

JOVENES, MOVIMIENTOS JUVENILES Y
POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD
EN EL MERCOSUR:
HETEROGENEIDAD DE SITUACIONES,
DIVERSIDAD DE SOLUCIONES (*)

Ernesto Rodríguez (**)

(*) Texto redactado en el marco del Estudio “Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Movimientos Juveniles en el Mercosur”, implementado por el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), con el apoyo del Banco Mundial y la Unesco, y concebido como capítulo inicial del Informe Final de Presentación de Resultados.

(**) Sociólogo Uruguayo, Director del CELAJU y Consultor de Organismos Internacionales en Políticas Públicas de Juventud. El autor agradece la colaboración de los miembros del Equipo Técnico y del Equipo Supervisor del Estudio, en la elaboración de este informe, a través de la formulación de comentarios a un primer borrador del mismo.

Introducción

El presente informe, es parte del Estudio “Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Movimientos Juveniles en el Mercosur”, que el CELAJU viene realizando con el apoyo del Banco Mundial y de la UNESCO. El Estudio se propuso identificar fortalezas y debilidades de estas organizaciones, con vistas a diseñar un Programa de Fortalecimiento Institucional que permita mejorar su incidencia en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de juventud, en los diferentes países de la región.

La finalidad de este programa, está vinculada –en definitiva- con el fomento de la participación juvenil en los procesos de desarrollo humano, centrados en el combate a la pobreza y la exclusión social, y en la construcción de sociedades más equitativas, más prósperas y más democráticas, en el marco de la integración regional y a la luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados en el marco de las Naciones Unidas.

La evaluación concentra sus esfuerzos en 15 ciudades: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Rosario (en Argentina), Porto Alegre, Sao Paulo, Belo Horizonte, Brasilia, Río de Janeiro y Recife (en Brasil), Santiago, Valparaíso y Concepción (en Chile), Asunción (en Paraguay) y Montevideo (en Uruguay). Complementariamente, evalúa también grupos juveniles rurales en los cinco países, con la asistencia de la Red Latinoamericana de Jóvenes Rurales (RELAJUR). Para implementar esta iniciativa, se contó con la colaboración activa de la Secretaría Técnica del Foro Latinoamericano de la Juventud (FLAJ).

A los efectos de concretar el Estudio, se está trabajando en base a cuatro tipos de tareas específicas: (i) revisión de la literatura disponible, a los efectos de caracterizar genéricamente el objeto de estudio; (ii) entrevistas a dirigentes juveniles, a los efectos de identificar objetivos, líneas de acción, actividades y otros elementos de la dinámica de los movimientos juveniles; (iii) realización de grupos focales, a los efectos de analizar impactos y percepciones entre los propios beneficiarios (jóvenes participantes); y (iv) entrevistas a informantes calificados (gubernamentales, académicos, sociales, etc.) a los efectos de evaluar percepciones y enfoques externos respecto al objeto de estudio.

Pero para analizar la dinámica en la que se desenvuelven los movimientos juveniles en el MERCOSUR, importa primero realizar una caracterización general de la región, a los efectos de ubicar el tema en el contexto correspondiente, mostrando –esquemáticamente- las disparidades existentes en el MERCOSUR, tanto entre los países en general (tamaño, cantidad de habitantes, economía, desarrollo social, etc.) como entre los jóvenes en particular (número, inserción social, etc.).

Para ello, en las páginas que siguen ofrecemos un conjunto de informaciones estadísticas sobre las disparidades aludidas (comparando esquemáticamente los cinco países incluidos en este estudio en cada ítem particular), y al mismo tiempo ofrecemos una sintética crónica sobre las políticas públicas de juventud existentes en la región, diferenciando los planos nacional y municipal de dichas políticas. Cerramos estas notas, con una presentación esquemática del “marco teórico” con el que estamos abordando este estudio, en términos de una primera “visión de conjunto” sobre el tema, a desarrollar luego en los estudios de caso.

1 – LA DISPARIDAD DE TAMAÑOS Y REALIDADES ENTRE PAISES

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) está compuesto por cuatro países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y dos países asociados (Chile y Bolivia) a los que se van a ir sumando otros en las próximas etapas (Perú y Venezuela, por ejemplo) lo que lo convertirá en un Mercado Común de América del Sur. Si se concretara también el ingreso (ya solicitado) de México, el MERCOSUR adquiriría –prácticamente- dimensiones latinoamericanas. Por el momento, sin embargo, está sustentado en los países del Cono Sur de América Latina, y aún en este sentido restringido, muestra una realidad sumamente heterogénea, en la que coexisten países muy grandes (Brasil) y muy chicos (Uruguay).

A los efectos de dimensionar lo que estamos diciendo, baste mencionar que –en la suma de los cuatro países originalmente signatarios del Tratado de Asunción- Brasil aporta el 80 % de la población, mientras que Argentina aporta otro 16 %, restando para Paraguay y Uruguay, un aporte meramente “simbólico” (3 y 1 % respectivamente). Y en términos de Producto Bruto Interno, Brasil cuenta con 330.000 mil millones de dólares, mientras que Argentina cuenta con 73.000 millones, Paraguay cuenta con menos de 8 mil millones, y Uruguay con poco más de 4 mil millones de dólares (según las cifras de 1990, punto de arranque del Acuerdo de Integración).

A los efectos de nuestra investigación, se decidió trabajar con cinco países, sumando a Chile a los cuatro países originalmente miembros del Acuerdo. De este modo, la “región” de nuestro estudio queda conformada de un modo aún más heterogéneo, al sumar un país intermedio entre los dos grandes y los dos chicos, y a la vez, al sumar una economía dinámica a otras cuatro que han atravesado (y atraviesan) procesos cíclicos de alzas y bajas muy marcadas. Esto queda evidenciado en las cifras del *Cuadro N° 1*, en el que se aportan datos sobre la evolución (en los últimos veinte años) de las economías de la región.

Como puede apreciarse, el contraste entre los años ochenta y los años noventa es bastante marcado, mostrando evoluciones positivas en casi todos los casos (a excepción de Paraguay), pero que a la vez se “matizan” con las cifras más recientes de la evolución económica de estos primeros años del nuevo siglo.

Mientras que la Argentina muestra una evolución positiva entre los años ochenta y los noventa, en 2001 y 2002 vuelve a caer en una fuerte crisis, de la que se recupera en 2003 y 2004 (este año se espera un crecimiento del PBI del orden del 7,1 %). Las cifras de Brasil son menos oscilantes (pero preocupantemente bajas) y apenas mejoran en 2004 (se espera un crecimiento del 3,7 % para este año). En Chile, por su parte, el crecimiento se duplica entre los ochenta y los noventa, pero vuelve a enlentecerse a partir de 2001 y apenas vuelve a tener cierto dinamismo este año (se espera un crecimiento del 4,8 % durante 2004). En Uruguay ocurre otro tanto (pero en dimensiones más acotadas) entre los años ochenta y noventa, pero desde 2001 (en realidad, desde 1998) se vive una severa crisis que tiene su máximo exponente en 2002 y apenas se recupera con fuerza este año (se espera un 9,5 % de crecimiento en 2004). Paraguay, por su parte, mantiene –con leves oscilaciones- su escaso crecimiento económico durante toda la etapa analizada (se espera un crecimiento del PBI del 2,5 % para 2004).

CUADRO N° 1:

PRODUCTO BRUTO INTERNO EN EL MERCOSUR 1981 – 2003

| Producto Interno Bruto Total | | | | | |
|---|-----------|-----------|-------|--------|-------|
| PAISES | 1981-1990 | 1991-2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| ARGENTINA | - 0,7 | 4,2 | - 4,4 | - 10,8 | 7,3 |
| BRASIL | 1,6 | 2,6 | 1,5 | 1,9 | 0,1 |
| CHILE | 3,0 | 6,6 | 3,2 | 2,1 | 3,2 |
| PARAGUAY | 3,0 | 2,2 | 2,4 | - 2,5 | 2,5 |
| URUGUAY | 0,0 | 3,0 | - 3,5 | - 10,7 | 1,0 |
| AMERICA LATINA | 1,2 | 3,3 | 0,4 | - 0,4 | 1,5 |
| Producto Bruto Interno por Habitante | | | | | |
| PAISES | 1981-1990 | 1991-2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| ARGENTINA | - 2,1 | 2,9 | - 5,6 | - 11,9 | 6,0 |
| BRASIL | - 0,4 | 1,2 | 0,2 | 0,6 | - 1,2 |
| CHILE | 1,4 | 5,0 | 1,9 | 0,8 | 2,0 |
| PARAGUAY | 0,0 | - 0,5 | - 0,2 | - 4,9 | 0,0 |
| URUGUAY | - 0,6 | 2,3 | - 4,2 | - 11,4 | 0,3 |
| AMERICA LATINA | - 0,9 | 1,5 | - 1,1 | - 1,9 | 0,0 |

Fuente: CEPAL (2000 y 2003) **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe: Ediciones 2000 y 2003.** Santiago.

Por su parte, los contrastes también son muy notables en el plano social. En lo que tiene que ver con los niveles de pobreza, por ejemplo, las cifras muestran claramente situaciones muy críticas (como las de Brasil y Paraguay) que contrastan con otras menos acuciantes (como las de Argentina y Uruguay). Sin embargo, en términos de evolución (en la última década) mientras el único país que puede mostrar una mejoría sostenida en el tiempo es Chile, tanto en Argentina como en Uruguay y Paraguay, la situación se ha deteriorado notablemente, mientras que en Brasil, se mantiene estable (ver *Cuadro N° 2*).

CUADRO N° 2:
INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA (HOGARES Y POBLACION)
EN LOS PAISES DEL MERCOSUR (%) 1990 – 2002

| PAIS | AÑO | LINEA DE POBREZA | | LINEA DE INDIGENCIA | |
|-----------|------|------------------|----------|---------------------|----------|
| | | Hogares | Personas | Hogares | Personas |
| Argentina | 1990 | 16,2 | 21,2 | 3,5 | 5,2 |
| | 1997 | 13,1 | 17,8 | 3,3 | 4,8 |
| | 1999 | 13,1 | 19,7 | 3,1 | 4,8 |
| | 2002 | 31,6 | 41,5 | 12,0 | 18,6 |
| Brasil | 1990 | 41,4 | 48,0 | 18,3 | 23,4 |
| | 1996 | 28,6 | 35,8 | 10,5 | 13,9 |
| | 1999 | 29,9 | 37,5 | 9,6 | 12,9 |
| | 2001 | 29,9 | 37,5 | 10,0 | 13,2 |
| Chile | 1990 | 33,3 | 38,6 | 10,6 | 12,9 |
| | 1996 | 19,7 | 23,2 | 4,9 | 5,7 |
| | 2000 | 16,6 | 20,6 | 4,6 | 5,7 |
| | 2002 | +++ | +++ | +++ | +++ |
| Paraguay | 1990 | 36,8 | 43,2 | 10,4 | 13,1 |
| | 1996 | 39,6 | 46,3 | 13,0 | 16,3 |
| | 1999 | 51,7 | 60,6 | 26,0 | 33,8 |
| | 2001 | 52,0 | 61,0 | 26,5 | 33,2 |
| Uruguay | 1990 | 11,8 | 17,9 | 2,0 | 3,4 |
| | 1997 | 5,7 | 9,5 | 0,9 | 1,7 |
| | 1999 | 5,6 | 9,4 | 0,9 | 1,8 |
| | 2002 | 9,3 | 15,4 | 1,3 | 2,5 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Los contrastes aludidos, pueden verificarse en cualquiera de los indicadores sociales que se seleccionen. Así, a modo de ejemplo, en el *Cuadro N° 3* ofrecemos las cifras correspondientes a esperanza de vida al nacer, tasas de mortalidad infantil, proporción de personas subnutridas, tasas de analfabetismo, y acceso a agua potable y saneamiento. Como puede apreciarse, la evolución es –en general- positiva, pero en la mayor parte de los casos estamos ante procesos excesivamente lentos, que no permiten ser optimistas en cuanto a la superación de problemas que ya deberían estar resueltos en varios de los planos aludidos, o en cuanto al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015).

**CUADRO N° 3:
INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL EN EL MERCOSUR 1990 – 2000**

| Indicadores | Argentina | Brasil | Chile | Paraguay | Uruguay |
|--|-----------|--------|-------|----------|---------|
| Esperanza de Vida al Nacer 1990-1995 | 72,1 | 66,4 | 74,4 | 68,5 | 73 |
| Esperanza de Vida al Nacer 1995-2000 | 73,1 | 67,9 | 75,2 | 69,7 | 74,1 |
| Tasa de Mortalidad Infantil 1990-1995 | 24,3 | 47,2 | 14,5 | 43,3 | 20,1 |
| Tasa de Mortalidad Infantil 1995-2000 | 21,8 | 42,2 | 11,8 | 39,2 | 17,5 |
| Tasa de Mortalidad Infantil en Menores de 5 años 1990-1995 | 28 | 54 | 17 | 53 | 23 |
| Tasa de Mortalidad Infantil en Menores de 5 años 1995-2000 | 25 | 48 | 15 | 48 | 20 |
| Proporción Personas Subnutridas (%) 1990-1992 | 2 | 13 | 8 | 18 | 6 |
| Proporción Personas Subnutridas (%) 1998-2000 | 2 | 10 | 4 | 14 | 3 |
| Tasa de Analfabetismo 1990 | 4,3 | 18,0 | 6,0 | 9,7 | 3,5 |
| Tasa de Analfabetismo 2000 | 3,2 | 13,1 | 4,2 | 6,7 | 2,4 |
| Acceso a fuente de Agua Potable 1990 | 94 | 83 | 90 | 63 | ** |
| Acceso a fuente de Agua Potable 2000 | ** | 87 | 93 | 78 | 98 |
| Acceso a Saneamiento 1990 | 82 | 71 | 97 | 93 | ** |
| Acceso a Saneamiento 2000 | ** | 76 | 96 | 94 | 94 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago. En base a datos de CELADE, FAO, OMS, UNICEF y UNESCO.

Notas: La esperanza de vida al nacer está medida en años; la tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos; las personas subnutridas están medidas como porcentaje de la población total; la tasa de analfabetismo está referida a la población de 15 años y más y es un porcentaje de la población de la misma edad; y el acceso a agua potable y saneamiento, está expresado como porcentaje de la población total.

Una buena base de la explicación de estos agudos contrastes, se encuentra en la estructura de la distribución de los ingresos en cada uno de los países de la región. Así, todo parece indicar la existencia de una relación directa entre escasa desigualdad distributiva y buenos niveles de desarrollo social. Las cifras del *Cuadro N° 4*, brindan la evidencia disponible.

CUADRO N° 4:
DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LOS PAISES DEL MERCOSUR 1990 – 2002

| PAISES | AÑO | Ingreso Promedio | 40 % más pobre | 30 % siguiente | 20 % anterior al 10 % más rico | 10 % más rico |
|-----------|------|------------------|----------------|----------------|--------------------------------|---------------|
| Argentina | 1990 | 10.6 | 14.9 | 23.6 | 26.7 | 34.8 |
| | 1997 | 12.4 | 14.9 | 22.3 | 27.1 | 35.8 |
| | 1999 | 12.5 | 15.4 | 21.6 | 26.1 | 37.0 |
| | 2002 | 8.1 | 13.4 | 19.3 | 25.3 | 42.1 |
| Brasil | 1990 | 9.3 | 9.5 | 18.6 | 28.0 | 43.9 |
| | 1996 | 12.3 | 9.9 | 17.7 | 26.5 | 46.0 |
| | 1999 | 11.3 | 10.1 | 17.3 | 25.5 | 47.1 |
| | 2001 | 11.0 | 10.2 | 17.5 | 25.6 | 46.8 |
| Chile | 1990 | 9.4 | 13.2 | 20.8 | 25.4 | 40.7 |
| | 1996 | 12.9 | 13.1 | 20.5 | 26.2 | 40.2 |
| | 2000 | 13.6 | 13.8 | 20.8 | 25.1 | 40.3 |
| | 2002 | *** | *** | *** | *** | *** |
| Paraguay | 1990 | 7.7 | 18.6 | 25.7 | 26.9 | 28.9 |
| | 1996 | 7.4 | 16.7 | 24.6 | 25.3 | 33.4 |
| | 1999 | 6.2 | 13.1 | 23.0 | 27.8 | 36.2 |
| | 2001 | 6.2 | 12.9 | 23.5 | 26.4 | 37.3 |
| Uruguay | 1990 | 9.3 | 20.1 | 24.6 | 24.1 | 31.2 |
| | 1997 | 11.2 | 22.0 | 26.1 | 26.1 | 25.8 |
| | 1999 | 11.9 | 21.6 | 25.5 | 25.9 | 27.0 |
| | 2002 | 9.4 | 21.6 | 25.4 | 25.6 | 27.3 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: El “ingreso promedio” refiere al ingreso promedio mensual de los hogares, expresado en múltiplos de la línea de pobreza per cápita (diseñada por la CEPAL).

En misma línea, los niveles de gasto público social existentes en cada país, explican también las diferencias aludidas en estos planos. Las cifras del *Cuadro N° 5* brindan la evidencia correspondiente, y muestran con elocuencia que los niveles de inversión social son notoriamente altos en Argentina y Uruguay, menores en Chile y Brasil, y notoriamente bajos en el caso de Paraguay. En términos de evolución, por su parte, se destaca el aumento del gasto público social en el caso de Chile (se duplica en diez años, alcanzando los niveles de Brasil en el final del período analizado) y en el caso de Paraguay (se triplica en diez años, pero partiendo de niveles muy bajos). Los otros tres países (Argentina, Brasil y Uruguay) también mejoran, pero en menores proporciones.

CUADRO N° 5:
GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA EN LOS PAISES DEL MERCOSUR

| (En Dólares de 1997) | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PAISES | 1990-1991 | 1992-1993 | 1994-1995 | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 |
| Argentina | 1.211 | 1.452 | 1.589 | 1.584 | 1.709 | 1.650 |
| Brasil | 786 | 773 | 906 | 843 | 936 | 936 |
| Chile | 441 | 540 | 598 | 718 | 838 | 936 |
| Paraguay | 57 | 114 | 132 | 150 | 153 | 148 |
| Uruguay | 888 | 1.095 | 1.248 | 1.390 | 1.533 | 1.494 |
| (Como Porcentaje del Producto Bruto Interno) | | | | | | |
| PAISES | 1990-1991 | 1992-1993 | 1994-1995 | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 |
| Argentina | 19,3 | 20,1 | 21,1 | 20,0 | 20,8 | 21,6 |
| Brasil | 18,1 | 17,7 | 19,3 | 17,3 | 19,3 | 18,8 |
| Chile | 11,7 | 12,4 | 12,3 | 13,0 | 14,7 | 16,0 |
| Paraguay | 3,1 | 6,2 | 7,0 | 8,0 | 8,5 | 8,5 |
| Uruguay | 16,9 | 18,9 | 20,3 | 21,3 | 22,8 | 23,5 |
| (Como Porcentaje del Gasto Público Total) | | | | | | |
| PAISES | 1990-1991 | 1992-1993 | 1994-1995 | 1996-1997 | 1998-1999 | 2000-2001 |
| Argentina | 62,2 | 63,5 | 65,6 | 65,4 | 63,9 | 62,4 |
| Brasil | 48,9 | 47,2 | 58,2 | 51,0 | 55,5 | 61,6 |
| Chile | 60,8 | 62,5 | 64,8 | 65,9 | 66,9 | 69,7 |
| Paraguay | 39,9 | 43,0 | 43,4 | 47,1 | 44,6 | 43,8 |
| Uruguay | 62,4 | 67,7 | 70,8 | 70,8 | 72,2 | 75,9 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

2 – JOVENES EN EL MERCOSUR: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Si nos concentramos más específicamente en la realidad juvenil, podemos seguir constatando contrastes importantes, especialmente en términos de la cantidad de jóvenes existentes en la región y su distribución por países. Así, en un total de alrededor de 65 millones de jóvenes mercosureños (en la actualidad), alrededor de 49 millones son brasileños, mientras que otros 10 millones son argentinos. Por su parte, poco más de 4 millones son chilenos, alrededor de 1 millón y medio son paraguayos, y menos de 1 millón son uruguayos (ver *Cuadro N° 6*).

CUADRO N° 6: **JOVENES DE 15 A 29 AÑOS POR PAIS EN EL MERCOSUR 1970-2050**

| cifras absolutas (miles de jóvenes) | | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PAISES | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
| Argentina | 5.872 | 6.662 | 7.608 | 9.476 | 10.103 | 10.473 | 10.619 | 10.465 | 10.637 |
| Brasil | 25.222 | 35.508 | 42.428 | 48.607 | 49.993 | 47.661 | 48.442 | 48.536 | 48.426 |
| Chile | 2.461 | 3.281 | 3.701 | 3.686 | 4.100 | 4.260 | 4.214 | 4.311 | 4.304 |
| Paraguay | 605 | 919 | 1.160 | 1.501 | 1.984 | 2.304 | 2.624 | 2.840 | 2.861 |
| Uruguay | 635 | 667 | 714 | 779 | 788 | 831 | 828 | 824 | 838 |
| TOTAL | 34.795 | 47.037 | 55.611 | 64.049 | 66.968 | 65.529 | 66.727 | 66.976 | 67.066 |
| cifras relativas (porcentaje de jóvenes en el total regional) | | | | | | | | | |
| PAISES | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
| Argentina | 16,9 | 14,2 | 13,7 | 14,8 | 15,1 | 16,0 | 15,9 | 15,6 | 15,9 |
| Brasil | 72,5 | 75,4 | 76,3 | 75,9 | 74,6 | 72,7 | 72,6 | 72,5 | 72,2 |
| Chile | 7,1 | 7,0 | 6,6 | 5,8 | 6,1 | 6,5 | 6,3 | 6,5 | 6,4 |
| Paraguay | 1,7 | 2,0 | 2,1 | 2,3 | 3,0 | 3,5 | 3,9 | 4,2 | 4,3 |
| Uruguay | 1,8 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: CELADE Boletín Demográfico N° 62, Santiago 1998.

En lo que tiene que ver con la inserción laboral de los jóvenes, las situaciones también son muy diversas. Las cifras del *Cuadro N° 7* son muy elocuentes al respecto, mostrando –por ejemplo- las relativamente bajas tasas de participación en la actividad económica de los jóvenes chilenos, en contraste con las elevadas tasas de participación de los jóvenes paraguayos, uruguayos y –sobre todo- brasileños. Del mismo modo, son constatables las diferencias entre varones y mujeres, tanto en el conjunto como en cada uno de los países. La evolución en el tiempo, además, muestra disminuciones importantes en este tipo de indicadores, a excepción de Paraguay, donde las tasas de participación juvenil en la actividad económica vuelven a aumentar levemente en la última etapa analizada.

CUADRO N° 7:
TASAS DE PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL
MERCOSUR POR SEXO Y EDADES A NIVEL URBANO 1990 – 2002

| | | Hombres | | | | Mujeres | | | |
|--|------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|----------|
| PAIS | Año | 15 - 24 | 25 - 34 | 35 - 49 | 50 y más | 15 - 24 | 25 - 34 | 35 - 49 | 50 y más |
| Argentina (Gran Buenos Aires) | 1990 | 62 | 97 | 97 | 55 | 41 | 53 | 52 | 19 |
| | 1994 | 65 | 98 | 97 | 54 | 43 | 59 | 56 | 21 |
| | 1997 | 61 | 97 | 97 | 59 | 44 | 61 | 60 | 27 |
| | 2000 | 57 | 96 | 97 | 62 | 43 | 63 | 62 | 29 |
| | 2002 | 52 | 96 | 98 | 63 | 40 | 66 | 70 | 28 |
| Brasil | 1990 | 78 | 96 | 95 | 59 | 48 | 56 | 53 | 21 |
| | 1993 | 77 | 96 | 95 | 60 | 51 | 60 | 60 | 27 |
| | 1996 | 72 | 94 | 94 | 59 | 50 | 63 | 61 | 26 |
| | 1999 | 72 | 95 | 93 | 59 | 51 | 67 | 64 | 28 |
| | 2001 | 70 | 94 | 93 | 59 | 52 | 67 | 65 | 29 |
| Chile | 1990 | 47 | 94 | 95 | 56 | 29 | 47 | 46 | 20 |
| | 1994 | 49 | 94 | 96 | 62 | 32 | 50 | 50 | 23 |
| | 1996 | 44 | 94 | 96 | 62 | 29 | 53 | 51 | 23 |
| | 1998 | 44 | 93 | 97 | 64 | 30 | 57 | 54 | 26 |
| | 2000 | 39 | 92 | 96 | 64 | 28 | 57 | 56 | 26 |
| Paraguay | 1990 | 69 | 97 | 99 | 75 | 51 | 63 | 58 | 27 |
| | 1994 | 75 | 98 | 98 | 71 | 53 | 62 | 62 | 32 |
| | 1996 | 78 | 98 | 97 | 73 | 54 | 65 | 69 | 40 |
| | 1999 | 64 | 97 | 95 | 76 | 47 | 66 | 67 | 42 |
| | 2001 | 68 | 95 | 96 | 70 | 51 | 72 | 67 | 40 |
| Uruguay | 1990 | 68 | 98 | 97 | 54 | 47 | 69 | 64 | 21 |
| | 1994 | 72 | 97 | 97 | 52 | 52 | 74 | 70 | 23 |
| | 1997 | 71 | 96 | 97 | 49 | 51 | 74 | 71 | 23 |
| | 2000 | 68 | 96 | 98 | 50 | 52 | 75 | 75 | 26 |
| | 2002 | 63 | 96 | 96 | 51 | 47 | 76 | 76 | 28 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Los datos de Paraguay de 1990, corresponden exclusivamente a Asunción.

En el caso de los que trabajan, también son constatables algunas semejanzas y diferencias relevantes. Así, por ejemplo, en lo que tiene que ver con las remuneraciones que reciben por su trabajo, los contrastes entre varones y mujeres son muy importantes, pero si este dato se abre por edades, puede constatarse una situación que va mejorando a lo largo del tiempo y que –por lo tanto- afecta más a las generaciones adultas y menos a las más jóvenes. Las cifras del *Cuadro N° 8* muestran la evidencia disponible al respecto, dimensionando claramente un fenómeno sobre el que mucho se ha escrito en los últimos tiempos, pero respecto al que hay más conciencia entre los movimientos de mujeres que entre los movimientos juveniles, ámbito en el cual se destacan –con razón- los contrastes entre jóvenes y adultos, sin dejar espacio para reconocer que en términos de género, las nuevas generaciones de mujeres han mejorado su situación relativa.

CUADRO N° 8:
INGRESO MEDIO DE LAS MUJERES, COMPARADO CON EL DE LOS
HOMBRES, SEGÚN GRUPOS DE EDAD EN PAISES DEL MERCOSUR
1990-2002 (en porcentajes)

| PAISES | AÑO | TOTAL | 15-24 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55 y Más |
|-----------|------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Argentina | 1990 | 65 | 87 | 77 | 61 | 59 | 51 |
| | 1994 | 71 | 87 | 88 | 64 | 72 | 50 |
| | 1997 | 70 | 95 | 83 | 66 | 67 | 49 |
| | 1999 | 65 | 94 | 76 | 64 | 58 | 54 |
| | 2002 | 59 | 89 | 73 | 60 | 54 | 43 |
| Brasil | 1990 | 56 | 73 | 64 | 54 | 47 | 35 |
| | 1993 | 56 | 74 | 66 | 53 | 43 | 48 |
| | 1996 | 62 | 77 | 67 | 62 | 51 | 54 |
| | 1999 | 64 | 80 | 71 | 62 | 57 | 54 |
| | 2001 | 66 | 84 | 74 | 64 | 59 | 52 |
| Chile | 1990 | 61 | 81 | 67 | 60 | 56 | 52 |
| | 1994 | 67 | 81 | 84 | 71 | 56 | 54 |
| | 1996 | 67 | 86 | 82 | 60 | 64 | 57 |
| | 1998 | 66 | 90 | 77 | 69 | 59 | 54 |
| | 2000 | 61 | 87 | 79 | 59 | 50 | 56 |
| Paraguay | 1990 | 55 | 63 | 68 | 52 | 50 | 60 |
| | 1994 | 60 | 73 | 71 | 58 | 68 | 33 |
| | 1996 | 64 | 76 | 66 | 71 | 48 | 56 |
| | 1999 | 71 | 96 | 84 | 67 | 69 | 44 |
| | 2001 | 70 | 86 | 76 | 70 | 55 | 71 |
| Uruguay | 1990 | 45 | 63 | 60 | 46 | 37 | 30 |
| | 1994 | 61 | 76 | 65 | 58 | 56 | 51 |
| | 1997 | 65 | 79 | 72 | 63 | 59 | 55 |
| | 1999 | 67 | 79 | 77 | 63 | 65 | 55 |
| | 2002 | 72 | 87 | 79 | 68 | 69 | 61 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Cifras correspondientes a Zonas Urbanas, que expresan la Disparidad de los Ingresos Laborales por Sexo, según Grupos de Edad, en el Total de la Población Ocupada.

Por el contrario, donde la situación no mejora (al contrario) es en el terreno del desempleo juvenil, esfera en la cual se siguen arrastrando los agudos cuadros de exclusión que conocemos desde hace décadas y que se siguen ampliando notoriamente. El Cuadro N° 9 muestra las evidencias del caso, evidenciando –simultáneamente- los agudos contrastes entre jóvenes y adultos (en perjuicio de los primeros), los no menos preocupantes contrastes entre mujeres y varones (en perjuicio de las primeras) y las tendencias hacia el agravamiento del problema a medida que pasa el tiempo (esto ocurre en todos los grupos etáreos, pero se da con más fuerza entre los jóvenes). Las diferencias entre países –por su parte- son importantes, mostrando situaciones sumamente preocupantes en los casos de Argentina y Uruguay.

CUADRO N° 9:
TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO, SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS
URBANAS DE LOS PAISES DEL MERCOSUR, 1990 – 2002

| | | 15 a 24 años | | | 25 a 34 años | | | 35 a 44 años | | | 45 años y más | | |
|-----------|-------|--------------|------|------|--------------|------|------|--------------|------|------|---------------|------|------|
| PAIS | SEXO | 1990 | 1997 | 2002 | 1990 | 1997 | 2002 | 1990 | 1997 | 2002 | 1990 | 1997 | 2002 |
| Argentina | Total | 13,0 | 24,2 | 33,8 | 4,9 | 12,7 | 15,4 | 4,1 | 10,6 | 18,1 | 3,8 | 11,6 | 14,1 |
| | Homb | 11,5 | 21,1 | 31,7 | 5,0 | 10,1 | 15,3 | 3,9 | 8,6 | 14,8 | 4,2 | 11,1 | 16,7 |
| | Mujer | 15,6 | 28,9 | 36,3 | 4,9 | 16,8 | 15,7 | 4,3 | 13,8 | 22,1 | 3,0 | 12,4 | 10,3 |
| Brasil | Total | 8,3 | 15,1 | 20,5 | 4,4 | 7,4 | 10,0 | 2,4 | 5,0 | 6,7 | 1,5 | 3,8 | 5,2 |
| | Homb | 8,7 | 12,8 | 17,4 | 4,7 | 5,6 | 7,3 | 2,8 | 4,2 | 5,2 | 2,0 | 3,7 | 5,0 |
| | Mujer | 7,7 | 18,2 | 24,6 | 3,8 | 9,8 | 13,4 | 1,7 | 6,2 | 8,7 | 0,6 | 4,0 | 5,5 |
| Chile | Total | 17,9 | 13,2 | 22,6 | 8,3 | 5,9 | 10,8 | 5,1 | 4,1 | 7,9 | 5,3 | 3,4 | 7,4 |
| | Hom | 17,0 | 10,7 | 21,8 | 7,5 | 5,0 | 9,6 | 4,8 | 3,6 | 7,3 | 5,6 | 3,7 | 7,6 |
| | Mujer | 19,1 | 17,1 | 23,7 | 9,8 | 9,4 | 12,5 | 5,8 | 5,0 | 8,9 | 4,7 | 2,9 | 7,1 |
| Para Guay | Total | 15,5 | 17,8 | 21,4 | 4,8 | 5,2 | 11,8 | 2,3 | 3,4 | 4,5 | 1,4 | 5,8 | 6,4 |
| | Hom | 14,7 | 17,4 | 21,0 | 5,0 | 4,2 | 9,5 | 3,2 | 1,9 | 3,0 | 2,0 | 7,6 | 8,5 |
| | Mujer | 16,5 | 18,2 | 21,8 | 4,7 | 6,5 | 14,3 | 1,1 | 5,1 | 6,2 | 0,0 | 3,4 | 3,9 |
| Uruguay | Total | 24,4 | 26,3 | 37,9 | 8,2 | 10,5 | 16,4 | 4,3 | 7,1 | 12,1 | 3,5 | 5,3 | 9,6 |
| | Hom | 22,2 | 21,8 | 32,0 | 6,0 | 7,5 | 12,7 | 2,5 | 4,4 | 7,8 | 3,0 | 4,4 | 7,7 |
| | Mujer | 27,5 | 32,7 | 46,1 | 11,0 | 14,3 | 20,9 | 6,4 | 10,2 | 16,8 | 4,4 | 6,7 | 12,1 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Las cifras de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires y las cifras de Paraguay corresponden a Asunción.

Los contrastes también son constatables en el terreno educativo. Así, por ejemplo, los niveles de asistencia escolar (diferenciando edades, niveles educativos y niveles de ingreso) son notoriamente contrastantes, tanto entre países como al interior de cada uno de ellos. El Cuadro N° 10 ofrece la evidencia disponible, y muestra como la educación básica está prácticamente universalizada en todos los países de la región, al tiempo que se puede constatar un aumento importante de la asistencia escolar en la enseñanza media y la presencia de agudos contrastes sociales en la asistencia en el nivel superior o universitario.

CUADRO N° 10:
ASISTENCIA ESCOLAR EN AREAS URBANAS, AMBOS SEXOS, SEGÚN
QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA Y GRUPOS DE EDAD 1990 – 2002

(en porcentajes de la población de la misma edad)

| | | 7 a 12 años | | | 13 a 19 años | | | 20 a 24 años | | |
|-----------|------|-------------|----------------------|---------------------|--------------|----------------------|---------------------|--------------|----------------------|---------------------|
| PAIS | AÑO | Total | 20 % más pobre | 20 % más rico | Total | 20 % más pobre | 20 % más rico | Total | 20 % más pobre | 20 % más rico |
| Argentina | 1990 | 98,4 | 97,9 | 100,0 | 68,8 | 62,6 | 79,3 | 23,6 | 12,4 | 39,8 |
| | 2002 | 99,4 | 99,1 | 100,0 | 83,2 | 76,3 | 96,4 | 40,5 | 21,7 | 61,6 |
| Brasil | 1990 | 91,4 | 83,6 | 98,5 | 64,6 | 56,1 | 86,7 | 19,8 | 11,6 | 39,8 |
| | 2001 | 97,6 | 95,8 | 99,6 | 77,5 | 72,6 | 90,6 | 27,5 | 18,7 | 52,9 |
| Chile | 1990 | 98,8 | 97,9 | 99,4 | 78,7 | 74,6 | 89,6 | 18,7 | 8,4 | 41,7 |
| | 1998 | 99,2 | 98,6 | 99,8 | 81,5 | 75,1 | 92,2 | 30,0 | 12,9 | 62,3 |
| Paraguay | 1994 | 96,0 | 94,5 | 99,2 | 71,2 | 62,0 | 85,3 | 23,6 | 12,0 | 43,0 |
| | 2000 | 97,7 | 97,4 | 99,9 | 74,1 | 63,8 | 86,8 | 31,9 | 13,7 | 61,5 |
| Uruguay | 1990 | 99,1 | 98,9 | 100,0 | 70,6 | 60,5 | 89,4 | 26,7 | 8,6 | 54,2 |
| | 2002 | 98,2 | 98,2 | 98,8 | 76,5 | 64,2 | 94,9 | 34,8 | 12,7 | 73,0 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Entre países, merecen destaque los elevados niveles de asistencia escolar de Argentina y Chile (especialmente entre los adolescentes más pobres en la enseñanza media) junto con el importante avance de Brasil en este nivel, así como el notorio contraste entre pobres y ricos en la enseñanza superior en Uruguay (en contraste –por ejemplo- con los niveles de Argentina, menos polarizados). Asimismo, sorprenden los niveles todavía bajos (en la comparación regional) de la asistencia escolar entre los jóvenes del 20 % más rico de 20 a 24 años de Brasil, país donde los avances registrados en la última década han sido bajos.

Si miramos estos fenómenos desde otro ángulo, podremos constatar como los años de instrucción acumulados varían notoriamente en los diferentes grupos de jóvenes, en los diferentes países de la región. Las cifras del *Cuadro N° 11*, ofrecen la evidencia disponible, diferenciando zonas urbanas y rurales, y como puede apreciarse, los avances han sido más notorios a nivel urbano y en algunos países en particular (destacándose –nuevamente- el caso de Chile). En la misma línea, se destaca el escaso número de jóvenes de 15 a 24 años que cuenta con más de 13 años de educación acumulada en Brasil.

CUADRO N° 11:
AÑOS DE INSTRUCCIÓN DE LOS JOVENES DE 15 A 24 AÑOS EN
PAISES DEL MERCOSUR, POR AREA DE RESIDENCIA, 1980 – 2002

(en porcentajes, para ambos sexos)

| | | Zonas Urbanas | | | | Zonas Rurales | | | |
|-----------|------|---------------|------------|--------------|---------------|---------------|------------|--------------|---------------|
| PAIS | AÑO | 0 a 5 años | 6 a 9 años | 10 a 12 años | 13 años y más | 0 a 5 años | 6 a 9 años | 10 a 12 años | 13 años y más |
| Argentina | 1980 | 7,6 | 77,3 | * | 15,0 | ** | ** | ** | ** |
| | 1990 | 3,3 | 78,6 | * | 18,2 | ** | ** | ** | ** |
| | 1994 | 3,9 | 77,2 | * | 18,9 | ** | ** | ** | ** |
| | 1999 | 2,5 | 40,6 | 41,5 | 15,5 | ** | ** | ** | ** |
| | 2002 | 2,9 | 35,2 | 44,5 | 17,4 | ** | ** | ** | ** |
| Brasil | 1979 | 48,2 | 34,6 | 14,1 | 3,1 | 86,8 | 9,7 | 1,9 | 1,6 |
| | 1990 | 41,0 | 37,5 | 18,2 | 3,3 | 79,0 | 16,9 | 3,7 | 0,3 |
| | 1993 | 40,7 | 38,9 | 17,6 | 2,8 | 77,9 | 17,4 | 4,3 | 0,3 |
| | 1999 | 27,0 | 42,7 | 26,7 | 3,7 | 62,8 | 27,2 | 9,5 | 0,5 |
| | 2001 | 23,1 | 41,1 | 31,6 | 4,1 | 58,6 | 30,7 | 10,3 | 0,4 |
| Chile | 1990 | 5,6 | 33,1 | 45,5 | 15,8 | 16,9 | 56,5 | 22,6 | 4,1 |
| | 1994 | 4,2 | 31,2 | 46,4 | 18,2 | 14,4 | 54,8 | 26,1 | 4,7 |
| | 2000 | 2,7 | 30,1 | 51,1 | 16,2 | 8,5 | 49,9 | 37,0 | 4,6 |
| Paraguay | 1986 | 10,6 | 50,9 | 31,1 | 7,5 | ** | ** | ** | ** |
| | 1990 | 7,3 | 46,7 | 36,8 | 9,3 | ** | ** | ** | ** |
| | 1994 | 7,9 | 49,0 | 34,8 | 8,3 | ** | ** | ** | ** |
| | 1997 | 6,2 | 48,1 | 37,1 | 8,6 | 33,2 | 54,2 | 11,4 | 1,3 |
| | 2001 | 7,3 | 39,0 | 40,7 | 12,9 | 32,0 | 48,8 | 17,2 | 1,9 |
| Uruguay | 1981 | 7,4 | 55,5 | 31,8 | 5,3 | ** | ** | ** | ** |
| | 1990 | 3,7 | 52,6 | 35,4 | 8,3 | ** | ** | ** | ** |
| | 1994 | 3,5 | 51,1 | 37,6 | 7,8 | ** | ** | ** | ** |
| | 1999 | 2,8 | 48,6 | 39,4 | 9,2 | ** | ** | ** | ** |
| | 2002 | 3,3 | 47,4 | 35,5 | 13,8 | ** | ** | ** | ** |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Las cifras de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, y las que figuran en la casilla del grupo de 6 a 9 años (1980, 1990 y 1994) corresponden al grupo de 6 a 12 años (no están abiertas en los dos grupos –6 a 9 y 10 a 12- como en el caso de los otros países).

El Cuadro N° 12 ofrece más evidencia sobre el tema, desde un ángulo complementario, mostrando el promedio de años de estudio de los jóvenes (15 a 24 años) según sexo y zona de residencia. Una nota destacable –en todos los casos- es el notorio avance de las mujeres que igualaron y ya superan a los hombres en estas materias.

Sin embargo, adicionalmente, si tenemos en cuenta que –en casi todas partes- se exigen 10 a 12 años de educación acumulada para aspirar a obtener buenos empleos y para aspirar a ocupar espacios ciudadanos destacados en el mundo moderno, estas cifras muestran importantes déficits a cubrir en el futuro inmediato, si se aspira a estar en mejores condiciones para competir al respecto, especialmente en Brasil y Paraguay.

CUADRO N° 12:
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LOS JOVENES DE 15 A 24 AÑOS,
SEGÚN SEXO Y ZONA DE RESIDENCIA, EN LOS PAISES DEL MERCOSUR
(1980-2002) (en promedios)

| | | Zonas Urbanas | | | Zonas Rurales | | |
|-----------|------|---------------|---------|---------|---------------|---------|---------|
| PAIS | AÑO | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| Argentina | 1980 | 7,8 | 7,8 | 7,7 | *** | *** | *** |
| | 1990 | 9,0 | 8,9 | 9,2 | *** | *** | *** |
| | 1994 | 9,1 | 8,8 | 9,4 | *** | *** | *** |
| | 1999 | 10,1 | 9,8 | 10,5 | *** | *** | *** |
| | 2002 | 10,4 | 10,2 | 10,6 | *** | *** | *** |
| Brasil | 1979 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 4,2 | 4,4 | 4,1 |
| | 1990 | 6,6 | 6,3 | 6,8 | 3,6 | 3,3 | 4,0 |
| | 1993 | 6,5 | 6,2 | 6,8 | 3,7 | 3,4 | 4,2 |
| | 1999 | 7,5 | 7,2 | 7,9 | 4,9 | 4,4 | 5,4 |
| | 2001 | 7,9 | 7,6 | 8,2 | 5,1 | 4,7 | 5,5 |
| Chile | 1987 | 9,9 | 9,9 | 10,0 | 7,4 | 7,1 | 7,6 |
| | 1990 | 10,0 | 10,0 | 10,2 | 7,9 | 7,6 | 8,1 |
| | 1994 | 10,4 | 10,4 | 10,5 | 8,2 | 8,0 | 8,4 |
| | 2000 | 10,6 | 10,6 | 10,7 | 8,9 | 8,7 | 9,2 |
| Paraguay | 1986 | 8,7 | 9,0 | 8,5 | *** | *** | *** |
| | 1990 | 9,3 | 9,5 | 9,1 | *** | *** | *** |
| | 1994 | 9,1 | 9,1 | 9,0 | *** | *** | *** |
| | 2001 | 9,6 | 9,6 | 9,6 | 6,6 | 6,5 | 6,7 |
| Uruguay | 1981 | 8,6 | 8,4 | 8,7 | *** | *** | *** |
| | 1990 | 9,2 | 8,9 | 9,4 | *** | *** | *** |
| | 1994 | 9,2 | 8,9 | 9,5 | *** | *** | *** |
| | 1999 | 9,5 | 9,1 | 9,8 | *** | *** | *** |
| | 2002 | 9,6 | 9,2 | 10,0 | *** | *** | *** |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Las cifras de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, y las de Paraguay corresponden a Asunción.

Por último, en este telegráfico recorrido por los indicadores más relevantes, importa destacar algunos datos referidos a la situación de los adolescentes (15 a 19 años) de la región, en términos del ciclo escolar. De este modo, estamos pasando de los aspectos más cuantitativos a ciertos datos más cualitativos, al menos en términos de “rendimiento escolar”. El *Cuadro N° 13* muestra –con elocuencia- como a los problemas de cobertura se suman otros –no menos graves- de calidad de la educación.

CUADRO N° 13:
JOVENES URBANOS DE 15 A 19 AÑOS EN PAISES DEL MERCOSUR,
SEGÚN SU SITUACION A LO LARGO DEL CICLO ESCOLAR
(Cifras de 2002, en Porcentajes)

| | | Desertores Escolares | | | | | | Estudiantes y Egresados | | | | |
|-----------|-------|---------------------------------|----------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|----------------------------|-----------------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| PAIS | SEXO | No ingresarón al sistema educat | Desertores Tempranos | Desertores al fin Primer Ciclo | Desertores inicio Ciclo Secundario | Desertores al fin Ciclo Secundario | Sub Total de Desertores | Estudiantes muy Retrasados | Estudiantes poco retrasados | Estudiantes al día | Egresados del Sistema Educ | Sub Total Estudiantes y Egresados |
| Argentina | Total | 0,3 | 3,0 | 6,7 | 4,9 | 2,8 | 17,4 | 9,4 | 12,7 | 42,0 | 18,1 | 82,2 |
| | Homb | 0,4 | 4,1 | 7,9 | 4,8 | 2,4 | 19,2 | 9,9 | 14,0 | 40,0 | 16,4 | 80,3 |
| | Mujer | 0,2 | 1,9 | 5,5 | 4,9 | 3,2 | 15,5 | 9,0 | 11,4 | 44,1 | 19,7 | 84,2 |
| Brasil | Total | 1,8 | 14,8 | 3,7 | 2,0 | * | 20,5 | 23,1 | 12,1 | 29,9 | 12,5 | 77,6 |
| | Homb | 2,0 | 15,4 | 3,4 | 1,9 | * | 20,7 | 27,1 | 12,6 | 27,1 | 10,4 | 77,2 |
| | Mujer | 1,6 | 14,2 | 4,1 | 2,2 | * | 20,5 | 19,3 | 11,6 | 32,5 | 14,5 | 77,9 |
| Chile | Total | 0,2 | 3,7 | 3,3 | 2,9 | 4,1 | 14,0 | 7,0 | 13,1 | 48,9 | 16,7 | 85,7 |
| | Homb | 0,1 | 4,4 | 3,3 | 2,8 | 3,4 | 13,9 | 8,5 | 14,2 | 47,4 | 15,9 | 86,0 |
| | Mujer | 0,2 | 3,0 | 3,4 | 3,0 | 4,8 | 14,2 | 5,5 | 12,0 | 50,4 | 17,5 | 85,4 |
| Paraguay | Total | 0,4 | 5,4 | 8,4 | 8,2 | 3,3 | 25,3 | 5,9 | 5,4 | 47,1 | 15,8 | 74,2 |
| | Hom | 0,5 | 5,0 | 6,5 | 9,9 | 3,4 | 24,8 | 5,7 | 4,9 | 48,6 | 15,5 | 74,7 |
| | Mujes | 0,4 | 5,8 | 10,2 | 6,6 | 3,3 | 25,9 | 6,1 | 5,8 | 45,7 | 16,1 | 73,7 |
| Uruguay | Total | 0,2 | 2,6 | 9,7 | 13,3 | 3,9 | 29,5 | 9,9 | 11,9 | 39,0 | 9,4 | 70,2 |
| | Homb | 0,1 | 3,5 | 12,5 | 13,9 | 3,8 | 33,7 | 10,6 | 12,7 | 35,7 | 7,2 | 66,2 |
| | Mujer | 0,2 | 1,7 | 6,7 | 12,7 | 4,0 | 25,1 | 9,3 | 11,0 | 42,6 | 11,8 | 74,7 |

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Las cifras de Brasil corresponden al año 2001 y las que figuran en la columna de “desertores al comienzo del ciclo secundario”, pertenecen a todo el ciclo secundario (sin distinguir “inicio” y “fin”, como en el caso de los demás países).

Por mencionar solo algunos aspectos destacables, resulta relevante tener en cuenta que alrededor de un quinto de los adolescentes desertó del sistema educativo y otro quinto se encuentra retrasado en sus estudios, en el promedio de la región. La situación es más grave en los casos de Uruguay y Paraguay (en lo que atañe a desertores) y de Brasil y Uruguay (en términos de retraso escolar), pero es preocupante en todos los casos nacionales, sobre todo entre los varones.

Las consecuencias de este tipo de problemas son múltiples. Por un lado, los estudiantes no logran obtener los niveles educativos requeridos para competir en el mundo moderno (según ya hemos destacado) y por otro, se desperdician recursos que se podrían utilizar con mayor eficiencia. Un reciente informe de CEPAL y UNESCO señala –en este sentido- que “el aumento del presupuesto público en educación se realiza en circunstancias en que la eficiencia del gasto tiene problemas que se hacen evidentes en las altas tasas de repetición, rezago y deserción escolares. Con un 27 % de estudiantes retrasados en las escuelas en función de la edad –agrega el informe- se calcula que la región desperdicia unos 12 mil millones de dólares al año” (CEPAL-UNESCO 2004). Son cifras que –según la misma fuente- alcanzan al 0,7 % del PIB en Brasil, mientras que son menores al 0,1 % en Chile, lo cual muestra las disparidades relativas existentes en estas materias.

3 – POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD: AVANCES Y LIMITACIONES

En este marco, las políticas públicas de juventud han recorrido un largo trecho procurando ganar espacios en la agenda pública en los diferentes países del MERCOSUR, sin que hasta el momento se hayan logrado avances significativos. La historia no es muy larga, pues la construcción de instituciones gubernamentales específicamente centradas en el tema, se enlaza con la reconstrucción democrática (en los últimos veinte años) luego de prolongados períodos de dictadura, pero lo cierto es que –a pesar de los muchos esfuerzos desplegados- el tema sigue siendo marginal en casi todos los casos.

En Argentina, a partir de 1983 se comenzaron a dar algunos pasos tendientes a conformar una instancia específica de juventud en el gobierno democrático recientemente instalado, trabajando en la conformación de un Comité Nacional Preparatorio de la Celebración del Año Internacional de la Juventud (1985) desplegándose una amplia gama de consultas e iniciativas en estos dominios. En 1987, se crea la Subsecretaría Nacional de la Juventud, y a partir de entonces, el gobierno cuenta con una instancia especializada, que ha cambiado en varias oportunidades su formato y –sobre todo- su adscripción institucional, ubicándose actualmente (como Dirección Nacional de Juventud) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (más detalles en www.juventud.gov.ar/menu.htm).

La DINAJU, según los propios documentos oficiales, tiene como objetivo general, “diseñar, coordinar y ejecutar políticas sociales destinadas a jóvenes en situación de vulnerabilidad social, comprendidos en la franja etaria que va desde los 15 a los 29 años de edad, en los distintos sectores del país, con el fin de mejorar su calidad de vida y facilitar la satisfacción de sus necesidades básicas y el ejercicio pleno de sus derechos políticos y sociales (Ministerio de Desarrollo Social, 2004).

La *Memoria de Actividades* correspondientes a 2003, destaca los siguientes logros:

- “Se fortalecieron los organismos provinciales de juventud, a través de la promoción del desarrollo de las mismas y la implementación de proyectos comunitarios, sociales, productivos y de capacitación”.
- “Se incrementó la participación efectiva de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en el proceso de diseño, formulación y ejecución de las políticas públicas de juventud, impulsando especialmente el trabajo en red con organizaciones no gubernamentales de juventud”.
- “Se incentivaron mecanismos de articulación con el fin de desarrollar acciones conjuntamente con áreas de gobierno e instituciones públicas y privadas, para la promoción de actividades en torno al desarrollo social juvenil, en la generación de espacios de participación cultural, acciones solidarias con jóvenes de sectores en situación de exclusión, campañas de prevención de la salud, encuentros deportivos y de recreación”.
- “Se trabajó en pos de la ampliación de la cobertura y la excelencia en las prestaciones relacionadas con la educación no formal brindadas en el marco de las políticas sociales orientadas a los/las jóvenes. Asimismo, se impulsó su sustentabilidad y efectividad, priorizándolas como fundamentales dentro de las políticas públicas del sector”.
- “Se hizo incapié en el afianzamiento de relaciones con organismos de juventud de los países del Mercosur e Iberoamérica, fortaleciendo un espacio común de iniciativas, programas y actividades, delineándose una agenda de trabajo conjunta”.
- “A través del Programa de Adolescencia e Integración Social del Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, se otorgaron becas de \$ 70 a 395 jóvenes”.
- “A través del Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo se otorgó una prestación mensual de \$ 150 a 2.059 jóvenes de entre 16 y 29 años, que se desempeñan en 147 proyectos de tipo productivo o comunitario”.
- “Se realizaron más de 70 capacitaciones en todo el país”.
- “A partir del Concurso de Jóvenes por el Desarrollo se recibieron 1.423 proyectos productivos, pertenecientes a los 16 municipios en los que se realizó la convocatoria”.
- “Con el fin de mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación de los proyectos, y consecuentemente con la estructuración interna del Ministerio, se han dividido los equipos de evaluación según 7 territorios”.
- “La ejecución de los mismos ha permitido beneficiar a 2.886 jóvenes.
- “Se han otorgado \$ 416.079 en subsidios a proyectos productivos y comunitarios”.

Por su parte, en Brasil, también existen importantes antecedentes en el dominio de las políticas públicas de juventud (sobre todo a nivel estadual y municipal) pero el nuevo gobierno federal, encabezado por el Presidente Luis Ignacio Lula da Silva, ha dado pasos importantes –por primera vez– para la constitución de una institucionalidad específica en estas materias (hasta ahora inexistente).

Por un lado, se creó el *Grupo de Trabajo Interministerial sobre Políticas de Juventud*, compuesto por la Secretaría General y la Casa Civil de la Presidencia de la República, doce Ministerios (Cultura; Defensa; Desarrollo Agrario; Educación; Desarrollo Social y Combate al Hambre; Deportes; Hacienda; Justicia, Medio Ambiente; Planificación, Presupuesto y Gestión; Salud; Turismo; y Trabajo y Empleo), tres Secretarías Especiales (Derechos Humanos, Promoción de la Igualdad Racial y Políticas para las Mujeres) y el Gabinete de Seguridad Nacional.

La Secretaría Ejecutiva del Grupo está a cargo de la Secretaría General, la Casa Civil y la Asesoría de la Presidencia de la República, conjuntamente con el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, y el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA). El Grupo viene trabajando intensamente en tres esferas complementarias: la elaboración de un Diagnóstico sobre la Situación de los Jóvenes, una Evaluación de las Políticas Públicas de Juventud existentes, y la elaboración de una Propuesta de Plan Nacional de Juventud, a ser aplicado en los próximos años.

Por otro lado, la denominada *Comisión Especial Destinada a Acompañar y Estudiar Propuestas de Políticas Públicas de Juventud* de la Cámara de Diputados, presidida por el Diputado Reginaldo López (PT – MG), creada incluso antes que el Grupo de Trabajo Interministerial, ha venido realizando una importante labor relacionada con estos temas, en varios planos simultáneamente.

Por un lado, ha venido desplegando una amplia gama de audiencias públicas, en el seno del propio Congreso, escuchando los puntos de vista, los reclamos y las propuestas de un amplio y variado conjunto de grupos, organizaciones e instituciones relacionados directa e indirectamente con la dinámica de las políticas públicas de juventud. Por otro, ha estado participando en una amplia gama de consultas con los actores locales en muy diversos puntos del territorio nacional, ha organizado durante 2003 la Semana Nacional de la Juventud, y ha promovido durante este año la realización de una Asamblea Nacional de Juventud, presidida de Asambleas Estaduales y Municipales.

Entre las recomendaciones que se han ido consensuando en el seno de la Comisión, incluidas en el *Relatorio 2003*, se propone “la creación de un Consejo Nacional de la Juventud y de un Instituto Brasileño de la Juventud”, con el cometido de aprobar un Estatuto de la Juventud y un Plan Nacional de la Juventud, que permitan implementar acciones más integradas, a los efectos de lograr más y mejores impactos en términos de mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes y en el fomento de su participación activa en el desarrollo nacional.

Por otra parte, importa incorporar el aporte que viene desplegando el Instituto Ciudadanía, ONG fundada por el actual Presidente de la República, y que se ha dedicado desde su creación a la generación de propuestas de políticas públicas, que han tenido (y seguramente tendrán) mucha influencia en la toma de decisiones en el plano gubernamental.

En este marco, se destaca el “Proyecto Juventude” (2003-2004), que de acuerdo a los textos de presentación de la iniciativa, “pretende contribuir para que los propios actores juveniles tengan peso decisivo en todas las movilizaciones a ser articuladas en el ámbito de la sociedad civil y en la elaboración de las políticas públicas que contemplen temas como: trabajo y renta, educación, salud, cultura, deportes, sexualidad, derechos, participación, seguridad y demás exigencias de una vida digna” (Instituto Ciudadanía, 2003).

Complementando el trabajo de la Comisión Especial sobre Políticas Públicas de Juventud de la Cámara de Diputados y del Grupo de Trabajo Interministerial, el trabajo del Instituto Ciudadanía ha logrado incorporar dinámicamente la labor de destacados académicos y especialistas en políticas públicas de juventud (nacionales e internacionales) y al mismo tiempo está sistematizando con rigurosidad un conjunto de hallazgos que serán de utilidad en el proceso de toma de decisiones en estas materias. Entre los principales resultados concretos del trabajo desplegado hasta el momento, se destacan la Encuesta de Juventud y el Documento de Conclusiones del Proyecto (Instituto Ciudadanía, 2004) en el que se formula un conjunto articulado y sistemático de propuestas para el Gobierno Federal.

En la misma línea, la Oficina de la UNESCO en Brasil, en base a un amplio y riguroso conjunto de estudios sobre juventud, ha formulado –también para el Gobierno Federal- un conjunto de recomendaciones para la implementación de políticas públicas de juventud, incluyendo una propuesta de diseño institucional (UNESCO, 2004) lo cual constituye otro insumo de gran valor para el gobierno, que en estos momentos está estudiando el formato institucional que finalmente se pondrá en práctica, a los efectos de articular y potenciar los programas y proyectos relacionados con la juventud, a todos los niveles.

En el caso de Chile, el Instituto Nacional de la Juventud fue creado en 1990, en el comienzo mismo del gobierno democrático que se instaló ese año, luego de una larga etapa dictatorial. El INJ o INJUV (según las épocas) adscrito al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) fue creado –desde un comienzo- como un ente asesor del Poder Ejecutivo, con funciones de diseño, articulación y evaluación de políticas públicas de juventud, descartando entre sus roles específicos, el de ejecución directa de planes, programas y proyectos generales y particulares.

Durante el primer gobierno democrático (1990-1994) se puso en práctica el *Programa de Oportunidades para los Jóvenes*, sustentado en la articulación de las respuestas específicas de los diferentes ministerios y organismos públicos, pero dicha experiencia fue dejada de lado, manteniéndose la sectorialidad en las respuestas programáticas. Durante el segundo gobierno (1995-2001) se intentó centrar las acciones en un modelo de ejecución descentralizada, creándose Oficinas Municipales de Juventud en todo el país, dependientes del INJ, pero importantes problemas administrativos en el manejo de recursos, sepultaron dicho intento, volviéndose durante la misma gestión gubernamental, al enfoque articulador.

Al comienzo de la actual gestión de gobierno, encabezada por el Presidente Ricargo Lagos, se intentó un nuevo giro, esta vez, procurando estar más cerca de los jóvenes (con la colaboración de un Director con mayores capacidades comunicacionales) pero la experiencia tampoco fue exitosa, y se volvió –nuevamente- al enfoque articulador, que este año, ha tenido su máxima expresión en la aprobación de *Plan de Acción en Juventud*, por parte del *Comité Intergubernamental en Juventud*, sustentado en la suscripción de un amplio y sistemático conjunto de “compromisos” institucionales, por parte de sus miembros, en términos de respuestas concretas a los diversos problemas identificados en el dominio de la juventud (INJUV 2004).

El Plan de Acción está estructurado en cinco grandes áreas de acción: ciudadanía juvenil y generación de redes, oferta cultural y recreativa, autocuidado en salud, emprendimiento laboral juvenil, y acceso a nuevas tecnologías. Sus principales prioridades son las siguientes:

- Creación de Consejos Regionales y Provinciales de Juventud (como espacios para el fomento de la participación juvenil); creación del Consejo Asesor en Juventud (nombrado por el Presidente de la República); modernización del Servicio Militar Obligatorio; aprobación del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana (incluyendo el fomento del voluntariado juvenil); reforma del sistema electoral (pasando a un sistema de inscripción obligatoria y voto voluntario, en procura de una mayor participación electoral de los jóvenes); fomento del voluntariado juvenil y de la participación estudiantil en los Consejos Escolares; promoción de la ciudadanía juvenil en la enseñanza media y superior; formalización de organizaciones juveniles (500 durante 2004) y capacitación de sus dirigentes (de 1.500 organizaciones en 2004); y promoción de los derechos de la juventud en el marco de la Reforma Procesal Penal.
- Ampliación de los apoyos a grupos juveniles culturales; instalación de 120 Infocentros (con equipo de amplificación y apoyo) para promover el acceso de los jóvenes a espacios de expresión artística y cultural; creación de 1.000 Clubes Deportivos Escolares (entre 2004 y 2006); desarrollo de 200 “Escuelas Abiertas” (entre 2004 y 2006); organización de los Juegos Nacionales del Bi-centenario; aumento de la cobertura de las “escuelas deportivas”; instalación de 200 “liceos abiertos a la comunidad” (entre 2004 y 2006); atención de 3.700 jóvenes a través de Campamentos Juveniles; organización de Olimpíadas de Física, Química y Matemáticas y del Concurso Nacional de Ortografía (para 3.000 estudiantes en cada caso); e implementación del Programa de Turismo Juvenil, orientado a crear una red de empresarios especializados en turismo juvenil.
- Implementación de Servicios Especializados en Salud Adolescente en el 50 % de los establecimientos del Ministerio de Salud (entre 2004 y 2006); atención del 100 % (a finales de 2005) de toda la demanda existente en materia de salud sexual y reproductiva (incluyendo autocuidado en ETS/VIH-SIDA); realización de 26 Talleres para jóvenes sobre prevención de la violencia intrafamiliar, de 92 Talleres para 2.300 mujeres jóvenes víctimas de violencia intrafamiliar, y de otros 16 Talleres de sensibilización y promoción de los derechos en sexualidad y responsabilidad familiar con enfoque de

género; y fortalecimiento del Plan Piloto de Sexualidad Responsable (que funciona en 8 Comunas) coordinando las acciones de diferentes instituciones públicas.

- Atención a 1.000 jóvenes participantes de los Programas Chile Solidario y Pro-Empleo, para mejorar su capacitación; otorgamiento de 9.000 becas del Programa Nacional de Becas y del Programa de Formación en Oficios para Jóvenes; atención de 10.000 conscriptos en capacitación ocupacional y alfabetización digital; implementación del Concurso Desafío-CEBRAE para promover iniciativas de emprendimiento dirigido a estudiantes universitarios; apoyo en intermediación laboral para jóvenes con discapacidad mayores de 18 años; y apoyo particular a jóvenes rurales, desde servicios de asesoría técnica y programas de desarrollo de inversiones.
- Atención de 500.000 jóvenes (durante 2004) en materia de alfabetización digital y derechos juveniles (desde las Direcciones Regionales del INJUV); capacitación de 30.000 jóvenes en alfabetización digital personalizada (a través de cursos de 18 a 30 horas con certificación de competencias); e implantación de medios electrónicos en todos los establecimientos educativos, destinados a información laboral y académica.

A través de estas medidas concretas y específicas, “el Comité ha buscado establecer un conjunto de compromisos del Estado tendientes a llenar ciertos vacíos que hoy presenta la oferta pública. Desde esta perspectiva, las medidas propuestas constituyen un complemento necesario a una inversión ya significativa implementada por el sector público; inversión que, sin embargo, requiere reorientaciones en los ámbitos de la calidad de los servicios prestados a los jóvenes y en las condiciones de acceso a dichos servicios” (INJUV 2004).

En Paraguay, por su parte, los primeros antecedentes en términos de institucionalidad pública de juventud, también se remontan a comienzos de los años noventa, en el marco de primer gobierno democrático (instalado en 1989). Así, en 1994 se crea (luego de un proceso de consultas y movilizaciones juveniles) el Vice Ministerio de la Juventud, adscrito al Ministerio de Educación. Las sucesivas administraciones (tres desde su creación a la fecha, con siete Vice Ministros) han tratado de crear las mejores condiciones para el desarrollo de las políticas de juventud en el país, pero sucesivos problemas y limitaciones (administrativos y políticos) han impedido la consolidación necesaria en estas materias.

En términos de “proceso”, podría decirse que el denominado “marzo paraguayo” (1999) evidenció una nueva y renovada irrupción pública de la juventud en la escena política y social a nivel nacional (en defensa de las instituciones democráticas) y sobre esa base, se intentó construir el modelo de políticas de juventud, nombrando como Vice Ministro a uno de los principales protagonistas de la resistencia juvenil al intento de Golpe de Estado finalmente abortado. Esto significó –en palabras de los protagonistas de estos procesos- el reconocimiento por parte del gobierno del importante aporte que los jóvenes habían realizado en defensa de la democracia. El modelo que se estructuró entonces, estuvo muy marcado por el objetivo de “pagar la deuda” que la sociedad tenía con sus jóvenes, abriendo nuevos y más efectivos espacios para la participación juvenil.

Así, se intentó fortalecer las redes de movimientos juveniles y de organizaciones no gubernamentales especializadas en estos temas, existentes en aquel entonces, y crear al

mismo tiempo otras redes interinstitucionales, especialmente entre Oficinas Locales de Juventud y entre los principales ministerios y agencias operadoras del Poder Ejecutivo Nacional (la Red Interministerial de Juventud), pero los éxitos han sido marginales.

El enfoque con el que se fundamentó toda esta lógica, estaba centralmente apoyado en la *Convención Internacional de los Derechos del Niño*, que establecía que niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho, adjudicándoles esta condición a los jóvenes casi automáticamente, procurando su *empoderamiento*. De este modo, se pretendía superar la visión de los jóvenes como simples destinatarios pasivos de servicios públicos brindados generosamente por el Estado, entonces (y todavía en buena medida) vigente. Fue, por cierto, un enfoque construido colectivamente, con la participación de muchos jóvenes organizados en diversos foros y talleres convocados a estos efectos.

A esta altura, se impone un balance del camino recorrido, y todo parece indicar que aunque este enfoque contribuyó a concretar algunos avances efectivos en diversas esferas de la promoción juvenil, no logró romper el círculo íntimo del trabajo exclusivamente centrado en jóvenes, sin involucrar en ningún momento a los muchos adultos (padres, docentes, policías, dirigentes comunitarios, etc.) que tienen un contacto cotidiano con los jóvenes a diferentes niveles. En el fondo, seguramente sin proponérselo, este enfoque contribuyó a reforzar el *aislamiento social* de los jóvenes, y mostró serias limitaciones al momento de capitalizar aquella efervescencia juvenil de 1999. Hoy por hoy, aquella efervescencia juvenil ha desaparecido, y se impone pensar los enfoques estratégicos a desplegar en el futuro inmediato sobre otras bases (Rodríguez 2003).

En la actualidad, el Vice Ministerio de la Juventud se encuentra –nuevamente- enfrentado a una importante inoperancia (política e institucional) que debiera romperse resueltamente, si lo que se pretende es potenciar significativamente las políticas públicas de juventud. Para ello, una de las claves podría ser el desarrollo de una efectiva concertación política e institucional, que permita articular y potenciar los diversos esfuerzos que se vienen desplegando en estos dominios, y en dicho marco, puede resultar sumamente oportuna la reubicación institucional del Vice Ministerio, llevándolo a la órbita –por ejemplo- de la Secretaría de Acción Social (eventual futuro Ministerio de Desarrollo Social).

En este sentido, los jóvenes podrían transformarse en actores centrales (como voluntarios) de la implementación de la *estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad* (de la que también podrían recibir respaldos en su calidad de beneficiarios) y de iniciativas actualmente en fase de diseño y de asignación de recursos, como la construcción de viviendas populares, para cuya implementación se podría estructurar un *Programa de Empleos Temporales* (seis meses a un año) para Jóvenes (quienes podrían asegurar más y mejor disposición a participar que los adultos). De este modo, además, el Vice Ministerio de la Juventud podría formar parte de un “continente” institucional sumamente apropiado para desplegar los esfuerzos articuladores propuestos entre todas aquellas instituciones públicas involucradas en el terreno de las políticas públicas de juventud (Gabinete Social), y podría mantener una relación más fluida con los organismos de la cooperación internacional (al menos, en comparación con el vínculo que ha mantenido hasta ahora).

Finalmente, en Uruguay, el Instituto Nacional de la Juventud (dependiente del Ministerio de Educación en sus comienzos y ahora en la órbita del nuevo Ministerio de Deporte y Juventud) fue creado en 1990, luego de un intenso proceso de consultas y movilizaciones juveniles, primero en el contexto de las luchas antidictatoriales y luego en procura de la instalación de una institucionalidad específica en el dominio de la juventud, finalmente concretada, en la aprobación de un artículo en la Ley de Presupuesto en la fecha indicada.

El INJU tratará –desde un comienzo– de darle *visibilidad* al tema juvenil, y al mismo tiempo procurará 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.

A la luz de algunos 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.

En paralelo, en los últimos años se fueron consolidando algunos programas de juventud en algunas 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 (OMJs) 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.

En la actualidad, en un contexto sumamente influenciado por los permanentes cambios en la Dirección del INJU (siete Directores en 15 años), la institución atraviesa una importante crisis, lo cual redundo en una importante “irrelevancia” de las políticas públicas de juventud en su conjunto, en el marco de una nueva campaña electoral, en la que estos temas no están presentes en el discurso de ninguno de los principales candidatos presidenciales.

4 – EXPERIENCIAS DESTACADAS EN ALGUNAS MERCOCIUDADES

Finalmente, a los efectos de completar la caracterización del contexto en el que se ubican las dinámicas de los movimientos juveniles en el MERCOSUR, importa reseñar algunas experiencias promocionales centradas en jóvenes, desplegadas en el plano local, especialmente en ciudades medianas y grandes, agrupadas en la denominada *Red de Mercociudades*. Para concretar esta reseña, nos apoyamos en un estudio reciente (Dávila, Coord. 2003) que evaluó –precisamente- una buena parte de estas experiencias.

El Estudio –para orientar su propio desarrollo- se formuló la siguiente pregunta inicial: ¿las experiencias de participación social, impulsadas por los gobiernos municipales de la Red Mercociudades (solos o asociados con otras instituciones) promueven o no la integración de jóvenes de estratos sociales bajos, en las comunidades urbanas?; ¿cuáles son los factores determinantes de su éxito o los factores que dificultan su desarrollo?. En este sentido, el objetivo general de la evaluación fue formulado de la siguiente manera: “aportar información y conocimiento documentado sobre las mejores prácticas que persiguen la inclusión social de las y los jóvenes carenciados en las mercociudades, en el contexto del actual proceso de desarrollo urbano desigual y excluyente de la región” (idem)

Para cumplir con dicho objetivo, el estudio relevó información básica sobre 182 experiencias promocionales, correspondientes a 35 mercociudades (8 en Argentina, 14 en Brasil, 2 en Bolivia, 6 en Chile, 2 en Paraguay y 3 en Uruguay). Del total de experiencias relevadas, 77 eran ejecutadas por organismos no gubernamentales, 71 estaban siendo implementadas por gobiernos municipales, 21 eran promovidas por asociaciones juveniles, y el resto estaban a cargo de otras instituciones (organizaciones de voluntarios, organizaciones comunitarias, etc.). Poco más de un tercio del total (37 %) tenían menos de dos años de existencia al momento del relevamiento (mediados de 2003), mientras que otro tanto (casi 35 %) tenían cinco y más años de existencia (poco más del 28 % se ubicaban en una situación intermedia, es decir, con entre dos y cuatro años de existencia).

En términos más “sustantivos”, del total de experiencias relevadas, un 36 % se concentraban en la categoría de “ciudadanía y participación social”, mientras que otro 15 % lo hacía en la categoría “educación”, y otro 12 % lo hacía en “desarrollo social local y comunitario”, repartiéndose las demás en otras categorías (salud, medio ambiente, tiempo libre y recreación, género, empleo y capacitación laboral, etc.). Las tres cuartas partes de las mismas estaban dirigidas a “jóvenes en situación de pobreza”, mientras que otro 20 % estaban centradas en “jóvenes en situación de extrema pobreza” (el resto trabajaba con jóvenes no pobres).

Casi el 60 % de los jóvenes beneficiarios de estas experiencias eran “estudiantes”, mientras que otro 21 % estudiaban y trabajaban a la vez, y poco más del 17 % eran desempleados. En el 70 % de los casos, los jóvenes son “los beneficiarios directos de la experiencia”, mientras que en un 18 % “dirigen y toman todas las decisiones”, y en un 12 % “colaboran en todas las etapas de la experiencia, pero no toman decisiones”. En términos de “prácticas” desplegadas efectivamente, las experiencias promueven la participación juvenil (15 %), son estratégicas (13 %), pluralistas (12 %), adecuadas al contexto social actual (10 %), innovadoras (10 %), integrales (8 %), sustentables (7 %) y efectivas (casi otro 7 %).

En una segunda fase del estudio, del total de experiencias relevadas se seleccionaron 26 (8 en Argentina, 8 en Brasil, 3 en Bolivia, 2 en Chile, 3 en Paraguay y 2 en Uruguay) con el fin de hacer un estudio más sistemático de sus potencialidades y limitaciones. En este caso, la muestra quedó constituida con doce experiencias que tenían más de cinco años de existencia, otras ocho que tenían entre dos y cuatro años de existencia, y otras seis con menos de dos años de existencia. La gran mayoría (18 en 26) trabajaban con más de 200 participantes, mientras que las otras lo hacían con cantidades inferiores a dicha cifra. En términos territoriales, diecisiete de las experiencias se desarrollaban en el conjunto de la ciudad, mientras que otras siete lo hacían en el barrio o comunidad (las otras dos tenían alcance provincial o nacional).

La mitad de estas 26 experiencias seleccionadas, operaban en el rubro “ciudadanía y participación social”, mientras que la otra mitad se repartía en grupos similares en los rubros “empleabilidad, capacitación laboral y microemprendimiento” (4), “desarrollo local y comunitario” (3), “salud” (3) y “educación” (3). En términos del tipo de problemas que abordan, nueve de estas experiencias operaban contra la “exclusión económica”, mientras que otras seis lo hacían en relación a la “falta de espacios de participación” y otras cinco lo hacían en relación a “problemas psicosociales”. Las restantes operaban en relación a “salud, derechos reproductivos, orientación sexual y ginecología” (3), “educación y abandono escolar” (2) y “acceso a la información” (1).

Del total de veintiseis experiencias analizadas en profundidad, veintiuna contestaron afirmativamente a la consulta acerca de la incorporación de la variable género, y poco menos de la mitad contestaron afirmativamente a la pregunta sobre incorporación de la variable étnica. Todas respondieron afirmativamente a la consulta sobre la replicabilidad de dicha experiencia en otros contextos y por parte de otras organizaciones. Veinticuatro de ellas contestaron que “consideran constantemente la búsqueda de nuevos recursos para mantenerse en el tiempo”, y veinticinco contestaron afirmativamente que la experiencia “tiene un diseño que permite la incorporación de nuevos problemas o necesidades emergentes de sus jóvenes participantes”. En la misma línea, veinte sostuvieron que “en su diseño, la experiencia considera la formación de monitores que puedan replicarla”.

En términos de alianzas estratégicas, se verificó un elevado porcentaje de tareas en común en casi todas las experiencias analizadas, con muy diversos actores institucionales: 25 experiencias trabajan con organizaciones sociales y comunitarias, 25 lo hacen también con gobiernos municipales o locales, mientras que 21 lo hacen con organizaciones o asociaciones de jóvenes y 15 trabajan con organizaciones de voluntarios. Del mismo total (26 experiencias) 24 se vinculan con otros actores (adultos, niños, mujeres), y 23 abordan dos o más ámbitos temáticos o situaciones de exclusión, lo cual muestra el carácter integral de estas experiencias. Todas promueven y/o legitiman la diversidad de opiniones, 25 de ellas consideran las distintas necesidades e intereses de los participantes, y 23 se relacionan con otras iniciativas juveniles de distinto contenido y orientación. En todos los casos, “los jóvenes participan de la ejecución de la experiencia”, mientras que solo en 11 de ellas, “participan de la gestión de los recursos”. En términos intermedios, en 21 de las experiencias los jóvenes participan en el diagnóstico previo, en el diseño y en la evaluación de la experiencia. En 20 de las 26 experiencias, los jóvenes “toman las decisiones”.

¿Cuáles son los principales resultados obtenidos? De acuerdo a las conclusiones del estudio que estamos comentando, en quince de las experiencias se destacó como principal resultado “la integración de los jóvenes como colectivo y el interés por participar de la experiencia y en otros espacios”, mientras que en otras seis experiencias, se destacó la “reinserción a sistemas educativos e inserción en el mercado laboral” como principal resultado. Por su parte, otras tres experiencias destacaron “el acceso de los jóvenes y mujeres a los servicios de salud”, y las dos restantes destacaron “el trabajo transversal con diversas secretarías de gobierno, organismos no gubernamentales y organizaciones sociales”.

¿Cuáles son los impactos más relevantes de estas experiencias promocionales?. De acuerdo al estudio que estamos comentando, en las 26 experiencias “los jóvenes tienen nuevas y/o mejores habilidades sociales de participación”, “la experiencia logra los objetivos planteados originalmente” y “posibilita la apertura de espacios de inclusión y participación para los jóvenes en la institucionalidad pública local”. Por su parte, en 24 de ellas, “la experiencia incrementa la capacidad de los jóvenes participantes de interlocutar e influir en las instituciones públicas y comunitarias” y “logra mejorar las condiciones y calidad de vida de los jóvenes”. Como puede apreciarse, se trata de impactos relevantes en la mayor parte de los casos, lo que muestra la pertinencia de las experiencias evaluadas.

En términos de principales impactos de la experiencia desde el punto de vista de la superación de la exclusión juvenil, el estudio comenta que en seis de las experiencias se destacó “la creación de espacios permanentes de participación juvenil”, y otras seis destacaron el hecho de “incidir y participar en la definición de políticas sociales de niños y jóvenes”, lo que muestra importantes impactos en términos de integración “simbólica”. Por su parte, otras cuatro destacaron “las posibilidades de inserción laboral” (lo que refleja escasa incidencia en la integración “estructural”), en tanto que otras cuatro destacaron “el interés de otros municipios para replicar la experiencia”, otras tres destacaron el “reconocimiento público de la calidad de la experiencia” y otras dos destacaron “el trabajo conjunto con diversos organismos públicos y privados”, lo que muestra impactos en la generación de condiciones para la superación de la exclusión juvenil. Finalmente, una de las experiencias destacó los impactos en “la disminución de índices de maltrato infantil”, lo cual muestra impactos más “duros”, pero también más “localizados”.

¿Cuáles son los principales obstáculos enfrentados en el desarrollo de estas experiencias? De acuerdo a la evaluación realizada, seis experiencias priorizaron en sus respuestas la “falta de recursos humanos, infraestructura y económicos”, mientras que otras tres destacaron “la estigmatización de los jóvenes”, y otras tres destacaron “la ausencia de políticas públicas o la falta de articulación de ellas”. Por su parte, otras dos destacaron “la falta de conciencia en niños y adolescentes acerca de sus derechos y oportunidades”, otras dos destacaron las limitaciones en la “localización y selección de la población objetivo del programa o proyecto”, y otras dos destacaron la precaria “inserción laboral de los jóvenes”. Una de las experiencias evaluadas destacó la “falta de fortalecimiento de la organización juvenil”, en tanto que las otras cinco restantes no respondieron esta interrogante. Las respuestas reseñadas, muestran –en su gran mayoría– una escasa capacidad de identificación de dificultades propias, pues en su gran mayoría, son dificultades del “entorno”.

En una tercera etapa del estudio, se seleccionaron las diez mejores experiencias, a los efectos de proceder a una “documentación” más exhaustiva de las mismas, pensando en su eventual replicación en otros contextos (similares o diferentes). La selección recayó en las siguientes experiencias:

- *Prevención de las Enfermedades de Transmisión Sexual y Planificación Familiar*, en desarrollo en la Ciudad de Pergamino, en Argentina.
- *Programa Trabajo Barrial y Fortalecimiento de Grupos y Organizaciones Juveniles*, en desarrollo en la Ciudad de Rosario, también en Argentina.
- *Pequeños Emprendimientos Económicos para el Mejoramiento de Capacidades Técnico Laborales de Jóvenes*, en desarrollo en la Ciudad de La Paz, en Bolivia.
- *Programa “Resgatando Espaços”*, en desarrollo en la Ciudad de Salvador, en Brasil.
- *Programa Municipal de Atención Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua*, en desarrollo en la Ciudad de Porto Alegre, en Brasil.
- *Centro de Referencia da Juventude*, en desarrollo en Santo André, en Brasil.
- *Co-Construcción del Plan de Desarrollo Juvenil (PLADEJU)*, en desarrollo en la Ciudad de Concepción, en Chile.
- *Fomento a la Creación de la Microempresa (FOCREA)*, en desarrollo en la localidad de Villeta, en Paraguay.
- *Capacitación a Jóvenes en cuanto a Drogadicción, Alcoholismo, Sexualidad, Liderazgo y Otros Temas*, en desarrollo en Fernando de la Mora, en Paraguay.
- *Capacitación en el Area de Informática a Localidades Rurales*, en desarrollo en el Departamento de Tacuarembó, en Uruguay.

En términos de “resultados concretos” del estudio, importa destacar que se dispone de un *Banco de Experiencias de Promoción Juvenil en las Mercociudades*, con fichas de todas las experiencias identificadas, así como con una caracterización sistemática (documentada) de las diez experiencias seleccionadas finalmente a tales efectos (concretadas a partir de visitas en el terreno y el desarrollo de “diálogos” con sus principales protagonistas, por parte de los consultores responsables de la investigación).

Del mismo modo, se dispone de un análisis comparado de dichas experiencias, que permite caracterizarlas genéricamente y extraer de las mismas las “lecciones” correspondientes, a los efectos de potenciar este tipo de esfuerzos en adelante.

En tal sentido, entre los principales *hallazgos* del estudio, pueden destacarse los siguientes:

- “Aquellas experiencias que se orientan a atender carencias de materialidades relevantes de los sujetos de necesidad de integración funcional como educación, trabajo y salud, tienen un correlato y conexión con orientaciones programáticas con la política nacional de juventud. Sin embargo, aquellas experiencias que se orientan hacia la participación social de los jóvenes, no se correlacionan con definiciones de la política nacional en juventud”.
- “Se constata que en los seis países en estudio, la institucionalidad nacional de juventud se encuentra en una situación que va de la inexistencia y precariedad hasta un desarrollo insuficiente. En países donde es altamente precaria la institucionalidad de juventud en lo nacional, es muy potente el desarrollo de la misma a nivel local, en los gobiernos municipales”.

Por su parte, en términos de *problematización* de los principales aspectos sustantivos evaluados en el marco del estudio, pueden destacarse cuatro ejes relevantes:

- *Empleabilidad*: “Calificación de baja calidad; las ofertas de capacitación laboral no se construyen a partir de un diagnóstico que exprese cuáles son las expectativas de los sujetos; las capacitaciones de empleabilidad se han ceñido en estricto rigor a la lógica de la política social que ubica el foco en el sujeto y no se acompaña de modificaciones o cambios en aspectos estructurales, para que alcancen la connotación de políticas de empleabilidad”.
- *Voluntariado*: “Contiene una gran potencia en la perspectiva de adquisición de capitales sociales y culturales de los sujetos juveniles que se involucran en ella. Sus niveles de relacionamiento, el desarrollo de una ética de solidaridad y desprendimiento, su capacidad de gestionar y movilizar diversos recursos sociales comunitarios e institucionales, dan cuenta de este proceso formativo, de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, presenta límites en cuanto a construcción de ciudadanía, que también es necesario de aquilatar y evaluar y buscar formas de superarlo”.
- *Perspectiva de género*: “Su abordaje se entiende como una activa participación de mujeres. Aquí se requiere propiciar mayores procesos de reflexión y generación de insumos conceptuales, que permitan correr el velo sobre el tema. La trascendencia mayor tiene que ver por un lado, porque permitiría transparencia en relación a constatar intereses y expectativas de los actores juveniles, y por otro, permitiría propiciar prácticas sociales que permitan problematizar construcciones culturales muy arraigadas y por tanto que se reproducen en las generaciones jóvenes, sobre el tema del poder, la discriminación y la convivencia”.
- *Etnia*: “Su abordaje tiene un sentido más bien instrumental, donde parece que se usan los códigos culturales, para hacer más efectiva la entrada o asimilación de la propuesta. Lo significativo del tema, sobre todo en contextos de modernización en que la globalización es el centro gravitante, es que los elementos que se presentan como facilitadores del desarrollo, generen procesos de enculturación, y terminen por tanto no superando la situación de exclusión, generando un nuevo tipo de exclusión social”.

Finalmente, se seleccionaron las cuatro mejores experiencias, a los efectos de apoyar su desarrollo y consolidación. Dichas experiencias fueron las siguientes:

- *Programa Municipal de Atención Integral a Niños y Adolescentes en Situación de Calle (Porto Alegre, Brasil)*. “Su mérito principal es la significativa movilización de recursos y soportes que hace desde la institucionalidad pública y privada; el adecuado enfoque de asumir que el tema de niños de la calle, es un tema de responsabilidad social, congruente con la estrategia y su enfoque promocional. Es responsabilidad de la política social, garantizar la construcción de un piso mínimo, aún más para aquellos jóvenes que se encuentran en riesgo vital, sentido que devela claramente esta experiencia. Su déficit principal tiene que ver con la poca e inexistente conexión con la unidad de juventud del municipio, que no permite enriquecer propuestas de juventud más amplias”.
- *Pequeños Emprendimientos Económicos, para el Mejoramiento de las Capacidades Técnico-Laborales Juveniles (La Paz, Bolivia)*. “Su característica principal se relaciona con el adecuado enfoque de asumir el tema de la capacitación laboral en su relación con el contexto sociocultural de su población joven, mayoritariamente indígena; de explorar estrategias de alianzas, no sólo para responder a las necesidades técnicas de implementación de un proceso formativo, sino además de construir vínculos con experiencias de la sociedad civil que le permitan mayor empatía y cercanía con las comunidades con quienes se vincula la experiencia; y de ser parte de una estrategia que implica la consideración de las demandas de su población, el Plan de Desarrollo de la Comuna, año 2000, ejercicio de expresión ciudadana, contexto en el que nace la experiencia”.
- *Programa Trabajo Barrial y Fortalecimiento de Grupos y Organizaciones Juveniles (Rosario, Argentina)*. “Experiencia vinculada a fomentar la participación social de los jóvenes y su capacidad de promover mejor calidad de vida en sus entornos barriales y comunitarios. La principal característica tiene que ver con la dimensión que adquiere la organización social juvenil, su trabajo asociado y su participación en el espacio comunal. La experiencia permite potenciar una gran capacidad de gestión organizativa de los jóvenes, y su reconocimiento como interlocutor legítimo en la ciudad y agente de cambios y transformaciones en sus comunidades de pertenencia”.
- *Co-Construcción del Plan de Desarrollo Juvenil (Concepción, Chile)*. “Su característica principal se relaciona con el potenciamiento de la participación de los jóvenes, que se proyecta desde sus espacios barriales y comunitarios hasta la intervención de ellos en la configuración de política social y de desarrollo de la ciudad. Desde los jóvenes y sus expresiones colectivas diversas, se construye una plataforma social, en la figura de un Plan de Desarrollo Juvenil, que contiene sus propuestas. La experiencia logra movilizar diversas dimensiones de la política comunal y espacios sociales de la ciudad, donde las perspectivas de la acción juvenil se hacen presentes”.

Como puede apreciarse, experiencias diversas pero convergentes, que pueden ser buenas referencias al momento de diseñar programas en estos dominios a escala local en el futuro.

Por último, el estudio que estamos sintetizando, destaca seis conclusiones y cinco recomendaciones específicas. Las conclusiones son las siguientes:

1. El municipio puede ser una de las instituciones que más rápida y eficazmente puede actuar en programas de ciudadanía y participación de jóvenes.
2. Existen problemas fundamentales que ameritan ser abordados, tales como la presencia de una fuerte representación social negativa de los jóvenes carenciados de sus ciudades.
3. La problemática juvenil no constituye necesariamente una prioridad en el enfoque municipal, lo cual limita significativamente este tipo de iniciativas.
4. Existe una escasa institucionalidad centrada en este tipo de dinámicas, lo cual, también atenta contra el desarrollo de este tipo de iniciativas.
5. La generalidad de los municipios ubican el tema juvenil en sus oficinas de deportes, de educación o de cultura (otra limitación a superar en adelante).
6. Hay evidentes deficiencias en recursos humanos, tanto técnicos como profesionales, en casi todas las experiencias identificadas (otro aspecto central a encarar en el futuro).

Por su parte, las sugerencias específicas que el estudio destaca, son las siguientes:

1. Potenciar el desarrollo de investigaciones en juventud, especialmente a nivel local.
2. Crear instancias de formación para agentes sociales de juventud para los países participantes de la Red Mercociudades.
3. Potenciar la creación e implementación de una “Escuela para Agentes Municipales de Juventud y Líderes Locales de Organizaciones Sociales Juveniles”.
4. Implementar un “Observatorio de Buenas Prácticas de Participación e Inclusión Social Juvenil” en el marco de la Red Mercociudades.
5. Desarrollar un Taller Regional de Políticas Públicas en Juventud, que permita sistematizar experiencias y diseñar programas y proyectos más pertinentes.

En su conjunto, el estudio brinda rumbos claros para trabajar en el futuro inmediato, proponiendo la creación de algunos espacios de trabajo regional, junto con el diseño de algunas herramientas de gran utilidad para el trabajo promocional en estos dominios.

Sin idealizar las experiencias identificadas, se destacan sus potencialidades y se las muestra como un referente a tener en cuenta al momento de diseñar planes y programas de promoción juvenil, que jerarquicen los espacios locales y la dinámica de los municipios, un aspecto sumamente relevante para potenciar a los movimientos juveniles.

5 – JOVENES ORGANIZADOS: ¿ACTOR SOCIAL O SECTOR POBLACIONAL?

Finalmente, importa explicitar el enfoque teórico y metodológico con el que se está trabajando en este estudio, centrado en las lógicas y la dinámica de la participación juvenil. Para ello, destacamos aquí los principales puntos de vista existentes en estos dominios, y comparamos estas dinámicas particulares con las existentes en otras esferas afines (especialmente en los movimientos de mujeres).

Para comenzar, conviene recordar que la inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos y caribeños se encuentra totalmente al margen de las organizaciones y movimientos juveniles existentes. Apenas entre un 5 y un 20 por ciento –según los países y los momentos en que se han realizado estudios y registros en estas materias- declaran participar de alguna en especial. La abrumadora mayoría de los que lo hacen, además, se concentran en organizaciones deportivas y religiosas. Si bien muchos asisten a conciertos de rock u otros eventos musicales similares, las principales actividades que realizan en su tiempo libre tienen que ver con “pasarla con amigos”, mirar televisión o ir al cine o a bailar. Así lo demuestran todas las encuestas conocidas, que también muestran que la presencia de jóvenes en movimientos estudiantiles, sindicatos, partidos políticos y organizaciones comunitarias, es ínfima.

Sin embargo, cuando se les consulta sobre su interés por participar en éstas u otras instancias colectivas, las respuestas positivas son abrumadoramente altas, lo cual demuestra que lo que rechazan son las prácticas con que dichas organizaciones se manejan, y no sus fines u objetivos concretos. Esto es muy relevante: los jóvenes quieren participar (y lo hacen muy activamente cuando las convocatorias son transparentes y compartibles) pero no quieren sentirse manipulados. De todos modos, importa también reconocer que entre una mayoría de los que participan se verifica una relación de involucramiento asistemático: en la mayor parte de los casos, se trata de una participación en actividades específicas, durante ciertos períodos de tiempo, y no de una pertenencia a las organizaciones como tal. Esto evidencia otra característica relevante: los jóvenes viven el presente con una gran intensidad, sin que en sus vidas cotidianas pese demasiado la noción de mediano y largo plazo (aunque los adultos siempre identifiquen a los jóvenes con el futuro).

Estamos, en todo caso, ante un nuevo paradigma de participación juvenil (Serna 1998), totalmente distinto al tradicional: mientras que en el pasado las identidades colectivas se construían en torno a códigos socio-económicos e ideológico-políticos, ahora se construyen en torno a espacios de acción relacionados con la vida cotidiana (derechos de la mujer, defensa del ambiente, etc.); mientras que en el pasado los contenidos reivindicativos se relacionaban con la mejora de las condiciones de vida (en educación, empleo, salud, etc.) ahora se estructuran en torno al ejercicio de derechos (en la sexualidad, en la convivencia, etc.); mientras que en el pasado los valores predominantes tenían una impronta utópica y totalizante (el cambio social debe modificar la estructura para que cambien los individuos) ahora están más vinculados con el aquí y el ahora, desde la lógica de los individuos, los grupos y las estructuras (en simultáneo); y mientras en el pasado la participación era altamente institucionalizada, ahora se reivindican las modalidades horizontales y las redes informales, más flexibles y temporales, eludiendo la burocratización. Un cambio radical, que hay que asumir a todos los niveles, para potenciar la participación juvenil.

Pero los movimientos juveniles en América Latina –como en casi todo el mundo- son muchos y muy variados. A lo largo del tiempo, además, están sujetos a cambios de forma y de fondo en la mayor parte de sus dimensiones constitutivas y sus dinámicas de acción. En líneas generales, podrían establecerse cuatro grandes grupos: (i) los movimientos más politizados (organizaciones estudiantiles, ramas juveniles de partidos políticos y sindicatos, etc.); (ii) los que funcionan en el marco de ciertas lógicas adultas (scouts, pastorales, rurales, etc.); (iii) los que se relacionan con iniciativas programáticas de diversas municipalidades en el ámbito local; y (iv) grupos más informales (incluyendo a los que operan en torno a expresiones culturales, pandillas juveniles, etc.).

Lo dicho, muestra claramente las complejidades del tema, y obliga a tratar de caracterizar las diversas situaciones existentes. En nuestro enfoque, para encarar este estudio, hemos establecido las siguientes hipótesis básicas:

- Los movimientos más politizados inciden particularmente en las dimensiones más estructurales de la sociedad, pero son muy inestables en sus dinámicas particulares y tienen una escasa preocupación efectiva por la dinámica estrictamente juvenil.
- Los que funcionan con lógicas adultas, tienen una clara vocación de servicio y una importante estabilidad en el tiempo (más allá de los recambios generacionales) pero en ellos, los jóvenes cuentan con menos autonomía.
- Los que actúan en el marco de iniciativas de diversas Alcaldías y Municipios, logran mayores y mejores articulaciones interinstitucionales y acceden a más oportunidades y recursos para desplegar sus actividades, aunque caen a menudo en cierto “activismo”.
- Los más informales funcionan con una gran autonomía, son muy diferentes entre sí (la categoría es muy abarcativa) y –en general- son difíciles de relacionar con la dinámica de las políticas públicas en general y las de juventud en particular.
- Para trabajar en el fortalecimiento institucional respectivo, hace falta conocer en detalle las respectivas lógicas de funcionamiento y definir estrategias específicas en cada caso concreto, a partir de sus especificidades particulares.
- En general, los movimientos juveniles operan sin articulaciones efectivas entre sí, debido a las diferencias existentes entre sus miembros, la falta de tiempos y recursos, los celos y competencias, y las dificultades para construir horizontes de trabajo común.
- En general, los movimientos juveniles cuentan con escasos y muy débiles nexos con instituciones gubernamentales y no gubernamentales de juventud, lo que les resta posibilidades de incidencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud.
- Del mismo modo, operan frecuentemente en medio de un gran aislamiento, no estableciendo relacionamientos dinámicos con otros actores sociales y políticos, y concentrándose en la creación de espacios específicos para la participación juvenil.

En contraste con estas hipótesis (que pueden respaldarse con una abundante evidencia empírica) existen algunos discursos (diversos y hasta contradictorios) que insisten en mostrar la relevancia de la participación juvenil en los procesos de desarrollo (en general) y en la dinámica de las políticas públicas de juventud (en particular). Al menos dos grandes grupos de puntos de vista podrían ser presentados en este marco:

- Por un lado, los discursos que perciben a los jóvenes como potenciales actores de los cambios revolucionarios que se pretende impulsar (Serna 1998, Zibechi 1997, Zanetti 2001). En este sentido, se insiste en analizar a los “nuevos” movimientos juveniles como portadores de mensajes revolucionarios, y toda práctica juvenil más o menos articulada, es vinculada (a veces de un modo exageradamente mecanicista) con “la revolución” (desde los nuevos movimientos estudiantiles, a las expresiones culturales alternativas, pasando por los movimientos ecologistas o pacifistas y por las “movidas” mundiales anti-globalización).
- Por otro lado, el discurso que percibe a los jóvenes como eventuales “actores estratégicos del desarrollo” (Rodríguez 2002), pero no desde enfoques “revolucionarios” sino desde una perspectiva que destaca el potencial contributivo de los jóvenes (en el marco de la construcción de la sociedad del conocimiento) en la implementación de los cambios que las sociedades actuales requieren, para estar a tono con las exigencias de la globalización y el desarrollo en el siglo XXI. En este marco, el énfasis se traslada desde los movimientos juveniles a la integración de los jóvenes en la dinámica de las políticas públicas más relevantes (a través –por ejemplo- de programas de voluntariado). En esta óptica, la participación juvenil es importante porque alienta la construcción de una sociedad más plural, incluyendo a los sujetos jóvenes en una sociedad políticamente adultista pero democrática. Así, al tiempo que se optimizan los siempre limitados recursos existentes, se construyen relaciones sociales que, desde un enfoque de derechos, aportan a la construcción de una sociedad democrática, en tanto práctica social y cultural.

Lo cierto, en todo caso, es que desde lógicas muy diferentes, en ambas perspectivas se destaca la relevancia de la participación juvenil, siempre en relación con la dinámica general de nuestras sociedades, y desde ambos enfoques, se destacan (con argumentos diferentes, por cierto) las evidentes limitaciones de la real o supuesta apatía juvenil y de las dinámicas de los principales movimientos juveniles (especialmente los más tradicionales).

Pero las evidencias que respaldan estos argumentos son bastante más escasas que los deseos de sus principales portavoces. Los enfoques “revolucionarios” se debilitan significativamente con los ciclos de “alzas y bajas” del protagonismo juvenil organizado y de su presencia pública en diferentes contextos nacionales y locales (aparecen y desaparecen constantemente), y los enfoques “integracionistas” se debilitan en la misma medida, en función de la escasa relevancia que los tomadores de decisiones le brindan a estas dinámicas (los temores a las “irrupciones” juveniles, inhiben el impulso de acciones más decididas en términos del fomento de la participación de los jóvenes).

Al parecer, en definitiva, todo remite al viejo argumento expresado hace más de veinte años por Javier Martínez, en términos de explicaciones estructurales de estas dinámicas: mientras los trabajadores o las mujeres se guían por las dimensiones materiales de su existencia, los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia, y esto lleva a que mientras aquellos desarrollen prácticas corporativas en defensa de sus intereses específicos, ello no ocurre en el caso de estos últimos. A su vez, esto parece estar relacionado con otra constatación tan obvia como relevante: la condición juvenil es transitoria (aunque esto no significa carente de especificidad) por definición (se pierde irremediablemente con el paso de los años) y sufre sustanciales modificaciones durante su transcurso efectivo, lo cual resta posibilidades de acumulación (el proceso comienza con cada generación, constantemente y sin “memoria”).

Sin embargo, no seríamos consecuentes con nuestros propios argumentos (expuestos en las páginas precedentes) si no comentáramos que dicha interpretación se ajusta –sobre todo- a los movimientos juveniles clásicos, y no tanto a los nuevos movimientos juveniles, más ligados a prácticas culturales y al desarrollo de acciones más estrechamente relacionadas con su vida cotidiana. En todo caso, no deja de ser cierto que también estos movimientos se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia (así como las mujeres se guían también por las dimensiones simbólicas de su existencia, en buena medida) pero en todo caso, logran articular más y mejor las dimensiones macroestructurales de los procesos de cambio, con las dimensiones micro de la vida cotidiana y de los intereses específicamente juveniles.

Planteado el tema en estos términos, parecería difícil imaginar alternativas que permitan operar constructivamente en estos dominios, apoyando procesos y estimulando iniciativas. En definitiva –podría argumentarse- todo conduce al inmovilismo: si los jóvenes no actúan en términos corporativos, no hace falta contemplarlos en su especificidad. Todo lo que hay que hacer, es tenerlos en cuenta en el marco de los procesos más globales (en la dinámica del conjunto de la sociedad) y actuar en consecuencia desde los diferentes enfoques existentes, impulsando su protagonismo revolucionario o su integración al sistema. Pero la pertinencia de este enfoque y su contribución efectiva a la construcción de sociedades más prósperas, democráticas y equitativas, no sería muy relevante.

Sin embargo, podrían explorarse otros caminos, procurando la integración de los jóvenes a la sociedad, e impulsando –al mismo tiempo- su participación activa en las dinámicas globales de los procesos de cambio, pero incluyendo la lógica juvenil, en base a consignas y reivindicaciones específicas. Desde este ángulo, es importante ir más allá de la creación de “espacios específicos para la participación juvenil” (casas de juventud, consejos de juventud, etc.) que tienen un gran valor en términos de socialización juvenil, pero que muchas veces terminan aislando aún más a los jóvenes.

Lo relevante sería integrar articuladamente a los jóvenes en otros espacios de participación más amplios e inespecíficos (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, etc.) procurando que allí se expresen intereses específicos (reivindicar la inversión de recursos en programas destinados a la juventud, denunciar el incumplimiento de acciones programadas o prometidas, etc.). Así, los movimientos urbanos (las “tribus” juveniles) podrían reivindicar espacios concretos (transformación de parques y plazas en espacios más

amigables para sus propios integrantes, por ejemplo) y al mismo tiempo integrarse a procesos más amplios (definir con otros actores políticos y sociales las prioridades a atender en los espacios comunes de convivencia, por ejemplo).

Desde este ángulo, la clave pasaría por centrar los esfuerzos –desde las políticas públicas– en la promoción de mecanismos concretos de fomento de la integración material y simbólica de los jóvenes, procurando mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, facilitando y promoviendo su participación ciudadana a todos los niveles. La enseñanza media jugaría un rol central en el desarrollo de aprendizajes dinámicos y prácticas efectivas en este sentido, al tiempo que la integración de los jóvenes a las diferentes instancias de participación social, política y –sobre todo– cultural existentes (especialmente en el plano local y en los espacios urbanos que la propia sociedad civil va generando) puede llegar a aportar enfoques renovados y de un gran potencial de cambios en las imágenes dominantes a todos los niveles (el famoso tema de los jóvenes vistos como un problema, transformado –al menos en cierta medida– en los jóvenes percibidos como parte de la solución).

En este marco, en varios países se vienen realizando evaluaciones críticas en relación a algunos de los enfoques ensayados en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la celebración del Año Internacional de la Juventud (1985) y con una impronta europea traída a la región –en cierta medida– desde la cooperación española en particular. El “modelo”, se basó en la reproducción casi automática (sin demasiada reflexión sustantiva al respecto) de los *Consejos de Juventud* (locales, departamentales y nacionales) concebidos como instancias de concertación entre todas las organizaciones y movimientos juveniles dispuestos a trabajar en conjunto, y canalizando a través de los mismos, los recursos que los gobiernos y la cooperación internacional pudieran aportar.

En la práctica, aunque con distintas denominaciones (Consejos, Mesas de Concertación, Redes, Plataformas, etc.) se pretendió construir este tipo de instancias de concertación juvenil en varios países de la región, pero en casi todos los casos, los resultados logrados han estado notoriamente alejados de lo que se esperaba. Por un lado, los respaldos gubernamentales han sido muy escasos (cuando no han mostrado una abierta hostilidad) y en paralelo, los propios espacios de concertación no han logrado consolidar instancias plurales y a la vez relevantes de encuentro entre los diversos movimientos juveniles (las diferencias existentes, especialmente entre los movimientos más “politizados” y los más “promocionales”, han impedido construir alianzas sólidas y representativas del conjunto).

Aunque en algunas coyunturas particulares (en algunos países, en algunos momentos específicos) se logran algunos avances significativos, los recambios generacionales en los liderazgos específicos han impedido dotar a estos procesos de la necesaria continuidad en el tiempo, y la consecuente acumulación de experiencias concertadas que fuesen percibidas como relevantes por los propios asociados y reconocidas como representativas por parte de los otros actores sociales y políticos existentes en cada contexto específico.

En general, cuando están todos, los debates se hacen interminables y las acciones concertadas brillan por su ausencia, y cuando están solo algunos, las acciones son más visibles pero la falta de representatividad cuestiona sistemáticamente la legitimidad de dichos instrumentos. Y con cada cuestionamiento, la crisis se generaliza y el retraimiento

vuelve a reinar, lo cual ha ocurrido ya en muy diferentes contextos espacio-temporales específicos, como para suponer que se trató –en todos los casos- de un problema coyuntural, de directa y exclusiva responsabilidad de los actores implicados concretamente en cada caso específico.

En realidad, todo parece apuntar a la existencia de problemas netamente estructurales, relacionados con algunos de los factores ya destacados (condición juvenil transitoria, permanente recambio de liderazgos, ausencia de comportamientos corporativos, etc.). Pero habría que sumarle algunos ingredientes adicionales.

Así, todo parece indicar que –de nuevo en comparación con las mujeres- mientras éstas han sabido trabajar en el marco de procesos de mediano y largo plazo, en los que se articulan reivindicaciones específicas respaldadas por todos los movimientos feministas relevantes y procurando incorporar a todos los niveles la perspectiva de género, en el caso de los jóvenes, han primado las dinámicas centradas en conjuntos de actividades de corto plazo, centradas -en el caso de las organizaciones más grandes y tradicionales- en reivindicaciones generales (la paz, la democracia, los derechos humanos, etc.) y en base a respaldos más administrativos (del gobierno nacional o local, de algunos organismos internacionales, etc.) en cuyo marco, han primado las tendencias al enfrentamiento (en ocasiones, salvaje) entre los propios sectores o liderazgos juveniles, que deben luchar denodadamente por ocupar los (pocos) espacios que se abren, percibidos siempre como únicos, en la medida en que la no acumulación lleva inexorablemente a que cada espacio nuevo sea totalmente diferente a los anteriores.

Esta es una variable fundamental, al momento de encontrar explicaciones sólidas a las limitaciones constatadas en materia de organización y movilización juvenil, y no debería sorprender, pues el hecho de que la condición juvenil sea transitoria y se pierda irremediamente con el paso de los años, acota los plazos desde todo punto de vista, y obliga a que los jóvenes tengan que competir irremediamente por la conquista de los pocos espacios que se abren para su integración y participación efectiva, entre jóvenes, en lugar de cuestionar centralmente el adultismo, del modo en que las mujeres cuestionan el machismo, a los efectos de tratar de cambiar la correlación de fuerzas entre sectores poblacionales, y facilitar de este modo la construcción de una perspectiva generacional (emulando la perspectiva de género) para el conjunto de las políticas públicas y de las dinámicas sociales, culturales y políticas a todos los niveles.

Lo que en Europa parece funcionar de un modo más consensual y técnico (los Consejos de Juventud impulsan acciones colectivas concertadas, en los espacios y temas en que logran ponerse de acuerdo, sin perder en ningún caso la identidad y la especificidad de cada uno de sus miembros, especialmente en el plano de la promoción de debates sobre temas globales como la diversidad cultural o la defensa del ambiente, por ejemplo) no ocurre en América Latina, porque la ausencia de respaldos externos inhibe el desarrollo de espacios de concertación efectivos y pertinentes, al tiempo que la competencia por ocupar los pocos espacios de participación y protagonismo que se crean para los jóvenes, impone dificultades enormes a los procesos de concertación.

Si todo esto es así, estamos ante la existencia de factores estructurales muy relevantes, poco permeables al cambio, y que van a seguir imprimiendo el ritmo y las modalidades históricamente conocidas a la dinámica de los movimientos y las organizaciones juveniles, más allá de los liderazgos que surjan en las diferentes instancias espacio-temporales específicas. En definitiva, estamos ante la existencia de factores estructurales que van a seguir empujando hacia la fragmentación y el aislamiento, y que van a condicionar centralmente los esfuerzos que se promuevan para operar concertadamente, con todos los movimientos y organizaciones juveniles existentes.

El panorama ofrecido hasta aquí no es muy alentador, pero es imprescindible ir más allá, y preguntarse por la condición de actor/sujeto que muchos enfoques le brindan a los jóvenes (tanto desde los ángulos más tradicionales como de los enfoques más innovadores), haciendo un contrapunto ineludible con aquellos otros enfoques que no ven en los jóvenes, más que a un sector poblacional específico. Sin duda, se ha dicho mucho sobre este tema, pero lo cierto, es que estamos ante una gran contradicción, en la medida en que la exclusión juvenil (visible en cualquier esfera relevante de la dinámica de nuestras sociedades) coexiste con fuertes convocatorias a la participación juvenil en la construcción de la sociedad del conocimiento (para lo cual, estarían más y mejor preparados que los adultos, según todos los análisis conocidos).

La CEPAL y la OIJ lo han expresado con mucha claridad y elocuencia en algunos de sus textos más recientes, mostrando como los jóvenes viven hoy una serie de tensiones y paradojas sumamente preocupantes, en varias dimensiones relevantes: (i) más acceso a educación y menos acceso a empleo, (ii) más acceso a información y menos acceso a poder, (iii) más destrezas para la sociedad de la comunicación y menos opciones de autonomía, (iv) mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbilidad específica, (v) más dúctiles y móviles, pero al mismo tiempo más afectados por trayectorias migratorias inciertas, (vi) más cohesionados hacia adentro pero más segmentados en grupos heterogéneos y con mayor impermeabilidad hacia fuera, (vii) más aptos para el cambio productivo pero más excluidos del mismo, (viii) contraste entre autodeterminación y protagonismo de un lado y precariedad y desmovilización del otro, y (ix) ocupación de un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio.

“A medida que se expande el consumo simbólico (por mayor acceso de la juventud a educación formal, a medios de comunicación, a mundos virtuales y a los íconos de la publicidad) pero se estanca el consumo material (porque la pobreza juvenil no se reduce y se restringen fuertemente las fuentes de generación de ingresos) se abren las brechas entre expectativas y logros (...) La democratización de la imagen convive con la concentración del ingreso. De este modo, se recalienta la pugna distributiva y el orden social se ve remecido por la inestabilidad política o la violencia delictiva” (CEPAL-OIJ, 2003).

La mayor generación joven de toda la historia demográfica (sobre todo en los países grandes de la región, ubicados en plena transición en estas materias) no cuenta con los espacios necesarios para integrarse dinámicamente a nuestras sociedades, y ello lleva irremediamente a la exclusión y al conflicto, pero a través de modalidades diferentes a las conocidas en el caso de los trabajadores, los campesinos, las mujeres y muchos otros sectores que antes protagonizaron procesos similares. En buena medida, la exclusión

juvenil se vive con una gran conciencia y en medio de una carencia absoluta de herramientas que permitan la promoción de los cambios que se pretenden operar, al no contar con agrupamientos corporativos que los representen. Dicho de otro modo, los jóvenes operan en un terreno donde el actor que los represente corporativamente, no existe, al menos en términos clásicos. Definitivamente, los movimientos juveniles no parecen estar en condiciones de cumplir estos roles tradicionales.

6 - PARTICIPACION JUVENIL Y POLITICAS PUBLICAS

Aún frente a las dificultades descritas, existe un extendido consenso (al menos entre quienes operamos en el dominio de las políticas públicas de juventud, y aún entre muchos de los que trabajan y se sienten comprometidos con la construcción de sociedades más prósperas, más democráticas y más equitativas) en que resulta sumamente importante trabajar en el dominio del fortalecimiento de los movimientos y las organizaciones juveniles, y en el fomento de su participación activa a todos los niveles. Pero, dado el diagnóstico precedente, es razonable preguntarse ¿por qué deberíamos hacerlo?

- En primer lugar, existe un razonable consenso en relación al importante rol que los jóvenes podrían desempeñar en la construcción de una sociedad en la que el conocimiento es cada vez más relevante. Se trata de un sector que está más y mejor preparado que los adultos para lidiar con la realidad de “la permanencia del cambio”, que no está atado a las estructuras establecidas (los jóvenes se están incorporando paulatinamente a dichas estructuras, o sencillamente están excluidos de las mismas), que tiene un vínculo más natural y fluido con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y que está más y mejor dispuesto a formarse de modo permanente (un requisito fundamental en el nuevo contexto local, nacional y mundial).
- En segundo lugar, existe también un razonable consenso en que los jóvenes realizan aportes relevantes y diferentes (a los de los adultos) a la construcción de sociedades más prósperas, más democráticas y más equitativas. Por un lado, aportan creatividad y espontaneidad a un contexto donde las exigencias de los procesos permanentes de cambio, plantean estos requisitos como excluyentes para permanecer en la dinámica correspondiente (y no quedar al margen), al tiempo que aportan formas más horizontales y tolerantes de participación social y cultural. Y sobre todo, aportan temas nuevos al debate público (equidad de género, cuidado del ambiente, herramientas audiovisuales, etc.) con énfasis y enfoques muy diferentes a los planteados por los adultos.
- En tercer lugar, también existe un extendido consenso en que el fortalecimiento de los movimientos y las organizaciones juveniles, permiten contar con espacios de socialización horizontal (entre pares) que ofrecen a sus miembros instancias sumamente fecundas para procesar la construcción de identidades, la construcción de autonomía y la consolidación de los procesos de maduración personal y social de sus miembros, ubicados razonablemente en las sociedades (locales, nacionales y globales) a las que pertenecen. Esto está dicho (sobre todo desde la psicología) casi desde siempre, pero

los consensos actuales incluyen muchos otros enfoques disciplinarios coincidentes en dicho señalamiento.

- Y en cuarto lugar, las organizaciones y movimientos juveniles pueden ser (y de hecho lo son en la mayor parte de los casos) verdaderas escuelas de ciudadanía, actuando como espacios dinámicos para la formación de valores democráticos, para la consolidación de actitudes tolerantes con la diversidad cultural (existente en todas nuestras sociedades) y para el despliegue de acciones solidarias con los más necesitados (a través –por ejemplo- del desarrollo de programas de voluntariado al servicio del combate a la pobreza, la reconstrucción de zonas devastadas por acciones descontroladas de la naturaleza o la construcción de nuevos espacios para la convivencia entre vecinos o entre ciudadanos).

Si todo ello es así (y no hay grandes diferencias de opinión al respecto), resulta imperioso encontrar caminos para trabajar con mayores probabilidades de éxito que en el pasado, en la formación y la consolidación de movimientos y organizaciones juveniles que puedan colaborar en los procesos anteriormente aludidos, de la forma más dinámica y pertinente posible, canalizando la participación de los jóvenes a todos los niveles. Pero para ello, habría que tener centralmente en cuenta algunos criterios operativos fundamentales, entre los cuales, podrían destacarse los siguientes cuatro en particular:

- En primer lugar, resulta sumamente importante invertir en el fortalecimiento de la autoestima personal de cada joven, en términos de construcción de sujetos autónomos con pleno desarrollo de sus capacidades. Esto se logra –sobre todo- a través de la educación, pero es una tarea que debe realizarse en la escuela, en la familia, en la comunidad, y en muchos otros espacios conexos, y al mismo tiempo ser respaldada por la labor de los medios masivos de comunicación y las principales instituciones democráticas (partidos políticos, parlamento, justicia, etc.).
- En segundo lugar, sería sumamente relevante operar en el dominio de la educación para la participación y la ciudadanía, tanto en términos formales (en los establecimientos educativos desde la educación primaria) como en términos informales o no formales (de nuevo, la familia, la comunidad, los partidos políticos, etc.). Acercar herramientas y metodologías que permitan canalizar adecuadamente la resolución pacífica de conflictos, junto con el desarrollo de formas de convivencia respetuosas de la diversidad cultural y con la consolidación de valores solidarios con el semejante, puede ser clave en estas materias.
- En tercer lugar, se debería dar un salto cualitativo fomentando la integración de los jóvenes a espacios más amplios (ciudadanos) de representación (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, etc.) yendo más allá de la generación de “espacios específicos para la participación juvenil” (casas de juventud, consejos de juventud, etc.) Estos últimos, cuando –como es habitual- no están integrados a espacios mayores, pueden reforzar el aislamiento social de los jóvenes, mientras que la participación en espacios más amplios, puede colaborar centralmente con el estímulo a

la adopción de actitudes propositivas y responsables de parte de los jóvenes, en relación a su entorno.

- Y en cuarto lugar, sería sumamente importante trabajar en el fortalecimiento de las capacidades organizativas y comunicacionales de los jóvenes (los propios movimientos juveniles) fomentando en los mismos el desarrollo de prácticas democráticas efectivas, junto con acciones que permitan desarrollar sus capacidades de interlocución con tomadores de decisiones, su involucramiento efectivo en las principales dinámicas de la agenda pública y la consolidación de una imagen positiva (no estigmatizada) de los jóvenes a nivel de la opinión pública en su conjunto, lo que también implica construir puentes con el mundo de los medios masivos de comunicación.

Para que todo ello sea posible, habrá que trabajar en el campo de la legislación juvenil (fortaleciendo el ejercicio de derechos y deberes por parte de los jóvenes), en la formación y consolidación de redes juveniles en todos los terrenos en las que éstas puedan concretar aportes efectivos al proceso de cambios (para promover el impulso a iniciativas generacionales o que agrupen a grandes grupos de jóvenes) y en la legitimación de los movimientos juveniles como representantes válidos de los jóvenes a todos los niveles (respaldando su existencia y su desarrollo). El esfuerzo de los propios jóvenes es necesario, pero se requiere –también y fundamentalmente- del apoyo de las estructuras adultas de los tomadores de decisiones para que los procesos e iniciativas a desarrollar pueden alcanzar su objetivo. Por ello, trabajar con los adultos es tan importante como trabajar con los jóvenes.

En este marco, los enfoques con los que se trabaje no son –ni mucho menos- neutros. En realidad, las opciones metodológicas (y hasta filosóficas) que se asuman, estarán brindando una cierta visión acerca de la eventual viabilidad de las propuestas que se intenten poner en práctica. Por ello, importa cerrar estas notas con unas pocas reflexiones al respecto, distinguiendo tres enfoques particularmente relevantes en estas materias, y analizando sus potencialidades y límites en relación a los temas que estamos analizando.

- En primer lugar, importa destacar el *enfoque de derechos*, que sostiene que los jóvenes no pueden ser considerados simples receptores de servicios (educación, salud, empleo, recreación, etc.) ofrecidos desde perspectivas asistencialistas. Muy por el contrario, el acceso a dichos servicios debe ser considerado un derecho ciudadano, y las instituciones prestadoras deben trabajar para asegurar el cumplimiento y el respeto de tales derechos. Adoptado en la dinámica de las políticas de juventud desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño, este enfoque significa un gran avance respecto a las concepciones tradicionales, y brinda elementos sumamente relevantes al análisis de las dinámicas de los movimientos juveniles –formales e informales- que aquí estamos tratando de realizar.
- En segundo lugar, importa destacar el enfoque centrado en el *empoderamiento* de los propios sujetos, y desde este punto de vista, más que asegurar el acceso a servicios, hay que trabajar para que los propios actores (jóvenes) puedan contar con el poder suficiente como para hacerse oír en el reclamo del cumplimiento de sus derechos ciudadanos. Adoptado –en este caso- desde la lógica del trabajo con mujeres (en

términos de perspectiva de género) el enfoque aporta argumentos sumamente trascendentes, al momento de justificar y legitimar el trabajo con organizaciones y movimientos juveniles, en el marco de la construcción de sociedades más prósperas, más justas y más democráticas.

- En tercer lugar, importa destacar el enfoque que mira a los jóvenes como *actores estratégicos del desarrollo*, que reclama que las políticas públicas no vean a los jóvenes como simples receptores de servicios (más allá de que sean considerados sujetos de derecho) y que identifica límites en la estrategia del “empoderamiento” juvenil (por las razones ya expuestas, vinculadas con la transitoriedad de la condición juvenil y la inexistencia de comportamientos corporativos entre las organizaciones juveniles). Los jóvenes pueden ser actores, participando activamente en el diseño, la implementación y la evaluación de las grandes políticas públicas, y ello implica asumir estos temas desde otra perspectiva, totalmente diferente a las más tradicionales.

Una articulación creativa de estos tres enfoques, podría aportarle gran fecundidad a la búsqueda de respuestas pertinentes y oportunas, a las muchas preguntas todavía existentes, en un terreno en el que están en juego temas muy relevantes, que exceden ampliamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, y que incluyen la propia dinámica de las sociedades (locales, nacionales y globales) en las que éstos están insertos, y en las que están llamados a ocupar espacios de gran relevancia social, política y cultural.

¿Qué nos puede estar diciendo –en este marco- el trabajo de campo que hemos venido realizando en el contexto de este estudio? Sin duda, estamos en pleno proceso de análisis, y a ello hay que sumar que muchas de las experiencias que estamos tratando de comprender están expuestas a fuertes tensiones y a constantes procesos de ajuste y reformulación, pero de todos modos, sería pertinente tratar de comenzar con un cierto “contrapunto” entre este enfoque analítico y las evidencias que estamos recogiendo. En este sentido, importa destacar cinco “constataciones” en particular:

- En primer lugar, todo parece indicar que –en términos de contexto- sigue primando la existencia de políticas públicas de juventud dominadas por la sectorialidad y por la escasa relevancia (al menos, en términos de prioridades en la agenda pública). Si bien hay signos muy auspiciosos en Brasil, donde el Gobierno Federal le ha dado últimamente un gran empuje a estos temas, el panorama general sigue siendo limitado y no existen indicadores que sugieran cambios decisivos en términos de perspectivas futuras.
- En segundo lugar, todo parece indicar –también- que las experiencias relacionadas con políticas locales o municipales de juventud, han aportado acercamientos más concretos al mundo de los jóvenes, operando sobre todo en la esfera del reconocimiento y la legitimidad de las muy diversas expresiones culturales y sociales de los propios jóvenes. Sin embargo, aún en el caso de las más dinámicas (Rosario, Concepción, Montevideo) comienzan a evidenciarse crecientes dificultades para su expansión y consolidación.

- En tercer lugar, los Consejos Nacionales o Mesas de Concertación Juvenil existentes en estos cinco países, muestran signos de agotamiento (en Argentina, en Paraguay y en Uruguay) o han desaparecido (Chile) o nunca han tenido vigencia efectiva (Brasil). El panorama es muy crítico, y debería llamarnos a una reflexión rigurosa y objetiva, con vistas a la reformulación y el fortalecimiento de estos imprescindibles espacios de socialización y concertación juvenil.
- En cuarto lugar, al menos en algunos contextos en particular, pareciera que estamos asistiendo al resurgimiento de movimientos juveniles “neoclásicos”, con algunos signos interesantes de renovación (es el caso, por ejemplo, del movimiento estudiantil secundario en Asunción, liderado en buena medida por mujeres y de gran protagonismo público en los últimos años), junto con la expansión de algunas de las “tribus” urbanas más heterodoxas (los grupos de hip hop son el ejemplo más paradigmático, pero no el único).
- Y en quinto lugar, todo parece indicar que a pesar de las dificultades que se enfrentan, el interés de los jóvenes por participar de instancias –formales e informales- de encuentro, no decae. La *Consulta Nacional de la Juventud* en Brasil y la *Movida Joven* en Montevideo son, seguramente, las mejores expresiones al respecto. Con una gran impronta política en el primer caso, y concentrada en gran medida en diversas expresiones culturales en el segundo, estas instancias permiten imaginar bases sólidas para mayores desarrollos y articulaciones futuras en relación a la participación juvenil y el compromiso de los jóvenes con el presente y el futuro de sus sociedades.

A decir verdad, tanto el trabajo de campo realizado en el marco de esta evaluación, como los comentarios que hemos ido hilvanando y compartiendo en el marco de las consultas (presenciales y electrónicas) que hemos estado realizando en relación a estos temas, nos han ido dejando “pistas” a seguir, más que “certezas” con las que trabajar en adelante. Pensando en las perspectivas y las posibles respuestas a implementar, parece pertinente analizar cuatro posibles “escenarios”:

- Promover la creación y la consolidación de espacios específicos de participación juvenil (casas de la juventud, clubes juveniles, parlamentos jóvenes, etc.) cuya dinámica se basara en la realización de diversas actividades concretas (en torno a temas de interés de los propios jóvenes) sin demasiadas expectativas de articulación efectiva entre los mismos. Se trataría de un escenario que mantendría las tendencias “heredadas” de la experiencia de las últimas décadas, y no entrañaría innovaciones relevantes. En todo caso, se trataría de dotar de mayor calidad a estas acciones, para mejorar impactos.
- Centrar los esfuerzos en el fortalecimiento de las redes nacionales e internacionales de los movimientos juveniles en la región, apostando a que con la incorporación de herramientas modernas y de recursos en cierta escala, se podría revertir el estado de situación (de escasos impactos) existente en la actualidad. Se trataría de un escenario arriesgado (en la medida en que no se cuestionan las limitaciones “estructurales” de estos espacios) pero que podría dar sus frutos, al menos en algunos contextos específicos (dependiendo de las condiciones específicas que se reúnan).

- Centrar los esfuerzos en la incorporación dinámica de los grupos, movimientos, organizaciones y redes juveniles existentes (a nivel local, nacional y regional) en las diversas instancias de participación existentes en un plano más general (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, etc.) en los que –en general- los jóvenes prácticamente no participan, y que cuentan con un gran protagonismo de la sociedad civil organizada, en el marco de fluidos diálogos con las estructuras gubernamentales a todos los niveles. Sería un escenario más atractivo, pero en el que no se ha trabajado sistemáticamente hasta el momento, por lo cual, resulta incierto.
- Trabajar sistemáticamente en el mejoramiento de las condiciones en que se desarrollan los espacios centrales de socialización juvenil (centros educativos, espacios recreativos y culturales, centros comunitarios, etc.) pensados como “escuelas de ciudadanía”, con posibilidades de desplegar mejores relaciones intergeneracionales, que pueden aportar a la dignificación y visibilización de los propios jóvenes, que pueden facilitar la promoción de empoderamiento juvenil, etc. Esto supondría un trabajo sistemático con jóvenes y con adultos (en dichos espacios) tratando de acercar culturas e identidades diferentes pero que tienen que coexistir. Se está intentando (en algunos casos) con muchas dificultades.

En todo caso, no se trata de opciones excluyentes, pero importa distinguir las a los efectos de analizar con rigurosidad los alcances y las limitaciones que entrañan en cada caso, y de este modo poder definir con mayor precisión las posibles combinaciones entre algunas de ellas, concentrando los esfuerzos en alguno (s) de sus componentes en particular. En cualquier caso, el desarrollo de estas dinámicas, implicaría el diseño y la implementación sistemática de un *programa de fortalecimiento institucional*, en el que se pudieran desplegar esfuerzos en las esferas que clásicamente se incluyen en este tipo de iniciativas: capacitación de recursos humanos, evaluación y diseño de planes, programas y proyectos, desarrollo de campañas de *lobby* y *advocacy* a favor de los movimientos juveniles, etc.

Sin importar cual fuera la o las opciones estratégicas que se asumieran, lo cierto es que habría que trabajar intensamente en el desarrollo de acciones que permitieran dotar de voz a los jóvenes organizados, fomentando al mismo tiempo un cambio radical de la imagen vigente en la opinión pública y los tomadores de decisiones en relación a los jóvenes (vistos sistemáticamente como un “problema”) y promoviendo a la vez todos los diálogos intergeneracionales que se pudieran desplegar a todos los niveles, en base a esfuerzos sostenidos en el tiempo, que formen parte de programas integrales e integrados.

En estas materias, las responsabilidades son compartidas, y en tal sentido, resulta imperioso lograr una mayor y más pertinente colaboración de parte de las instituciones públicas y privadas (locales, nacionales e internacionales) directa e indirectamente relacionadas con estas dinámicas. Para ello, resulta imperioso superar la “indiferencia” con la que muchas de dichas instituciones se manejan en estas esferas, pero también resulta imperioso cuestionar decididamente los “simplismos” que muchas veces impregnan las iniciativas que se impulsan en estos dominios. Por ello, es tan importante la ampliación de estos esfuerzos como su pertinencia efectiva, en el desarrollo de las futuras iniciativas de cooperación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRAMO, Helena (2004) **Participação e Organizações Juvenis**. Projeto Redes e Juventudes – Fundação W. K. Kellogg, Recife.

CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

CEPAL (2000 y 2003) **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe: Ediciones 2000 y 2003**. Santiago.

CEPAL – UNESCO (2004) **Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe** (versión preliminar). Santiago.

CEPAL – OIJ (2003) **Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica**. Santiago y Madrid.

DAVILA, Oscar (coord) (2003) **Evaluación de las Mejores Prácticas que Persiguen la Inclusión Social de los Jóvenes Carenciados en las Mercociudades: Informe Final del Estudio y Presentación de los Resultados**. CIPDA – Acción Educativa, Viña del Mar.

INJUV (2004) **Chile se Compromete con los Jóvenes: Plan de Acción en Juventud**. Comité Interministerial de Juventud – Ministerio de Planificación, Santiago.

INSTITUTO CIDADANIA (2004) **Projeto Juventude: Documento de Conclusao**. Versao Inicial para Discussao, Complementação e Ajustes. Sao Paulo.

KRAUSKOPF, Dina (2003) **Participación Social y Desarrollo en la Adolescencia**. UNFPA, San Jose.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2004) **Memoria Detallada del Estado de la Nación 2003**. Buenos Aires.

RODRIGUEZ, Ernesto (2003) **Juventud, Desarrollo y Democracia en Paraguay: Propuestas Básicas para el Período 2003 – 2008**. VMJ - GTZ, Asunción.

RODRIGUEZ, Ernesto (2002) **Actores Estratégicos del Desarrollo: Políticas de Juventud para el Siglo XXI**. CIEJUV-IMJ, México D.F.

SERNA, Leslie (1998) **Globalización y Participación Juvenil**. Revista JOVENes N° 5, Causa Joven, México D.F.

ZANETI, Hermes (2001) **Juventude e Revolução: Uma Investigaçao sobre a Atitude Revolucionaria Juvenil no Brasil**. Ediciones de la Universidad de Brasilia, Brasilia.

ZIBECHI, Raúl (1997) **La Revuelta Juvenil de los '90: Las Redes Sociales en la Gestación de una Cultura Alternativa**. Editorial Nordan, Montevideo.