecanismos de transferência de renda, concedendo bolsas aos jovens que participam dos programas, Como contrapartida os jovens se integram em atividades variadas que cobrem um amplo espectro temático,⁶⁸ e conformam metodologias diversas de trabalho (oficinas, cursos,

68 Muitas vezes o tema é definido pelos responsáveis pelo projeto (em geral implantado por ONGS ou até mesmo em convênio com Universidades) e gira em torno dos direitos da cidadania, modos de trabalho coletivo com jovens, saúde, cultura, dentre outros.

formulação de projetos de inserção nas comunidades locais, dentre outras). Alguns desses programas são realizados com recursos federais e, apesar do caráter razoavelmente fechado, em nível local sofrem substantivas alterações. Outros nascem no próprio município como é o caso de experiência implantada na cidade de São Paulo, a partir de 2001, direcionada aos jovens sob a forma de Bolsa Trabalho.

Esse campo de transferência de renda para jovens em processo de exclusão de modo a estimular a continuidade dos estudos e a postergar seu ingresso no mercado de trabalho tem sido objeto de debate e está longe de ser consensual dentre os gestores públicos e no interior da sociedade civil. De qualquer forma, um amplo esforço avaliativo deve ser realizado para que uma análise mais densa de seu impacto e do seu sucesso como fator de inclusão social possa ser aferido. Por outro lado as diferenças de gênero e étnicas no interior das ações não estão delineadas e não dialogam com a situação concreta dos jovens negros e das mulheres jovens.

Por outro lado, para além dos possíveis benefícios esperados dos programas de inclusão é preciso reconstituir os pressupostos que os sustentam e verificar se, apesar do discurso da inclusão, não se reitera a velha fórmula da tutela e controle dos segmentos juvenis de modo a se evitar aquilo que se considera como efeito deletério de suas práticas: a revolta e a insubmissão face a uma sociedade desigual e excludente.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD, MIGUEL (2002): «Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil». *Última Década* Nº16. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- ABRAMO, HELENA (1994): *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. São Paulo: Scritta.
- (1997): «Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil». *Revista Brasileira de Educação* Nº5/6. São Paulo: ANPED.
- AVRITZER, LEONARDO (2002): «Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil». In BOAVENTURA SOUSA SANTOS (org.): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BOURDIEU, P. (1986): «De quoi parle-t-on quand on parle du 'problème de la jeunesse?'». In FRANÇOIS PROUST (org.): *Les jeunes et les autres: contributions des sciences de l'homme à la question des jeunes*. Vaucresson: CRIV.
- BRASIL, GOVERNO FEDERAL (2003): *Plano purianual 2004-2007*. Brasília: Governo Federal.
- CAIAFA, JANICE (1985): *Movimento punk na cidade. A invasão dos bandos sub*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CAMARANO, ANA AMÉLIA; MARIA TEREZA AZINATO; SOLANGE KANSO e CAROLINE VIANNA (2003): «A transição para a vida adulta: novos ou velhos desafios». *Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise* Nº21. IPEA.
- CASTELLS, MANUEL (1983): *The city and the grassroots*. Berkeley: University of California.
- (1980): *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASTRO, MARY GARCIA (1998): «Cultura, identidades e cidadania: experiências com adolescentes em situação de risco». In CNPD: *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD.
- e MIRIAM ABRAMOVAY (2002): «Por um novo paradigma do fazer políticas –políticas de/para/com juventudes». *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, V. 19, Nº2.
- CUNHA, OLÍVIA MARIA GOMES DA (1993): «Fazendo a 'coisa certa': rastas, reggae e pentecostais em Salvador». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Nº23. São Paulo: ANPOCS.

- DIÓGENES, GLÓRIA (1998): *Cartografias da cultura e da violência. Gangues, galeras e o movimento hip hop*. São Paulo: Annablume.
- DI PIERRO e GRACIANO (2003): «Plano trienal de Ação Educativa (2004-2006)». São Paulo: Ação Educativa.
- DRAIBE, SÔNIA M. (1998): «Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental». Paper apresentado no International Seminar «Restructuring Government Reform: Brazil and Latin America in a Globalization Context», maio.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (2000): Núcleo de opinião pública. *Juventude, cultura e cidadania*.
- HENRIQUES, RICARDO (2002): *Raça e gênero nos sistemas de ensino*. Brasília: UNESCO.
- KOWARICK, LÚCIO (1988): *As lutas sociais na cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARTINS, JOSÉ DE SOUZA (1997): *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus.
- PAIS, JOSÉ MACHADO (1990): «A construção sociológica da juventude: alguns contributos». *Análise Sociológica* V. 25, Nº105-106.
- PEREIRA, L. C.; J. WILHEIM e LOURDES SOLA (1999): *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP, Imprensa Oficial e ENAP.
- POCHMANN, MARCIO (2003a): *Atlas da exclusão social no Brasil (volume 1)*. São Paulo: Cortez.
- (2003b): *Atlas da exclusão social no Brasil (volume 2)*. São Paulo: Cortez.
- QUADROS, WALDIR (2003): «Um retrato do desemprego juvenil». *Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise* Nº21. IPEA.
- QUIJANO, ANÍBAL (2002): «Sistemas alternativos de produção? In Boaventura de Sousa Santos (org.): *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIOS-NETO, EDUARDO e ANDRÉ GOLGHER (2003): «A oferta de trabalho dos jovens - tendências e perspectivas». *Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise* Nº21. IPEA.
- RUA, MARIA DAS GRAÇAS (1998): «As políticas públicas e a juventude dos anos 90». In CNPD: *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD.
- SANTOS, BOAVENTURA SOUSA (2002): «Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva». In Boaventura Souza Santos (org.): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SPOSITO, MARILIA PONTES (1997): «Estudos sobre juventude em educação». *Revista Brasileira de Educação* Nº5/6. São Paulo.
- (1994): «A sociabilidade juvenil e a rua: novos conflitos e ação coletiva na cidade». *Tempo Social* V. 5, Nº1-2. São Paulo: Departamento de Sociologia, FFLCH/USP.
- e CARRANO, PAULO CESAR (2003): «Juventud y políticas públicas en Brasil». In OSCAR DÁVILA (editor): *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Vina del Mar: Ediciones CIDPA.
- VIANNA, HERMANO (1988): *O mundo funk carioca*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- (1997): «Introdução». In H. VIANNA (org.): *Galerias cariocas*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- WASELFSZ, JACOBO (2002): *Mapa da violência III. Os jovens do Brasil*. Brasília: UNESCO.

SITES WEB

- IBGE: www.ibge.gov.br, consulta feita em 18/08/2003.
- INEP (www.inep.gov.br): *Mapa do analfabetismo Brasil, 2001*.
- INEP (www.inep.gov.br): *Mapa do analfabetismo Brasil, 2003*, consulta feita em 18/08/2003.

Capítulo IV

**INFORME NACIONAL DE CHILE
JUVENTUD CHILENA ACTUAL: MARCO INSTITUCIONAL
DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD Y PERSPECTIVAS DE INTEGRACIÓN**

JUVENTUD CHILENA ACTUAL: MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS DE JUVENTUD Y PERSPECTIVAS DE INTEGRACION

I. INTRODUCCIÓN

EL ABORDAMIENTO DE LA situación de la juventud chilena actual, de manera sintética y relevando ciertos aspectos centrales de ella, como del marco institucional en la cual se desenvuelve, es la pretensión de este texto, incluyendo para ello una descripción y análisis de algunas dimensiones que están influyendo en diferentes grados en las condiciones juveniles y sus posibilidades de inserción y/o integración social a tiempos actuales. De allí que una primera reflexión al respecto indica que los procesos de integración social susceptibles de ser abordados por los jóvenes chilenos son complejos y no exentos de obstáculos. Por el contrario, es evidente que la pertenencia social y junto con ello las posibilidades de acceso a ciertos servicios, condiciona de manera importante los diferentes niveles de éxito o plenitud que logran las estrategias de inserción social juveniles. Es más, actualmente en Chile, la variable de mayor incidencia en las trayectorias definidas y abordadas por los jóvenes es la educación y, junto con ello, el nivel de escolaridad alcanzado. Es decir, el mayor grado de éxito o fracaso de una determinada estrategia de inserción social se encuentra íntimamente ligado a los soportes formativos desarrollados en el sistema educacional y a las certificaciones escolares que los acreditan. En consecuencia, un proceso educativo extenso en el tiempo y habilitador en términos profesionales se convierte en el medio más eficaz para acceder de manera plena a una condición satisfactoria de inserción social.

Pero, el problema fundamental radica en que este diseño o estrategia de inserción social sólo logra viabilidad en un segmento muy reducido y específico de los jóvenes chilenos: la población de más altos ingresos. El grueso de los jóvenes en Chile, no obstante haber alcanzado importantes niveles de escolarización, ven significativamente complejizadas sus situaciones personales y observan con preocupación el horizonte de inserción social que se les oferta. Escolaridad incompleta, empleos precarios, bajas remuneraciones, discriminaciones sistemáticas, se convierten en factores constantes en el devenir cotidiano de los jóvenes menos favorecidos socialmente.

Estos aspectos, que se encuentran a la base de la relación construida por los jóvenes con la sociedad, configuran un escenario cultural juvenil que permanentemente resignifica los contenidos de dicha relación, alterando tanto las bases estructurales como los dispositivos simbólicos en los cuales ésta se asienta. No es extraño, en consecuencia, observar las importantes transformaciones operadas en los patrones demográficos juveniles, como tampoco es sorprendente reconocer las nuevas dimensiones y contenidos de la ciudadanía juvenil.

El documento se inicia, con una reseña sobre el desarrollo político institucional y marco político actual en Chile, el que permite entregar un contexto en el cual se desarrollan estas miradas al sujeto juvenil en los últimos años. Adentrándonos en lo estrictamente juvenil, nos proponemos precisar algunas variables estructurales de la situación juvenil en el Chile actual, y al efecto abordamos algunos antecedentes demográficos, laborales y educacionales, puestos éstos en la perspectiva de la desigual distribución de las oportunidades juveniles, para luego presentar determinadas imágenes referidas a las orientaciones valórica y culturales del mundo juvenil, y una visión sobre nuevas tendencias en el modo de vivir las condiciones juveniles. Todo ello nos permite situar a los jóvenes en el contexto de la sociedad chilena contemporánea. Luego presentamos un acápite a modo de balance sobre lo que ha sido el desarrollo de la

institucionalidad pública en juventud, donde se hacen referencia a las políticas de juventud propiamente tal, la institucionalidad en materias de juventud, el espacio atribuido a las instancias municipales de juventud y las ofertas programáticas dirigidas a la juventud, en sus modalidades nacionales y locales. El documento se cierra con algunas conclusiones y problematizaciones presentes en la relación entre juventud chilena y los marcos institucionales en las cuales se desenvuelven la políticas de juventud.

II. DESARROLLO POLÍTICO INSTITUCIONAL Y MARCO POLÍTICO ACTUAL

Al cumplirse en septiembre de 2003 los treinta años del golpe militar de septiembre de 1973, la sociedad chilena se encuentra inmersa en un debate en torno al significado y consecuencias aparejadas a ese hecho, que sin duda permite poner en perspectiva los significados de lo que constituyó el quiebre político institucional más importante en lo que puede considerarse la vida política republicana chilena.

Tomando como punto de referencia el quiebre del sistema político democrático chileno, por la vía de un golpe militar y posterior dictadura militar que se extendió por un período de 16 años (1973-1989), la década de los noventa se constituye en el proceso de recuperación de la vida democrática y del sistema político democrático, catalogado como de transición a la vida democrática plena e intentando superar las herencias del régimen militar. Transición larga y que aún presenta ámbitos inconclusos y que han sido de difícil resolución, sobre todo en los llamados «enclaves autoritarios» que hasta nuestros días conservan vigencia, principalmente debido a la salida democrática pactada y consensuada con el gobierno militar, el cual dejó aspectos importantes de la institucionalidad política con serias trabas para su remoción, como pueden ser materias relacionadas con las fuerzas armadas, derechos humanos, sistema electoral, constitución política, entre otros.

La década de los noventa inaugura este proceso de transición democrática con la elección del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), quien como representante de la coalición política (Concertación de Partidos por la Democracia) es electo con el 55,17% de los votos y derrota al abanderado del régimen militar, dando con ello inicio al primero de tres gobiernos de la Concertación, alianza de partidos que agrupa a partidos políticos de centro-izquierda, conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Partido Radical (PR) y Partido por la Democracia (PPD).

Con el gobierno de Aylwin se retoman las funciones y atribuciones de un gobierno democrático y se reestablecen los mecanismos de representación y elección de los cargos políticos, como la reapertura del congreso y la elección de senadores y diputados, y posteriormente la elección por voto popular de los alcaldes y concejales en los 335 gobiernos locales de los municipios. Desde 1990 hasta la fecha ha sido un largo proceso político, en la dirección de terminar la transición democrática, como de consolidar y normalizar la vida política democrática de un Estado de Derecho. El énfasis de este primer gobierno estuvo centrado en la normalización de las instituciones y mecanismos democráticos, como una amplia dedicación en materias de derechos humanos y justicia por los atropellos a los derechos de las personas durante el régimen militar, y el establecimiento de las relaciones cívico-militares; siendo estas dos últimas materias no resueltas completamente hasta la fecha. En cuanto a los gobiernos locales, sólo se avanzó en la generación y aplicación de los mecanismos de elección popular de sus autoridades (alcaldes y concejales), como reforma política, pero los roles, funciones, atribuciones y financiamiento de las municipalidades siguieron de la misma manera como lo estableció la reforma municipal de fines de la década de los setenta.

Durante marzo de 1995 asume el gobierno Eduardo Frei (1995-2000), como segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, con una votación del 57,98% de los sufragios, aumentando la votación de la coalición en relación a la elección presidencial de cuatro años atrás. Los énfasis del gobierno de Frei estuvieron enfocados a generar algunas reformas en ciertas áreas de la política social, siendo las principales la reforma educacional, justicia y los inicios de una reforma en el sector de salud. De igual modo, se inició con su gobierno ciertos procesos de modernización de las instituciones estatales y la incorporación del sector privado en proyectos de infraestructura y de servicios básicos, como infraestructura vial y caminera, aeroportuaria, portuaria, telecomunicaciones, telefonía, servicios sanitarios, entre otros. Las modalidades fueron mediante algunas privatizaciones de empresas estatales, concesiones con la incorporación de capitales privados, nacionales y extranjeros, en esos sectores de la economía.

En marzo de 2000, el actual presidente Ricardo Lagos (2000-2006), es electo en segunda vuelta con el 51,31% del electorado, y se constituye en el tercer gobierno de la Concertación. Las prioridades a enfrentar por este gobierno en curso están dadas por continuar y profundizar con las reformas sectoriales iniciadas, como la reforma educacional, justicia y un nuevo impulso a la reforma en el sistema público de salud; como a su vez, proseguir con la captación de inversiones privadas en actividades económicas relevantes para el país, como minería, pesca, forestal, infraestructura, tecnología, servicios financieros, entre otras. Desde el punto de vista económico y comercial, destacan la aprobación de tratados de libre comercio con la Unión Europea, Corea y Estados Unidos en estos últimos años.

De manera sintética, se puede señalar que la sociedad chilena se encuentra en un período de normalización democrática e intentando dejar atrás los efectos de la dictadura militar, desplegando diferentes mecanismos que le permitan avanzar en mayores niveles de modernización y desarrollo por la vía de la ampliación de su capacidad económica, demostrando un buen desempeño relativo en crecimiento económico en las dos últimas décadas, bajas tasas de inflación en el tiempo, tasas de desempleo relativamente bajas y con pronósticos de disminuciones, fruto de señales de reactivación económica más estable durante el segundo semestre del 2003 y para el 2004.

Desde un punto de vista político institucional se encuentra con instituciones políticas democráticas, con los poderes ejecutivo, judicial y legislativo separados y autónomos, con un sistema de partidos políticos reconstituido y con alternancia en el poder, en un clima de baja conflictividad social y política.

En la dimensión social, uno de los mayores logros en materia social ha sido una importante disminución de la pobreza en los últimos años, pasando del 38,6% de pobreza y el 12,9% de indigencia en 1990, al 20,6% en pobreza y el 5,7% de indigencia en el 2000. Por su parte, la distribución del ingreso continúa con altos niveles de concentración, no habiendo procesos de redistribución en el mismo período entre los distintos sectores socioeconómicos, permaneciendo estática esta dimensión. También merece rescatarse el aumento en la cobertura del sistema escolar a nivel primario, secundario y terciario, dictándose durante este año la ley de escolaridad obligatoria fijada en 12 años, lo que equivale a la enseñanza secundaria completa.

III. CARACTERIZACIÓN DEL SUJETO JUVENIL

1. Jóvenes y población

A partir de la década de 1930, la elaboración y aplicación de una avanzada política sanitaria y el mejoramiento general de las condiciones económicas y sociales de la población en

Chile, lograron impactar profundamente en los indicadores demográficos del país. Las tasas de natalidad se incrementaron significativamente y las tasas de mortalidad —especialmente la mortalidad infantil— se redujeron también de manera importante. Ello, a tiempo presente, se ha traducido en un incremento significativo de la población, al punto que, al iniciarse el siglo XXI, la cantidad de personas de nuestro país supera los 15 millones de personas. Sobre esta cifra, y partir de algunos indicadores de junio del año 2001, se puede establecer un leve predominio de la población femenina (50.5%) por sobre los varones (49.5%), lo cual desemboca en un índice de masculinidad de 98,08 (INE, 2003).

Por otra parte resulta evidente el alto nivel de concentración de la población en Chile. Tres regiones —Metropolitana, de Valparaíso y del Bío Bío—, localizadas en la denominada *zona central* del territorio, concentran el 63.2% del total de población. Alcanzando la ciudad de Santiago, con más de 5 millones de habitantes, una representación porcentual del 40.2% sobre el total del país (INE, 2003). La población de Chile, además, ha tendido a concentrarse en las ciudades (85.8%). Esta tendencia puede ser observada desde la década de 1940, coyuntura histórica en la cual el paradigma industrializador detonó fuertes procesos de migración desde el campo hacia la ciudad.

Cuadro 1
Chile. Población joven según grupos de edad, 2002

Tramos de edad	Población	%
15-19 años	1.280.089	34.8
20-24 años	1.201.426	32.7
25-29 años	1.192.724	32.5
Totales	3.674.239	100.0

Fuente: Censo 2002; INE 2003.

En este contexto, los jóvenes entre 15 y 29 años representan un 24.3% del total de la población del país. Esta cifra, dividida en tres tramos etáreos (15-19, 20-24 y 25-29), se distribuye de manera casi proporcional, alcanzando una mayor incidencia el tramo 15 a 19 años. Llama la atención que, a diferencia de lo que ocurre con la población general del país, en los tramos juveniles se presenta un leve predominio de la población masculina por sobre la población femenina. Cabe destacar, además, que la localización de la población joven chilena es eminentemente urbana, al punto que sobre el 87.9% de los jóvenes —un porcentaje levemente superior al total nacional— vive hoy día en zonas urbanas (INE, 2003). Este aspecto, sin lugar a dudas, tiene una importante incidencia en los patrones culturales adoptados y desarrollados por los jóvenes chilenos.

2. Jóvenes y variables de inserción funcional: trabajo y educación

La fuerza de trabajo en nuestro país (5.909.320 personas de 15 años y más) representa 1/3 de la población total. Alcanzando la desocupación un porcentaje levemente inferior al 10% sobre el total de la fuerza de trabajo. Pero al analizar la desocupación por tramos de edad nos encontramos con que en el segmento 15 a 24 años ésta se eleva al 20.3%: es decir, la desocupación se duplica entre la población joven del país (INE, 2003). Cabe agregar que el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que no tiene contrato de trabajo corresponde al 59.1%, mientras que entre los 25 y 29 años esa cifra se reduce a un 9.8% (INJUV, 2002). Ambos aspectos develan las profundas precariedades en

las cuales se desenvuelve el trabajo juvenil, lo cual adquiere características más complejas a medida que disminuye la edad de los jóvenes que acceden o buscan trabajo.

Cabe precisar que estudios recientes ponen de manifiesto que los jóvenes que trabajan lo hacen mayoritariamente: para *mantener o ayudar a su propia familia* (37.5%) y para *tener plata* (dinero) *para sus gastos* (26.1%) (INJUV, 2002). Mientras que la percepción de los jóvenes sobre la inserción laboral, señala que un 85.5% plantea que *hay trabajo pero se paga poco*, a la vez que un 79.3% indica que *no existen suficientes oportunidades de trabajo* y un 79.2% manifiesta que *no hay trabajo para los que tienen poca experiencia*. De esta manera el trabajo, en cuanto fenómeno de integración social, se convierte para los jóvenes chilenos en una empresa de difícil y complejo acceso. La demanda de integración laboral, especialmente a partir de los 18 años adquiere particular relevancia, pero el acceso a los mismos y en particular a aquellos empleos de mayor remuneración se hace particularmente compleja.

En el caso de la educación, la población escolar en Chile (básica y media) llega a los 3.196.000 estudiantes. De ellos sólo el 8.9% asiste a establecimientos particular pagados. El resto lo hace a establecimientos con subvención estatal: municipalizados y particular subvencionados.

Las coberturas educacionales alcanzan a 98.6% en enseñanza básica, a un 90.0% en enseñanza media y a un 31.5% en educación superior (MIDEPLAN, 2001), lo que pone de manifiesto el importante desarrollo experimentado por el sistema escolar en Chile especialmente en las últimas tres décadas. No obstante lo anterior, habría que señalar que las distribuciones de dichas coberturas de acuerdo con los quintiles de ingreso de la población manifiestan la profunda inequidad del sistema escolar chileno, tanto en cobertura como en tasas de escolaridad de acuerdo a estratos sociales.

Situándonos específicamente en el grupo de jóvenes de 14 a 17 años que no asiste al sistema educacional (9.9%), habría que agregar que el 46.1% pertenece al quintil I y el 30.0% pertenece al quintil II. De tal manera que entre ambos quintiles —los más pobres de la población— suman un 76.1%. Estas inequidades se expresan aún de manera más radical al observar las coberturas en educación superior. Mientras el quintil V alcanza un porcentaje de 65.6% de cobertura, el quintil I sólo llega a 9.4% (MIDEPLAN, 2001).

El sistema educacional, en consecuencia, si bien manifiesta notables niveles de desarrollo en el plano de la cobertura, particularmente en el marco de la ejecución de la Reforma Educacional desde mediados de la década de 1990, no ha sido capaz de resolver los graves problemas de integración que afectan a los estratos más pobres de la población. Por el contrario, un porcentaje importante de jóvenes pobres son sistemáticamente excluidos del sistema educacional, profundizando las precariedades de sus estrategias de integración social y reproduciendo de esta manera los circuitos de la pobreza.

3. Jóvenes y desigual distribución de las oportunidades

Al revisar ciertas dimensiones en las cuales se expresa la desigual distribución de las oportunidades de integración social, deberíamos convenir en que la variable que más discrimina en los procesos de inclusión/exclusión de los jóvenes, la constituye la educación, y sus efectos posteriores, que se traducen en el empleo e ingreso. Teniendo en cuenta en aquello la «moderna paradoja»: a quienes concluyen su ciclo de enseñanza secundaria (12 años de escolaridad en Chile), nadie puede garantizarles un tránsito exitoso al mundo del empleo, el que se rige por sus propias lógicas de mercado laboral; pero sí es posible garantizar lo contrario: quienes no concluyen ese ciclo secundario, verán prácticamente a través de toda su historia laboral adulta, dificultades en el acceso a un empleo que los libre a ellos y su familia de la pobreza.

Como ya señalamos, la educación chilena ha experimentado avances importantes en cobertura en los últimos años, donde en la enseñanza media se ha pasado de un 80,3% de cobertura en 1990, a un 90,0% en el 2000; y en la enseñanza básica de un 96,8% a un 98,6%, para el mismo período (MIDEPLAN, 2001a). Una distinción la podemos encontrar en la cobertura y cantidad de años de escolaridad entre los jóvenes de acuerdo a su condición social. Hay una marcada diferencia de acceso a la educación, la cual favorece a los quintiles de mayores ingresos. Así, el quintil de ingreso I (el más pobre) presenta una cobertura del 82,3% en la enseñanza media y una escolaridad promedio de 9 años de permanencia en el sistema educacional, en comparación al quintil de ingreso V (el más rico), que presenta una cobertura del 98,5% y una permanencia de 13,5 años en promedio en el sistema educacional (MIDEPLAN, 2001a).

Cuadro 2

Promedio de escolaridad de los jóvenes entre 15 y 29 años por quintil de ingreso, según sexo, Chile 1990, 1996, 1998 y 2000 (años de estudio)

AÑO	SEXO	QUINTIL DE INGRESO					Total
		I	II	III	IV	V	
1990	Hombre	8.6	9.3	10.0	11.1	12.5	10.1
	Mujer	8.6	9.6	10.5	11.5	12.9	10.4
	Total	8.6	9.4	10.2	11.3	12.7	10.2
1996	Hombre	8.8	9.7	10.6	11.6	13.2	10.7
	Mujer	8.9	10.2	11.0	12.0	13.5	10.9
	Total	8.9	9.9	10.8	11.8	13.3	10.8
1998	Hombre	8.8	9.8	10.8	11.8	13.4	10.8
	Mujer	9.1	10.3	11.2	12.2	13.6	11.1
	Total	9.0	10.1	11.0	12.0	13.5	10.9
2000	Hombre	9.2	10.1	11.1	12.2	13.4	11.1
	Mujer	9.6	10.5	11.3	12.3	13.5	11.2
	Total	9.4	10.3	11.2	12.2	13.5	11.1

FUENTE: MIDEPLAN, CASEN 1990, 1996, 1998 y 2000.

La diferencia es marcada entre los jóvenes de mayores ingresos y los de menores (13,5 v/s 9,4 años de escolaridad), viéndolo sólo desde antecedentes cuantitativos, sin entrar en los cualitativos para percibir las calidades de la educación que están recibiendo uno y otro sector. De ese modo, pareciera que no basta con aumentar la cobertura de educación para toda la población, sino que se requiere velar por el proceso que se genera en el sistema educacional y sus esferas relacionadas. Para un número significativo de jóvenes de estratos sociales bajos, la mayor dificultad no es ingresar al sistema escolar, sino que mantenerse en él y no desertar. Allí puede plantearse la discusión sobre las lógicas que debieran imperar de parte de la institucionalidad y sus políticas públicas, en el discurso y en la práctica, poniendo la relación entre: «igualdad de oportunidades en el acceso, proceso y en el resultado».

Relacionado a la dimensión educacional, se puede apreciar la desigual proporción de jóvenes según la actividad social que desarrollan y nivel socioeconómico, considerando al conjunto de la población joven entre 15 y 29 años de edad. A nivel de los jóvenes según su actividad social, encontramos que el 35,2% sólo estudia (proporción cercana entre hombres y mujeres), el 6,7% estudia y trabaja (también proporción cercana), el 31,3% sólo trabaja (los

hombres duplican a las mujeres) y el 26,7% no estudia ni trabaja (mujeres duplican a los hombres). Entre quienes sólo estudian, en el nivel socioeconómico alto es el 46,3%, en el nivel medio el 37,3% y en el bajo el 28,8%; entre los que sólo trabajan, se da la relación inversa: alto un 19,1%, medio un 30,1% y bajo un 35,9%. Y para el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan, como es de esperarse, aumenta el porcentaje a medida que desciende el nivel socioeconómico: alto con un 16,2%, medio un 25,8% y bajo con el 30,3% (INJUV, 2002).

Es así como en la categoría de actividad social de quienes «no estudian ni trabajan», que nacionalmente alcanza a cerca de un millón de jóvenes (26,7%), y que en gran medida se ubican en los niveles de menor ingreso, es decir, jóvenes que están fuera del sistema educacional y fuera del mundo laboral. En el cuadro podemos apreciar el desglose de la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan, de acuerdo al sexo y su edad.

Cuadro 3
Situación de jóvenes que no estudian ni trabajan,
según sexo y edad en tramos. Chile, 2000

SITUACIÓN	SEXO		EDAD			TOTAL
	Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29	
Ha trabajado, no tiene trabajo	61,0	25,9	30,4	37,9	39,0	37,4
Ha trabajado, no tiene trabajo y no está buscando	19,9	32,5	22,1	28,8	29,8	28,4
Trabaja como dueña de casa o ayuda en el hogar	2,4	22,2	6,1	10,2	24,9	15,7
Nunca ha trabajado	12,1	13,7	29,3	16,9	3,9	13,2
Está buscando trabajo por primera vez	4,7	5,8	12,0	6,2	2,4	5,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Juventud 2000; INJUV, 2002.

De las situaciones en que se encuentran los jóvenes que no estudian ni trabajan, puede destacarse el comportamiento que presentan los jóvenes de nivel socioeconómico medio y bajo, quienes muestran los mayores índices en las situaciones de haber trabajado, no tener trabajo y no estar buscando (29,3% y 26,6%, respectivamente), trabaja como dueña de casa o ayuda en el hogar (16,2 y 15,0, en oposición al 5,4% en el estrato alto), nunca ha trabajado (12,9% y 13,8%, y un 7,6% en el nivel alto). Y también el nivel socioeconómico medio es quien en menor proporción (35,8%), habiendo trabajado antes, está buscando un empleo, en comparación con el 49,6% del nivel alto y del 40,1% del nivel bajo (INJUV, 2002). A partir de estos antecedentes, el nivel socioeconómico medio está presentando, entre los jóvenes que no estudian ni trabajan, un comportamiento particular, que incluso puede afirmarse que es el sector que está retardando más el proceso de autonomía e independencia de su grupo familiar de origen y manifestando un alargamiento de su condición juvenil por no encontrar oportunidades de inserción de acuerdo a ciertas expectativas y aspiraciones asociadas a su nivel socioeconómico y el de su familia.

No obstante lo anterior, si nos preguntamos por los jóvenes que se hayan fuera del sistema escolar, estando en edad de cursar su enseñanza media (15 a 18 años), alcanza al 20% (196 mil), donde el nivel socioeconómico (junto a la localización entre urbana y rural, pero con un menor peso proporcional) está determinando de manera directa esta situación: en el nivel alto es de 35,3%, medio 55,8% y en el bajo es de 65,9% (INJUV, 2002). En otra medición (Encuesta

Nacional de Caracterización Socioeconómica, CASEN 2000), pero considerando el tramo de edad entre 15 y 19 años, arrojaba un 24,0% (225 mil) de jóvenes que estaban fuera del sistema escolar, quienes en un 38,7% de sus hogares se ubican en situación de pobreza y con los menores ingresos por hogar, donde el 43,6% están en el quintil de ingreso I, el 30,0% en el quintil II y el 16,8% en el quintil III, siendo que el 90% de este grupo de jóvenes pertenece a los tres quintiles de menores ingresos del país (Melis, 2002).

De cualquier modo, cabe consignar de manera comparativa, que en el caso de los niños entre 7 y 14 años de edad, el porcentaje de ellos que están fuera del sistema escolar sólo alcanza al 1,3%, lográndose en la enseñanza básica una cobertura prácticamente universal en Chile y destacando que la meta de completar la escolaridad básica y obligatoria de ocho años para todos los niños está siendo una realidad, planteándose como meta el alcanzar los doce años de escolaridad obligatoria para el año 2006; y teniendo en consideración que el promedio de escolaridad de la población chilena de 15 años y más, ha pasado de 9 años de estudio en 1990 a 9,8 años de estudio en el 2000 (MIDEPLAN, 2001a). Pero a su vez, también es preciso señalar que con sólo ocho años de escolaridad, las posibilidades de inserción laboral se ven seriamente amenazadas y las trayectorias laborales transitarán por ciertos tipos de empleo de muy baja calidad, temporales, precarios y mal remunerados.

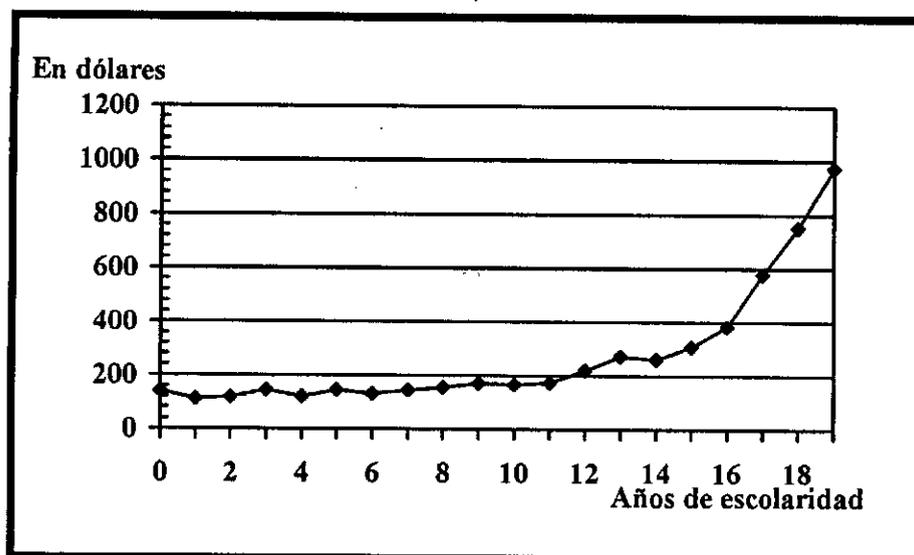
En el conjunto de la población juvenil que se encuentra estudiando y en su lógica distribución de acuerdo a los tramos de edad, un 24,8% lo hace en la enseñanza secundaria, un 12,4% en la universidad, un 3,2% en institutos profesionales y un 0,7% en centros de formación técnica. Y por nivel socioeconómico, el nivel alto y medio es quien con mayor frecuencia accede a estudios superiores, sea universidad, institutos profesionales o centros de formación técnica. Los jóvenes del nivel socioeconómico bajo en pocas ocasiones acceden a estudios postsecundarios. Producto de esta estratificación socioeconómica de las oportunidades de acceso a estudios superiores, la inserción al mundo del trabajo se da más temprana en los jóvenes de estratos bajos y se retarda en los estratos medios y altos, quienes permanecen más tiempo en el sistema escolar (INJUV, 2002).

De igual modo, la suerte futura que corren los jóvenes en su ingreso en el mundo laboral, tiende con fuerza a estar marcada por su desempeño escolar alcanzado, manifestándose en todas las dimensiones relativas a la tasa de desocupación, al tipo de empleo, salario, seguridad social, presencia y tipo de contrato de trabajo, acceso a sistema de salud.

Sin embargo, situados en el mercado laboral, éste no está reconociendo y gratificando en sus proporcionales directas a todos los niveles de escolaridades alcanzados, dándose situaciones que rompen la lógica general en cuanto a las condiciones en que se accede al mercado laboral. Es así como la inserción laboral de quienes completaron la educación superior es alta (72,6%), pero el promedio de todas las otras escolarizaciones menores, bordea el 50% de inserción laboral, lo que se constituye en una diferenciación muy desigual, siendo la menor tasa de inserción en quienes lograron una escolaridad de enseñanza básica incompleta con un 44,5% (INJUV, 2002).

Tampoco se aprecia ese reconocimiento al momento de ver la tendencia de los niveles de ingreso que están percibiendo los jóvenes de acuerdo a sus años de escolaridad, donde la curva comienza su ascenso a partir de los 12 años de escolaridad (el equivalente a la enseñanza secundaria completa), pero con mayor intensidad a partir de los 16 y 17 años, lo que equivale al término de la enseñanza superior; bajo los 12 años de escolaridad, el nivel de ingresos prácticamente se mantiene sin alteraciones significativas. Estos antecedentes confirman lo que puede resultar un tanto evidente: a mayor escolaridad, la posibilidad de acceder a un mejor nivel de ingresos, mejor inserción laboral, mejor calidad y condiciones laborales futuras; como también sus resultantes inversas (cf. Puentes, 2000).

Gráfico 1
*Ingreso promedio de la ocupación principal de los jóvenes
entre 15 y 29 años por años de escolaridad, Chile, 2000*



FUENTE: MIDEPLAN, CASEN 2000.

4. Orientaciones valóricas y culturales

En el contexto de la ausencia de proyectos colectivos de ascenso o movilidad social, como los que de algún modo conocimos en épocas pasadas, donde a su vez comienzan a imperar lógicas cada vez más privatizadoras de la vivencia social, que lleva a los propios sujetos a establecer mundos más privados que públicos, y con crecientes niveles de fragmentación social, producto de la lucha por acceder una mejor posición en la estructura social que permita beneficiarse de los bienes y servicios que la sociedad debiera proveer para el conjunto de sus habitantes; sin duda que los jóvenes no escapan a esta realidad, y son precisamente ellos quienes viven en carne propia estas incertidumbres y riesgos de quedarse fuera de ella.

De allí que podemos estar en presencia de ciertas tendencias, expresadas como cambios en los valores sociales a nivel juvenil, donde se ha tendido a identificar un cambio desde lo que puede denominarse la «razón social» hacia el «logro personal», expresándose como dimensiones antagónicas, es decir, al optar por una se deja de lado la otra. Esta suerte de modificación a nivel valórico en el mundo juvenil estaría dando mejor cuenta del contexto estructural en el cual se inserta esta generación joven, lo que traería aparejado determinadas percepciones, expectativas y estrategias de construcción de proyectos de vida exitosos, o por lo menos, imaginarse trayectorias de vida con un énfasis en el logro personal por sobre estrategias y acciones de tipo colectivas y/o sociales. Esta formulación —un tanto dicotómica— tiende a relativizarse al momento de visualizar un tremendo realismo y pragmatismo en el proceso de conformación de proyecto de vida a nivel de los jóvenes, que incluso desde la propia percepción de ellos, ven su futuro personal con un ánimo optimista, pensando que en un futuro estarán mucho mejor que hoy (INJUV, 2002). Todo ello independientemente de las posibilidades reales de llegar a concretizar sus futuros proyectos de vida, de acuerdo a la manera en que logren insertarse y traspasar los

canales clásicos de integración social funcional, sea vía la educación, el empleo, conformación de familia, autonomía e independencia, etc. Eso por el lado del optimismo y confianza en el futuro.

Y por otro lado, ante la consulta (en las tres encuestas nacionales de juventud) sobre la característica más relevante que define la etapa juvenil, la opción «vivir grandes ideales» viene a la baja: 20% en 1994, 17% en 1997 y 8% en el 2000. Y a la inversa, viene en alza las características más relacionadas con etapa de decisiones y de aprendizajes, donde la opción de «decidir qué hacer en la vida», sube de 37% en 1994, al 41% en 1997 y al 45% en el 2000 (INJUV, 1999 y 2002). Es decir, es posible identificar en los jóvenes, no sólo de sectores populares, sino que a buena parte de sectores medios, con ganas de alcanzar un legítimo logro personal, pero que están conscientes y realistas de la dura tarea que ello implica, poniendo el énfasis muy marcado en que ese logro se alcanzará básicamente de acuerdo al desempeño y oportunidades que tengan en la completación de su ciclo de instrucción formal, que los lleve al más alto nivel de calificación y la mejoría en sus posibilidades de inserción laboral futura.

En la discusión sobre las perspectivas integracionales de la juventud chilena, en particular de quienes se encuentran con mayores desventajas sociales y en riesgo o situación de exclusión social, es preciso considerar los soportes institucionales que pueden favorecer dichos itinerarios juveniles, donde se conjugan dimensiones de orden individual o personal (y sus entornos cercanos) y estructurales o sistémicos (y sus entornos relacionales); los que van configurando diferentes tipos posibles de trayectorias y con grados diversos de riesgos en el tránsito por esos itinerarios (Bois-Reymond et al., 2002).

5. Nuevas tendencias en las condiciones juveniles

Otra dimensión en la cual puede verse expresada la tendencia presentada por ciertos jóvenes a alargar su permanencia en la condición juvenil, y asociada a las consecuencias de su inserción laboral, la constituye la imposibilidad de autonomización de su grupo familiar de origen, postergando su independización y constitución de familia autónoma. Los jóvenes han prolongado en varios años su permanencia en el hogar de sus padres, por las dificultades de mantención económica por sus propios medios, o en este contexto, fruto de sus ingresos por concepto del trabajo, como también en el caso de jóvenes de mejores condiciones socioeconómicas, por su permanencia por un mayor tiempo en el sistema educacional, especialmente de educación superior, lo que perfectamente los lleva a permanecer en él hasta alrededor de los 25 años.

Fruto de lo anterior, se comienza a constatar la pérdida de autonomía de los jóvenes actuales, habiendo una corrida generalizada hacia una mayor dependencia del núcleo familiar de origen, expresada en todos los tramos de edad y en ambos sexos, con una fuerte alza marcada en el caso de las mujeres jóvenes, por sobre la tendencia experimentada por los hombres. Similar tendencia se expresa a nivel del estado civil de los jóvenes, donde la condición de soltero experimenta un alza, con la consecuente disminución de los casados y convivientes: entre 1997 y el 2000, los jóvenes solteros pasan del 69,5% al 75,8%; los casados de 21,7% al 16,0% y los convivientes de 7,2% al 6,2% (INJUV, 2002).

Cuadro 4
Jóvenes y condición de jefes de hogar, según sexo y edad,
Chile 1997 y 2000

Año	VIVE CON SUS PADRES		SON JEFES DE HOGAR	
	2000	1997	2000	1997
Total	87,7	72,5	12,3	27,5
Hombres	82,5	76,6	17,5	23,4
Mujeres	94,9	68,6	5,1	31,4
15-19 años	98,6	92,3	1,4	7,7
20-24 años	91,6	71,4	8,4	28,6
25-29 años	68,4	54,0	31,6	46,0

Fuente: Segunda y Tercera Encuesta Nacional de Juventud, 1997 y 2000; INJUV, 2002.

Esta mayor dependencia de los jóvenes hacia sus grupos familiares, principalmente se estaría debiendo a la falta de oportunidades de integración social por parte de ellos, donde la escasa, precaria o dificultosa inserción laboral estaría dentro de las razones más recurrentes. De igual modo, debido a la ampliación de expectativas de integración social de ciertos jóvenes más escolarizados y pertenecientes a los estratos socioeconómicos más altos, se tiende igualmente a retardar la salida del hogar de origen, dándose en significativos casos que estos jóvenes alcanzan su independencia económica por la vía del empleo, pero no se emancipan residencialmente de sus familias de origen por los bajos salarios que por su empleo obtienen.

Sumado a lo anterior, las perspectivas y plazos para la conformación de sus propias familias o emparejamientos, acuden en la dirección del alargamiento del período juvenil y su dependencia de sus padres a edades mayores, otros procesos socioculturales que involucran a los jóvenes y que han tenido grandes cambios; sea la constatación de la drástica disminución en el número de matrimonios ocurridos en Chile en la última década, expresando una fuerte tendencia a la baja ocurrencia de este evento: en 1990 fueron 99.759, bajando para el año 2002 a 61.605 matrimonios (Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile, 2003).

La nupcialidad entre los jóvenes chilenos desciende aceleradamente, y a su vez, se retrasa en cuanto a la edad promedio para contraer matrimonio. Este proceso se verifica desde hace dos décadas a la fecha, donde en 1980 la edad promedio de nupcialidad era de 26,6 para los hombres y de 23,8 años para las mujeres; para pasar en el año 1998, a 28,9 para los hombres y 26,3 años para las mujeres, siendo incluso levemente superior el alza en las mujeres por sobre los hombres en este período (2,5 v/s 2,3 años, respectivamente). Las edades de los contrayentes de matrimonios se han ido desplazando hacia mayores edades: en 1980 los porcentajes de matrimonios por grupos de edad del contrayente eran del 7% para 15-19 años, 47% para 20-24, 28% para 25-29, 8% para 30-34 y 10% para los restantes grupos de edad. En 1998 se presenta con 4% (15-19), 31% (20-24), 34% (25-29), 16% (30-34) y 15% para 35 y más años (INE, 1999a).

Los cambios en la dinámica demográfica durante las últimas décadas en Chile ha llevado a un envejecimiento de la población en general, expresado en un ritmo de crecimiento poblacional medio anual del 1,2%, según el censo de población 2002, donde la tasa de crecimiento de los nacimientos tiende a cero, es decir, se sigue conservando relativamente el mismo número de nacimientos cada año en el período intercensal 1992-2002 (295 mil en 1992, 239 mil en el 2002). La baja fecundidad en mujeres en edad reproductiva (15-49 años), arroja para 1960 un promedio de 5,4 hijos por mujer y para el 2002 un promedio de 2,2 hijos por mujer. De igual modo, la vivencia de la maternidad en el caso de las jóvenes no estaría necesariamente

influyendo en la conformación de familia propia y generando el proceso de autonomía, pues se presenta una marcada tendencia al aumento de nacimientos en jóvenes sin mediar matrimonio, donde la gran mayoría de las madres menores de 21 años se ubican en el estado civil de solteras: en 1980 correspondía al 43% y en 1998 asciende al 77,1% de madres solteras (INE, 1999b).

Por otra parte, la disponibilidad y acceso a una vivienda independiente, tanto para adquisición o arriendo, es otro factor que interviene en esta dinámica de mayor dependencia y permanencia de los jóvenes en su hogar familiar, donde el déficit habitacional en Chile alcanza las 743 mil unidades de viviendas, de un total de 3 millones 871 mil hogares, que si bien es cierto ha venido disminuyéndose a lo largo de la década de los noventa producto de un aumento en la inversión pública en materia habitacional por la vía de subsidios, sigue siendo un déficit importante, afectando en buena medida las posibilidades de adquisición por parte de los jóvenes, además de la falta de ingresos monetarios para acceder a un alquiler por parte de este sector de población (cf. MIDEPLAN, 2001b). De cualquier modo, la realidad habitacional chilena muestra una alta tenencia de la propiedad, donde el 70% corresponde a viviendas propias pagadas (53,7%) o propias pagándose (16,2); y la categoría de arrendada sólo llega al 16%, presentándose esta situación habitacional con mayor frecuencia a medida que aumentan los quintiles de ingreso del grupo familiar. Y la modalidad de vivienda cedida alcanza el 14% (MIDEPLAN, CASEN 2000).

IV. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN JUVENTUD

1. Políticas de juventudes

Al hacer un recuento sobre lo que ha sido en Chile el diseño e implementación de una política pública de juventud, necesariamente debe tenerse en cuenta a los tipos de sujetos a quienes pretende atender y/o favorecer dicha política. Y la noción de política de juventud es de construcción muy reciente y moderna en cuanto tal, la que logra diferenciarse de otras políticas genéricas de parte del gobierno hacia determinados sectores sociales. Es entender al sector juvenil más allá de un grupo etéreo de importancia estadística en el conjunto de la sociedad.

El diseño de políticas desde el Estado ha tenido una directa relación con los grados de visibilidad de los sectores y/o actores sociales en la escena pública, por lo que no es novedad el concebir a lo juvenil —desde una mirada sectorial— como formando parte del sistema educacional, o en su única calidad de estudiantes, por lo que una política hacia ese sector pasaba por la ejecución de políticas en lo educacional. Eso se verifica desde principios de siglo con el aumento en la cobertura y ampliación de la matrícula escolar; y con más fuerza a partir de las décadas de los cincuenta y sesenta con la ampliación de la educación universitaria y el acceso a ella de nuevos sectores sociales provenientes de la pujante clase media chilena.

De allí que no resulte extraño el conceptualizar en términos modernos al sector juvenil como sinónimo de estudiantes universitarios, pues a partir de ese segmento social adquiere visibilidad pública «la juventud», entendida a nuestros días en una concepción restrictiva. La entrada en escena pública de los sectores juveniles populares es un proceso mucho más reciente, que podemos signarlo sólo a partir de las décadas del setenta y ochenta. Incluso en tiempos actuales no logran visibilidad otros sectores sociales correspondientes a jóvenes, particularmente dos: los jóvenes rurales y las mujeres jóvenes, quienes se constituyen en los dos grandes ausentes de una política de juventud a través de la historia de las políticas sociales para juventud.

El otro factor asociado a una política de juventud, es el concebirla con propiedad como una «política social juvenil», cuestión que incluso hasta nuestros días no logra adquirir un perfil claro y preciso, que sobrepase una concepción *agregativa* de programas sectoriales, cuyo mejor

efecto de demostración lo constituyó el Programa de Oportunidades para los Jóvenes (PROJOVEN), donde se consideraron siete áreas de preocupación con una sumatoria de cuarenta y cuatro programas dirigidos a los jóvenes. El desafío de una política de juventud, es pasar de una concepción *agregativa* programática, a una visión *constructiva* de política social de juventud.

Es sólo a partir de la década de los noventa, con el Gobierno de la Concertación, se comienza a elaborar e implementar algunas iniciativas encaminadas a articular una política integral de juventud. El fundamento mayor de esta iniciativa estuvo en el intento de dar respuesta a la denominada «deuda social pendiente con los jóvenes», en una clara alusión a los jóvenes de la década pasada en un contexto de dictadura, donde fueron uno de los sectores sociales más castigados y marginados en materia de política social. A partir de esta visión sobre la juventud de la década pasada, el Gobierno de la Concertación centró las bases de una política juvenil gubernamental en base a tres focos principales: i) integración social, como una forma de atenuar los efectos de la desintegración social; ii) participación, a partir del diagnóstico de la falta de espacios y oportunidades para ejercer la sociabilidad juvenil; iii) identidad juvenil, como tarea a asumir por los propios jóvenes y donde el rol del Estado es el de generar los espacios y herramientas que hagan posible aquello (INJ, 1996:2).

Este diseño de política de juventud, iniciado al comienzo de la década de los noventa y bajo el primer gobierno de la Concertación, es quizás donde más se logró avanzar en el plano —por lo menos— de la reflexión y estudio de la temática, lo que según el discurso gubernamental permitió el avanzar en el desarrollo de políticas hacia jóvenes, principalmente a través de dos hechos: la creación del Instituto Nacional de la Juventud y la implementación del PROJOVEN. Incluso se planteaba el desafío pendiente en materia de política de juventud en orden a «superar la mirada sectorial y por tanto fragmentaria de la realidad juvenil y de la acción estatal» (INJ, 1996:3). Esta coyuntura sociopolítica en el inicio del primer gobierno de la Concertación, podría catalogarse como un intento serio y relativamente coordinado por precisar y arribar a un diseño e implementación de una política integral de juventud, a lo menos en el plano de las definiciones y desafíos que se veían como pendientes y necesarios de abordar.

Ya en el documento referenciado (INJ, 1996), se planteaba la construcción de una «nueva política pública para jóvenes», la cual debía hacerse cargo de dos grandes desafíos centrales en torno a la fase juvenil. Por una parte se decía, «se trata de ofrecer oportunidades y brindar recursos para que los jóvenes puedan prepararse para enfrentar la vida adulta», y también «debe orientarse hacia la satisfacción de necesidades de conformación e integración, propias de la etapa juvenil». Continuaba señalando que «ambas dimensiones se encuentran indisolublemente unidas y no puede subvalorarse ninguna de ellas». Y reafirmaba lo anterior al señalar que «el recoger esta doble dimensión es lo que denominamos un enfoque integral: preparación para el futuro e integración sociocultural actual. Enfoque que no puede ser abordado por un sólo sector en particular, sino que atendido en forma sistémica, lo que se denomina intersectorial» (INJ, 1996:5).

2. Institucionalidad en juventud

Si pudiéramos sintetizar, en una modalidad de diez imágenes, que intentaran dar cuenta de procesos y tendencias relevantes en materia de institucionalidad pública en juventud durante la década de los noventa, éstas podrían ser las siguientes. i) La creación del INJ (1991), como organismo estatal encargado de coordinar la política pública dirigida a los jóvenes, considerándolo como un hecho positivo y relevante. ii) La definición del Programa Oportunidades para los Jóvenes (PROJOVEN), también en 1991, como intento de generar un cuerpo articulador de diversas iniciativas sectoriales y que permitiera contar con una política

integral de desarrollo y ampliación de oportunidades para los jóvenes. iii) El fomento y apoyo brindado a la creación de los organismos locales o municipales de juventud (OMJ) durante la primera mitad de la década, por parte del Instituto Nacional de la Juventud; y la continuación de éstos bajo la responsabilidad de los municipios, con resultados bastante diversos en la realidad de las 168 OMJ actualmente existentes en el país. iv) La instalación de espacios de participación y recreación para los jóvenes, principalmente urbano populares, bajo la denominación de Casas de la Juventud o Centros de Juventud. v) La apertura de un conjunto importante de municipios al apoyo y generación de instancias municipales dedicadas a temáticas de juventud con alcance comunal. vi) La interrupción del proceso de diseño y generación de una política integral de juventud (1993-1994). vii) Crisis institucional del INJ (1997), trayendo asociado una desvalorización en el sector público y la comunidad, del rol —e incluso necesidad— de la existencia de un organismo estatal dirigido al mundo juvenil; lo que constituyó un retroceso en diferentes ámbitos de su quehacer luego de su rediseño institucional. viii) El avance en el conocimiento de la realidad juvenil, por la vía de estudios e investigaciones sobre temáticas de juventud, generadas por organismos públicos y privados. ix) La instalación de ciertos programas y orientaciones de algunos servicios públicos, dirigidos al sector juvenil, intentando de manera sectorial y/o temática abordar las demandas, necesidades y expectativas juveniles en torno a la educación, empleo/capacitación, participación, donde se destacan el Programa MECE-MEDIA, el Programa Chile Joven y el FOSIS en sus primeros tiempos. x) El escaso o nulo avance en materia de legislación juvenil, figurando el cambio de la «detención por sospecha» al de «control de identidad»; siendo muy recientes lo atingente al servicio militar obligatorio y la intencionalidad legal de abolir las discriminaciones en el acceso y continuidad de sus estudios secundarios de las jóvenes embarazadas o madres.

Por su parte, pareciera haber una suerte de acuerdo en orden a convenir que la existencia de una política pública de juventud sin una necesaria institucionalidad pública en materia de juventud, no es algo sustentable en el tiempo. La institucionalidad es quien puede aportar las bases de permanencia y continuidad de determinadas políticas públicas. Pero esto se vuelve un proceso estrechamente relacionado entre ambas dimensiones o metas a alcanzar, pues de allí perfectamente surge la interrogante de cómo y a partir de dónde se construye institucionalidad pública de juventud. Sin duda que la respuesta puede resultar un lugar común: desde el Estado, quien tiene por naturaleza el rol de preocuparse de «lo público», entendido en un sentido restrictivo y dejando de lado a la sociedad civil organizada y demás sectores con responsabilidad pública en materias de juventud, como pueden ser las instituciones privadas con fines públicos y demás sectores sociales que cuenten y se articulen como interlocutores ante el Estado.

Pero de igual modo, el proceso de avanzar en la definición de una política pública de juventud, necesariamente debe hacerse desde alguna instancia institucional con responsabilidad para ello, en un sentido abarcativo e integral, capaz de superar las visiones parciales y sectorializadas (como suele llamarse al interior del Estado), para propender a una visión global, integral e intersectorial de la dimensión juvenil; lo que hace la diferencia de pasar de lo programático exclusivamente al nivel de las políticas.

Hace unos años que este tema de la institucionalidad pública en juventud viene siendo revisado y discutido, no sólo en Chile, sino que por lo menos en el contexto latinoamericano y en especial en el Cono Sur, a partir de los procesos de redemocratización política luego de los regímenes militares, con diferentes grados de concreción y precisión, donde en variadas ocasiones han existido más bien visiones propiciadoras de instancias gubernamentales dedicadas al tema juvenil.

3. El espacio de las oficinas municipales de juventud en el gobierno local

Con el inicio de la década de los noventa, y en el contexto del proceso de redemocratización del país, y su expresión en el espacio comunal con la elección de los representantes comunales, surgió durante 1993 de parte del entonces Instituto Nacional de la Juventud, el Programa Democratización Local, a partir del cual se comienzan a crear las Oficinas Municipales de Juventud (OMJ), teniendo como misión y objetivo el diseño, implementación y coordinación de lo que podría denominarse ciertas políticas locales de juventud en el espacio comunal, teniendo como ubicación institucional el municipio de la comuna (cf. Valls, 1999:4-7). Ese proceso puede concebirse como la génesis de las OMJ, impulsadas e incentivadas por el INJ, pero debiendo asumir los municipios como contrapartes de éste y el compromiso del apoyo y fomento para la instalación y consolidación de estas expresiones orgánicas institucionales de nivel comunal.

La evolución de las OMJ, a través de la década de los noventa y hasta nuestros días, ha sido de marchas y contramarchas, de avances y retrocesos, no habiendo un común denominador en el concierto general de las OMJ del país. Pero sí es un hecho el aumento cuantitativo y cualitativo en algunas, teniendo en cuenta que a principio de los noventa sólo se constataba la existencia de quince Oficinas, a las cerca de cien comunas que se pueden contabilizar en la actualidad que poseen una instancia municipal dedicada al tema de juventud, las cuales no han estado exentas de tensiones y complejidades al momento de consolidarse como espacios de juventud al interior de los gobiernos locales.

De allí que en primer lugar, vemos difícil de impulsar un diseño, modelo y estrategias en torno a políticas públicas de juventud, sino se consideran como instancias fundamentales a las OMJ, pues es a través de ellas por donde puede «concretizarse y visibilizarse» de manera cotidiana y cercana algún tipo de política de juventud más de carácter integral (no sectorial), ya que el espacio local/municipal es el más cercano entre sujetos juveniles e instancias públicas. Y de contraparte, desde el punto de vista del sujeto juvenil, es el espacio donde puede concretizar su calidad de ciudadano, pudiendo entenderse como la expresión de la «ciudadanía a escala humana».

Lo segundo, similar suerte a la anterior puede darse en el proceso de instaurar una institucionalidad pública en juventud; es más, podría darse el caso de no existir una política global de juventud, y tampoco algún organismo central y nacional dedicado a ello, pero aquello no sería necesariamente el fin de ciertas iniciativas de carácter local comunal, donde podrían darse ciertas políticas locales de juventud con su expresión institucional. No obstante, no se ve conveniente el propiciar una construcción y consolidación de políticas locales de juventud a nivel municipal y de manera desligada de otras instancia involucradas en materias de juventud; sino que muy por el contrario, se pretende relevar este ámbito para que sea un espacio que requiere de políticas específicas y el fomento de líneas de acción particulares que se encaminen al tema de políticas locales de juventud, en general, y en particular, hacia las Oficinas Municipales de Juventud del país.

Pareciera que hay un cierto diagnóstico y evaluación convenida sobre las potencias y deficiencias que presentan las OMJ del país, siendo entre las segundas las más o menos históricas y que las han acompañado en todo su proceso de instalación. Podemos enunciar los temas de falta de reconocimiento por parte del municipio, reducidos presupuestos y personal, poca continuidad de sus acciones en el tiempo, inestabilidades producto de los cambios en la gestión alcaldía, deficiencias en la calificación profesional de sus integrantes, ausencia de planes de juventud más permanentes, baja interlocución con actores juveniles locales, entre variadas otras situaciones

deficitarias. Y a nivel de las potencias, ciertas OMI han logrado consolidar un trabajo en el tiempo, destacándose aquellas que lograron ciertos niveles de instalación al interior del municipio, y que no es necesariamente en las comunas más grandes e importantes del país.

4. Oferta programática dirigida a jóvenes

La oferta programática dirigida a los jóvenes, tradicionalmente se ha inscrito en el marco de las políticas sociales que se han diseñado e implementado desde el gobierno central, dejando un margen estrecho para los gobiernos locales en orden a poder generar una oferta programática propia en beneficio del mundo juvenil de la comuna. De allí que podemos señalar que la orientación de las políticas sociales no ha variado sustancialmente en los últimos años, como tampoco el rol asumido por el Estado en esta materia, identificadas aquellas como políticas selectivas, con énfasis en ciertos sectores sociales más vulnerables, y teniendo como principios orientadores el rol subsidiario del Estado y la focalización de las políticas hacia estos sectores.

Un primer elemento al respecto, corresponde a la dimensión específica de lo juvenil en las políticas sociales, donde diferentes esfuerzos se han desplegado desde la política pública durante los años noventa especialmente, en orden a configurar un campo específico dentro del ámbito de las políticas sociales, que pudiese tener como sujeto de preocupación el mundo juvenil, entendiéndose ese campo específico como una visión común y fundamentos teóricos, conceptuales y metodológicos, que vayan encaminado a generar con grados altos de coherencia y consistencia interna el ciclo de vida completo de las políticas sociales dirigidas a los jóvenes. Aquellos esfuerzos han resultado infructuosos, manifestándose sólo en algunas expresiones de corte programático sectorial, quienes de manera desconectadas de esa visión común, han diseñado y ejecutado ofertas programáticas hacia los jóvenes desde sus particulares soportes y fundamentos. Es decir, no ha habido una configuración de un campo específico en lo juvenil que articule determinadas políticas sociales; lo que podríamos definir como la ausencia de una política genérica en materias de juventud. Sí podemos reconocer la presencia de una multiplicidad de programas y proyectos sociales juveniles o que tienen como destinatario principal el y la joven, siendo de preferencia una oferta desde el nivel central, y dejando a los municipios relegados al despliegue de ciertos proyectos propios de alcances muy limitados en extensión y profundidad.

Aquello redundaba en una desconexión y descoordinación de este cúmulo de ofertas programáticas juveniles, donde cada una de ellas y por separado exhiben diferentes grados de logro en los propósitos y objetivos asignados; sumado al hecho de la inexistencia de determinados órganos e institucionalidad rectora de las acciones que van dirigidas a jóvenes. Estamos en presencia de una suerte de disyuntiva y tensión en la relación signada por la política social en genérico, por una parte; y lo juvenil, por el otro; donde no logran encontrarse esas dos dinámicas de manera vincular y complementaria, siendo ese punto de encuentro el campo específico de las políticas sociales juveniles. Esta disyuntiva se ha expresado en que la oferta programática general dirigida a jóvenes o ha intervenido en su dimensión de política social en su definición más clásica, o ha intervenido «en lo juvenil» por separado. La primera con un énfasis y pretensión de abordar programáticamente en aquellas variables y dimensiones que puedan impactar objetivamente en las condiciones de vida de los jóvenes y sus trayectorias vitales, comúnmente asociado a influir positivamente en determinadas condiciones de materialidad a través del impacto en las variables de tipo estructural y de integración, como pueden ser educación, empleo, entre otras relevantes. Y la segunda, la dinámica centrada en «lo juvenil», independizada o autónoma de la anterior, direccionada bajo nociones de orden más asociadas a la

inmaterialidad, reflejadas con mayor fuerza en las dinámicas tendientes a la socialización de los jóvenes en acciones colectivas entre pares. Este desencuentro entre ambas facetas ha tendido a la diferenciación de ofertas programáticas, no logrando avanzarse en ese campo particular para su formulación en un carácter integrativo y sintético de ambas dimensiones.

Desde esa perspectiva y en consonancia con el modo en que ha operado la política social dirigida a los jóvenes chilenos, se ha tendido a segmentar la oferta programática también a nivel territorial o en su dimensión descentralizadora, donde por una parte, los programas sociales de juventud tienen el carácter nacional y no siendo desplegados necesariamente a través de los gobiernos locales y sus instancias especializadas en temas de juventud, programas que precisamente corresponden a las líneas sectoriales más clásicas y tradicionales con que opera la política social (educación, salud, empleo, entre otros). Y por la otra parte, las acciones que despliegan los gobiernos locales en cuanto a oferta programática dirigida al mundo juvenil, normalmente corresponde a iniciativas asociadas con el tiempo libre, la socialización entre pares jóvenes, algunas acciones de prevención que pueden ser ubicadas en la dimensión psicosocial, como también el dar cabida e institucionalización a un conjunto de quehaceres desarrollados por los jóvenes en el ámbito sociocultural. Como consecuencia de estas dinámicas, hasta el momento no logran encontrarse estos dos tipos de ofertas programáticas —la nacional y la local— en un conjunto articulado de acciones que se potencien mutuamente y puedan incorporar a los gobiernos locales y sus instancias de juventud municipal en una política de juventud que pueda ser traducida y operativizada de acuerdo a los niveles institucionales que participan de ella.

V. CONCLUSIONES

La reinstauración democrática en el contexto chileno, a partir de los inicios de la década de los noventa, ha permitido el desarrollo de un marco político e institucional proclive al despliegue de iniciativas gubernamentales y no gubernamentales encaminadas a ir en beneficio del mundo juvenil con mayores desventajas sociales. La continuidad de los tres gobiernos democráticos desde 1990 a la fecha han generado una oferta programática dirigida a jóvenes, la cual se ha caracterizado por la ausencia de una política de juventud, expresándose sólo esta oferta desde una perspectiva de agregación programática de un conjunto de programas y proyectos que tienen como destinatarios principales a los jóvenes. Aquello es uno de los desafíos pendientes en orden a avanzar en la construcción de una política pública de juventud sobre la base de determinadas orientaciones ético-políticas de modo explícito.

En el mismo marco político e institucional, los gobiernos locales o municipios tuvieron en 1992 la primera elección democrática de autoridades luego del gobierno militar, exhibiendo a la fecha una década de gobierno local y tres elecciones de alcaldes y concejales (1992, 1996 y 2000; la próxima corresponde al 2004). Los municipios están consolidando una gestión democrática e intentando asumir las nuevas demandas y requerimientos que les imponen sus realidades y sectores sociales con mayor visibilidad. Dichos quehaceres, en relación con el mundo de los jóvenes, tanto en su dimensión individual como en sus expresiones colectivas, han transitado por caminos disímiles. De una parte, en los intentos de crear y consolidar alguna institucionalidad local dedicada a las temáticas de juventud (oficinas municipales de juventud), que en el menor de los casos de las realidades municipales del país ha logrado permanecer en el tiempo. Y de la otra parte, los intentos por acercar a los jóvenes a la institucionalidad municipal, con la pretensión de romper con una relación conflictiva y distante entre jóvenes y gobierno local. En los intersticios de estas dos dinámicas, las instancias locales de juventud han generado sus acciones para con el mundo juvenil, e intentando consolidar su rol y misión al interior del mismo gobierno local,

cuestiones en permanente estado de construcción de este campo específico de intervención en lo juvenil.

Mirada la institucionalidad pública en juventud, tanto a nivel nacional como local, ésta puede ser catalogada como de débil e intermitente en el tiempo, especialmente en el espacio de los gobiernos locales, donde poco se ha avanzado en la generación de los soportes institucionales y programáticos dirigidos a los jóvenes. Conjuntamente con ello, puede constatar una baja capacidad de intervención de la institucionalidad en juventud en materias y temáticas que puedan significar un impacto positivo y relevante en las condiciones de vida de los mismos jóvenes, en la lógica que la política social dirigida a jóvenes sigue transitando por los canales sectoriales y centralizados, dejando un margen muy restringido a los gobiernos locales para intervenir en las condiciones juveniles. Situación que lleva a los jóvenes a mantener una relación débil con las unidades municipales de juventud, volcados principalmente a participar en proyectos asociados a tiempo libre por la vía de fondos concursables.

La visibilidad del actor joven, en su expresión colectiva en el espacio local urbano, ha sido un campo de trabajo nuevo a nivel de las instancias municipales de juventud, centrados de preferencia en el ámbito sociocultural, en un claro desplazamiento del ámbito sociopolítico que dominó como matriz de análisis e intervención del mundo juvenil, terreno de trabajo en el cual se han incorporado dichas instancias, con orientaciones diversas, pero teniendo en común un apoyo directo y concreto al despliegue de este tipo de iniciativas, bajo la lógica de la ocupación de los espacios públicos urbanos por los jóvenes y sus expresiones socioculturales, en un claro esfuerzo de superar una suerte de segregación socio-espacial de la ciudad y la ocupación de sus espacios. Esta dimensión del uso excluyente de los espacios públicos, avanzando en la perspectiva del uso democrático de éstos, en el caso de la juventud se constituye en un actor privilegiado —fruto de su alta visibilidad urbana— de poder contribuir y beneficiarse de aquello, pudiendo percibirse algunos elementos relevantes que podrían marcar nuevas formas de entender y practicar la ciudadanía, no sólo desde una dimensión restrictiva de ésta como ciudadanía política, sino que en su amplia expresión de una ciudadanía cultural (Reguillo, 2003). Ésta es una línea de análisis y trabajo con el mundo juvenil que se presenta como potente en su desarrollo y en especial a ser abordada por las instancias municipales de juventud.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- BENDIT, RENÉ (1998): «Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas». En PETER HÜNERMANN y MARGIT ECKHOLT (editores): *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes*. Buenos Aires: ICALA, FLACSO y EUDEBA.
- BEYER, HARALD (2000): «Educación y desigualdad de ingresos: una nueva mirada». *Estudios Públicos* N°82. Santiago: CEP.
- BOIS-REYMOND, MANUELA DU et al. (2002): «Transiciones modernizadas y políticas de desventaja: Países Bajos, Portugal, Irlanda y jóvenes inmigrantes en Alemania». *Revista de Estudios de Juventud* N°56. Madrid: INJUVE.
- CACHÓN, LORENZO (2002): «Las políticas de transición, entre las biografías individuales y los mercados de trabajo. Estrategia de los actores, lógicas y políticas de empleo juvenil en Europa». Ponencia presentada en la Conferencia Europea para Investigadores y Técnicos «Jóvenes y políticas de transición en Europa». INJUVE, Madrid, 6 al 8 de junio.
- DÁVILA LEÓN, OSCAR (1999): «Políticas sociales, jóvenes y Estado: o el síndrome del padre ausente». *Última Década* N°11. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.

- (2001): «¿La década perdida en política de juventud en Chile; o la década del aprendizaje doloroso? Hacia una política pública de juventud». *Última Década* N°14. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- (2002): «Políticas públicas de juventud en Iberoamérica». Exposición presentada en el Encuentro Internacional «10 años de políticas públicas de juventud: análisis y perspectivas». OIJ/CEULAJ, Málaga, España, 17-21 junio.
- e IGOR GOICOVIC (2003): «Jóvenes y trayectorias juveniles en Chile». *Revista Jóvenes* N°17. México: IMJ.
- , ———, CARMEN GLORIA HONORES y JUAN SANDOVAL (2003): *Capital social juvenil. Evaluación de las intervenciones programáticas hacia los jóvenes*. Viña del Mar: Ediciones CIDPA e INJUV (en prensa).
- DE LOS RÍOS, DANAÉ (1997): «Exclusión social y políticas sociales: Una mirada analítica». En: *Lecturas sobre la exclusión social*. Equipo Técnico Multidisciplinario N°31. Santiago: OIT.
- DEPARTAMENTO DE JÓVENES, Municipalidad de Concepción: www.departamentodejovenes.cl.
- FRANCO, ROLANDO (1996): «Los paradigmas de la política social en América Latina». *Revista de la CEPAL* N°58. Santiago: CEPAL.
- GOICOVIC, IGOR (2002): «Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil». *Última Década* N°16. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- GTI (1999): *Caracterización y análisis de la política social dirigida a los jóvenes*. Santiago: Grupo de Trabajo Interministerial de Juventud.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, INE (1999a): *Anuario de demografía. Serie 1980-1998*. Santiago: INE.
- (1999b): *Anuarios de estadísticas vitales. Serie 1980-1998*. Santiago: INE.
- (2003): www.ine.cl.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD, INJUV (1996): «Ejes de análisis para la construcción de una política integral de juventud». *Documento de Trabajo* N°1. Santiago: INJUV.
- (1999): *Los jóvenes de los noventa. El rostro de los nuevos ciudadanos. Segunda encuesta nacional de juventud*. Santiago: INJUV.
- (2002): *La eventualidad de la inclusión. Jóvenes chilenos a comienzos del nuevo siglo. Tercera encuesta nacional de juventud*. Santiago: INJUV.
- y MIDEPLAN (1993): *PROJOVEN: El programa de oportunidades para la juventud*. Santiago: MIDEPLAN e INJUV.
- MARTÍNEZ, JAVIER y EDUARDO VALENZUELA (1986): «Juventud chilena y exclusión social». *Revista de la CEPAL* N°29. Santiago: CEPAL.
- MATURANA, VÍCTOR y PATRICIA EASTON (2000): «Satisfacción laboral de los jóvenes chilenos: identificación y valoración de los atributos del trabajo». En *Juventud, trabajo y educación*. Estudios del INJUV, vol. 2. Santiago: INJUV.
- MELIS, FERNANDA (2002): «Los niños y adolescentes fue del sistema escolar». Ponencia presentada en el Seminario «12 años de escolaridad: un requisito para la equidad en Chile». Ministerio de Educación, Santiago, 13 y 14 de junio.
- MIDEPLAN (1991): «Evaluación de las políticas sociales en Chile, 1920-1991». *Documentos Sociales*. Santiago: MIDEPLAN.
- (1999): «Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 1998». Santiago: MIDEPLAN.
- (2001a): «Situación de la educación en Chile 2000». Santiago: MIDEPLAN.
- (2001b): «Situación habitacional 2000. Informe ejecutivo». Santiago: MIDEPLAN.
- MUNICIPALIDAD DE ÁRICA: www.muniarica.cl.

- MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN: www.concepcion.cl.
- MUNICIPALIDAD DE RANCAGUA: www.rancagua.cl.
- MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO: www.ciudad.cl.
- MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO: www.municipalidaddevalparaiso.cl.
- MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR: www.municipalidaddevinadelmar.cl.
- OYARZÚN, ASTRID et al. (2001): *Entre jóvenes re-productores y jóvenes co-constructores: sentidos de la integración en la cultura escolar*. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- PUENTES, ESTEBAN (2000): «Relación entre salarios y tipo de educación, evidencia para hombres en Chile 1990-1998». Santiago: MIDEPLAN.
- REGUILLO, ROSSANA (2003): «Ciudadanías juveniles en América Latina». *Última Década* N°19. Viña del Mar: Ediciones CIDPA (en prensa).
- RUA, MARIA DAS GRAÇAS (1998): «As políticas públicas e a juventude dos anos 90». En CNPD: *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*, Vol. 2. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
- SCHKOLNIK, MARIANA (2002): «Trabajo infanto-juvenil y educación: diagnóstico de la realidad chilena». Ponencia presentada en el Seminario «12 años de escolaridad: un requisito para la equidad en Chile». Ministerio de Educación, Santiago, 13 y 14 de junio.
- SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN DE CHILE (2003): www.registrocivil.cl.
- SILVA, CLAUDIO (1999): *Jóvenes de los noventa. De maratones, vértigo y sospecha*. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- TEDESCO, JUAN CARLOS (2000): *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: FCE.
- TOHÁ MORALES, CAROLINA (2000): «Jóvenes y exclusión social en Chile». En ESTANISLAO GACITÚA y CARLOS SOJO (editores): *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. San José: FLACSO y Banco Mundial.
- TOURAINÉ, ALAIN (1996): «Juventud y democracia en Chile». *Revista Iberoamericana de Juventud* N°1. Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud. También en *Última Década* N°8 (1998). Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- VALLS BARRERA, GABRIELA (1999): «Análisis del funcionamiento de las Oficinas Municipales de Juventud. Elaboración de tipologías». Santiago: INTERJOVEN.

Capítulo V

**INFORME NACIONAL DE PARAGUAY
JÓVENES EN PARAGUAY: POR LOS DIFÍCILES
CAMINOS DE LA INCLUSIÓN**

JOVENES EN PARAGUAY: POR LOS DIFICILES CAMINOS DE LA INCLUSION

I. INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE DOCUMENTO BUSCA dar una imagen panorámica de la situación general de los y las jóvenes paraguayos, especialmente a la luz de los elementos que pueden influir en la situación de inclusión o exclusión juvenil. En función de este propósito, se estructura en las siguientes secciones. La primera denominada «Paraguay: el contexto global», donde se trabaja sobre la perspectiva de estado actual del país, a partir de miradas de observadores internos y externos y que buscan situar el momento presente, dentro del contexto mayor histórico, económico-social y político como claves para leer y entender (a observadores externos) la situación del Paraguay actual. La segunda «Elementos sobre la exclusión e inclusión juvenil», plantea la discusión sobre la situación juvenil a partir de antecedentes globales y de contexto latinoamericano, particularmente en los aspectos que están incidiendo, en el plano del continente, en la creciente y paradójica exclusión juvenil, dado que son uno de los segmentos mayoritarios de población del continente. En la tercera sección «Los jóvenes en Paraguay», nos situamos de plano en los diversos aspectos y variables de la situación juvenil paraguaya, abordando elementos de la demografía, educación, trabajo, sexualidad, servicio militar y participación social. En la cuarta, «Las intervenciones en juventud: una mirada a las políticas nacionales y locales», abordamos en una perspectiva histórica, la corta vida de las políticas de juventud, sistematizando la información disponible sobre este punto. Finalmente esbozamos algunas «Conclusiones» que surgen de la lectura de estas paginas de informe, las que buscan instalar algunas reflexiones abiertas sobre este trabajo.

El texto ha sido preparado a partir de fuentes secundarias y particularmente desde los informes oficiales preparados por los organismos técnicos del Gobierno de Paraguay. Sin embargo, en aquellos aspectos donde se ha contado con otras miradas (organismos internacionales, informes de organismos independientes, etc.) se tendió a complementar la información.

II. PARAGUAY: EL CONTEXTO GLOBAL

Paraguay, al igual que la mayoría de los países del Continente, vive las consecuencias del desarrollo global y planetario y su impronta de desigualdades y diferencias, aunque con sus matices particulares. Según algunos analistas internacionales y nacionales (IIGC, 2000; Caputo, 1996; Schwartzman, 1988; Masi; 2001), Paraguay se ha caracterizado porque en lo económico no ha logrado superar una serie de barreras (políticas, ideológicas, tecnológicas) que le imponen un modelo de desarrollo productivo inadecuado en la actual coyuntura mundial dominada por la corriente principal de «libre mercado». No obstante formalmente Paraguay adhiere a dicho modelo, aunque con reservas o inadecuaciones que lo hacen poco flexible a estos nuevos requerimientos. Otros incluso hablan que aún la económica paraguaya no sale del proceso monoprodutor y de uso intensivo del suelo, lo que la situaría en el grupo de países en los cuales ni siquiera se ha dado la primera revolución industrial, o bien que ésta se estaría dando en una lógica poco coherente (Caputo, 1996).

Para Caputo (1996), la economía del Paraguay es simple y con escaso desarrollo, especialmente de mercados y servicios; y particularmente asentada en una estructura principalmente agraria, siendo importadora de manufacturas industriales e importadora neta de

petróleo. Una característica histórica resultante es la importancia económica que tienen las actividades agropecuarias y agroforestales, las que luego de un relativo predominio comienzan a experimentar su desarticulación especialmente con la crisis del 30, que junto con el impacto económico, golpea dos modelos o estrategias que se situaban simultáneamente en la escena económica paraguaya:

«el extractivo-exportador al cual pertenecían el tabaco, la yerba mate, las maderas y el tanino, en cuyo eje operaba la tradicional ganadería extensiva que conjuntamente con los productos ganaderos completaba el universo del mercado de exportación paraguayo hasta la Segunda Guerra Mundial. En el otro eje productivo se situaba la agricultura campesina-familiar de carácter parcelaria y minifundaria que ha jugado un papel esencial en la seguridad alimentaria a nivel de la población campesina como en los mercados locales y en el mercado nacional» (Caputo; 1996:4).

Por otra parte, y a partir de la situación político institucional vivida durante las primeras décadas del siglo XX, cuando las fuerzas armadas irrumpen en la escena política, se inicia también el proceso de

«expansión e intervención del Estado paraguayo, todo lo cual condujo a la conformación de la matriz estatal patrimonialista-corporativa y clientelar-prebendal que llega hasta fin del presente siglo, y que fue el soporte más concreto del régimen autoritario» (Caputo; 1996:8).

Sin embargo, a pesar de estos elementos contextuales, uno que no concluye aún de cristalizar completamente y que tiene fuertes repercusiones en la configuración de la sociedad y del *ethos* paraguayo, está relacionado con la ausencia de un proyecto hegemónico de sociedad. Esta ausencia de acuerdos entre grupos históricamente irreconciliables que logren pactar sus intereses particulares y que por medio de él se consiga generar estabilidad política y social, ha privado a Paraguay de aquellos elementos que en otros países permitió cierta estabilidad social y política.⁶⁹

Situación compleja que según algunos analistas (Schvartzman, 1988) aún se mantiene y que dados los acontecimientos de los últimos tiempos (renuncia de presidente Cubas, Marzo Paraguay, Acusación constitucional contra el Presidente González Macchi, etc.), parecen dar la razón a estas miradas. Y que aún, a pesar del proceso iniciado con la recuperación democrática acontecido luego del término del gobierno autoritario de Stroessner, no ha logrado instalarse profundamente en la memoria colectiva de la sociedad paraguaya.

«El fin del gobierno autoritario ni significó el completo fin de los ejes del régimen ni pudo suponer la construcción de instituciones políticas y sociales sólidas que pudieran relevarlo con facilidad. El proceso de transición en curso aún carece de la consolidación de un proyecto hegemónico en torno a un núcleo cohesionado, al menos dentro de las élites, y ello amerita que esta dinámica merezca ser considerada una *path dependence* vigente y muy influyente» (IGC; 2000:30).

Una evidencia del apoyo relativamente estable a la alternativa autoritaria es el resultado reciente del Latinobarómetro 2000-2001, que a la alternativa «en ciertas circunstancias es preferible un gobierno autoritario a uno democrático» —dentro de la afirmación general: con cuál de las siguientes afirmaciones usted está más de acuerdo— en el caso de Paraguay, ha tenido los

69 Para el IGC, «todos los demás países que forman el llamado Cono Sur —incluyendo para estos efectos a Brasil— en algún momento del siglo XIX vivieron la constitución de un acuerdo básico al interior de una oligarquía —evidentemente heterogénea— cuyo reverso fue la exclusión de los sectores populares en la toma de decisiones. Esto fue lo que permitió un mínimo de estabilidad política e institucional que alentó una acumulación temprana en torno a ciclos exportadores breves, pero exitosos» (IGC, 2000:28).

siguientes resultados: 20% (1995), 26% (1996), 42% (1997), 36% (1998), 39% (2000) y 43% (2001) (Latinobarómetro, 2000-2001).

Igualmente en otros indicadores, la fortaleza democrática es baja. La satisfacción con la democracia obtiene en Paraguay sólo un 10% de adhesión, siendo junto a Colombia, las más bajas del continente. Frente a la interrogante si la democracia es preferible a otras formas de gobierno, para el año 2001, a ésta adscriben un 35% de los entrevistados. Por último, en el mismo instrumento (Latinobarómetro) se diseñó un índice de democracia y en Paraguay entre las dos mediciones retrocede 18 puntos porcentuales: se pasa de 41% en 1996, a 23% en 2001.

Es probable, entonces que esta percepción esté fuertemente influida por las desviaciones y percepción de crisis económica, política y social que aqueja al país desde hace varios años,⁷⁰ y que no es sólo coyuntural. Caputo trae un dato de CEPAL que informa que «entre 1939 y 1970 Paraguay es uno de los dos países de la Latinoamérica con menor crecimiento económico» (Caputo, 1996:6). De ahí que analistas sostengan la necesidad, no sólo económica, sino también política del pacto Mercosur, pues se afirma que la dependencia de la joven democracia paraguaya de sus socios comerciales del Mercosur es vital, tanto en lo económico (para ese año las exportaciones paraguayas al Mercosur representan el 52% de sus exportaciones), como en lo político.

III. ELEMENTOS SOBRE LA EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN JUVENIL

Según antecedentes de la CEPAL (2000), a propósito de las condiciones de exclusión juvenil en el continente, uno de los elementos que estaría influyendo poderosamente en tal situación estaría dada por la heterogeneidad entre los llamados «activos disponibles» —especialmente de la disponibilidad de capital humano y capital social— de las juventudes, donde parecen estarse consolidando distintas posiciones en los sistemas nacionales de estratificación social. De tal modo que, mientras un sector adquiere los recursos (humanos y sociales) necesarios para su rápida adaptación a las nuevas exigencias (productividad, conocimiento, etc.), otros no tienen posibilidad de acceso a dichas oportunidades. En tal perspectiva, las trabas provienen de *dos factores*: a) la velocidad con que se acumulan las demandas de este tipo de competencias, las cuales van más rápidas que la capacidad de las sociedades para generarlas; y b) el debilitamiento de algunas instituciones básicas (como la familia y la comunidad) —que es mayor entre los y las adolescentes y jóvenes de hogares de ingresos bajos— que implica una menor aptitud de las familias para invertir en la educación de sus hijos y cumplir un rol socializador complementario del de la escuela.

Por cierto, la sustentabilidad de todo ordenamiento social se nutre de procesos de integración basados en la equidad y se debilita ante procesos de exclusión. La CEPAL propone una serie de factores que pueden estar —en distintos grados— influyendo en que las condiciones de exclusión juvenil se refuercen, o bien den paso a mejores posibilidades de inserción social. Entre esos factores se encuentran:

- i) La creciente *incapacidad del mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones* y garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables, situación que afecta principalmente a los(as) adolescentes y jóvenes populares urbanos;

70 Según antecedentes de 2002, se informa que la crisis económica que afronta el país, alcanza al 20 por ciento de la población económicamente activa que está desempleada, la pobreza alcanza a 70 por ciento de los 5,3 millones de habitantes y el producto interno bruto se contrajo 4,5 por ciento en 2002. Sin considerar la crisis política que significaron los intentos de juicio político contra el ex presidente González Macchi.

- ii) las *dificultades que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a la velocidad de cambio* de los requerimientos de nuevas aptitudes y destrezas;
- iii) las *transformaciones de la familia*, que contribuyen a la pobreza de las nuevas generaciones, especialmente en el caso de los hogares populares, puesto que entre los estratos de menores ingresos son más frecuentes los problemas surgidos de familias incompletas e inestables, que repercuten intensa y negativamente en la socialización de sus hijos;
- iv) las determinaciones anteriores alimentan *el efecto «empleo» sobre la pobreza*, ya que tanto las insuficiencias formativas como las rigideces del mercado de trabajo tienden a marginar a adolescentes y jóvenes de las posiciones laborales mejor remuneradas;
- v) un *efecto «demográfico»*, asociado a la emancipación temprana de jóvenes con niveles educativos relativamente bajos, que redundan en tasas de fecundidad más altas que las de sus pares con niveles educativos superiores, y contribuye a concentrar la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar (CEPAL; 2000:11, las cursivas son nuestras).

Paralelamente a estos factores que favorecen el incremento de la pobreza, se activan otros que aumentan el aislamiento juvenil respecto de los demás estratos sociales; entre ellos destacan:

- i) La segregación residencial, que consiste en una creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida y cuyo resultado es una composición social homogénea de vecindarios y comunidades;
- ii) la separación de los espacios públicos de sociabilidad informal (fuera del mercado), lo que reduce la frecuencia de encuentros cara a cara entre personas de distinto origen socioeconómico;
- iii) la segmentación de los servicios básicos, donde destaca —por su importancia en la formación ciudadana— la segmentación de la educación (idem: 12).

Todo lo anterior redundan en una situación de desventaja que aumenta gracias al aislamiento social en el que se desarrollan los y las jóvenes, quienes tienden, producto de los fenómenos descritos, a permanecer cada vez más entre iguales, aumentando su progresivo aislamiento respecto de la «corriente central» del sistema social, esto es, de las personas e instituciones que ajustan su funcionamiento a los patrones modales de la sociedad.

Así, tanto las desigualdades, como la segmentación en la prestación de los servicios básicos y la segregación residencial, debilitan los sentimientos de pertenencia a una colectividad mayor y redundan en condiciones de exclusión dura en los y las jóvenes. En este contexto podemos afirmar que los y las jóvenes paraguayos padecen una doble exclusión: transversal y vertical.

Por exclusión transversal entendemos el resultado de las condiciones generales que afectan al conjunto mayoritario de la población del Paraguay y de la cual los y las jóvenes también son parte. Es decir, percibimos que dada la situación actual de Paraguay, los y las jóvenes padecen de una relativa situación de abandono social, pero que visto en el conjunto de la población, es una consecuencia del modelo societal que la sociedad paraguaya ha construido.

Asumimos, por exclusión vertical a la situación que afecta a la población joven pobre del Paraguay, donde los jóvenes serían objeto de exclusión en función de la posición inferior relativa en la escala social, y donde los jóvenes pobres del país serían los más perjudicados, al encontrarse en una posición y situación de doble exclusión: por ser jóvenes y por ser pobres. Como en casi todos los Estados latinoamericanos los y las jóvenes son vistos y percibidos como un problema, una amenaza a la estabilidad o abiertamente anómicos, especialmente cuando se les asocia a la delincuencia, o el abuso de drogas. En esta posición son los jóvenes, en general, quienes reciben dicha sanción social, alejándolos definitivamente de posiciones más ventajosas y de mayor acceso a los productos y acceso a oportunidades que las condiciones generales del país producirían.

IV. LOS JÓVENES EN PARAGUAY

1. Antecedentes demográficos

Paraguay posee una población general de 5.830.000 habitantes; de ellos el 54.7% reside en áreas urbanas y el restante 45.3% en áreas rurales. Con una superficie de 406.752 Km², (el 61% del territorio se encuentra en la Región Occidental o Chaco y el otro 39% en la Región Oriental). La densidad poblacional es de 14 personas por Km², una de las más bajas de América Latina. Siendo esta distribución notoriamente desequilibrada, ya que la región Occidental o Chaco, alberga tan sólo al 2.5% de la población del país. El número total de viviendas del país, alcanza a 1.243.870, las que cuentan con disímiles condiciones de habitabilidad.

Del total, sólo el 54.5% dispone de agua potable para su consumo; el 91% cuenta con electricidad, 57% de ellas dispone de servicio sanitario conectado a red pública o pozo ciego. El 56.4% de los hogares cuenta con gas como combustible y el 41.2% utiliza leña o carbón para las tareas domésticas. La recolección de residuos domiciliarios se realiza tan sólo en el 36.6% de los hogares, mediante servicio público o privado, en tanto el 49.4% de los hogares quema sus desechos y el restante 14% los arroja en distintos espacios (hoyo, patio, chacra, zanja), lo que representa serias amenazas de salubridad para la población. De los hogares, el 27.7% cuenta con teléfono celular y sólo un 19.3% con teléfono de red fija. La población joven del Paraguay alcanza al 26.2% del total.

Cuadro 1
Población total y juvenil, según tramos de edad

	Cifras	Porcentaje
Población Total	5.830.000	100
Población 15 a 29 años	1.527.435	26,2
15 a 19 años	653.742	11,2
20 a 24 años	488.780	8,4
25 a 29 años	384.913	6,6

Fuente: EIH, 2000/01.

El 64.4% de la población total del Paraguay es menor de 30 años, es decir, es un país demográficamente joven. De acuerdo a los tramos etáreos, encontramos que el 42.8% de los jóvenes del país, se encuentran en el tramo de 15 a 19 años, el 32% en el de 20 a 24 años, y el 25.2% en el tramo 25 a 29 años. Del total de jóvenes, el 58.3% de ellos habita en áreas urbanas y el restante 41.7% lo hace en áreas rurales. Esto muestra que en comparación con la población general, los y las jóvenes paraguayos residen principalmente en zonas urbanas. Especialmente notorio es el caso de las mujeres jóvenes, ellas residen en zonas urbanas en un 61.5%, en tanto los hombres llegan a un 55.1%.

El guaraní es hablado como lenguaje cotidiano en el hogar por un 71.6% de los jóvenes rurales, en tanto el castellano sólo es utilizado en un 10% de los casos. En las zonas urbanas el castellano se torna el idioma preponderante con un 43.4%, seguido del guaraní y castellano con 28% y sólo guaraní en un 26.6% de los casos.

La migración interna en el Paraguay tiene rostro joven, de hecho el 40% de quienes se trasladaron internamente en el período 1995/2000 son jóvenes, los departamentos limítrofes con Brasil (Amambay, Canindeyú, Alto Paraná) y el Departamento Central, son quienes registran los

principales destinos de los migrantes. En tanto, los departamentos que expulsaron en mayor proporción a los y las jóvenes son Paraguari, Caaguazú, Concepción y Misiones. Asunción, capital del país, está perdiendo relevancia como polo de atracción de los y las jóvenes que migran. En cuanto a las razones de migración, la principal es por motivos familiares (48.9%), razones de trabajo (28.9%) y razones de estudio (9.4%).

2. Educación

La mayoría de los y las jóvenes paraguayos saben leer y escribir (95.5%), sin embargo la ubicación por área de residencia establece algunas diferencias. Cerca del 98% de los residentes en zonas urbanas cuenta con esas habilidades, en tanto, en las zonas rurales esta cifra desciende al 92.5%. La carencia de tales habilidades afecta más a los y las jóvenes que provienen de familias pobres (8.7%), contra el 2.9% de los no-pobres. Igualmente las mujeres jóvenes se ven más afectadas que los hombres, y en particular las que pertenecen al grupo pobres rurales.

Cuadro 2
Porcentaje de jóvenes que estudian, por grupos de edad,
área de residencia y situación de pobreza

Área de residencia y situación de pobreza	Grupos de Edad		
	15-19 años	20-24 años	25-29 años
Total	55.1	22.1	9.0
No pobre	60.3	26.0	11.3
Pobre	44.0	1.3	2.8
Urbana	65.3	30.6	11.1
No pobre	68.1	34.8	13.8
Pobre	56.7	16.0	3.5
Rural	41.9	8.6	6.2
No pobre	47.2	9.7	7.8
Pobre	34.6	6.5	1.9

Fuente: DGEEC, 2003.

Junto a las evidentes diferencias entre jóvenes pobres y no pobres y la ubicación en áreas rurales o urbanas —la matrícula total en enseñanza media, el año 1992 alcanzó 192.371 alumnos, de ellos, 173.426 (90.2%) están en el área urbana, mientras que 18.948 alumnos (9.8%), están en el área rural—, las diferencias educativas se acentúan según si comparamos por sexo o por grupos de edad, lo que evidentemente repercute en las posibilidades de inserción laboral en empleos de calidad para una proporción importante de los y las jóvenes, cuestión que es relevante al momento de pensar en trayectorias laborales más o menos estables y en relación con los patrones de los procesos de globalización e internacionalización de las economías.

Siempre en este contexto, la proporción de jóvenes que se encuentran en situación de sobre edad, respecto al nivel cursado, es el 40%, siendo este indicador más elevado en áreas rurales, cuestión que puede inducir a quienes se encuentran en dicha situación a abandonar el sistema educativo. En este caso, la primera causa de abandono es por «razones económicas», (59.4%), seguida de «no quiere estudiar» (13%), «problemas familiares» (9%) y «problemas en

los centros educativos» (7%). Respecto a este último, se explica por la falta de centros educativos, especialmente en las áreas rurales.

Los y las jóvenes de 25 años y más, que logran finalizar sus estudios secundarios, alcanzan sólo al 15.6%, mientras que quienes cursan al menos un año en el nivel terciario, representan solamente al 10.8%. Mejores expectativas poseen los y las jóvenes que residen en áreas urbanas, quienes en el tramo etáreo 20-24 años, logran culminar sus estudios secundarios (17.3%) de jóvenes pobres y cursan al menos un año en terciaria el 4%. En tanto los y las jóvenes del segmento no pobre, prácticamente doblan a sus pares pobres, alcanzando 31.4% y 9.6%, respectivamente.

En el caso de la educación no formal, es decir, aquella capacitación recibida para mejorar las posibilidades y condiciones de empleabilidad, se siguen los mismos patrones anteriores. A ella asisten más jóvenes urbanos (37.8%) que rurales (15.4%); y más jóvenes no pobres (34.2%) que pobres (14.4%). En el caso de este tipo de formación, las mujeres (31.8%) aventajan a los varones (25.2%). Las instituciones donde se realiza dicha formación alcanzan en un 79% a academias o institutos, mientras que el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) cubre un 7% de la oferta a nivel nacional, en tanto otros cubren el restante 14%.

No obstante las cifras anteriores, es importante señalar que de acuerdo a cifras internacionales, la situación de deserción escolar, puede llegar a ser notoriamente alta. Así, se señala que las tasas de deserción entre los jóvenes de 15 a 19 años, para el caso de Paraguay, alcanzan a un 32% de los jóvenes de esas edades que residen en zonas urbanas y del 56% en las zonas rurales, alcanzando la tasa nacional a un 43%.

Cuadro 3

Jóvenes desertores entre 15 y 19 años de edad, según momento del ciclo y por zonas, 1999

	Durante ciclo primario	Al finalizar ciclo primario	Inicio ciclo secundario	Término ciclo secundario
Asunción y Departamento Central	12.4	46.4	31.5	9.6
Otros urbano	18.6	46.9	26.7	7.8
Rural	35.3	51.9	11.9	0.9

Fuente: CEPAL, 2002.

Lo anterior sitúa los niveles de escolaridad alcanzados por los y las jóvenes paraguayas en un umbral relativamente bajo, especialmente de acuerdo a zona geográfica y condición de pobreza, siendo que por género, los indicadores de la escolaridad alcanzada por las mujeres jóvenes son ligeramente superiores a los de los varones.

Cuadro 4
*Promedios de años de escolaridad, jóvenes 15 a 29 años,
por áreas de residencia y condición de pobreza*

Áreas de residencia y condición de pobreza	Años de escolaridad
Total	8,2
No pobre	8,9
Pobre	6,6
Urbana	9,4
No pobre	9,8
Pobre	7,7
Rural	6,6
No pobre	7,2
Pobre	5,5

Fuente: DGEEC, 2001.

En este sentido, los y las jóvenes paraguayos, poseen índices medios en comparación con los y las jóvenes pertenecientes a los países del Mercosur (incluidos los asociados). Sin embargo, hay cierta evidencia internacional que avala el hecho de que la deserción escolar, o la interrupción del ciclo escolar, es uno de los factores que incide fuertemente en la pobreza de las personas. Además del hecho que la retención escolar, especialmente en el ciclo básico, es una «principal vía para evitar el trabajo infantil y cumplir con los acuerdos internacionales en esa materia, consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño» (CEPAL, 2002:132), la cual Paraguay aprueba y ratifica con la Ley N° 57/90, de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Cuadro 5
*Población de 15 a 24 años, según años de instrucción, zona y año; en países Mercosur
(en porcentajes)*

País	zonas	Años de instrucción			
		0-5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 años y más
Argentina (Gran Buenos Aires), 2000	Urbana	1.9	42.8	40.4	14.9
	Rural	—	—	—	—
Bolivia, 2000	Urbana	10.4	25.2	48.9	15.5
	Rural	47.6	33.8	17.6	1.0
Brasil, 1999	Urbana	27.0	42.7	26.7	3.7
	Rural	62.8	27.2	9.5	0.5
Chile, 2000	Urbana	2.7	30.1	51.1	16.2
	Rural	8.5	49.9	37.0	4.6
Paraguay (Asunción), 1999	Urbana	5.4	44.3	40.2	10.2
	Rural	29.0	56.5	12.3	2.2
Uruguay, 2000	Urbana	2.8	49.4	37.9	9.9
	Rural	—	—	—	—

Fuente: CEPAL, 2002.

No obstante la posición relativamente positiva con relación al concierto del Mercosur, no es menos importante, que la educación formal sigue siendo un indicador clave al momento de evaluar las posibilidades de inserción laboral posteriores y cuyo logro permite augurar posiciones más ventajosas con relación a las categorías de exclusión o inclusión social de los y las jóvenes y de los costos relativos que tiene para una sociedad el avance en la obtención de logros en estos indicadores. Por lo que visto en perspectiva, los indicadores educativos que exhiben los y las jóvenes paraguayos son preocupantes, especialmente con relación a los jóvenes rurales.⁷¹ Pues no hay que olvidar que una fuerza laboral poco calificada es igualmente,

«menos 'calificable' cuando las personas no han alcanzado ciertos niveles mínimos de educación necesarios para aprovechar los beneficios de programas de entrenamiento ofrecidos por el Estado o las empresas» (CEPAL, 2002:127).

3. Trabajo

A pesar que las estadísticas oficiales indican que el desempleo nacional está debajo del 6%, estimaciones del sector privado señala que el desempleo está alrededor del 12%. Ambas fuentes, sin embargo, están de acuerdo y estiman un nivel de subempleo mayor al 25 por ciento (Neffa, 1996:11). Según la UNICEF, el desempleo juvenil alcanzó para el año 1996, al 29.1% de los y las jóvenes paraguayos (UNICEF, 1997); y el porcentaje de adolescentes y jóvenes rurales (12 a 17 años) que no estudian ni trabajan alcanzó en el período al 13.6%, siendo uno de los más bajos de la región. El mismo indicador para los y las jóvenes urbanos señala que el 12% de éstos se encuentran en tal situación de no trabajar ni estudiar. En tanto, quienes sí trabajan en el mundo rural alcanza al 66.2% (1995), lo que señala que un alto número de niños y adolescentes rurales desempeña funciones económicas; en tanto que el 31.4% de los y las jóvenes urbanos trabaja (UNICEF, 1997).

Cuadro 6
Total de población ocupada por categoría ocupacional, más de 10 años

	Cifras		Porcentajes	
Total	2.413.644		100	
Trabajador familiar no remunerado	293.958		12.2	
Empleado domestico	183.333		7.6	
Empleador o patrón	139.902		5.8	
Trabajador por cuenta propia	895.461		37.1	
Empleado	404.467		16.8	
	Público		Privado	
	150.294	37.1%	254.173	62.9%
Obrero	496.419		20.6	
	Público		Privado	
	22.255	4.5%	474.164	95.5%

Fuente: DGEEC, 2003.

71 Con relación a estos datos, es importante considerar que ellos son sólo representativos de Asunción, por lo que es dable esperar que algunos de ellos tiendan a disminuir en aquellas regiones o departamentos más alejados de centros urbanos importantes o de mayor dinamismo.

Cuadro 7
Total (porcentaje) población de 15 a 29 años, económicamente activa (ocupada y desocupada) por sexo y grupos de edad

Grupo edad	Económicamente activa			Ocupada			Desocupada		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
15-19	53.4	69.0	35.4	84.7	87.7	78.1	15.3	12.3	21.9
20-24	71.4	85.7	58.2	87.7	89.0	86.0	12.3	11.0	14.0
28-29	77.8	95.0	62.1	90.6	92.2	88.5	9.4	7.8	11.5

Fuente: DGEEC, 2003.

Según datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, el porcentaje oficialmente reconocido como desocupación total (abierta y oculta) alcanzó al 21.2% en ese período, siendo dicha tasa mayor para el grupo de jóvenes pobres (27.7%), por sobre los jóvenes no-pobres (18.4%). Igualmente un dato que llama a la reflexión, respecto a las posibilidades reales de inserción social de los y las jóvenes, es que aproximadamente un 37.1% de la población ocupada urbana —según datos oficiales— labora en el sector informal de la economía. En este sector, la distribución de acuerdo a grupos etáreos, es prácticamente de un tercio para cada grupo de edad.

Otro indicador que resalta es la edad de inicio al trabajo de la población económicamente activa. De acuerdo a la DGEEC, el promedio de edad de quienes forman la PEA, es de 17.4 años. Siendo para el caso de los jóvenes urbanos de 18.8 años y los jóvenes rurales 15.8 años, y los jóvenes rurales y pobres son los más perjudicados, debiendo incorporarse con tan sólo 13.3 años en promedio.

En cuanto al monto de ingreso de los y las jóvenes, corresponde en promedio a los 609.800 guaraníes (US\$ 160.8), por debajo del salario mínimo legal; y que el 74.3% de los y las jóvenes perciben un sueldo igual o inferior al sueldo mínimo legal,⁷² en tanto el otro 25.7% percibe ingresos superiores a él. Dichas cifras son incluso menores que las indicadas en el «Informe juventud en cifras 2000», donde se señala que el promedio de salario percibido, durante abril 1998, por los jóvenes es de 442.700 guaraníes (US\$ 161.9).

Cuadro 8
Ingresos mensuales percibidos por los y las jóvenes

Año	Sin ingreso	Menos de 600 mil	De 600 a 999 mil	1 millón y más
2000	22%	52%	18%	8%
2003	19%	48%	23%	10%

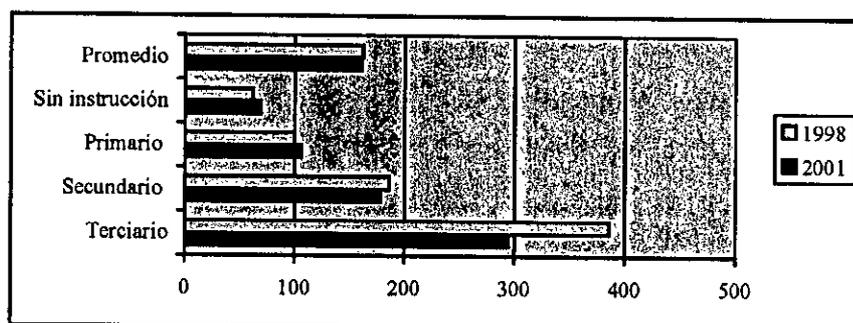
Fuente: DGEEC, 2001.

Siendo que en términos relativos se han mantenido nominalmente los indicadores de remuneraciones, en general, éstos siguen estando por debajo del mínimo legal, estableciéndose además una suerte de discriminación salarial dirigida hacia los y las jóvenes. Por cuanto en el año 2001, éstos perciben en promedio un 89.7% del sueldo legal, en tanto para el período 1998, éste

⁷² El salario mínimo mensual para abril del año 2001, correspondía a 680.162 guaraníes (US\$ 179), en tanto que durante abril 1998, dicho salario alcanzaba a los 590.100. guaraníes (US\$ 215). Es decir, que el valor del salario mínimo en ese período, ha disminuido según el valor del dólar histórico Banco Central Paraguayo.

equivalía al 75% del sueldo legalmente estipulado. En ambos periodos, la estructura salarial empeora en el mundo rural, donde en promedio es menor en un 40% al sueldo legal, en tanto el percibido en las zonas urbanas lo es en un 25%. Dicha estructura salarial también es altamente segmentada según el nivel educativo de los y las jóvenes y por género, siendo las mujeres las más perjudicadas. No obstante, estas proporciones se ven radicalmente distintas cuando las transformamos en una moneda estable como el dólar. Aquí la razón de los valores cambia notoriamente y lo que parecían cifras alentadoras se constituyen en regresivas. En este análisis, podemos ver que el promedio se ha mantenido casi igual. En tanto en los dos primeros segmentos (sin instrucción y primaria) ha habido una mejora en las remuneraciones percibidas en el último periodo (2001). En tanto en los segmentos siguientes (secundaria y terciaria), ambos han tenido un retroceso en materia salarial, llevando la peor parte quienes tienen educación terciaria.

Gráfico 1
*Ingreso promedio mensual población juvenil económicamente activa,
 por nivel educativo y años, en dólares (promedio 1998 y 2001)*



Estos antecedentes ponen en duda, al menos para este período, la idea de los Informes Juventud Paraguay en cifras y de gran parte de la literatura disponible, donde se establece que la educación es un bien que formalmente trae mejores condiciones y posibilidades de inserción laboral y de superación de la pobreza, para quienes la poseen. No obstante, efectivamente quienes poseen mejores niveles educativos perciben mejores ingresos, sin embargo, la evolución que ha tenido el comportamiento salarial en Paraguay, respecto a esta variable muestra signos inversos, ya que quienes efectivamente han visto mejorar sus rentas, comparativamente, han sido los grupos que han invertido poco o nada en materia educativa.

Una posible explicación estaría dada por la relativa similitud de partida en materias laborales de los y las jóvenes, independiente de sus méritos educativos. Es decir, en general, todos los y las jóvenes cuando ingresan al mercado laboral, especialmente en sus primeras inserciones, cuentan con escasa o nula «experiencia laboral», lo que les pone en una situación de desventaja laboral frente a grupos de mayor edad y/o experiencia, la que con el pasó del tiempo y de las incursiones laborales tiende a desaparecer.⁷³ Quizá ahí el tema salarial se vuelva más claro.

73 Para el caso chileno, una reciente investigación con jóvenes estudiantes (que sólo estudian o estudian y trabajan) secundarios y de nivel terciario, puso en mejor pie, en un margen comparativo, a aquellos jóvenes que estudian y trabajan a la vez, por sobre quienes sólo estudian. Especialmente en indicadores de sociabilidad y capital social, relativo al trabajo, que tienen un alto impacto en las posibilidades de inserción laboral para estos jóvenes.

Este dato puede tener consecuencias sobre el complejo tema de la exclusión social, pues junto a una situación salarial que parece «castigar» en mayor proporción a quienes tienen mayores estudios, también el nivel de desempleo abierto, es mayor entre los jóvenes que tienen estudios secundarios —especialmente éstos— y terciarios que los otros grupos (sin instrucción y primario) y afectando con más fuerza en las zonas urbanas que rurales.

Los sectores económicos con mayor participación juvenil son el terciario (55%), primario (28.6%) y secundario (16.3%). Esta participación sufre alteraciones sustanciales según ubicación geográfica. En el sector rural, el 60% de los jóvenes se concentra en actividades agropecuarias, mientras que en las zonas urbanas el sector terciario (servicios) ocupa el 80% de la población laboral juvenil.

4. Sexualidad

El 43% de las mujeres jóvenes manifiestan haber estado embarazadas, a lo menos una vez. Y si bien este porcentaje es similar para jóvenes rurales o urbanas, en las primeras el 33% ha tenido dos o más embarazos, en tanto en la ciudad esta proporción baja al 19%. En el caso de las mujeres jóvenes pobres, éstas muestran proporciones más altas de embarazo que las jóvenes no pobres (51.2% versus 40% de las últimas). Dicha situación se concreta en todos los estratos de edad (15/19 años, 16.7% y 11.1%; 20/24 años, 69.2% y 44.4%; 25/29 años, 87% y 76.7%), siendo la máxima diferencia en el grupo 20 a 25 años con casi 25 puntos de diferencia. Esta situación también se refleja en las condiciones sanitarias en que las jóvenes dan a luz. Del total de jóvenes que dieron a luz, al menos una vez en sus vidas, el 45% de ellas, dio a luz en condiciones no aptas para ello (casa, partero/curandero, otros), siendo principalmente esta situación en el mundo rural; no obstante el 20% de las ciudadinas ha dado a luz en un hábitat diferente a una institución de salud.

En Paraguay según fuentes no oficiales (MNPI, 2002), el 71% de los partos son asistidos por personal cualificado. Tasa total de fertilidad (media de hijos de una mujer durante su vida) se sitúa en los 4.2 hijos, número relativamente alto en comparación con mujeres de otros países (Argentina, Uruguay, Chile). Un 37% de las mujeres ha tenido al menos un hijo/a antes de los 20 años.

El uso de métodos anticonceptivos modernos en mujeres casadas de ente 15 y 49 años de edad, durante 1995/96, alcanza al 48%, siendo el uso de métodos anticonceptivos orales de 26.6%.

La edad promedio en que se casan las jóvenes paraguayas es de 20.8 años, siendo el porcentaje de mujeres jóvenes menores de 20 años que se casan, alcanza al 41%. La edad mínima para casarse es en el caso de los hombres de 12 años y de 14 para las mujeres, siendo lejos las edades más bajas en el contexto latinoamericano (Bolivia, 14 y 16 años, respectivamente; Brasil (Nordeste) y El Salvador 21 años para ambos, y en general el resto de los países es a los 18 años para ambos sexos).

El porcentaje de embarazos involuntarios (inoportunos o no deseados), entre las mujeres menores de 20 años de edad, alcanzó en el año 1990 al 22%.

Respecto a la presencia de relaciones sexuales, en las mujeres jóvenes del Paraguay (1990), el promedio de edad de la primera relación es de 18.9 años, en tanto el 61% de estas jóvenes menores de 20 años ha tenido relaciones sexuales. En los mismos datos se informa que el porcentaje de jóvenes nunca casadas de 15 a 19 años de edad, que han tenido relaciones sexuales alcanza al 17%; y de aquellas del segmento de edad 20/24 años, en la misma condición, reconocen este tipo relaciones en un 48%, de los casos.

En cuanto a la contracepción masculina, no existen datos disponibles, en cambio existen algunos métodos indirectos como el de las estimaciones a partir de datos entregados por las mujeres casadas. En este caso, la participación o cooperación en la planificación familiar, alcanza para los hombres paraguayos casados (1990) a un 51.6%. Quedando el restante 48.4% de las parejas sin método efectivo de control. En tanto que los métodos de los hombres casados utilizados por ellos (de responsabilidad masculina) son bajos: uso de condón, 1.6%; vasectomía, 0.4%; retiro, 2.3% y abstinencia periódica 2.3%.

De acuerdo a información proporcionada por un estudio de UNICEF (Moriniglio, 1999), prácticamente el 70% de los niños y jóvenes de entre 12 y 17 años que se encontraban estudiando, recibía una información y formación deficiente en materias de educación sexual. Según el estudio de Lundgren (2000), que recoge información de Paraguay, el método más utilizado por los varones en su primera relación sexual era el ritmo. Sin embargo, sólo uno de cuatro jóvenes podía identificar correctamente el período más fértil en el ciclo menstrual de una mujer.

5. Servicio militar/objeción de conciencia

Una de las particularidades de la escena juvenil en Paraguay la constituyen los movimientos juveniles y civiles que se oponen a la conscripción obligatoria. En Paraguay, como en la mayoría de los países latinoamericanos, ésta continúa siendo una obligación, aunque son pocos los países que contemplan en su legislación el reconocimiento a la objeción de conciencia.

El Estado paraguayo reconoce formalmente el derecho a la objeción de conciencia, a partir de la Constitución Nacional promulgada el 20 de junio de 1992, y que garantiza el derecho a la Objeción de Conciencia en general, y de manera específica con relación al SMO en sus artículos 37 y 129, aunque aún no se resuelva el modo y la institucionalidad para su operación. No obstante, el movimiento de objetores de conciencia, es uno de los más numerosos, en términos relativos, del continente.

En enero de 1996, el Movimiento de Objeción de Conciencia junto a periodistas del matutino *Última Hora* difundieron los resultados de una encuesta, donde señalaban que para evitar el servicio militar, los conscriptos podían comprar su liberación (Valiente, 1997). Según estos informes y dado que muchos de los jóvenes llamados a cumplir con el SMO no se presentan, las autoridades militares automáticamente reclutarían a los varones que no pueden probar que han hecho su Servicio militar. Otros comentaristas señalan que a pesar de las provisiones legales claras que prohíben el reclutamiento de niños menores de 18 años, las fuerzas armadas y la policía practican el reclutamiento forzado y la inscripción voluntaria de menores de entre 14 y 17 años, que hace de ésta una práctica sistemática, constante y frecuente, que hasta ahora no ha recibido sanción (*idem*). Según el «Informe de Derechos Humanos Paraguay 1997», y aun a pesar que la objeción de conciencia estaría garantizada en la Constitución, son muchos los problemas para ejercerla.

«El Estado paraguayo no brinda información alguna sobre el derecho a la objeción de conciencia a aquellas personas afectadas por el SMO. Contrariamente a la difusión pública que alcanza el llamado a las filas que anualmente realizan las FF.AA. a través de diversos medios, las personas no son informadas por el Estado de su derecho a la objeción de conciencia, y menos aún en el momento de su enrolamiento (Valiente, 1997:7).

Incluso así, el movimiento de objetores de conciencia y otras organizaciones (sociales, humanitarias, religiosas, civiles) han hecho suya esta reivindicación, lo que según algunos analistas estaría llevando a una situación límite la génesis del servicio militar obligatorio. Según

informes, el número de objetores de conciencia ha ido sostenidamente en aumento, llegando en los últimos años a superar el número de convocados a la conscripción.

Cuadro 9
Objetores de conciencia declarados y soldados, 1993-2001

Años	Objetores	Soldados
1993	5	15.255
1995	1.457	15.399
1997	5.397	14.637
2000	12.522	12.978
2001	45.719	5.920

Fuente: Informe de Derechos Humanos 2001 de la Comisión de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).

En este punto, las propuestas básicas de política de juventud 1999-2003, habían recogido ampliamente estas tendencias que cuatro años más tarde, muestran plena potencia y vigencia.

6. Participación social

De acuerdo a los planteamientos de diversos autores (Silva, 1999; Demo y Nunez de Olivera, 1997; Clert, 1997) y organismos internacionales y de cooperación, uno de los elementos centrales en la perspectiva de la gobernabilidad y fortalecimiento de la democracia, así como en la superación de la pobreza y la exclusión es la participación ciudadana.⁷⁴ En esta perspectiva, la participación activa y decidida en asociaciones, grupos, colectivos, organizaciones de jóvenes, permitirán a éstos, tanto un aprendizaje como una práctica fundamental. La participación social, cultural, política, en asuntos y materias de responsabilidad pública, es algo que no se puede decretar, pero tampoco se puede imponer como obligación, de ahí la importancia que en ella tiene el aprendizaje a través de las acciones e iniciativas que se emprenden por parte de los jóvenes. En este sentido, la experiencia trágica que representa el «marzo paraguayo» es una muestra de cómo los y las jóvenes, en ocasiones pueden llegar a actos de heroísmo mítico y en otras circunstancias, simplemente no están disponibles para convocatorias y llamados a la acción.

De este modo la participación efectiva en los y las jóvenes paraguayos alcanza al 10.4%, siendo levemente superior la presencia de hombres (10.9%) por sobre las mujeres (9.9%).

Esta participación social tiene, a su vez, diferencias entre la población urbana (12%) y rural (8%), así como también de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de los hogares. De este modo, la participación de jóvenes en condición de pobres alcanza al 7.6% en el país, en tanto que los jóvenes que no se encuentran en dicha situación participan en un 11.4%.

La participación social de jóvenes paraguayos está claramente diferenciada de acuerdo al tipo de organización, siendo las de carácter religioso las que alcanzan el primer lugar (40.3%), seguidas de las gremiales, productivas (28.8%), más atrás se ubican las de carácter deportivo (15.3%), comunal, vecinal (7.5%), al final se encuentran las organizaciones políticas con 1,1% de participación juvenil.

En esta participación, existen situaciones en los que hay una fuerte segmentación de género. Así en las organizaciones religiosas, la participación femenina llega casi al 50%, es decir de cada dos jóvenes mujeres una participa en una organización religiosa, en tanto los varones

⁷⁴ «La modernización del Estado implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil. No hay Estado eficiente con una sociedad débil. La fortaleza de la sociedad civil es condición efectiva para la vigencia de la democracia» (DGECC, 2003: 123).

bajan al 32%. En cambio en las organizaciones deportivas, los hombres participan notoriamente en mayor proporción (22% versus 7.9%). En tanto en las de representación gremial o productiva, la participación es igual (29% las mujeres y 28.6% los hombres).

Indudablemente, éstas u otras acciones que emprenden, estarán circunscritas a las necesidades, intereses y demandas que los y las jóvenes tienen y hacen a la sociedad en su conjunto, y de las respuestas que de ella obtengan. Sin embargo, en estos tiempos que corren, tanto en las convocatorias como las temáticas que parecen concitar la atención de los y las jóvenes, hay algunas que han perdido capacidad de convocatoria, especialmente las de carácter político, que en Paraguay como en otros países, son las de más baja adhesión. Al parecer, también se consolida en Paraguay la tendencia anunciada por Serna, para quien la nueva lógica de actuación de las organizaciones, especialmente juveniles, es que fácilmente se conectan a demandas globales, relacionadas más que con un plan de desarrollo, con una visión a un deseo de lo que esperan y en cuyo seno se encontraría una perspectiva ética (Serna, 1997). Llama la atención que justamente una de las perspectivas organizativas con mayor despliegue mediático y de trascendencia de las fronteras sea la organización de la red, «Jóvenes en torno al lago», en la que participan diversas organizaciones e instituciones de Luque, Aregua, Itauguá y San Bernardino. Y cuyo propósito declarado sea fortalecer la participación juvenil y las políticas públicas locales, desde una perspectiva crítica al modelo tradicional-estatal de hacer organización y movilización social en el país.

V. LAS INTERVENCIONES EN JUVENTUD: UNA MIRADA A LAS POLÍTICAS NACIONALES Y LOCALES

No existe claridad respecto a iniciativas en el campo de la promoción, desde el sector público, de políticas destinadas a juventud, previas al término del gobierno de Stroessner, acaecido a fines de la década de los ochenta. No obstante, durante el quinquenio (1986/1991), se desarrolló el proyecto «Participación de la juventud en el desarrollo», implementado entre los Ministerios de Educación y Culto (MEC) y de Justicia y Trabajo (MJT), en coordinación con organismos de cooperación técnica de Naciones Unidas. Sin embargo, desde mediados de 1989, se han impulsado diversas iniciativas de alcances y contenidos, las cuales, en general, no han logrado los impactos esperados.

Entre los años 1990 y 1992 se desarrollaron iniciativas, como la diseñada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que consistió en la habilitación de un centro de atención a la juventud, prestando servicios sanitarios a jóvenes pobres; por su parte el Ministerio de Educación y Culto, intentó conformar el Consejo Nacional de la Juventud (CNJ). Durante 1994 la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) puso en marcha una serie de proyectos dirigidos a mujeres jóvenes en el área de la salud reproductiva y de capacitación en liderazgo. La Secretaría Técnica de Planificación, en su plan de Desarrollo Económico y Social (1990), delinea la *promoción de la niñez y la adolescencia*, y por otro, *la promoción de la juventud*. La misma secretaria, publica en 1994, el documento «Delineamientos del programa de desarrollo social y económico 1994-1998», en el documento, a los aspectos relacionados con juventud, se les caracteriza como de minoridad. Por su parte, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, publica en 1992, la primera versión del programa nacional «Infancia y adolescencia», el que será recogido posteriormente (1993) a través del documento «Pautas para una política nacional de juventud», haciéndose énfasis en los aspectos diagnósticos del tema, así como en ámbitos operativos de ellas; y existiendo en dichas políticas escasa preocupación por la complementariedad con otros órganos del Estado y de la sociedad civil.

En el año 1992 se crea el Consejo Nacional de la Juventud, dependiente del MEC. En septiembre de 1994, a través del decreto N°5719, se crea la Subsecretaría de Estado de la Juventud. Dicha Subsecretaría de la Juventud comienza su trabajo en diciembre de 1994, dirigiendo su accionar especialmente a políticas y programas de acción social, así como en asesorías a algunos ministerios en proyectos sociales. Posteriormente, desarrollará y pondrá en ejecución dos proyectos de alcance nacional: el Plan Nacional de Viviendas y el Plan Nacional de Acción por la Niñez, este último en colaboración con UNICEF.

Con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el patrocinio del MEC se convocó durante 1995, a un «Taller del Plan Nacional de Juventud». La ejecución de dicho Plan Nacional de Juventud estaba programada para los años 1995 y 1998.

Los acontecimientos del «marzo paraguayo» y de los hechos que lo rodean, donde en general, se produce una irrupción juvenil en la escena política que provoca, entre otras situaciones, que se designe como Viceministro de Juventud, a uno de los líderes de esa movilización, además de instaurarse en el ambiente político paraguayo, una suerte de sentimiento de «deuda» política y social con los jóvenes, que redundan en la revitalización de algunos procesos dirigidos hacia el mundo juvenil, como son la creación de redes de oficinas locales de juventud y de una red interministerial de juventud. Lo anterior, demandó también, una revisión a las perspectivas institucionales, algo formales y partidariamente politizadas, del Viceministerio de la Juventud, el que además ha enfrentado durante su gestión escasez de recursos y legitimación institucional, junto con una intervención que se puede calificar como demasiado formal y estatista, considerando a los sujetos con quienes desea y busca interlocutar, como son los y las jóvenes.

De este modo, en julio de 1999, y a sólo un par de meses de los acontecimientos, se desarrolló la misión del Proyecto Plandes, que tuvo como resultados la publicación del documento «Paraguay. Políticas públicas de juventud. Propuestas básicas para el período 1999-2003». Dicho documento, que se inicia con un reconocimiento a la situación juvenil (balance y perspectivas), da paso al diseño de propuestas institucionales y con repercusiones orgánicas, así como recomendaciones y tareas de implementación.

En el transcurso de este período también se han desarrollado una serie de actividades y encuentros dirigidos a la discusión, sistematización y sensibilización sobre la perspectiva de la juventud. Especialmente relevantes son los esfuerzos desarrollados en el marco de la existencia del programa de las Mercociudades, así como esfuerzos implementados por el BID, entre los que se encuentra el «2° Foro Juvenil del Mercosur, Bolivia y Chile» organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (San Bernardino, julio 2000); el «3° Seminario de Políticas Locales de Juventud» (julio 2001), desarrollado por la Municipalidad de Asunción en el marco del convenio de Mercociudades y de misiones, consultorías e intercambios de experiencias juveniles, implementados por GTZ en varias ciudades metropolitanas y del interior (Asunción, San Pedro de Ycuamandyyú, Lima, Caazapá). Asimismo el Parlamento Joven, también apoyado por GTZ.

En este contexto, aparece como especialmente relevante, las incontables experiencias en el marco de movimientos y emprendimientos juveniles vinculados con lo local; no obstante y que se desarrollan a partir de los intereses y necesidades juveniles, las que por su propia génesis y desarrollo quedan relegadas a lo local y con escasas proyecciones más allá de las fronteras del municipio. Aunque cuentan con un instrumento propio como es la Red de Oficinas Municipales y Departamentales de Juventud, y que han estado escasamente activadas en el último período. Especialmente debido a las dificultades de comunicación existentes entre la capital y los departamentos y municipios del interior del país, y entre estos últimos. También existe una gran actividad entre jóvenes organizados y ONG's que apoyan o implementan acciones y programas en juventud de carácter privado.

A modo de recuento se puede señalar que a fines del año 2002 y principios del 2003, existe en el país una Red de Secretarios Departamentales de Juventud, instancia que reúne a todos los secretarios de juventud departamental, contándose con aproximadamente 11 de los 17 gobiernos departamentales, que cuentan con dicho representante: Concepción, San Pedro, Cordillera, Caaguazu, Caazapa, Itapua, Misiones, Neembucu, Amambay, Canindeyu y Boqueron. Los departamentos que no disponen de dicha secretaria son Guaira, Paraguayri, Alto Paraná, Central, Alto Paraguay y Presidente Hayes.

En cuanto a las secretarías locales (municipales), existen alrededor de 18 municipios con secretarías de juventud de los 226 existentes en el país. Por su parte existe, de reciente creación, el Consejo de Secretarías de Juventud del Área Metropolitana de Asunción, la cual reúne a 7 secretarías de los 21 municipios que conforman el Área Metropolitana, incluyendo, junto al Municipio de Asunción, uno de los pioneros en estas materias, a San Lorenzo, Luque, Fernando de la Mora, Itauguá, Lambare y Aregua; quienes además cuentan con encargado de juventud comunal.

En este contexto, la Cooperación Técnica Alemana, está desarrollando algunas intervenciones tendientes a propiciar espacios de intercambio y relacionamiento entre las secretarías de juventud, específicamente a través del Proyecto Tesaira, implementado en el Departamento de San Pedro de Ycuamandyyú, donde existen las secretarías municipales de la juventud de Lima, San Pedro, Choré y Nueva Germania, también en el Departamento de Caazapá donde existen las secretarías de General Moringio, y Caazapá y en el Departamento de Concepción donde existen las secretarías de juventud de Concepción, Horqueta, Loreto y Belén. Además existirían organismos de juventud municipal en Caagazu, tales como Coronel Oviedo y Caaguazu; y en Canideyu existe la secretaria de Saltos del Guaira.

VI. CONCLUSIONES

La elaboración de este informe, ha permitido avanzar en el conocimiento de la situación de los y las jóvenes paraguayos. No obstante también quedan elementos sobre los cuales se debe ahondar. De tal modo que enunciaremos algunas problematizaciones que aparecen como de mayor relevancia.

i) Uno de los elementos generales sobre la juventud paraguaya está dado por lo que consideramos una doble exclusión: transversal y vertical.

Transversal, por cuanto las condiciones generales que afectan al conjunto mayoritario de la población del Paraguay, y de la cual los y las jóvenes también son parte, impacta en ellos de igual o mayor modo y con especificidad propia. Es decir, percibimos que dada la situación actual de Paraguay, los y las jóvenes padecen de una relativa situación de abandono social, pero que visto en el conjunto de la población, es una consecuencia del modelo de sociedad paraguaya instituido.

Vertical, a la situación que afecta a la población joven pobre del Paraguay, donde los y las jóvenes serían objeto de exclusión en función de la posición inferior relativa en la escala social, y donde los y las jóvenes pobres del país serían los más perjudicados al encontrarse en una posición de mayor exclusión: por ser jóvenes y por ser pobres. En tanto que los jóvenes de estratos socioeconómicos altos, serían quienes tienen mayor acceso a las oportunidades sociales, educativas, económicas que la sociedad brinda.

ii) La contradictoria relación que se fragua en este periodo, entre el nivel de estudios y el salario que perciben los y las jóvenes por su trabajo. Según se afirma en el documento *Juventud en cifras 2003*, «mayores niveles de educación combinados con mejores niveles de productividad

constituiría una de las formas de reducir la pobreza». No obstante que el sentido general de la afirmación parece ser válido, en el caso analizado quienes efectivamente han tenido incrementos de renta —en el período 1998/2001— han sido los grupos con ninguna o sólo instrucción primaria. Ello nos lleva a cuestionarnos el tipo de oferta laboral que se instala en Paraguay, puesto que si bien en términos absolutos los jóvenes de educación secundaria y terciaria tienen mejores ingresos que los otros segmentos, no obstante éstos han decrecido ostensiblemente en el período analizado, lo que plantea dificultades para sostener la alianza entre educación y trabajo, de cara a la acelerada depreciación del capital educativo en estos jóvenes.

iii) En el mismo plano, un elemento que llama la atención y que tiende a debilitar la fórmula teórica de que mayor tiempo y espacio para lo escolar es lo deseable en el contexto de la reorientación de los procesos productivos contemporáneos, y donde el «factor conocimiento» se vuelve clave: tan sólo un tercio de los jóvenes entre los 15 y 19 años edad están en la escuela a tiempo completo. Ello merma las posibilidades de los otros dos tercios (un 21.9% estudia y trabaja a la vez), para quienes acceder a las claves del conocimiento será más difícil. Por lo que los desafíos de mayores niveles educativos, asociados a mayor desarrollo productivo, como lo plantea el informe reseñado, se vuelve una meta difícilmente alcanzable, de mantenerse las condiciones actuales.

iv) La conducta sexual de los y las jóvenes paraguayos, en general es una incógnita. Los escasos datos disponibles hacen cuenta de sólo una ínfima parte del universo juvenil. Las estadísticas e informes hacen cuenta prácticamente del universo de jóvenes (hombres y mujeres) que se encuentran casados, desconociéndose en general las actitudes y conductas de quienes no están en dicha situación. Evidentemente superar el llamado «efecto demográfico» (CEPAL, 2000), depende en primer lugar del reconocimiento explícito y público de que los y las jóvenes paraguayos son activos sexualmente, evitando reducirlos a la condición de casados o de madres jóvenes que dan a luz. En este plano, probablemente tan sensible a las conductas juveniles, hay una deuda importante que debe ser abordada como política pública de juventud y también de salud y educación.

v) En el ámbito de la política pública en juventud, especialmente con relación a la institucionalidad pública, y en particular del Viceministerio de Juventud, el avance ha sido dificultoso, sobre manera que las carencias y limitaciones parecen provenir más de parte del sector público o institucional, que de las necesidades y urgencias juveniles. De las propuestas e iniciativas sugeridas en el documento «Políticas públicas de juventud. 1999-2003» muy poco se logró concretizar, siendo especialmente dificultoso el entramado proveniente de la excesiva partidización y politización de las estructuras e iniciativas en juventud, que ha redundado en una baja eficiencia y credibilidad de parte de los y las jóvenes paraguayos, que más bien parecen estar alejados de tales asuntos. Cuestión que por otro lado, podría estar influyendo en la baja proporción de jóvenes que participa activamente en organizaciones funcionales, sociales o de interés juveniles.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- BALARDINI, SERGIO; JAVIER HERMO y JOSÉ CASTILLO (1994): «Primer informe de juventud de la ciudad de Buenos Aires». *Serie de Documentos e Informes de Investigación* N°173. Buenos Aires: FLACSO.
- CAPUTO, LUIS (1996): «Rasgos macroeconómicos generales del Paraguay. Estructura agraria». *Documento de Trabajo* N°80. Asunción: Base Investigaciones Sociales.

- CEPAL (2000): «Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo». *Serie Población y Desarrollo* N°9. Santiago: CEPAL.
- COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA (2003) «Informe del evento de intercambio de experiencias en el área de fomento local de la juventud en el Paraguay». Asunción: GTZ (mimeo).
- DGEEC (2001a): *Anuario estadístico del Paraguay*. Asunción: DGEEC.
- (2001b): *Compendio estadístico*. Asunción: DGEEC.
- et al. (2003): *Juventud en cifras*. Asunción: DGEEC.
- FUTURES GROUP INTERNATIONAL: «Paraguay, MNPI: The Maternal Health Study».
En: www.policyproject.com/pubs/MNPI/Paraguay_MNPI.pdf.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (2003): *Tercera encuesta nacional de juventud. Situación y condición de los jóvenes chilenos a comienzos del nuevo siglo*. Santiago: INJUV.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD DE CATALUÑA (2002) «Diagnóstico institucional de la República de Paraguay. Claves territoriales e históricas».
En: www.iigov.org/numero100/area3/recurso/inf01.pdf.
- MASI, FERNANDO (2001). «Mercosur y mercociudades: el desarrollo local en el proceso de integración regional». Ponencia presentada en el «Tercer seminario de políticas locales de juventud». Asunción, julio.
- MORINIGO, JOSÉ NICOLÁS et al. (1999): *La voz de los jóvenes paraguayos. Encuesta nacional 1998*. Asunción: UNICEF.
- NEFFA, JUAN ALBERTO (1996): «Descentralización fiscal: el caso paraguayo». *Serie Política Fiscal* N°91. Santiago: CEPAL.
- ROBLES, MARCOS (1999): «Pobreza y distribución del ingreso en Paraguay, 1997/98».
En: www.iadb.org/sds/doc/1803spa.pdf.
- RODRÍGUEZ, ERNESTO y JOSÉ MIGUEL ABAD (1999): *Paraguay. Políticas públicas de juventud. Propuestas básicas para el período 1999-2003*. Asunción: Viceministerio de la Juventud.
- VALIENTE, HUGO (1997): «Informe derechos humanos. SERPAJ Paraguay».
En: www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/14.html.

Capítulo VI

**INFORME NACIONAL URUGUAY.
PROMOVIENDO LA INCLUSIÓN SOCIAL DE JÓVENES VULNERABLES
EN ALGUNAS MERCOCIUDADES DEL URUGUAY ACTUAL:
UNA EVALUACIÓN INICIAL DE LAS BUENAS PRÁCTICAS EXISTENTES**

**PROMOVIENDO LA INCLUSION SOCIAL
DE JOVENES VULNERABLES EN ALGUNAS MERCOCIUDADES
DEL URUGUAY ACTUAL: UNA EVALUACION INICIAL
DE LAS BUENAS PRACTICAS EXISTENTES**

I. INTRODUCCIÓN

LAS PÁGINAS QUE SIGUEN han sido preparadas —como un Primer Informe de Avance— en el marco del Proyecto «Evaluación de las Mejores Prácticas que Persiguen la Inclusión Social de los/as Jóvenes Carenciados en las Mercociudades», implementado por el Consorcio CIDPA (Chile) y Ação Educativa (Brasil), con el respaldo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), como aporte técnico a las acciones programáticas de la Red Mercociudades.

Se pretende contar con una caracterización inicial del marco en el que se desarrollan las políticas y programas de promoción juvenil —públicas y privadas— en las principales ciudades del Uruguay, en el que ubicar la evaluación de las mejores prácticas a identificar en cuatro ciudades —Montevideo, Paysandú, Rivera y Tacuarembó— que han manifestado su interés por participar en esta iniciativa, con vistas a potenciar los esfuerzos que se vienen desplegando para promover una mayor y mejor inserción social de los jóvenes vulnerables.

La estructura del informe es relativamente simple y tradicional: en la primera parte, se realiza una esquemática caracterización del Uruguay actual, de modo de contar con una descripción precisa del contexto en el que operan las dinámicas a ser evaluadas. En la segunda parte, se realiza una descripción también esquemática de la realidad actual de los jóvenes uruguayos, de modo de contar con una descripción precisa del sujeto central de esta evaluación. En la tercera parte, se realiza una caracterización esquemática de las políticas públicas de juventud actualmente vigentes, con vistas a contar con una imagen precisa de la oferta programática —pública y privada— existente. En la cuarta parte, se realiza un esfuerzo similar, pero centrado en la dinámica de las políticas locales de juventud, impulsadas básicamente por las Intendencias Departamentales, vistas desde una óptica amplia y abarcativa. Finalmente, en la quinta parte, se extraen las principales conclusiones del recorrido realizado en las secciones previas, realizando una primera caracterización general de las buenas prácticas vigentes, presentada como un conjunto inicial de hipótesis de trabajo, a verificar con la evaluación propiamente dicha a realizar a posteriori.

Aunque en general se demuestra la existencia de serias limitaciones en el desarrollo de programas que promuevan la inclusión social de los jóvenes en las principales ciudades del país, el recorrido realizado permite constatar la existencia de experiencias acotadas pero relevantes que deberían ser ampliadas y consolidadas en el futuro, invirtiendo más y mejor en el desarrollo de respuestas innovadoras a esta seria problemática nacional, pensando en contar con un mayor protagonismo juvenil en la construcción del Uruguay del futuro.

II. EL URUGUAY ACTUAL: UNA CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO

De acuerdo a lo que destacan todos los estudios conocidos últimamente, Uruguay está enfrentando en la actualidad la peor crisis de toda su historia independiente. El Instituto de Economía de la Universidad de la República muestra en su Informe Anual, las dimensiones de la crisis en términos económicos: «durante 2002, cuarto año consecutivo de recesión, se profundizó sensiblemente la crisis económica y el PBI cayó pronunciadamente (10.8%)». Medido en dólares, el PBI «cayó 34% respecto a 2001». El desempleo llegó a ubicarse en el entorno del 20%, el

salario real cayó 10.7% respecto a 2001, y otro tanto ocurrió con los ingresos de los hogares (que cayeron un 13.6% respecto a 2001), en un contexto donde la inflación creció, alcanzando una tasa del 25.9% al finalizar el año 2002 (Instituto de Economía, 2003). Las perspectivas no son claras, y aunque gran parte de los observadores coinciden en señalar que «lo peor ya pasó» y que en este segundo semestre del año la economía volverá a crecer, los efectos de la recuperación en la vida de los uruguayos demorarán todavía un buen tiempo en tomarse visibles.

Para el Director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, «es difícil no recurrir a términos como *agobio* cuando nos referimos a la coyuntura [...] Por una vez, el abusivo recurso a la palabra *crisis* —que desde tanto tiempo nos ha caracterizado a los uruguayos— nos ha quedado corto y tal vez no nos ayude a pensar de la mejor manera lo que nos pasó y lo que todavía nos pasa este año tan intenso y difícil. Si se recuerda por un instante aquella semana terrible de fines de julio y comienzos de agosto, en la que al feriado bancario del martes siguieron los saqueos —todavía no aclarados— de miércoles y jueves, aquel terror contenido del viernes y las negociaciones febriles que culminaron el domingo cuando terminó de aprobarse en el Parlamento el proyecto de reorganización financiera, con seguridad advertimos que aún palpitan entre nosotros muchos de los sentimientos encontrados de aquellas horas dramáticas» (Instituto de Ciencia Política, 2003).

Frente al panorama esquemáticamente descrito, se han encarado respuestas inmediatas (al menos desde el punto de vista puramente asistencial) y se ha intentado formular propuestas de salida, al menos en las áreas más críticas (alimentación, salud, empleo, grupos vulnerables, etc.) en base a las cuales se vienen desplegando esfuerzos concretos, que procuran articular más y mejor un conjunto de programas sociales que tradicionalmente han estado excesivamente distanciados, con lo cual, la inversión de recursos concretada (que dista en gran medida de ser irrelevante) ha obtenido impactos marginales en relación a los «nuevos» problemas existentes (ver Varios Autores, 2003). No obstante, el Uruguay asiste a una situación inédita, donde se vuelven a presentar problemas que se creían definitivamente erradicados (la muerte de niños por desnutrición, por ejemplo) y donde se visibilizan más otros más «recientes» (como la exclusión juvenil, por ejemplo), planteando desafíos sumamente complejos al desarrollo social, en un país caracterizado por las Naciones Unidas como de «alto desarrollo humano» (los informes anuales del PNUD ubican a nuestro país a la cabeza de la región latinoamericana en estas materias,⁷⁵ y otro tanto hace la CEPAL en el *Panorama social de América Latina* que publica regularmente).

En este contexto, importa destacar que la pobreza se duplicó entre el primer y el cuarto trimestre del año 2002. Esto es perceptible tanto en términos de hogares bajo la línea de pobreza (que pasaron del 10.6% al 20.6%) como en términos de personas pobres (que pasaron del 16.7% al 31.3%) de acuerdo a las cifras oficiales (INE, 2003). Si se toma en cuenta la trayectoria histórica del fenómeno (la pobreza venía decreciendo desde comienzos de los años noventa, y se ubicó en 1997 por debajo del 7 y el 12% respectivamente, para luego crecer gradualmente hasta 2001) puede percibirse más claramente el tremendo impacto de la crisis bancaria ocurrida a mediados del 2002, que determinó una devaluación del peso frente al dólar de casi un 50% (lo que implicó la duplicación de los precios en dólares, y el equivalente descenso a la mitad del poder de compra de los salarios mayoritariamente nominados en pesos).

Las cifras siguen mostrando la correlación exactamente inversa existente entre niveles de pobreza y edad, en perjuicio de niños, adolescentes y jóvenes. Así, los datos disponibles para

75 En una escala de 0 a 1 (donde el 0 es la peor ubicación y el 1 es la mejor) el Uruguay obtuvo un Índice de Desarrollo Humano de 0,759 en 1975, de 0,779 en 1980, de 0,783 en 1985, de 0,803 en 1990, de 0,814 en 1996 y de 0,828 en 2001. Por más detalles ver Naciones Unidas, 2001; PNUD, 2001 y Kaztman coord., 1999.

2002, muestran que la pobreza afecta al 46.6% de los menores de 6 años, al 41.9% de los niños de 6 a 12 años, al 34.6% de los adolescentes de 13 a 17 años, al 20.3% de jóvenes y adultos de entre 18 y 64 años (lamentablemente no se cuenta con una discriminación mayor en este grupo) y al 5.4% de los mayores de 65 años (INE, 2003). Esto se relaciona, en lo fundamental, con la composición de los hogares (mayor número de niños y menor esperanza de vida al nacer en los hogares pobres) y con la concentración de los recursos —asignados vía gasto público social— en los adultos y la tercera edad (Uruguay, por ejemplo, cuenta con los mayores niveles de gasto público en seguridad social de América Latina, y con los menores niveles de gasto público en educación del continente, de acuerdo a los estudios comparados de la CEPAL y otros organismos internacionales).

¿Por qué ocurre todo esto? Respecto a los elevados niveles de desarrollo social en Uruguay (en comparación con los demás países de América Latina) hay una generalizada coincidencia en destacar que el fenómeno obedece a que durante cien años estuvimos invirtiendo en políticas sociales (en muchos casos siendo pioneros en la región) y que esto último, a su vez, tuvo que ver centralmente con el tipo de sociedad que se construyó desde principios del siglo XX, en el marco de un modelo centrado en clases medias urbanizadas, incluyente de los diferentes sectores poblacionales organizados (sindicatos, jubilados, etc.) y sustentado en un funcionamiento democrático también excepcional en América Latina durante décadas. Numerosos autores han coincidido en este tipo de apreciaciones.

Pero sobre lo que hay mucha menos elaboración interpretativa, es en lo que tiene que ver con la particular situación de niños y jóvenes, que son los sectores más agudamente excluidos y que —además— no muestran signos de cambio que permitan imaginar una mejor situación en el futuro. En este sentido, ambos sectores se diferencian nítidamente de las mujeres, que partiendo de situaciones de aguda exclusión, hay ido mejorando sustancialmente su situación estructural, aunque todavía haya mucho camino por recorrer en estas materias. La situación de niños y jóvenes, en cambio, no mejora desde ningún punto de vista, y en varios aspectos, incluso empeora con el paso de los años. La explicación, pareciera relacionarse con el grado de organización corporativa de cada sector poblacional en particular.

Así, es evidente que los empresarios, los trabajadores del sector formal de la economía y los jubilados, por ejemplo, cuentan con mecanismos eficaces al respecto, pero este no es el caso entre los niños y los jóvenes. Por ello, las reformas laborales no han podido implementarse (dadas la resistencia sindical y la escasa voluntad de los partidos políticos de encararlas decididamente), las reformas educativas han tenido que «imponerse» y hasta la reforma de la seguridad social tuvo que concretarse en base a fórmulas heterodoxas y a negociaciones sumamente refinadas (Mancebo, Narbondo y Ramos, 2002). Pero en paralelo, ninguno de los temas relacionados con las nuevas generaciones, que preocupan significativamente a las familias que tienen miembros en estos entornos de edades (las encuestas de opinión pública lo muestran claramente) se ubica prioritariamente en la agenda pública, ni está incorporado al discurso de los tomadores de decisiones, sean éstos dirigentes políticos o sociales.

Todo esto ocurre, además, en el marco de un sistema político e institucional donde los pocos cambios que se ponen en práctica, se procesan muy gradualmente, tal como lo demuestran los estudios comparados sobre reformas estructurales en América Latina (por ejemplo, Lora, 2001) que ubican siempre al Uruguay entre los casos con menos casos y de menores impactos efectivos en materia de reformas. A su vez, seguramente, esto ocurre por la existencia de un «empate» político electoral entre los principales partidos, que inhibe a todos la posibilidad de procesar cambios con su sola voluntad, y a la vez les brinda a todos la posibilidad de «vetar» los cambios que proponen los otros. La neutralización «cruzada» (fruto de la combinación de

diversos factores específicos) de los procesos de cambio, entonces, es una de las reglas de juego fundamentales en el escenario nacional.

Una sociedad así, compuesta mayoritariamente por una población adulta y de la tercera edad, siempre más dispuesta a restaurar el pasado que a imaginar un futuro diferente, se organiza para mantener los privilegios establecidos: la familia se organiza en torno a la figura del «activo» (varón, adulto) y hacia él se canalizan todos los recursos (privados y públicos); las empresas funcionan con la misma lógica; los partidos políticos son manejados de igual modo; y los recambios generacionales se procesan de un modo extremadamente lento a todos los niveles. Por ello, las opciones para los jóvenes son básicamente dos: *esperar* o *irse* (de la familia, de la empresa, de las organizaciones sociales y políticas, del país). La mayor parte de los jóvenes —en los estratos medios— opta por esperar (mucho tiempo, por cierto), mientras que el sector más capacitado y dinámico opta por irse; otros —los que pertenecen a los sectores de más bajos ingresos, especialmente— quedan al margen, pues no tienen opciones de ningún tipo.

Con todo, lo más preocupante es que esta inoperancia generalizada, y en particular la que opera en relación a las nuevas generaciones, no sólo afecta a los propios adolescentes y jóvenes, sino que además y fundamentalmente, afecta la propia dinámica de cambios en el conjunto de la sociedad. Por ello, la implementación de cambios radicales en estas materias, podría implicar beneficios sumamente relevantes para las propias reformas estructurales, que mayoritariamente siguen esperando su turno. Ello le brinda al tema de las políticas públicas de juventud, una relevancia estratégica muy particular, más allá de sus impactos específicos en sus destinatarios directos. Al análisis de estas dimensiones, dedicamos las secciones siguientes de este informe de avance.

III. LOS JÓVENES VULNERABLES: UNA CARACTERIZACIÓN DEL SUJETO

Como ya sabemos desde hace bastante tiempo, los jóvenes son los que más claramente sienten el rigor y las consecuencias de la crisis: son los más afectados por el desempleo y el empleo precario, están seriamente afectados por agudos cuadros de fracaso escolar (retraso, repitencia, extraedad, deserción, etc.) y enfrentan causas muy particularmente ligadas con la violencia (accidentes, homicidios, suicidios, etc.) en lo que hace a principales causas de mortalidad y morbilidad. Hay mucha evidencia histórica acumulada al respecto. Pero algunos estudios recientes han permitido «medir» con mayor precisión algunos fenómenos relevantes, y por la vía de la comparación con otros países de la región, permiten percibir —además— que a diferencia de los avances que hemos concretado en otras esferas, en estas temáticas hemos retrocedido significativamente.

En términos estructurales, la integración social de los jóvenes —analizada desde las dos grandes esferas (estudio y trabajo)— muestra importantes problemas que importa describir, al menos esquemáticamente. Algunos informes del Programa de Mejoramiento de la Educación Media (MEMFOD) de la ANEP, permiten constatar que aproximadamente la mitad de los jóvenes⁷⁶ estudian, mientras que la otra mitad no lo hace. Una división similar se produce entre quienes trabajan (o quieren hacerlo) y quienes no lo hacen (ni quieren hacerlo). Combinando las dos dimensiones, se puede constatar que el 37.9% de estos jóvenes estudia y no trabaja ni busca trabajo, mientras que en el otro extremo, el 39.2% trabaja o busca trabajo y no estudia. Por su

76 En todos los casos, en esta sección, estamos hablando de jóvenes de 12 a 27 años, habitantes de localidades de más de 5.000 habitantes, y nos estamos refiriendo a cifras de la Encuesta Nacional de Hogares de 1999 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de la Presidencia de la República.

parte, un 12.1% de estos jóvenes estudia y trabaja a la vez, y un 10.8% ni estudia ni trabaja ni busca trabajo, situación extremadamente vulnerable, sin duda, en la medida en que estos jóvenes —en particular— están aislados en muy buena medida de las «agencias» que podrían contribuir con el procesamiento de su más efectiva integración social (ANEP, 2001).

Este grupo de jóvenes que ni estudia ni trabaja ni busca trabajo, obviamente, es el más vulnerable desde todo punto de vista, por lo que merece una descripción específica. Así, el informe del Programa MEMFOD que estamos utilizando muestra que existen diferencias muy marcadas, entre hombres y mujeres, entre Montevideo y el Interior y entre los que pertenecen a hogares de diferentes niveles de ingreso. En lo que atañe a la variable género, este grupo está compuesto básicamente por mujeres (15.4% ni estudia ni trabaja ni busca trabajo, frente a 6.1% en el caso de los varones). Por su parte, la situación es más grave en el Interior (12.6% ni estudia ni trabaja ni busca trabajo, frente a 8.9% de los montevideanos), lo que implica (combinando ambas variables) que las mujeres del interior son las más numerosas en esta condición (20% del total) y que los varones montevideanos son los menos representados en la misma (5.7% del total). Por su parte, la distribución por quintiles de ingreso muestra que del total de jóvenes que ni estudia ni trabaja ni busca trabajo, el 35% pertenecen al quintil 1 (de menores ingresos), el 24% al quintil 2, el 17% al quintil 3, el 14% al quintil 4, y apenas el 10% al quintil 5 (de mayores ingresos). Todas estas tendencias, son más agudas entre los jóvenes de menor edad (los «adolescentes»).

Pero la situación de los jóvenes que trabajan o quieren trabajar, tampoco es buena. En primer lugar, porque el porcentaje global esconde un gran grupo de desempleados (quieren trabajar pero no tienen trabajo) y en segundo lugar, porque los que sí trabajan, lo hacen en un contexto de grandes discriminaciones (salarios más bajos por igual tipo de tarea y nivel de calificación frente a los adultos, por ejemplo). En términos de desempleo, las cifras indican,⁷⁷ que mientras la tasa global era a fines del 2002 equivalente al 18.6%, entre los menores de 25 años era del 44.6% en Montevideo y del 38.7% en el Interior (frente al 13.1 y el 13.9% de los mayores de 25 años, respectivamente). La situación es más grave, incluso, entre las mujeres jóvenes, que enfrentan tasas de desempleo del 50.9 y del 51.5%, respectivamente (frente a los varones jóvenes, con niveles del 39.9 y del 31.2%, siempre diferenciando la situación en Montevideo de la del Interior). Por su parte, en términos de discriminaciones, los jóvenes perciben salarios que se ubican —en promedio— un tercio por debajo de los adultos que cuentan con su misma preparación y realizan el mismo tipo de trabajo, y esto —también— es más grave en el caso de las mujeres jóvenes.

En paralelo, la situación de los jóvenes que estudian (o pretenden hacerlo) también enfrenta problemas serios, que conviene describir, al menos telegráficamente. Así, a nivel de la enseñanza media y superior, Uruguay se enfrenta a una situación de aguda segregación de los jóvenes pertenecientes a hogares con bajos niveles de ingreso o en situación de pobreza (los más afectados por el fracaso escolar) fenómeno que se percibe con mayor claridad cuando se compara nuestra situación con la de algunos de los países vecinos (y similares niveles de desarrollo humano). Así, los estudios de la CEPAL, por ejemplo, muestran que entre los jóvenes de 15 a 24 años, los que tienen entre 10 y 12 años de educación acumulada son el 51.1% en Chile, el 44,2% en Argentina y apenas el 37.9% en Uruguay. Por su parte, los que tienen 13 años y más de educación acumulada son el 16.2% en Chile, el 18% en Argentina y apenas el 9.9% en Uruguay (cifras del año 2000 de CEPAL, 2002).

77 Datos del trimestre octubre-diciembre de 2002 de la Encuesta de Hogares del INE.

No se trata de discriminaciones en el ingreso, sino sobre todo, en el egreso, fenómeno que afecta sobre todo a los jóvenes de más escasos recursos: en Uruguay, mientras el 65% de los jóvenes pertenecientes a hogares integrados que ingresan a la enseñanza media logran culminar el bachillerato (segundo ciclo), apenas el 7% de los pertenecientes a hogares pobres puede lograr dicho objetivo. La comparación internacional, nuevamente, muestra distancias importantes con nuestros vecinos: mientras que entre los jóvenes de 15 años pertenecientes a hogares de escasos niveles de ingreso la deserción se ubica en el 18.3% en Chile y en el 21.5% en Argentina, en Uruguay llega al 43,9%; la situación es similar en el caso de los jóvenes de 18 años que desertan: son el 41.6% en Argentina, el 48.9% en Chile y el 75.5% en Uruguay. La comparación es terminante en cualquier grupo de edad (entre los 15 y los 17 años, en Uruguay, el 43% de los jóvenes «pobres» está fuera del sistema educativo, situación que afecta solo al 6% de los jóvenes «integrados») y muestra a las claras, serios problemas de retención escolar, explicados a su vez por factores curriculares (el modelo pedagógico es igual para todos los estudiantes) y extracurriculares (mientras en la enseñanza primaria existen programas sociales de respaldo a los niños pobres, esto no ocurre en la enseñanza media y mucho menos en la superior).

En la misma línea, los estudios del *Programa de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social* (IPES) de la Universidad Católica, muestran que Uruguay ocupa el penúltimo lugar (sólo supera a Brasil) entre los países latinoamericanos en lo que hace al porcentaje de jóvenes que a los 20 y 21 años ha terminado secundaria (con un 32%), mientras que Chile (que encabeza este «ranking») tiene al 69% en esta situación. Del mismo modo, los jóvenes que tienen entre 20 y 24 años, no estudian y tienen menos de diez años de educación acumulada, son en nuestro país el 46%, lo que nos ubica detrás de otros diez países de la región y por encima solamente de otros cinco (de nuevo Chile muestra una situación notoriamente distinta, con sólo el 17% de sus jóvenes en tal situación). Y en cuanto a abandono escolar (otro indicador fundamental) se ha podido constatar que en Uruguay se ubica en el 44% entre los varones de bajos ingresos (35% en el caso de sus pares mujeres), situación en la que se encuentran apenas el 18 y 17%, respectivamente en Chile y el 21 y el 25% en Argentina. Las cifras son igualmente preocupantes entre los jóvenes pertenecientes a estratos medios y en ambos grupos a los 18 años de edad (Kaztman y Filgueira, 2001).

El proceso de emancipación de los jóvenes, por su parte, es sumamente complejo. Los estudios disponibles (especialmente los del Programa MEMFOD de la ANEP) muestran «la vigencia de dos modelos emancipatorios conceptualmente distintos. Uno de ellos, el correspondiente a los jóvenes del estrato social bajo, se relaciona con el carácter temprano del abandono del sistema educativo, de la incorporación más rápida de los varones al mercado laboral, y de un anticipo en las edades en las cuales se constituye familia y se tienen hijos, especialmente entre las mujeres. En el nivel alto, en cambio, la distinción de género resulta de menor significación, observándose que el pasaje hacia roles adultos se pospone en el tiempo, en correspondencia con un modelo que apuesta a la capacitación dentro del sistema educativo y a diferir compromisos familiares como forma de acumular y mejorar así las chances de desempeño futuro» (Fuentes, 2002). Estamos frente a un fenómeno que ha sido observado desde los estudios pioneros de fines de los años ochenta y principios de los noventa (ver Rama y Filgueira 1991, por ejemplo) y que sin embargo sigue sin ser atendido adecuadamente desde las políticas públicas.

Si nos concentramos en Montevideo en particular, los estudios que el IDES y la IMM han realizado (diferenciando zonas de diversos niveles de ingreso) permiten comprobar —por ejemplo— que los varones jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo (grupo en situación de riesgo, sin duda) son el 7.4% en la costa «rica» y el 71% en la periferia «pobre». Por su parte, entre las personas de 25 a 29 años de edad, se puede constatar que los que han

completado diez años de educación, son el 81% en la costa «rica» y apenas el 25% en la periferia «pobre». Y en materia de salud, mientras 8 de cada diez jóvenes de 15 a 19 años de la costa tiene cobertura médica, esto ocurre con apenas 1 de cada 4 en la periferia (De León y Gariboto, 2000). Y la tendencia de los últimos años, ha sido hacia la agudización del problema, más marcadamente aún durante este último año, el más grave de la histórica crisis, según ya hemos destacado insistentemente. Las cifras muestran, con gran elocuencia, el grave problema de la creciente fragmentación social de la ciudad, que está abandonando claramente su tradicional heterogeneidad (desde el punto de vista de la convivencia de familias pertenecientes a diferentes estratos sociales en una misma zona) en función de una también creciente homogeneidad de las diferentes zonas hacia adentro, cada vez más diferenciadas respecto a las otras (ver, por ejemplo, Veiga y Rivoir, 2001).

Respecto a la situación del Interior del país, por su parte, no existen estudios comparables con los disponibles para la capital, pero las percepciones generalizadas indican que la crisis es igualmente grave en la mayor parte de los centros urbanos en todo el país, y particularmente en aquellos cuya dinámica económica ha girado históricamente en torno a una única empresa grande, que ha cerrado o enfrenta serias dificultades para continuar operando, lo que ha implicado el cierre de fuentes de trabajo y el consiguiente deterioro social. Esto es muy claro en el caso de Paysandú (por ejemplo), una localidad con una histórica presencia de grandes industrias que ya no existen (o están muy deterioradas), pero también lo es en localidades como Tacuarembó, históricamente ligadas a la dinámica agropecuaria, muy golpeada por la aparición de la aftosa en los últimos años, y que recién ahora comienza a mostrar signos de efectiva recuperación. Aún las ciudades fronterizas, como Rivera, tradicionalmente ligadas en su dinámica económica a las diferencias cambiarias y el consiguiente «comercio» fronterizo, han sentido los efectos de la creciente integración regional y las sucesivas crisis en Brasil y en Argentina, que le han restado al «modelo» sus principales bases de sustentación.

IV. POLÍTICAS DE JUVENTUD (I): UNA DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

Aunque existen antecedentes que se remontan al comienzo de la restauración democrática en 1985 (Año Internacional de la Juventud) y aún anteriores (con el impulso de acciones desde la sociedad civil), las primeras instancias institucionales públicas especializadas en la promoción juvenil se identifican con la creación —en 1987— de la Comisión Coordinadora de la Juventud, ubicada en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Dicho organismo, trató de impulsar la articulación de acciones entre las diferentes instancias institucionales del aparato estatal vinculadas a la temática juvenil, logrando escasos impactos efectivos.

Hacia fines del primer gobierno democrático, se promoverá la realización de la *Primera Encuesta Nacional de la Juventud* (en 1989-90), y con ella, el tema juvenil comenzará a emerger con más fuerza. Ya procesado en gran medida el «desencanto democrático» de los más jóvenes, y habiéndose mantenido la exclusión juvenil a pesar del mejoramiento económico general (en el terreno laboral, a pesar de que el desempleo global bajó del 15 al 8 por ciento, el desempleo juvenil creció, pasando del 47 al 57 por ciento del total) se generó un ambiente propicio para repensar el tema, a la luz de algunos de los resultados de la encuesta (en su momento, muy novedosos): los jóvenes eran bastante menos rebeldes de lo que se suponía, sus preocupaciones centrales giraban mucho más en torno a temas de su vida cotidiana y bastante menos en torno a problemas sociales, y estaban más dispuestos de lo que se creía a participar en iniciativas estatales o públicas (Rama y Filgueira, 1991).

En dicho marco, en 1990 se crea el *Instituto Nacional de la Juventud* (INJU), adscrito también al Ministerio de Educación y Cultura; y concebido como una instancia especializada, destinada a impulsar toda clase de acciones relacionadas con la juventud (sin prioridades claras al respecto). La «falta de oportunidades brindadas a la juventud», había sido señalada como la principal carencia del gobierno saliente (aún en mayor medida que los problemas en que se centraban los debates públicos de la época), en una encuesta de opinión pública, donde los más enfáticos en señalarlo no eran los propios jóvenes, sino sus padres, mucho más conscientes y preocupados por la «ausencia de futuro» de sus hijos.

El INJU trata de darle *visibilidad* al tema juvenil, y al mismo tiempo a procurar ubicarlo mejor en la agenda de las políticas públicas. El principal instrumento al respecto, pasa a ser la *Tarjeta Joven*, un clásico mecanismo de descuentos especiales en la compra de una amplia gama de bienes de consumo, que es recibida por los jóvenes uruguayos, como una especie de «segundo carnet de identidad», simbolizando el respaldo que se le daba a una iniciativa que los reconocía como tales y procuraba apoyarlos desde el aparato del Estado. Las encuestas y las evaluaciones de la época, mostrarían que aunque eran relativamente pocos los que la usaban efectivamente, casi todos la tenían.

El INJU comienza a ser, asimismo, un referente importante para todos aquellos que venían trabajando en el tema de las políticas de juventud desde la sociedad civil, en particular, desde experiencias pioneras muy relevantes, como la que protagonizara *Foro Juvenil*, una ONG que se fue especializando crecientemente en el desarrollo de acciones programáticas en estas esferas específicas, seguida por muchas otras en los años siguientes, entre las que se destacan El Abrojo, el Movimiento Tacurú y Gurises Unidos, entre otras no menos relevantes. Algunas de estas ONG's, incluso, van a influir significativamente en el diseño de los programas y de las principales iniciativas del INJU, incluso a través del traspaso de personal técnico de algunas de ellas a la órbita estatal pública.

En dicho marco, se identifica a la exclusión laboral como la primera prioridad sustantiva a atender desde las políticas públicas, al tiempo que se constata que la desarticulación de las respuestas que se venían brindando a la problemática juvenil, era tan o más importante que la escasez de recursos volcados a estas esferas. Un conjunto articulado de estudios y evaluaciones —pioneras en el contexto uruguayo— permitieron fundamentar rigurosamente dichos juicios (Dabezies, 1992; Rodríguez, 1993 a y b; Rodríguez y Vanrrell, 1993, etc.), al tiempo que colaboraron con una mayor sensibilización de los tomadores de decisiones en relación a la necesidad de implementar respuestas más articuladas y pertinentes.

A la luz de estos diagnósticos, se gesta el diseño de una *Propuesta de Plan Integral de Juventud*, a ser aplicado en el marco del siguiente gobierno (Rodríguez y Lasida, 1994), al tiempo que comienza a desarrollarse un primer intento de respuestas modernas al tema del desempleo juvenil, desde políticas públicas explícitamente planteadas a tales efectos, con la implementación del Programa PROJOVEN, al que le seguiría más tarde, la implementación del Programa Casas de la Juventud, en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. En paralelo, algunas políticas sectoriales comenzaron a tener impactos importantes en las nuevas generaciones, siendo los casos más destacados los de la reforma educativa y algunos programas adelantados en el terreno de la salud adolescente.

Por su relevancia, el Programa de Mejoramiento de la Educación Media y la Formación Docente (MEMFOD) de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), que cuenta con un fuerte respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) merece una mención especial. Se trata de un programa muy relevante, que trata de operar en una esfera clave de las políticas públicas de juventud, dada la masificación y la heterogeneización de la matrícula de la

enseñanza media procesadas en las últimas décadas, y que transforman a los liceos y escuelas técnicas de todo el país, en espacios privilegiados de socialización juvenil (en el entorno de edades de entre 12 y 18 años).

El Programa ha impulsado un amplio y riguroso conjunto de estudios e investigaciones (incluyendo una Tercera Encuesta Nacional de Juventud durante 2001), al tiempo que ha formulado propuestas de reforma educativa sumamente trascendentes (en el bachillerato o segundo ciclo de la enseñanza media, por ejemplo) y ha trabajado intensamente en la formación docente y la ampliación de la infraestructura existente, entre otras acciones no menos relevantes. En la misma línea, ha tratado de encarar iniciativas relacionadas con la transformación de los establecimientos educativos medios en espacios «amigables» para los estudiantes, aunque los pasos efectivamente concretados han sido muy acotados.

En paralelo, en los últimos años se fueron consolidando algunos de los programas de juventud de algunas de las Intendencias Departamentales, siendo el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) el más destacado (por sus dimensiones y por las orientaciones de las nuevas autoridades, desde la asunción del Frente Amplio al frente de la comuna capitalina desde 1990). Una Red de Casas de la Juventud, un Programa centrado en los adolescentes con perspectiva de género (Espacios Mujer y Varón Adolescente) y un amplio conjunto de iniciativas vinculadas con la «movida» cultural juvenil, figuran entre las actividades más destacadas en este contexto.

Asimismo, una Red de Oficinas Municipales de Juventud (OMJ's) del Interior, con el respaldo del INJU, ha estado tratando de desplegar acciones específicas en materia de promoción juvenil, con éxitos relativos, dadas las significativas dificultades que enfrentan los gobiernos municipales y la escasa prioridad que este tipo de programas sociales tiene, en el conjunto de la planificación del desarrollo local. Aunque en una dimensión diferente, en varios Departamentos se ha podido replicar el modelo de asociación con organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a la Asociación Cristiana de Jóvenes (por ejemplo, en Paysandú y en Rivera) y a otras ONG's más estrictamente locales, según los casos.

Por otra parte, en el terreno de las organizaciones y movimientos juveniles, se ha tratado de trabajar concertadamente, desde el Consejo de la Juventud del Uruguay (CJU) constituido también a comienzos de los años noventa (con altibajos en su funcionamiento y en su «visibilidad» efectiva). En el marco de un espacio «plural», el CJU nuclea a la Pastoral Juvenil, al Movimiento Estudiantil, a Movimientos de Jóvenes Rurales y a muchas otras expresiones similares. La rotación de las diferentes «generaciones» de jóvenes dirigentes que han impulsado y dinamizado este espacio de participación netamente juvenil, ha dificultado la necesaria «acumulación» de experiencias, pero de todos modos, se han podido impulsar iniciativas relevantes, como la convocatoria al Parlamento Joven, con el apoyo de la Cámara de Diputados y el asesoramiento de diversas instituciones públicas y privadas.

Algunos esfuerzos relacionados con la existencia de espacios específicos para jóvenes en algunos medios masivos de comunicación, completan esta esquemática descripción institucional, siendo los más destacados los que impulsara —en diversos momentos de la historia reciente— el *Diario El País* (el de mayor circulación a nivel nacional). En la misma línea, pueden destacarse varias experiencias en el plano radial, muchas de las cuales se congregaban periódicamente en los denominados Encuentros Nacionales de Juventudes Radiales, que impulsara durante varios años el actual Director General del INJU. Algunos pocos ensayos en el plano televisivo, nunca prosperaron efectivamente.

V. POLÍTICAS DE JUVENTUD (II): UNA DESCRIPCIÓN PROGRAMÁTICA

Desde el punto de vista programático, existen numerosas experiencias operando en estas esferas, y dada la pertinencia y la efectividad de varias de ellas, conviene realizar una descripción —al menos esquemática— de las más relevantes, diferenciando las que tienen alcance nacional (pero que de todos modos impactan en ámbitos locales) de las que tienen dimensiones estrictamente locales, diferenciando en este último caso a las que se despliegan en Montevideo y las que se desarrollan en las diferentes ciudades del Interior del país (muy diferentes en dimensiones y características básicas). Adicionalmente, incluimos en esta sección algunas referencias a ciertos procesos relevantes de «consulta» con los jóvenes, que también han tenido y tienen incidencia en los procesos que queremos evaluar.

En el plano gubernamental, existen al menos tres grandes programas a destacar: (i) el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes PROJOVEN; (ii) la Red de Casas Jóvenes; y (iii) las iniciativas relacionadas con los adolescentes en conflicto con la ley, que implementan el INAME y el Programa de Seguridad Ciudadana.⁷⁸

PROJOVEN es un Programa desarrollado por la Junta Nacional de Empleo y la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en acuerdo con el Instituto de la Juventud, dependiente del Ministerio de Deporte y Juventud. Se realizan cursos de capacitación laboral, cuyo diseño se basa en la transferencia de acciones a instituciones de formación, las cuales además de realizar la capacitación en sí misma, deben obtener un porcentaje mínimo exigido de inserciones laborales para los participantes de los cursos. Las inserciones laborales deben darse en empresas privadas formales y son pagadas en su totalidad por los empresarios, existiendo como único beneficio la Ley 16783 de Fomento a la inserción y formación de empleo juvenil, mediante la cual, las empresas pueden contratar jóvenes a término, por un plazo máximo de un año, durante el cual se ven exoneradas de los aportes patronales a la seguridad social.

La ejecución de estos cursos, se realiza a partir de llamados a licitación en un sistema de competencia de ofertas, bajo reglas de juego preestablecidas a partir del Pliego de Bases y Condiciones aprobado por la Junta Nacional de Empleo en cada oportunidad. En un Informe fechado en diciembre de 2002, la Unidad Coordinadora del Programa informaba que «hasta el momento ha ejecutado un total de 8 llamados a presentación de ofertas, llegando a una cobertura de 7.290 jóvenes, los cuales sumados a su fase piloto superan los 12.788 beneficiarios» (JUNAE-DINAE-INJU, 2002). La ejecución de los cursos mantiene un equilibrio general entre Interior (46%) y Montevideo (54%); se destaca la participación de las mujeres, alcanzando a 58% del total; dos tercios de los participantes tienen menos de 20 años, y uno de cada cuatro tiene hijos a su cargo; 76.9% de los jóvenes ingresa al programa luego de haber salido del sistema educativo formal; casi la mitad de las entidades de capacitación que han ejecutado cursos con PROJOVEN, son instituciones privadas de enseñanza y una de cada tres son ONG'S u organizaciones sociales (idem).

⁷⁸ Dejamos de lado otros programas (en particular en la esfera de la educación media formal y de la salud adolescente) por razones puramente expositivas, dado el sesgo de este informe de avance.

PROJOVEN: FINALIDADES Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

La finalidad central es apoyar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de formación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo. Para lograrlo, específicamente el programa se propone:

- ◆ fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para jóvenes y las exigencias cambiantes del mercado de trabajo
- ◆ cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y en ofrecerles una primera experiencia laboral
- ◆ apoyar a las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo en el fortalecimiento de su capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo.

Para ser beneficiados por el Programa se han definido una serie de requisitos.

- tener entre 17 y 24 años; los beneficiarios del Instituto Nacional del Menor y otros organismos públicos de atención a menores en situación de riesgo social pueden participar a partir de los 15 años
- no haber completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria
- no tener empleo formal ni estar en seguro de desempleo
- pertenecer a hogares de bajos ingresos, teniendo especial prioridad jóvenes que ya son jefes de familia o que tienen hijos a su cargo.

Con estos propósitos y determinada su población destinataria, el Programa responde a un cambio de paradigma en el enfoque de la formación para el empleo (...). El diseño de Projovent, ubica a la función estatal desde un punto de vista de regulación de acciones de capacitación, financiando las mismas, pero no ejecutando, ubicándose desde un enfoque de demanda, es decir se ejecuta capacitación sólo en la medida que existan empresas dispuestas a tomar egresados de los cursos.

Unidad Coordinadora del Programa, JUNAE-DINAE-INJU, 2002

El Programa que estamos reseñando, cuenta con registros adecuados y rigurosos mecanismos de monitoreo y evaluación, y ha sido objeto de numerosas evaluaciones internas y externas, que han mostrado la pertinencia del mismo y la efectividad en materia de impactos efectivos en los beneficiarios (Lasida y Pereira, 1997; Rodríguez, 1998; Buchelli y González, 1997; Naranjo, 2002) y por ello, goza de un amplio reconocimiento técnico, institucional y político, lo que ha permitido no solo su permanencia en el tiempo, sino también su ampliación y su replicación en muy diversos contextos programáticos, referidos a jóvenes y a otros sectores poblacionales (mujeres, poblacionales rurales, etc.).

Otra iniciativa programática relevante es la referida a la *Red de Casas Jóvenes*, impulsadas en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, desde una Unidad Coordinadora construida en base a un acuerdo entre el INJU y el INAME. El programa se desarrolló desde 1998 y ha llegado a su finalización (al menos en términos del financiamiento del BID), pero muchas de las construcciones programáticas e institucionales continúan operando

en la práctica. De acuerdo a la documentación consultada, la ejecución del Proyecto se desarrolló bajo cuatro criterios orientadores:

- i) *Orientado a la demanda*: es el adolescente y/o joven, sus necesidades, expectativas y centros de interés los que orientan la oferta de servicios.
- ii) *Ejecución basada en resultados*: se elaboró un sistema de información y evaluación SISE informatizado que da cuenta en forma cuantitativa y cualitativa del proceso educativo de los participantes, así como de las actividades ejecutadas por el conjunto de los equipos educadores.
- iii) *Gestión descentralizada*: la ejecución se implementó por un conjunto de ONG's con exigencias comunes de desarrollar una tarea altamente profesional y comprometida, con fuerte presencia local. El llamado a presentación de ofertas supuso la competencia, valorándose la diversidad de propuestas educativas, en función de los antecedentes institucionales, la calidad de la propuesta, así como la experiencia y formación de los recursos humanos asignados a las tareas de coordinación y educadores.
- iv) *Articulador de actores*: a) articulación estado- sociedad civil origen del Proyecto y b) la exigencia también explicitada en el Pliego de Llamado a las ONG's ejecutoras de ser capaces de construir redes locales que permitieran la circulación de los jóvenes participantes en diferentes ámbitos, posibilitando así una inclusión social plena.

El *objetivo* de esta iniciativa es «facilitar posibilidades y oportunidades para la superación de la exclusión, promoviendo el desarrollo integral de las/los jóvenes beneficiarios mediante la consolidación de una Red de Casas Jóvenes, en tanto espacios privilegiados de socialización». Los *beneficiarios*, son «adolescentes y jóvenes pertenecientes a contextos de pobreza y/o exclusión en situación de vulnerabilidad social», previéndose una cobertura de unos 800 beneficiarios por año (de 12 a 24 años, dos tercios varones y un tercio mujeres) durante tres años. En definitiva, se pretende impactar en «la construcción de la identidad de cada joven que les posibilite la construcción de sentidos y proyectos de vida. Las áreas que se busca fortalecer son las siguientes: (i) identidad: la autopercepción del joven construida a partir de su proceso personal y de sus relaciones con el medio; (ii) autoestima: como la valoración que el joven tiene de sus capacidades y fortalezas; (iii) desarrollo de capacidades y habilidades y la participación y cooperación para aceptar reglas de juego, y resolver conflictos; (iv) sentido y proyecto: la identificación de opciones y la posibilidad de asumir decisiones y responsabilidades» (Bonino, 2002).

El proyecto, que se ha nutrido de la experiencia previa de los Centros Juveniles de la Intendencia Municipal de Montevideo y los Clubes Juveniles del INAME (muchos de los cuales están integrados a la Red de Casas Jóvenes) ha contado con evaluaciones internas y externas, que han constatado la pertinencia de su estrategia de intervención y los importantes impactos logrados en términos de integración social de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad (INAME-INJU-PSC, 2002; Bonino, 2002).

RED DE CASAS JOVENES – CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS

Funcionamiento: Las Casas permanecen abiertas 5 horas diarias, seis días a la semana. La metodología se apoya en acuerdos que el/la joven realiza con un educador relacionados con sus actividades en la Casa. Se realiza así un seguimiento personal de cada joven. Además del abordaje individual y grupal con los y las jóvenes, se desarrolla un trabajo con algunos de los núcleos de convivencia de éstos así como un trabajo con las redes locales. Como parte de la iniciativa, las Casas brindan servicios de alimentación y apoyo en la tramitación de documentos, asesoramiento legal en contextos de conflicto con la ley, etc.

Contenidos: (i) Area pedagógica (en todas las Casas) que incluye actividades de alfabetización y apoyo en lecto-escritura para acreditar enseñanza primaria y apoyo liceal para jóvenes insertos en el sistema que lo requieren; (ii) Area de orientación, capacitación e inserción laboral, que incluye capacitación en áreas que permitan un acercamiento al mundo del trabajo (orientación para el empleo, herrería, construcción, jardinería, madera, cerámica, limpieza, informática) y en algunos casos convenios laborales y derivaciones a Projoven y Cecap; (iii) Area de temáticas complementarias que incluye temas como prevención y atención en el uso indebido de sustancias psicoactivas, maltrato y abuso sexual, sexualidad, género, embarazo adolescente, derechos y obligaciones ciudadanas.

Actividades: (i) Area recreativa y deportiva, con actividades semi estructuradas (juegos de mesa, rincón de lectura) o actividades deportivas estructuradas (volley, fútbol, gimnasia, etc.), en algunos casos articulados con clubes sociales y deportivos para la realización de algunas de las actividades como natación; (ii) Area expresiva (talleres de pintura, comunicación, teatro, música, artesanía, etc.) que en algunos casos está vinculada a la identidad barrial, o a temas de interés del grupo; (iii) Asambleas en todas las Casas, donde se trabajan reglas de convivencia, programación y evaluación de actividades; (iv) Paseos, en donde se busca el conocimiento de la ciudad tanto en su oferta cultural como recreativa; (v) Campamentos (todas las casas tienen salidas conjuntas de este tipo).

Resultados: (i) Se pusieron en funcionamiento 9 Casas Jóvenes en Montevideo y Canelones, conformando una Red a la que se integraron cinco Centros Juveniles de la IMM y varios Clubes Juveniles del INAME; (ii) En términos de reinserción social, se contabilizaron 622 inserciones educativas y 366 inserciones laborales, totalizando 988 inserciones en estas materias; (iii) Mejoraron notoriamente las interacciones y relaciones sociales entre los propios beneficiarios, y entre éstos y su entorno familiar y comunitario; (iv) Disminuyeron notoriamente los niveles de exposición a la violencia tanto auto inflingida como inflingida hacia otros o desde otros; (v) el seguimiento personalizado implicó la suscripción de 853 acuerdos educativos, que guiaron el proceso constantemente.

Fuente: INAME-INJU-PSC, 2002 y Bonino, 2002

Por otra parte, importa reseñar las iniciativas relacionadas con los adolescentes en conflicto con la ley, esfera en la cual, a las tradicionales medidas de contención social impulsadas desde el Poder Judicial y el INAME en términos de privación de libertad en un régimen especial

para menores de edad, se han ido sumando diversas experiencias alternativas, que tratan de operar desde la libertad asistida. En este sentido, el Programa de Seguridad Ciudadana brindó recursos adicionales a los tradicionalmente invertidos, con el objetivo de ampliar la cobertura de estas experiencias, en un contexto de crecimiento de la participación de menores de 18 años en la comisión de delitos.

De acuerdo a como lo establece una de las ONG'S que opera en estas materias (Movimiento Gustavo Volpe) el objetivo de esta iniciativa es «abrir espacios de atención a adolescentes en conflicto con la ley penal para la reconstrucción de su modo de vida, donde se minimice la violencia familiar y social que motiva su permanencia en los circuitos del sistema de control judicial y policial». Los beneficiarios son «adolescentes de ambos sexos derivados de los Juzgados de Menores con medida alternativa de libertad asistida». La meta establecida en este caso fue de entre 100 y 120 adolescentes por año, de entre 14 y 18 años y en un 96% varones (proporción que se deriva de la realidad en estas temáticas).

Una de las principales estrategias de intervención es la capacitación (definida en términos amplios) que incluye: (i) talleres pre-ocupacionales en electrónica, electricidad, carpintería, computación, administración y gestión en la sede de la Institución; (ii) talleres de capacitación existentes en la zona donde vive el/la joven; (iii) apoyo educativo para finalizar y acreditar primaria; (iv) espacio Juvenil: los jóvenes proponen los temas de reflexión y discusión de su interés; y (v) espacio de construcción ciudadana: derechos y responsabilidades ciudadanas. Complementariamente, se realizan jornadas de recreación, conjuntamente con actividades deportivas y otras relacionadas con la iniciación musical.

El trabajo promocional procura el desarrollo de actitudes y valores diferentes a los predominantes entre los beneficiarios, incluyendo la convivencia participativa y respetuosa, la conciencia y ejercicio de derechos y deberes, los vínculos afectivos y el protagonismo y la participación social. Estos valores se transmiten y ejercitan en el relacionamiento con los educadores y entre los mismos adolescentes, tanto en las relaciones individuales como grupales. Se busca que los jóvenes tomen decisiones en todos los momentos posibles. Los beneficiarios participan en el programa seis meses, 4 horas diarias aproximadamente. Se les apoya con boleto para trasladarse, con la compra de materiales de capacitación y con beca de estudio si lo que desea estudiar así lo requiere. Del mismo modo, se les brinda merienda y se los apoya en la tramitación de documentos (carné de salud, etc.).

De acuerdo a las cifras del INAME, de un total de aproximadamente 500 adolescentes en conflicto con la ley, alrededor de la mitad permanecen en régimen de privación de libertad, mientras que la otra mitad participa en programas alternativos, basados en diversas modalidades de libertad asistida. Las evaluaciones realizadas demuestran buenos impactos, medidos especialmente en mayores niveles de reinserción social y en menores niveles de reincidencia en la comisión de delitos, entre los adolescentes que participan de estos programas alternativos (Rodríguez, 2002b; Lasida y Podestá, 2002; Bonino 2002), lo que justificaría una mayor asignación relativa de recursos a este tipo de intervenciones.

Como puede apreciarse, muchas de las iniciativas programáticas reseñadas se implementan con un fuerte protagonismo en la ejecución por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil, incluyendo de manera destacada a diversas ONG'S. No es posible presentarlas a todas, pero importa —al menos— reseñar el perfil de las más relevantes:

i) *Foro Juvenil*: «Es una organización privada sin fines de lucro, independiente, orientada al desarrollo social a través de la promoción, investigación, difusión, capacitación y consultorías en temas de adolescencia y juventud, a nivel nacional y regional». Cuenta con unos 50

promotores y técnicos especializados en diferentes disciplinas, y entre otras actividades, se encarga del funcionamiento de tres Centros Juveniles de la IMM (en Ciudad Vieja, Bella Italia y Capurro), despliega cursos de capacitación laboral con el apoyo de PROJOVEN, administra un Centro (El Faro) especializado en maltrato y/o abuso sexual de los que son víctimas adolescentes mujeres, y apoya muchas otras iniciativas con jóvenes rurales y en el interior del país (sobre todo, en el Departamento de Durazno), fomentando también los intercambios juveniles internacionales.

ii) *El Abrojo*: Con un perfil institucional similar, esta ONG administra una Casa Joven (en Paso Carrasco, Canelones) y despliega cursos de capacitación laboral con respaldo de PROJOVEN y otras iniciativas similares, pero lo más destacable es que cuenta con un *Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Juventud*, que opera en varias esferas simultáneamente, incluyendo experiencias de desarrollo local sumamente relevantes (en Paso Molino, Colón y Casavalle, en Montevideo, por ejemplo), conjuntamente con experiencias itinerantes (con un ómnibus que recorre la ciudad trabajando con niños y adolescentes de la calle, con un camión que opera en la esfera de la recreación y las expresiones culturales, y con un Equipo Técnico que trabaja en la esfera del consumo de drogas). Cuenta con unos 80 promotores y técnicos trabajando en el programa.

iii) *Movimiento Tacurú*: Impulsado por la Comunidad Salesiana, el Movimiento Tacurú es una ONG en la que trabajan 500 personas (80 de las cuales son técnicos, promotores, personal de servicios y administrativos) que atienden regularmente a casi 2.000 niños, adolescentes y jóvenes en situación de pobreza, que habitan una zona (estructurada a lo largo del Bulevar Aparicio Saravia) que se ha ido empobreciendo cada vez más. Alrededor de 400 jóvenes de la zona trabajan remuneradamente en la recolección de residuos, en el marco de un contrato entre la IMM y el Movimiento Tacurú (el servicio ha sido muy bien evaluado). Paralelamente, se administra un comedor (con 200 a 250 comensales diarios) en la sede, se realizan cursos de capacitación laboral y se despliegan muchos otros servicios de apoyo a los jóvenes de la zona.

iv) *Instituto de Desarrollo Humano*: Dependiente de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) de Montevideo, el IDHU opera también como ejecutor de cursos de capacitación laboral de jóvenes (y también de mujeres y de personas con capacidades diferentes), al tiempo que administra otra Casa Joven (en Piedras Blancas), y apoya con jóvenes voluntarios una amplia gama de programas promocionales (escuelas de tiempo completo, espacio adolescente en liceos, etc.) en Montevideo y el Interior del país. Cuenta con unos 30 funcionarios y otros 30 voluntarios, que se encargan cotidianamente de la labor promocional.

La presentación que estamos realizando, muestra claramente que las ONG's trabajan con respaldos de diversos programas de alcance nacional, y también con el apoyo de iniciativas de las Intendencias Departamentales, en particular de la Intendencia Municipal de Montevideo. Este organismo, impulsa muchas y muy variadas iniciativas dirigidas a los jóvenes, muchas de las cuales, sin ser específicamente «juveniles», benefician a amplios grupos de jóvenes, en particular, en la esfera del empleo, en la cual, tanto la perspectiva de género como la generacional, están claramente incorporadas como criterios transversales. En este sentido, varios servicios «tercerizados» (recolección de residuos, limpieza de playas, talado de árboles, mantenimiento de plazas, etc.) son ejecutados por ONG's que trabajan especialmente con jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, entre las más «específicas», corresponde destacar al Programa de Adolescentes, creado en 1992, y que actualmente se desarrolla en los zonales 14, 15, 16 y 17, ubicados en la zona noroeste de la ciudad. «Se trata de un programa que implica múltiples articulaciones. En primer término, conjuga los aportes de la División Salud, la Comisión de la

Juventud y la Comisión de la Mujer. Así mismo, involucra a los Organismos de Gobierno Local, y a las Organizaciones No Gubernamentales barriales y educativas que gestionan distintas áreas» (Tricotti coord., 2001). Este programa: (i) «apuesta a favorecer la participación ciudadana de los y las jóvenes fomentando su integración social en igualdad de oportunidades», (ii) «busca promover y cuidar el desarrollo pleno de las y los adolescentes de hoy, contando con sus propias capacidades y creatividad para el logro de una mejor calidad de vida», y (iii) «promueve el cuidado de la salud física, emocional y psicosocial en un clima de autonomía y solidaridad» (idem).

Como se destaca en el texto que estamos sintetizando, «la propuesta entrelaza la atención integral a la salud, con la oferta de espacios de recreación, cultura y capacitación laboral, y con una línea educativa desarrollada en Escuelas y Liceos, poniendo especial atención en la situación diferencial que viven los jóvenes en tanto mujeres y varones».

Las policlínicas abren en un horario exclusivo a las y los adolescentes. Cuentan con un equipo multidisciplinario, integrado por medicina, psicología, trabajo social, enfermería y odontología, que atienden en tres policlínicas municipales, que trabajan sobre todo en términos preventivos y educativos. Por su parte, los cinco Centros Juveniles de la zona abren sus puertas todos los días en la tarde, constituyéndose en otro espacio privilegiado de despliegue del programa. En la misma línea, en los centros educativos, se trabaja con los sextos años escolares y el primer ciclo secundario, con actividades extracurriculares.

Por todo lo dicho, lo más relevante de esta iniciativa, es la incorporación decidida de la *perspectiva de género* en el trabajo con adolescentes. Así, diferenciadamente, se ofrecen grupos para mujeres jóvenes con actividades lúdicas y expresivas, junto a talleres temáticos, que fortalecen la participación femenina (son los Espacios Mujer Adolescente, que funcionan desde 1996) y en simultáneo (a partir de 1999) grupos para varones jóvenes (los Espacios Varón Adolescente). La experiencia ha sido sumamente enriquecedora, y ha permitido probar rigurosamente nuevas metodologías de intervención, que se han ido replicando en otros contextos, ampliando y profundizando el alcance del programa.

En las ciudades del Interior que estamos considerando en este informe, se despliegan procesos parecidos, aunque con especificidades importantes que importa mencionar. Así, se desarrollan experiencias del estilo de los Centros o Clubes Juveniles o Casas de la Juventud (el Centro Juvenil de la Asociación Cristiana de Jóvenes y el Centro Abierto en Rivera, por ejemplo), al tiempo que se despliegan experiencias relacionadas con la capacitación laboral y el fomento del empleo juvenil (el Programa Cardijn trabajando en forestación, la experiencia de Servicios Cooperativos y el Centro de Capacitación en Informática en Tacuarembó, o los servicios de mantenimiento de espacios públicos con jóvenes contratados por la Intendencia Municipal en acuerdo con la Asociación Cristiana de Jóvenes en Paysandú, por ejemplo).

Pero en paralelo, se despliegan también otras experiencias que son más acotadas o menos visibles en Montevideo, sobre todo en la esfera de la recreación y el deporte. Es el caso de los programas que implementa la Intendencia Municipal de Tacuarembó con el Club Náutico de San Gregorio de Polanco y el Club de Remeros de Paso de los Toros en Tacuarembó. En la misma línea, se trabaja con poblaciones juveniles específicas, como es el caso de los trabajos que desarrollan Mundo Afro (con afrodescendientes) y APADISTA (Asociación de Padres y Amigos de Discapacitados) también en Tacuarembó, o el caso de los trabajos de Centro Abierto con niños en situación de calle en Rivera y los Clubes de Niños que cuentan con el apoyo del INAME en la ACJ de Paysandú, que funcionan con el apoyo de jóvenes voluntarios, complementando el trabajo de los técnicos del programa.

En paralelo, las tres Intendencias Municipales (Paysandú, Rivera y Tacuarembó) realizan muchas otras actividades destinadas a la población en general, de las que se benefician —en particular— muchos jóvenes en situación de vulnerabilidad. Esto es visible en el terreno del ofrecimiento de becas de estudio, la contratación de personal para la prestación de los diferentes servicios que prestan a la ciudad, la promoción de actividades sociales y culturales (festivales, ferias, etc.) y otras esferas de similar carácter. En la misma línea, las tres Intendencias tienen líneas de apoyo a los estudiantes que deben trasladarse a Montevideo (sobre todo a cursar estudios superiores), visibles —sobre todo— en la existencia de Residencias Estudiantiles que brindan alojamiento y otros servicios de apoyo a estos jóvenes que, en general, enfrentan serias dificultades para adaptarse a la realidad capitalina.

Las Oficinas de Juventud o más ampliamente las Oficinas de Desarrollo Social de las Intendencias Departamentales (según los casos) cumplen —en este sentido— roles sumamente relevantes, en la medida en que son el vínculo entre la Intendencia y los propios jóvenes, tanto organizados como no organizados. Si bien se trata de mecanismos institucionales que operan en medio de grandes dificultades (escasez de recursos humanos y financieros, escasa legitimidad en un contexto donde las Intendencias se especializan en servicios más relacionados con infraestructura, caminería, limpieza urbana, etc.) de todos modos logran articular diversas iniciativas que colaboran en la búsqueda de respuestas concretas a la extrema vulnerabilidad en la que crecen los jóvenes de sus respectivas ciudades, muchas veces integrando esfuerzos y recursos con organismos de alcance nacional (la Administración Nacional de la Enseñanza Pública, el Instituto Nacional del Menor, los Ministerios de Trabajo o de Salud, el Instituto Nacional de la Juventud, etc.) que tienen una presencia importante en el plano local.

Por último, en este «recuento» programático, importa incluir algunas referencias a ciertos procesos relevantes que se han registrado en los últimos tiempos, especialmente en términos de «consultas», «debates» y «movidas» con una activa participación de los propios jóvenes, que han tenido y tienen una evidente incidencia en los procesos que estamos comentando. A riesgo de dejar de lado otros relevantes, los más destacados parecen ser:

i) *Parlamento Joven*: impulsado en el año 2001 por el Consejo de la Juventud del Uruguay y la Cámara de Representantes (con el apoyo del INJU y de la ACJ), el encuentro congregó a numerosos jóvenes de todo el país, en el recinto mismo del Parlamento Nacional, y permitió «replicar» a escala «juvenil», la lógica del Poder Legislativo de «mayores». El año pasado no pudo ser convocado nuevamente, pero está prevista una segunda reunión de esta instancia durante este año, lo que permitirá calibrar avances y encarar nuevos desafíos.

ii) *Movida Joven*: promovida por la Comisión de Juventud de la Intendencia Municipal de Montevideo, se realiza anualmente desde hace varios años, y congrega a una amplia gama de actividades relacionadas —especialmente— con dimensiones expresivas y culturales de jóvenes (música, cine, fotografía, teatro, etc.). El evento congrega a miles de jóvenes (el año pasado participaron más de 3.000) y tiene una gran visibilidad en la ciudad y a través de los medios masivos de comunicación en todo el país. Si bien existen otras expresiones similares en otros Departamentos del Interior del país, las dimensiones y la regularidad de esta experiencia la toman particularmente destacable.

iii) *Imagen de la Policía entre los Adolescentes*: patrocinada por UNICEF y realizada en Montevideo, Buenos Aires y Santiago de Chile, la Encuesta sobre «Imagen de la Policía entre los Adolescentes» permitió constatar la existencia de una relación totalmente resquebrajada entre adolescentes y policías. «Los jóvenes opinan que son peor tratados que los adultos y que las razones simplemente se deben a que son adolescentes» (*Diario El País*, Montevideo, 4 de

septiembre de 2002). Esta constatación promovió la realización de seminarios con la participación de la propia policía, para tratar de mejorar este vínculo.

iv) «*Tocó Venir*»: Concebida como una movilización de jóvenes del interior que residen en Montevideo (la emigración a la capital es un fenómeno estructural en el Uruguay) esta «movida» trata de facilitar los encuentros y promover los respaldos mutuos entre estos jóvenes que, enfrentados a un medio que no conocen y que les resulta hostil, muchas veces fracasan en su intento por integrarse y procesar sus estudios (sobre todo a nivel universitario) normalmente. En general, las actividades culturales y lúdicas que se despliegan, congregan a miles de jóvenes (del Interior y de Montevideo).

Junto a otras muchas iniciativas similares (como las que se desarrollan en ocasión del Día de la Juventud, del Día Mundial del Medio Ambiente o del Día Mundial del SIDA, entre otros), estas acciones permiten dar gran visibilidad a la dinámica juvenil, generando espacios de encuentro y promoviendo debates en torno a los principales problemas que enfrentan las nuevas generaciones, tanto a nivel global como en el plano local (la Movida Joven, en particular, implica mucha preparación en grupos juveniles en el plano local), lo cual permite incidir en la jerarquización del tema «jóvenes» en la agenda pública.

VI. LOGROS Y LIMITACIONES DE LAS BUENAS PRÁCTICAS VIGENTES

Aunque estas notas tienen un tono predominantemente descriptivo, importa cerrar el informe con algunos comentarios en términos de valoración y evaluación de las experiencias que estamos comentando, al menos en términos de hipótesis de trabajo a confirmar con un análisis más riguroso y sistemático de las experiencias más relevantes, en las próximas etapas de esta investigación. En este sentido, proponemos *cinco ejes* en los que concentrar la atención, con vistas a diseñar los próximos pasos a dar en estas materias, asumiendo que existen otros de no menor relevancia que deberían ser identificados e incorporados en el encare de las próximas fases de este estudio comparado, o en el marco de otros estudios similares que permitan continuar con este primer esfuerzo de sistematización.

i) En primer lugar, todo parece indicar que aún reuniendo el conjunto de las experiencias reseñadas, y sumando muchas otras de similar carácter que no fueron incluidas en esta «muestra» inicial, estamos en presencia de esfuerzos sumamente relevantes, pero que cuentan con una *escasa cobertura*, al menos si comparamos la dimensión de los impactos que se logran desde estas experiencias promocionales, con la dimensión de los problemas que esquemáticamente describimos en las primeras páginas de este informe. Sería sumamente relevante cuantificar con cierta precisión el alcance efectivo de esta afirmación, asumiendo que se trata de un ejercicio complejo pero imprescindible para diseñar futuros emprendimientos en estas materias.

ii) En segundo lugar, todo parece indicar que estamos ante la existencia de un conjunto amplio y relevante de esfuerzos que ya cuentan con sólidos fundamentos desde el punto de vista metodológico para respaldar la pertinencia de los enfoques y de las herramientas con las que se trabaja. Dicho de otro modo, se trata de *experiencias probadas* en la práctica, que deberían tener más y mejores reconocimientos al respecto, y que deberían ser tomadas como referencia central para ampliar la cobertura de los programas que procuren la integración social de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Sería sumamente importante contar con una sistematización rigurosa de carácter comparativo (se cuenta con varias sistematizaciones específicas y puntuales) que muestre estas fortalezas adecuadamente, a los efectos de evitar el «comienzo desde cero» con cada cambio de administración a nivel de gobierno nacional o municipal.

iii) En tercer lugar, puede constatarse fácilmente la existencia de una gran *dispersión de esfuerzos*, sin que existan trabajos deliberados y sistemáticos de articulación y concertación programática e institucional entre las diferentes experiencias identificadas. Frente a esto, constatado en el contexto de muchas evaluaciones y encuentros específicos, las convocatorias retóricas a una gran concertación interinstitucional no parecen tener mucho efecto, mientras que el camino de la búsqueda de complementaciones entre experiencias concretas, como la que se está intentando entre la Red de Casas Jóvenes y la Enseñanza Media en el trabajo con estudiantes en espacios territoriales determinados (ver Bruzzone y Scafati, 2002) parece ser mucho más productivo. Sería muy importante seleccionar otras experiencias como ésta e identificar sus potencialidades y limitaciones, junto con las amenazas y las oportunidades del entorno correspondiente, pensando en esfuerzos de réplica en otros espacios similares.

iv) En cuarto lugar, todo parece indicar que en el desarrollo de las experiencias que estamos comentando, coexisten diversas *formas de financiamiento* (o de asignación de recursos) sin que se tenga demasiada conciencia (al menos colectiva) sobre las ventajas y desventajas de cada una de ellas. Al parecer, esto ha ido ocurriendo «sobre la marcha», por la vía de la superposición de propuestas y con la intención de ir «probando» la pertinencia de las mismas, pero sería muy oportuno contar con una evaluación rigurosa al respecto, de modo de potenciar al máximo las que muestren mejores resultados e impactos efectivos. Sin pretender simplificar el tema, en el fondo todo parece indicar que se requiere una discusión seria y desideologizada sobre el tema, distinguiendo el financiamiento centrado en la oferta del financiamiento centrado en la demanda, evaluando ventajas y desventajas de ambos enfoques.⁷⁹

v) En quinto lugar, en términos de *formatos institucionales*, todo parece indicar que estamos —también en este caso— frente a la existencia de muy variados modelos, que coexisten (superpuestos, más que articulados dinámicamente) sin que se cuente con una evaluación comparada de ventajas y desventajas al respecto, para sustentar esfuerzos futuros en estas materias. Una gran confusión de roles y funciones, al interior de un mismo organismo y entre organismos diferentes, influye decisivamente en la limitación de los impactos que efectivamente se logran, en un contexto donde los recursos son muy escasos y deberían ser usados con más eficiencia y eficacia. Sin pretender simplificar el tema, sería imprescindible contar con una distribución explícita y consensuada de roles y funciones (rectoría, animación, articulación, ejecución, evaluación, etc.) entre los diferentes organismos participantes en estos espacios.⁸⁰

Estos cinco desafíos podrían encararse dinámicamente, contando con el apoyo del *Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo*, que se viene implementando desde la Presidencia de la República con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (ver BID-Gobierno del Uruguay, 2002), pero para ello habría que flexibilizar en cierta medida el «formato» con el que está concebido, y superar resueltamente las trabas que está enfrentando para

79 Un ejemplo relevante al respecto, es la recolección de residuos urbanos que la Intendencia Municipal de Montevideo realiza a través de tres vías diferentes: con empleados municipales, con una empresa privada y con una ONG (Movimiento Tacurú) que trabaja con adolescentes excluidos. Tanto en términos de costos como en términos de rendimiento y de conformidad con el servicio prestado, el trabajo de la ONG es el más competitivo y el más valorado; sin embargo, la mayor parte del servicio se realiza con empleados municipales (ver, por ejemplo, «Amplio apoyo a jóvenes de Tacurú», *Diario El País*, Montevideo, 12 de diciembre de 2002).

80 Un ejemplo al respecto podría ser el de los programas que financia el INAME, pero que son ejecutados por diferentes ONG's, y que funciona con criterios excesivamente cuantitativos (el pago se basa en cantidad de beneficiarios, definidos desde el INAME) y en base a evaluaciones casi exclusivamente administrativas. Sería imprescindible un mecanismo que asumiera con madurez la complejidad de la tarea emprendida y operara con más flexibilidad y mejores evaluaciones, del estilo del modelo que desarrolla el Programa PROJOVEN.

comenzar a operar efectivamente. Una particular atención debiera brindarse a los componentes de «fortalecimiento institucional», dado que ésta es una gran carencia de los mecanismos de financiamiento ya existentes, que solo respaldan las «operaciones» propiamente dichas.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- ANEP (2001): *Un análisis acerca de los jóvenes que ni estudian ni trabajan*. Montevideo: Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente.
- (2000): *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- ARISTIMUÑO, A. y J. LASIDA (2002): *La escuela media: políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. estudio de caso en Uruguay*. París: IPE-UNESCO.
- BAKER, JUDY (2002): «La exclusión social en las zonas urbanas de Uruguay». *Serie En Breve* N°2. Banco Mundial: Washington.
- BANCO MUNDIAL (2001): *Uruguay: preservación de la equidad social en una economía cambiante*. Washington: Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe.
- BONINO, MARÍA (2001): *El programa de seguridad ciudadana y los proyectos de integración social de niños y jóvenes en el Uruguay*. Montevideo: Ministerio del Interior, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BRUZZONE, C. y M. A. SCAFATI (2002): «La articulación entre programas sociales con jóvenes y la educación media: el proyecto red de casas jóvenes y la educación secundaria en Uruguay». Montevideo.
- BUHELLI, M. y M. GONZALEZ ROZADA (1997): «Evaluación final del programa de capacitación y desarrollo empresarial de los jóvenes». Montevideo.
- CAGGIANI, M.; G. ZUBELDIA y M. BLASCO (1998): *Aprendizaje y empleo juvenil en el Uruguay: el nuevo escenario de las políticas de capacitación y empleo de jóvenes en situación de pobreza*. Montevideo: Asociación Cristiana de Jóvenes.
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago: CEPAL.
- CHANGALA, R. y M. NAVARRETE (compiladores) (1995): *Niños y adolescentes en conflicto con la ley: proceso judicial y medidas de seguridad*. Montevideo: SERPAJ.
- DE LEÓN, E. Y G. GARIBOTO (2000): *Juventud, activos y riesgos sociales en la reorganización espacial de Montevideo*. Montevideo: IDES, IMM.
- FILARDO, VERÓNICA (coordinadora) (2002): *Tribus urbanas en Montevideo: nuevas formas de sociabilidad juvenil*. Montevideo: Editorial Trilce.
- FILGUEIRA, CARLOS (1998a): *Emancipación juvenil: trayectorias y destinos*. Montevideo: CEPAL (con la colaboración de Álvaro Fuentes).
- (1998b): *La percepción del Instituto Nacional de la Juventud en el imaginario juvenil*. Montevideo: CEPAL.
- FLECHERO, A. y M. SYLBURSKI (2000): *La migración de cada año: jóvenes del interior en Montevideo*. Montevideo: Editorial Nordan.
- FUENTES, ÁLVARO (2002): «Jóvenes, educación y trabajo: un análisis del proceso de inserción laboral en los jóvenes que han abandonado sus estudios». *Cuadernos de Trabajo* N°12. Montevideo: Programa MEMFOD, ANEP.
- GONZÁLEZ, LUIS E. y otros (1999): *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Universidad Católica, Fundación Banco de Boston.

- GRAÑA, FRANCOIS (1996): *La movida estudiantil. Liceos ocupados: un aprendizaje de convivencia y democracia*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- IMM (2001): *10 años de descentralización: un debate necesario*. Montevideo Intendencia Municipal de Montevideo, Departamento de Descentralización.
- INE (2003): *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso 2002*. Montevideo: INE.
- INE-CEPAL (1994): *¿Quiénes son los jóvenes uruguayos más desfavorecidos?: un análisis de la encuesta nacional de la juventud*. Montevideo: INE-CEPAL.
- INSTITUTO DE ECONOMIA (2003): *Uruguay 2002-2003: informe de coyuntura*. Montevideo: Instituto de Economía, Universidad de la República.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (2003): «Observatorio Político. Informe de Coyuntura N°2 (2002) Otro país». Montevideo: Universidad de la República.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (2000): «Informe sobre las políticas de juventud: período 1995-1999». Montevideo: INJU.
- INAME-INJU-PSC (2002): «Proyecto red de casas jóvenes: informes de gestión». Montevideo: Programa de Seguridad Ciudadana (MI-BID).
- JUNAE-DINAE-INJU (2002): «Informe de ejecución de PROJOVEN y TSD joven». Montevideo: Unidad Coordinadora del Programa.
- KATZMAN, RUBÉN (coordinador) (1999a): *Desarrollo humano en el Uruguay: informe 1999*. Montevideo: PNUD.
- (coordinador) (1999b): *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- y F. FILGUEIRA (2001): *Panorama social de la infancia y la familia*. Montevideo: Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- LASIDA, J. y M. PODESTA (coordinadores) (2002): *Políticas de niñez y adolescencia: aportes y estrategias para la acción*. Montevideo: Universidad Católica, INAME, UNICEF.
- y J. PEREIRA (1997): «PROJOVEN: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado en Uruguay». *Boletín* N°139-140. Montevideo: CINTERFOR.
- LAURNAGA, MARÍA ELENA (compiladora) (1998): *La geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- LEAL, GUSTAVO (2000): *La incorporación de los derechos del niño en las políticas públicas en el Uruguay*. Montevideo: Comité de los Derechos del Niño Uruguay.
- LORA, EDUARDO (2001): *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MANCEBO, M. E.; P. NARBONDO y C. RAMOS (compiladores): *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental.
- MOREIRA, CONSTANZA (1997): *Democracia y desarrollo en Uruguay: una reflexión desde la cultura política*. Montevideo: Editorial Trilce.
- NACIONES UNIDAS (2001): *Uruguay: perfil de país 2001*. Montevideo: Naciones Unidas.
- NARANJO, ALICIA (2002): *Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas opción joven y PROJOVEN a través de sus experiencias de evaluación*. Montevideo: PNUD-CINTERFOR/OIT.
- NOVAKOVSKY, I.; C. SOBRON y A. MORAGUES (2000): «Evaluación de medio término de los proyectos de las instituciones apoyadas por el programa de seguridad ciudadana». Montevideo: PSC, Ministerio del Interior.
- OPERTTI, RENATO (2000): «El proceso de reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999». *Serie Políticas Sociales* N°42. Santiago: CEPAL.

- PACIELLO, ÁLVARO (2003): «La generación de espacios locales en la gran ciudad: la importancia del papel activo de los jóvenes urbanos». En OSCAR DÁVILA (editor): *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas locales*. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- (2002): «Jóvenes, empleo y educación». Capítulo uruguayo de la investigación: «Jóvenes trabajadores en el mercosur y Chile: desafíos y respuestas». Montevideo: FESUR.
- PERDOMO, RITA (coordinadora) (1998): *Los adolescentes uruguayos hoy*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- PNUD (1999): *Desarrollo humano en el Uruguay 1999*. Montevideo: PNUD.
- PORTO, LUIS (2002): *Uruguay 2002: para entender la crisis bancaria*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Ediciones de la Banda Oriental.
- RAMA, GERMÁN (1987): «La democracia en el Uruguay: una perspectiva de interpretación». *Cuadernos del RIAL*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- y C. FILGUEIRA (1991): «Los jóvenes del Uruguay: esos desconocidos. Análisis de la encuesta nacional de juventud». Montevideo: CEPAL.
- REBELLATO, J. L. y P. UBILLA (1999): *Democracia, ciudadanía y poder, desde el proceso de descentralización y participación popular*. Montevideo: Editorial Nordan.
- REBOLEDO, GONZALO (2001): «La experiencia de los centros juveniles». Montevideo: Comisión de Juventud, Intendencia Municipal de Montevideo.
- RODRÍGUEZ, ERNESTO (2003): «Juventud, crisis y políticas públicas en el Uruguay: un esquemático balance de los años noventa y propuestas para esta primera década del nuevo siglo». En OSCAR DÁVILA (editor): *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- (2002a): *Jóvenes en América Latina: actores estratégicos del desarrollo*. México: CIEJUV-IMJ.
- (2002b): «Políticas de juventud y desarrollo local: los jóvenes como actores estratégicos de la gestión descentralizada». Guatemala: Proyecto PROJOVEN, GTZ-DIGEEEX.
- (2001): «Cultura juvenil y cultura escolar en la enseñanza media del Uruguay de hoy: un vínculo a construir». Montevideo: IDHU-ACJ.
- (1998): «Programas de capacitación y reconversión laboral en el Uruguay de fin de siglo: evaluación y propuestas para su potenciación». Montevideo: Programa FAS/OPP/BID.
- y J. LASIDA (1994): «Propuesta de plan integral de juventud. Políticas de juventud y estrategias de desarrollo en el horizonte del año 2000». Montevideo: Proyecto INJU/MEC-FONADEP/OPP/BID.
- TRICOTTI, LILÍAN (coordinadora) (2001): *Construyendo futuros: espacios mujer y varón adolescentes*. Montevideo: Programa Adolescentes de la IMM.
- UNICEF (2003): *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación: análisis de la situación en la década pasada y el presente*. Montevideo: UNICEF.
- (2001): *La voz de los adolescentes: percepciones sobre seguridad y violencia en Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile*. Montevideo: UNICEF.
- VAILLANT, M.; A. FERNÁNDEZ y R. KAZTMAN (2001): *Desarrollo humano en Uruguay 2001*. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- VARIOS AUTORES (2003a): *Medidas urgentes frente a la situación social*. Montevideo: CLAEH- PNUD.
- (2003b): *Uruguay 2003: edición especial del Diario El Observador*. Montevideo.
- (2002a): *Encuesta sobre situaciones familiares y desempeños sociales de las mujeres en Montevideo y el Área Metropolitana, 2001: sistematización de resultados*. Montevideo: Universidad de la República, UNICEF.

- (2002b): *Los jóvenes, el desempleo y el desarrollo local: memorias del seminario internacional*. Montevideo: Comisión de Juventud IMM, FESUR.
- (2002c): *Educación para la sociedad del conocimiento: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: CEE/1815-PNUD-CIIP-UPAZ-TRILCE.
- (2000): *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental.
- (1999): *Infancia y adolescencia residente en los asentamientos irregulares de Montevideo*. Montevideo: INTEC-UNICEF.
- (1996): «Movimiento Tacurú: un sueño hecho realidad». Montevideo.
- VEIGA, D. y A. L. RIVOIR (2001): *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- VILLAGRÁN, ALBERTO (coordinador) (1999): *Condiciones sociolaborales de los adolescentes en el Uruguay*. Montevideo: MTSS-UNICEF-FAS.
- ZAFARONI, C.; D. ALONSO y P. MIERES (1998): *Encuentros y desencuentros: familias pobres y políticas sociales en Uruguay*. Montevideo: UNICEF-UCU-CLAEH.
- ZIBECHI, RAÚL (1997): *La revuelta juvenil de los noventa: las redes sociales en la gestación de una nueva cultura alternativa*. Montevideo: Nordan-Comunidad.