

**PAÍSxPAÍS**

*informes  
nacionales  
sobre políticas  
de juventud*

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN PARAGUAY**

Bases para el diseño de un  
plan de acciones integradas  
para el período 2015–2018

Ernesto Rodríguez  
Montevideo, junio 2015

# ÍNDICE

Introducción	03
<b>I – JÓVENES EN PARAGUAY: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS</b>	<b>05</b>
A – Principales tendencias demográficas	06
B – Niveles de pobreza e impacto diferencial entre generaciones	07
C – Educación: acceso, permanencia, egreso y calidad de los aprendizajes	08
D – Jóvenes que ni estudian ni trabajan	09
E – Niveles de empleo, desempleo, subempleo y condiciones de trabajo	10
F – Estado de salud, con énfasis en salud sexual y reproductiva	12
G – Jóvenes, violencias y delito: situaciones y percepciones	14
<b>II – LAS PRINCIPALES RESPUESTAS BRINDADAS HASTA EL MOMENTO</b>	<b>16</b>
A – Protección social de grupos vulnerables	17
B – Políticas educativas a nivel medio: cobertura y calidad	19
C – Política de empleo juvenil: diseño e implementación	21
D – Calidad de vida y salud con equidad en adolescentes	22
E – Prevención y atención integral de jóvenes ante situaciones de violencia	24
<b>III – AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>26</b>
A – Conceptos, enfoques y perspectivas: evolución y síntesis	27
B – Políticas sectoriales: aprendizajes y desafíos	30
C – Construcción de planes y programas integrados: avances y limitaciones	34
D – Sistemas institucionales ensayados: potencialidades y límites	43
E – Inversiones concretadas hasta el momento: montos y distribuciones	48
<b>IV – BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA</b>	<b>52</b>
A – Conceptos, enfoques y perspectivas con las que operar a futuro	53
B – Componentes centrales de la estrategia integrada a construir	54
C – Principales tareas a encarar colectivamente	57
D – El sistema institucional a construir	58
E – Trabajando juntos en espacios comunes	60
F – Componentes básicos de un posible cronograma de implementación	62
G – Conclusiones y recomendaciones	63
Anexo N° 1 : Documentación revisada	64
Anexo N° 2 : Entrevistas realizadas	68
Anexo N° 3 : Memoria del taller de trabajo de socialización de este informe	69

# INTRODUCCIÓN

Paraguay forma parte (en el contexto latinoamericano) del grupo de países donde la transición demográfica es aún incipiente, por lo que cuenta con un gran contingente de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, frente a proporciones relativamente menores de adultos y adultos mayores, lo cual plantea desafíos de gran magnitud desde el punto de vista del desarrollo humano, a todos los niveles. Simultáneamente, Paraguay se ubica entre los países latinoamericanos con mayores niveles de pobreza y exclusión social (a pesar del descenso relativo de los últimos años) con porcentajes todavía relevantes de población que habita en áreas rurales y con importantes contingentes de población indígena y campesina, todo lo cual, amplía y complejiza los desafíos a encarar en lo inmediato, así como en el mediano y largo plazo.

En la búsqueda de soluciones a este complejo cuadro de situación, importa tener en cuenta que la economía está atravesando por una etapa de crecimiento importante, que habría que aprovechar para encarar decididamente tales desafíos, diversificando la economía y ampliando sustancialmente la inversión social. En este sentido, importa destacar que recientemente se ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030, estructurado en torno a tres ejes estratégicos fundamentales:

- “Efectiva igualdad de oportunidades, eliminando la pobreza extrema, la discriminación y la exclusión, para construir progresivamente una sociedad más justa y equitativa, donde todos los ciudadanos, en particular los niños y las niñas, tengan igualdad de oportunidades para su desarrollo integral, en el marco de la construcción participativa de una sociedad próspera, cohesionada y equitativa”.
- “Transformación productiva y aceleración del desarrollo económico, con una economía diversificada y competitiva, basada tanto en el aprovechamiento sostenible de la riqueza

natural del Paraguay y en la creciente incorporación de conocimiento a través del desarrollo del capital humano y la utilización progresiva de tecnologías de última generación”.

- “Paraguay integrado a la región y al mundo, aprovechando la diversidad y oportunidad que ofrece el mercado global, en donde no sólo importa el grado de desarrollo sino la interacción de los agentes en todos los sentidos”.

El Plan se propone construir una nación al 2030 inspirada en la siguiente visión: “El Paraguay es un país competitivo, con una democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada; proveedor de productos con tecnología, en una economía del conocimiento; conectado y abierto a los vecinos y al mundo; con índices de desarrollo social entre los más altos de Sudamérica; ambiental y económicamente sostenible, con elevado índice de seguridad jurídica y ciudadana; con atención a los pueblos indígenas; con fuerte protagonismo de la mujer; con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país; con un Estado solidario, subsidiario, transparente y que promueva la igualdad de oportunidades. Asimismo, con una amplia alianza entre un Estado Inteligente, empresas privadas socialmente responsables, y una sociedad civil activa”.

En este marco, se vienen diseñando las principales políticas públicas a ser implementadas en el período 2014 – 2018, correspondiente a esta gestión de gobierno, entre las cuales se pretende construir la Política Nacional de Juventud, con una idea fuerza central: “Paraguay, República Joven”. Las notas que siguen pretenden sentar las bases para procesar el diseño de tal política, con vistas a desplegar las consultas correspondientes con jóvenes y con las instituciones que operan en

este campo, para que -finalmente- con los insumos que se reúnan se proceda a la redacción de la propuesta definitiva, a ser aprobada en las instancias institucionales correspondientes.

Esta propuesta inicial, está estructurada en torno a cuatro secciones principales:

- En la primera parte se presenta el estado de situación de las y los jóvenes en el Paraguay, analizando -resumidamente- las principales tendencias socio-demográficas, la dinámica del sector educativo, los niveles y las condiciones de la inserción laboral, la situación en el campo de la salud adolescente y el complejo vínculo existente entre jóvenes, violencias y delitos, tanto en términos objetivos como en términos de percepciones subjetivas.
- En la segunda parte, se revisan las principales respuestas brindadas hasta el momento, enfatizando la protección a grupos vulnerables, las políticas educativas, los programas de empleo, las iniciativas existentes en el campo de la salud y las que se despliegan en la esfera de la prevención de la violencia, así como en el terreno del fomento de la convivencia entre adolescentes y jóvenes y de éstos con sus entornos familiares y comunitarios.
- En la tercera parte, se realiza una presentación sintética de las principales “lecciones aprendidas” a partir del desarrollo de políticas públicas de juventud en diferentes países de América Latina, diferenciando las principales políticas sectoriales (educación, salud, etc.) de los esfuerzos tendientes a desplegar respuestas más integradas, incluyendo también un análisis de los formatos institucionales ensayados y de los niveles y la distribución de la inversión de recursos destinada a las generaciones jóvenes.
- En la cuarta parte, finalmente, se presenta la propuesta de política pública de juventud 2015-2018 propiamente dicha, exponiendo sus principales componentes, los enfoques con los que se propone operar, las principales tareas a encarar, el sistema institucional a construir y la estrategia de implementación correspondiente, incluyendo un posible cronograma de trabajo general (presentado en grandes trazos) a implementar en este período.

Para la redacción de este informe, se realizó una amplia revisión de antecedentes documentales, tanto en términos de caracterización del contexto general del país como en relación a la dinámica de las políticas públicas de juventud en particular. La lista correspondiente de documentos consultados se incluye como Anexo N° 1. Del mismo modo, se realizaron diversas entrevistas a los principales actores involucrados en estas dinámicas, a partir de las cuales se pudo profundizar en el análisis de las principales políticas públicas comentadas en las páginas que siguen. La lista correspondiente se incluye como Anexo N° 2. Asimismo, se realizó un Taller de Socialización y Análisis de estas propuestas, los días 13 y 14 de abril de 2015 (ver la “Memoria” en el Anexo N° 3)

Seguramente, con los aportes de los diversos actores institucionales involucrados y a involucrar en este campo (incluyendo a los propios jóvenes) se podrá enriquecer y completar esta propuesta inicial. Agradezco al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) por la confianza depositada en mi experiencia profesional, a la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) por la colaboración brindada y a las personas entrevistadas en el marco de la labor desplegada, por sus importantes aportes informativos y analíticos.

# 1. JÓVENES EN PARAGUAY: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Las personas jóvenes en Paraguay enfrentan un complejo cuadro de situación, signado por agudos niveles de pobreza y exclusión, limitaciones importantes en el acceso a la educación y la salud, dificultades relevantes para poder insertarse adecuadamente en el mercado laboral y con riesgos crecientes de vincularse a espirales de violencia, con escasos niveles de participación ciudadana\*.

\*Esta sección está construida en base al diagnóstico sobre la juventud paraguaya realizado por Verónica Serafini (con la colaboración de Claudina Zavatierra) con el apoyo del BID (aún no publicado).

# A. PRINCIPALES TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

En el presente quinquenio el país registra la mayor proporción de jóvenes en la población total, lo cual constituye un potencial muy importante para el desarrollo del país. Según proyecciones de población, entre 2010 y 2014 el porcentaje de personas de 15 a 29 años alcanza en promedio al 29% de la población total, la más elevada en el periodo 1950 – 2050, y mayor que el promedio de América Latina y el Caribe (26%) según cifras de Naciones Unidas (UNFPA - CEPAL, 2012).

Los datos de la EPH 2013 indican que en la actualidad la composición por edad de la población paraguaya presenta una estructura joven. Del total de 6.709.730 habitantes, el 28,7% tiene menos de 15 años de edad, y el 27,8% son adolescentes y jóvenes, por lo que más de la mitad de la población es menor de 30 años (56,6%). El grupo de adultos y adultos mayores está conformado por 3 de cada 10 personas entre 30 y 59 años y 1 de cada 10 personas consideradas adultas mayores (60 años y más).

Ciertamente, el escenario poblacional actual es el resultado de procesos demográficos ocurridos en los últimos 60 años. Entre 1950 y 2002 se verificó un rápido crecimiento poblacional, debido a la combinación de altas tasas de fecundidad y tasas de mortalidad en descenso, especialmente la de menores de 1 año. Pero entre 2002 y 2010, la tasa de fecundidad se redujo notablemente -de 4,3 a 2,5 hijos en promedio por mujer-, provocando una reducción en la proporción de niños, lo que conjuntamente con la continua reducción de la tasa de mortalidad, resultará en un escenario caracterizado por un progresivo envejecimiento de la población que hará que una de cada cinco personas sea adulta mayor en torno a 2050.

Los cambios mencionados conforman el denominado bono demográfico, constituido (de acuerdo a la definición de Naciones Unidas) sobre la base de la menor tasa de dependencia posible de la población inactiva (niños y adultos mayores) respecto a la población activa (jóvenes y adultos), lo cual puede visualizarse como una oportunidad sociodemográfica y como un potencial para el crecimiento económico sostenido del país. De acuerdo a las proyecciones oficiales, este “bono demográfico” durará hasta el 2050, cuando se estima que la situación se revertirá a raíz del incremento del número de adultos mayores, y consecuentemente, del aumento de la tasa de dependencia.

La población adolescente y joven tiene un potencial determinante en esta ventana de oportunidades demográficas. De aplicarse las políticas adecuadas en protección social y las que respectan a la salud, la educación y el empleo, dicho grupo poblacional podría constituirse no solamente en un capital humano pujante con capacidades para trabajar, producir mayores ingresos así como ahorrar e invertir, sino constituirse también en un actor social protagonista de su crecimiento personal y social en lo particular y del desarrollo del país en un plano más general.



# B. NIVELES DE POBREZA E IMPACTO DIFERENCIAL ENTRE GENERACIONES

La economía del país mantuvo buenos niveles de crecimiento en los últimos años, al tiempo en que se reducen los niveles de pobreza (extrema y moderada). No obstante, la niñez, la adolescencia y la juventud no se han visto beneficiadas de estas tendencias de igual manera, en comparación con la población adulta. En efecto, en la última década la economía del Paraguay experimenta un periodo de reactivación con un crecimiento promedio del PIB del orden de 4,8% (2003-2013), luego de haber atravesado una etapa de recesión o crisis, que registró tasas negativas de crecimiento promedio de -0,9% entre 1998 y 2002. Por su parte, la proporción del conjunto de la población en situación de pobreza pasó del 49.7 % en 2002 al 23.8 % en 2013.

Pero a pesar de la notoria reducción de la pobreza, las brechas entre zonas urbanas y rurales persisten. La tendencia sigue mostrando que la pobreza se concentra mayormente en la zona rural, especialmente en el caso de la pobreza extrema. Por ello, la brecha entre el sector rural y urbano se mantiene alta; en el 2013 la pobreza extrema en áreas rurales fue 3,5 veces mayor que en las áreas urbanas.

Si se profundiza el análisis correspondiente, puede constatarse que a nivel nacional, 57,4% de la población pobre y 70,1% de la población pobre extrema vive en la zona rural. Del mismo modo, importa destacar que en el área rural la distribución de ingresos es más desigual que en el área urbana: el índice de GINI del sector rural es 0,4892, versus 0,4480 del sector urbano, de acuerdo a los datos proporcionados por EPH 2013.

La pobreza, además, sigue afectando a unos grupos de la población más que a otros. El 34,2% de la niñez y el 20,2% de la juventud se encuentran en situación de pobreza. Asimismo, la pobreza extrema afecta a más de 15 de cada 100 niños y a 8 de cada 100 adolescentes y jóvenes (15,4% y 8,4% respectivamente) El gráfico siguiente brinda la evidencia correspondiente.

Asimismo, importa destacar que la población joven indígena, en particular, presenta grandes inequidades en relación al resto de la población: dos de cada tres jóvenes indígenas se encuentra en situación de pobreza, según datos de la última encuesta de hogares indígena (2008). Si, además, se desagrega la información por área de residencia (urbano-rural) y grupos de edad, puede constatarse que la situación es más crítica en el caso de los adolescentes de 15 a 19 años, sobre todo en las áreas rurales. A medida que se avanza en los grupos de edades, los niveles de pobreza disminuyen y esto es aún más evidente en las áreas urbanas.

# C. EDUCACIÓN: ACCESO, PERMANENCIA, EGRESO Y CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

Las dificultades educativas de la juventud se inician en la adolescencia. Si bien el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica (EEB) están prácticamente universalizados, en el tercer ciclo (12-14 años) la cobertura de la asistencia cae de manera importante llegando a dos tercios de las y los adolescentes, lo cual afecta a la cobertura de educación media que no llega a la mitad.

La EPH 2011 registra que el 57,8% de los jóvenes entre 15 y 29 años no asiste a una institución de enseñanza y en jóvenes entre 15 a 19 la inasistencia es del 31,8%. Las diferencias de asistencia son marcadas entre el sector rural y el urbano, con una brecha de 16 puntos porcentuales (67,7% y 51,7% respectivamente) y entre el quintil más pobre y el más rico (65,8% y 49,4% respectivamente). Por otra parte, a medida que aumenta la edad disminuye la asistencia: apenas el 32,5% de los jóvenes de 20 a 24 años se encuentra estudiando.

Durante la última década hubo una expansión en la cobertura de la educación media. A pesar de que fue lenta, logró reducir brechas sobre todo según el área de residencia y el nivel económico, debido a la expansión de la cobertura sobre todo en el área rural, que es donde además se ubica la mayor parte de la niñez y juventud de menores niveles de ingreso y mayor pobreza. Además de la reducción de las desigualdades, otro aspecto positivo de la mayor cobertura educativa es que logró retener al 70% de adolescentes y jóvenes que se inscribieron. A pesar de este avance aún queda camino por recorrer para aumentar la cobertura, sobre todo de la educación media.

La inasistencia escolar impacta en el número medio de años de estudio de la población adolescente y juvenil. En promedio los jóvenes alcanzan 10 años de estudio, pero se registran diferencias importantes entre áreas de residencia (11 años en el área urbana, 8 años en el área rural) y sobre todo al nivel de ingresos (8 años en el quintil de menor ingreso, 12 años de estudio en el quintil superior) según la EPH 2011.

Las principales razones por las cuales las y los adolescentes y jóvenes no se encuentran en el sistema educativo formal son múltiples y responden a razones económicas, socioculturales y de oferta educativa. Las primeras aparecen como las más importantes pues alejan de la escuela a 7 de cada 10 adolescentes y jóvenes siendo el principal motivo la necesidad de trabajar (38%), seguido de la falta de recursos en el hogar (28%). En menores proporciones, se encuentran los motivos familiares y la falta de deseo de estudiar como principales razones por las cuales 2 de cada 10 adolescentes y jóvenes no están en el sistema educativo formal. El 10% restante de adolescentes y jóvenes exponen motivos asociados a la oferta educativa.

Otro importante desafío del sector educativo formal es lograr mejoras en la calidad educativa, que a su vez se traduzcan en un aumento de las competencias educativas en la juventud. Si bien el proceso de evaluación ha sido débil y poco sistemático, los resultados de los estudios existentes son reveladores, señalando el enorme esfuerzo que debe realizar el país en varios ámbitos para mejorar el aprendizaje.



# D. JÓVENES QUE NI ESTUDIAN NI TRABAJAN

Como se pudo ver en párrafos anteriores, la principal razón para no estudiar es la económica. Este motivo no ha disminuido a pesar de los esfuerzos de la política educativa en ampliar la oferta y reducir los costos económicos de estudiar. A esto se agregan los altos niveles de precariedad laboral de la población adulta de la familia y el bajo nivel de ingreso de la mayoría de ellas, que sumada a la propia complejidad de las aspiraciones de la juventud y los riesgos que enfrentan, configuran diferentes escenarios en la relación estudios-trabajo. La necesidad de trabajar sin poder conciliar dicha labor con los estudios, genera problemas para lograr una trayectoria laboral que permita mejorar sus ingresos y las condiciones de trabajo con el paso del tiempo, sobre todo si la inserción laboral se produce en edades muy tempranas.

Menos de la mitad (47,2%) de los adolescentes se dedica de manera exclusiva al estudio y el 20,5% estudia y trabaja. El 19,0% de los adolescentes de 15 a 19 años trabaja y ya dejó el estudio. Para el siguiente grupo etario -20 a 24 años- el 63,2% está trabajando y sólo el 17,2% de los que trabajan siguen estudiando, a pesar de que se encuentra en edad de realizar estudios superiores. Los hombres se dedican exclusivamente a trabajar en mayor proporción que las mujeres (50,7% y 29,8% respectivamente) mientras que ellas se dedican solo a estudiar en mayor porcentaje. La posibilidad de estudiar y trabajar al mismo tiempo es más frecuente en los hombres (19,1%) que en las mujeres (14,7%), lo cual podría estar indicando mayores dificultades de las mujeres para conciliar trabajo con estudio, vinculado a sus mayores responsabilidades familiares. Con respecto al nivel de ingreso, los jóvenes que ni estudian ni trabajan, al igual que los que sólo trabajan se concentran en el quintil más pobre de la población.

Con datos de la EPH 2010 se han analizado aspectos más profundos del grupo de jóvenes que no estudian ni trabajan (los denominados “NINIs”) identificados en la Encuesta de Hogares a partir de dos preguntas básicas, con dos únicas respuestas posibles: ¿estudia?; si o no; ¿trabaja?; si o no. De todos estos NINIs, el 77,3% se encuentra inactivo y el 22,7% desocupado. De quienes se declararon inactivos, el 43,1% señaló que si le ofrecieran trabajo lo aceptaría. Llama la atención que gran parte de los NINIs de entre 15 y 19 años busca trabajo, debiendo estar más enfocados en su formación educativa; sin embargo, como se vio en apartados anteriores, este es el momento de mayor inasistencia escolar.

El 75,4% de los NINIs son mujeres. La mayoría de ellas se declararon inactivas (84,3%) y en menor proporción desocupadas (15,7%), al contrario de los hombres que en mayor proporción se declararon desocupados (44,2%) o inactivos pero disponibles para trabajar. Este resultado revela la importancia que adquiere el trabajo familiar y de cuidado como razón para que las mujeres ocupen un lugar tan relevante entre quienes no estudian ni trabajan en el mercado, y muestra además los obstáculos derivados de la división sexual del trabajo y de las construcciones de género en la familia y en la sociedad, ubicándolas como principales responsables de la reproducción y del cuidado, limitando sus opciones de estudio o trabajo remunerado.

# E. NIVELES DE EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO

Según la EPH 2011, la población juvenil (15-29) total asciende a 1.799.257 personas; de ellos, 64,0% forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA), conformada por aquellas personas que trabajan o buscan activamente trabajo. La PEA juvenil (64,0%) es prácticamente similar en el área urbana y rural (64,4% y 63,3%), aumentando el grado de participación en la medida que aumenta la edad. Por sexo, la tasa de actividad económica juvenil favorece a los hombres con el 75,7% de participación, frente al 52,3% de las mujeres. De dicha población activa, el 89,4% está ocupada; esta proporción es más baja comparada con la media general del país (94,4%) y es levemente mayor que en el año 2000 cuando alcanzaba al 87,5% de la PEA juvenil (EIH 2000-01).

La ocupación juvenil masculina es mucha más alta que la femenina, siendo de 92,4% y 85,0% respectivamente. En el área urbana la ocupación es más baja que el área rural (88,2% y 91,4%), y se acrecienta en la medida que aumenta el rango de edad: la ocupación en el grupo de edad de 15 a 19 años es menor que en el grupo de edad de 25 a 29 años (87,2% y 93,8%). El porcentaje de ocupación, además, aumenta en la medida en que aumentan los niveles de ingresos: en el quintil con menos ingresos es del 82,6% y en el quintil de mayor ingreso de 94,1%.

Por su parte, la desocupación juvenil en el 2011 es del 10,6%, casi el doble que la media nacional del 5,6%, siendo las mujeres más desfavorecidas que los hombres (15,0% y 7,6% respectivamente). En el área urbana la desocupación es de 11,8%, mayor que en el área rural, de 8,6%. El grupo de edad de 15 a 19 años refleja una desocupación del 12,8% y en la medida que aumenta el rango de edad esta disminuye hasta el 6,2% en el grupo de edad de 25 a 29 años, permaneciendo igualmente por encima de la media general. La desocupación es mayor en el quintil con menos ingresos (17,4%) y bastante menor en el quintil con mayor ingreso (5,9%).

La subocupación afecta al 29,7% de la adolescencia y juventud; casi 8 puntos porcentuales por encima de la tasa global de subocupados, ubicada en el 21,9%. El 48,5% del total de subocupados del país son jóvenes. De esta manera, la tasa global de subutilización (subempleo más desempleo) llega al 40,3%, dando cuenta de la relevancia de la problemática laboral juvenil. Gran parte de la subocupación juvenil es invisible (84,9%), es decir, son jóvenes asalariados o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajando más de 30 horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente. No se observan variaciones importantes entre el área urbana y rural. La incidencia de la subocupación es mayor en las mujeres que en los hombres (32,4% y 27,7% respectivamente). También se observa que la incidencia de la subocupación visible, es decir, las personas que trabajan menos de 30 horas al mes, es mayor en las mujeres (7,6%) que en los hombres

(2,3%). En el caso de los hombres la subocupación es claramente invisible, con el 91,7% de incidencia. La subocupación invisible es mayor en el grupo de edad más joven, mientras que la subocupación visible crece con el aumento de la edad. La subocupación es mucho menor en el quintil con mayor ingreso: 15,8% de la PEA, mientras que en el de menor ingreso es de 21,2%. Sin embargo, la subocupación es alta en los grupos de jóvenes con ingresos medios, rondando en promedio el 40% en dichos estratos (quintil 2, 3 y 4).

Entre las y los jóvenes ocupados, los asalariados constituyen el 67,9%, considerando la categoría ocupacional de empleado y obrero público y privado y el empleo doméstico. Solo el 44,1% de la adolescencia y juventud empleada u obrera tienen algún tipo de contrato y de éstos, apenas el 20,6% un contrato por tiempo indefinido. El trabajo juvenil urbano presenta mejores condiciones en este sentido (50,6% de los que trabajan tienen contrato), mientras que en el área rural la situación es más precaria (solo el 25,4% lo tienen). No existen variaciones importantes entre hombres y mujeres. Solo el 21,4% de las y los trabajadores ubicados en el rango de edad de 15 a 19 años tiene contrato y la mayoría de estos son temporales. Mientras que el 66,2% de los jóvenes ubicados en el quintil con mejores ingresos tienen contratos en sus puestos laborales, los del quintil con menor ingreso con contrato solo son el 14,9%. De hecho, en este quintil más bajo el 82,6% trabaja sin ningún tipo de contrato. En el cuarto y quinto quintil con mejores ingresos, hay una mayor proporción de contratos de carácter indefinidos.

Entre los adolescentes y jóvenes ocupados (asalariados, independientes, trabajador familiar no remunerado, etc.) solo el 16,8% tienen aporte a un sistema de jubilación, valor un tanto inferior a la media nacional (18,4% de los ocupados). En el área rural solo el 6,1% de los mismos realiza aportes, siendo prácticamente inexistente para el primer rango de edad en estudio (sólo 2,4%). En el quintil más rico, el 32,3% está adscrito a algún sistema de jubilación, frente al 0,7% en el quintil más pobre. Lo anterior indica que casi 9 de cada 10 jóvenes paraguayos trabajan sin gozar de los beneficios que proporciona un trabajo formal, como seguridad social y jubilación. Esta situación muestra la enorme informalidad del empleo juvenil en el país con una tasa de 83,2%.

El nivel de remuneración así como la antigüedad en el trabajo, también muestran las condiciones laborales diferenciadas en que se desenvuelve la población adolescente y juvenil ocupada. Según la EPH 2011, la media de ingresos de las y los adolescentes y jóvenes se ubica por debajo del salario mínimo vigente. La media de los ingresos en el área urbana es ligeramente superior al mínimo, mientras que en el área rural es menor (73,7%); los hombres ganan en promedio casi el salario mínimo (99,4%), mientras que las mujeres solo llegan al 75,5% del mismo. Las y los adolescentes de entre 15 a 19 años tienen ingresos medios que alcanzan poco más de la mitad del salario mínimo (54,9%), mejorando esta situación entre las y los jóvenes ubicados en el rango de entre 25 y 29 años (108,3% del salario mínimo). En el quintil más pobre, el ingreso promedio representa menos de la tercera parte de salario mínimo vigente (28,1%), mientras que en el quintil más rico ganan alrededor de un salario y medio.

Adolescentes y jóvenes trabajan en promedio 46,9 horas semanales, poco más de las 44 horas estipuladas normalmente, siendo en el área urbana y los hombres los que más horas trabajadas presentan (48,3 y 49,2 respectivamente); la mitad de ellos (50,5%) trabajan más de 48 horas semanales, lo cual es más alto en el área urbana (53,4%) y en los hombres (54,9%). En cuanto a la permanencia en el empleo, el 42,3% de las y los adolescentes y jóvenes ocupados tienen hasta un año de antigüedad y el 19,3% más de 5 años de antigüedad, los restantes se distribuyen entre 2 y 5 años de antigüedad; esto muestra la alta rotación de la mano de obra adolescente y juvenil.

# F. ESTADO DE LA SALUD, CON ÉNFASIS EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

El embarazo en adolescentes y preadolescentes es muy preocupante y su descenso es lento en relación a los demás grupos de mujeres. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR, 2008) muestra que al igual que la tasa global de fecundidad (TGF), la tasa específica de fecundidad (TEF) adolescente y juvenil (15 a 29 años) viene disminuyendo. Así, la TGF pasó del 4,3 en el período 1995-1998 al 2,5 en el período 2005-2008, mientras que la TEF (en el mismo período) en el grupo de 15 a 19 años pasó de 87 a 63, de 216 a 120 en el grupo de 20 a 24 años y de 214 a 133 en el grupo de 25 a 29 años. Estas cifras, evidentemente, muestran que la TEF adolescente y juvenil desciende mucho más lentamente, especialmente en el grupo de adolescentes, con un descenso casi estancado (una disminución de solo 3% en dicho período).

Según datos más recientes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPyBS), el 18,1% del total de nacimientos registrados en 2012 corresponden a madres adolescentes (15-19 años). Para 2 de cada 10 adolescentes de este grupo, no se trataba del primer embarazo. También es muy preocupante el embarazo en la primera etapa de la adolescencia (10 a 14 años). En el último quinquenio (2008 – 2012) se registró un incremento del 27% en el número de nacidos vivos de madres de ese grupo etario, con lo cual, dos de los partos diarios que se registran en el país corresponden a pre-adolescentes. Además, este panorama se agrava al considerar que 1 de cada 7 pre-adolescentes no asistió a controles prenatales durante el embarazo.

Según datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPyBS), la segunda causa de muerte más importante en mujeres de 15 a 29 años se da a raíz de las complicaciones en el embarazo, parto y puerperio. Desde 1997 a 2013, el peso de la mortalidad materna adolescente y preadolescente ha oscilado entre 17,5% y 6,9% del total de muertes maternas en el país. Según datos de la ENDSSR, la prevalencia del aborto provocado es mayor en adolescentes y va disminuyendo con la edad. El 13,3% de las mujeres entre 15 y 24 años y el 13,7% de las mujeres de 25 a 29 años reportaron un aborto; en el 1,3% de los casos de las mujeres de 15 a 24 años el aborto fue provocado, mientras que en el grupo de 25 a 29 años esta cifra disminuye a 0,8%.

Otra grave consecuencia del embarazo temprano es el impacto en la formación educativa. Más de la mitad de las mujeres de 15 a 19 años (55,3%) que estaban estudiando al momento de quedar embarazadas interrumpieron sus estudios, sólo el 6,6% de ellas los retomó. Lo anterior -además- revela que para una importante proporción de adolescentes (67%), la deserción escolar se da previamente al embarazo y no a raíz de este, es decir la joven no se encontraba en el sistema educativo al momento de quedar embarazada.

Las causas del embarazo adolescente y juvenil son múltiples. Condiciones individuales, familiares, sociales y políticas son señaladas (en todos los estudios disponibles) como determinantes, y éstas se manifiestan en general como ausencias o vacíos en la vida de las adolescentes, que limitan sus oportunidades futuras, por lo que ni pueden ni tienen el incentivo de postergar su maternidad. Al contrario, el embarazo y la unión pueden ser vistos como una salida a situaciones de violencia o como una forma de adquirir valoración social o inclusive como parte de una trayectoria natural hacia la adultez en determinadas culturas. A estos factores se agregan los relacionados con las normas sociales y la discriminación de género, que limitan a las mujeres en la decisión sobre el uso de métodos anticonceptivos y sobre tener o no una relación sexual. Estas mismas normas incentivan a los varones a construir su masculinidad a partir de conductas que implican riesgos, no sólo para las mujeres sino para sí mismos.

La Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) 2010 aborda este tema, mostrando similares tendencias que la ENDSSR (2008). La mención total de uso de métodos anticonceptivos fue de 78,7%, es decir, casi 4 de cada 5 adolescentes y jóvenes que están sexualmente activos señalan que usan algún método anticonceptivo. Los hombres reportaron usar anticonceptivos en una proporción más alta que las mujeres, 81,6% frente al 75,8%. Los grupos de edad más jóvenes (15-19 y 20-24 años) reportaron un mayor uso de anticonceptivos que la juventud adulta (25-29 años). El condón es el principal método que tanto las como los adolescentes y jóvenes sexualmente activos mencionan utilizar, no obstante su uso disminuye a medida que aumenta la edad.

Otro factor protector ante la temprana maternidad es postergar el inicio de las relaciones sexuales. Al respecto, la ENJ (2010) señala que las edades centrales de la primera relación sexual se extienden entre los 14 y los 19 años, siendo los hombres quienes declaran iniciar su vida sexual antes que las mujeres. El 46,6% de los hombres declaró haberse iniciado sexualmente a los 15 años o antes, en comparación con el 24,6% de las mujeres. A los 18 años, 9 de cada 10 hombres (92,8%) declaró haberse iniciado sexualmente, en comparación a un poco más de 3 de cada 4 mujeres (78,4%). A partir de los veinte años ya se han iniciado sexualmente ambos sexos.

Por otra parte, importa mencionar que en los últimos años se han detectado nuevos casos de VIH, con importante presencia de jóvenes. En 2013 se registraron 1.209 nuevos diagnósticos de VIH en el Paraguay, esto es, una tasa de 17,8 por cada 100.000 habitantes, siendo la vía sexual la más frecuente de transmisión (98,5%). De cada 10 nuevos diagnósticos de VIH, más de 4 corresponden a adolescentes o jóvenes, y dentro de este grupo, los de 20 a 24 años presentan mayor incidencia. En los tres grupos etarios (15-19, 20-24 y 25-29) se registran más casos masculinos que femeninos.

# G. JÓVENES, VIOLENCIAS Y DELITO: SITUACIONES Y PERCEPCIONES

De acuerdo a los antecedentes sistematizados y aportados por el BID, “el costo económico del crimen y la violencia insume en Paraguay 1.765 millones de dólares, equivalente al 8,8% del PIB (2010), lo cual ofrece una idea de la gravedad del fenómeno. En materia de homicidios dolosos, el país pasó de 14,6 cada 100.000 habitantes en 2008, a 10,6 en el 2012, un guarismo que está por encima del promedio mundial (6,9), es levemente mayor al de Chile, Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia y se ubica arriba del límite (10,0) a partir del cual se sostiene que un país enfrenta una epidemia de violencia, de acuerdo a la OMS.

Del 2007 al 2012 se observa un incremento en el número de robos denunciados del 22%, mientras que en el caso de los hurtos, se presenta un aumento del 28% en el número de hechos desde el 2009 al 2012. La violencia intrafamiliar es el cuarto delito más denunciado ante el Ministerio Público (3,4%), detrás de los hurtos (20,7%), el robo (7,9%) y las lesiones y amenazas (8,6%)<sup>1</sup>. La misma fuente informa que “existe una importante concentración etaria y geográfica del fenómeno. Asunción, con el 7% de la población del país, concentra el 25% de los robos nacionales, duplicando (35,4 c/1.000 habitantes) la tasa nacional de denuncias (17,4) ante el Ministerio Público. Sólo en Asunción ocurren casi la mitad de hurtos y robos de automotores a nivel nacional (44%); seguida por el Departamento Central (27%).

Y lo que es más relevante en el marco de este informe, el BID destaca que “la violencia está concentrada en la franja etaria más joven de la población. Los jóvenes entre 18 a 30 años, lideran la franja que es víctima de los homicidios dolosos, alcanzando al 35% de los casos analizados en 2013, cuando su universo poblacional en la misma franja de edad representa al 24,1% de la población total. En los delitos contra la propiedad, los jóvenes también aparecen como principales victimarios: en el 47.8% de los casos de robo con extorsión los victimarios tenían una edad de entre 18 a 20 años; y en el 26.1% adicional tienen menos de 16 años. Asimismo, en el caso del robo con violencia, la edad presumida de agresores alcanza en el 64,2% de los casos a los jóvenes entre 18 y 25 años, secundado por mayores de 25 años. Esta modalidad delictiva afecta con más fuerza a las mujeres jóvenes (61,7%) que a los hombres (43,9%)”.

Pero los jóvenes no sólo se vinculan con la violencia en calidad de victimarios, sino también en calidad de víctimas, en otras formas y expresiones. Los accidentes y homicidios son las principales causas de mortalidad adolescente y juvenil; los más jóvenes y los varones son los más afectados. En la última década los accidentes y homicidios se mantienen en primer lugar, aunque con cambios en su composición interna, ya que en este período el peso relativo de los accidentes se incrementó de manera sustancial, sobre todo entre los 15 y 24 años, mientras que el de homicidios se redujo, inclusive en valores absolutos. Los accidentes explican casi la mitad de las defunciones entre 15 y 24 años. Los homicidios aparecen como una causa importante, sobre todo entre los 25 y 29 años. Por su parte, los tumores constituyen la tercera causa de muerte más importante, sobre todo en el último tramo de edad (25 a 29 años).

<sup>1</sup> BID Paraguay: Programa de Gestión Integrada de Seguridad Ciudadana (PR-L1077). Perfil de Proyecto. Asunción 2014.



El consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias adictivas afecta especialmente a adolescentes y jóvenes y es uno de los factores de riesgo que éstos enfrentan, con vínculos importantes con diversas dinámicas de violencia. Según la Encuesta Nacional de Juventud (2010), poco más de la mitad de la juventud consume bebidas alcohólicas (54%). Con respecto al consumo de tabaco, la mayoría de las y los adolescentes y jóvenes reportó no fumar (89,1%). Entre quienes sí lo hacían (10,2%), la mayoría señaló hacerlo ocasionalmente (5,9%), frecuentemente (2,2%) y siempre (2,1%). Las mujeres, las y los adolescentes y la juventud campesina reportaron fumar menos que los hombres, las y los adolescentes y la juventud urbana, y los de mayor edad. La ENJ 2010 también buscó (indirectamente) conocer acerca del consumo de sustancias adictivas. La mayoría (63%) mencionó no saber del consumo de ninguna de esas sustancias.

Entre quienes declararon saber o haber escuchado que algún conocido/a consume alguna sustancia, se menciona en orden de importancia el consumo de marihuana, cocaína y crack o chespi respectivamente.

# 2. LAS PRINCIPALES RESPUESTAS BRINDADAS HASTA EL MOMENTO

Hasta el momento, las principales respuestas brindadas desde las políticas públicas al complejo cuadro de situación en el que se encuentran las personas jóvenes, han sido parciales, han carecido de la necesaria continuidad en el tiempo, y han estado orientadas mayoritariamente por enfoques de riesgo, más que por enfoques de derecho.

# A. PROTECCIÓN SOCIAL DE GRUPOS VULNERABLES

En lo que tiene que ver con protección social en general y a adolescentes y jóvenes en particular, se han venido impulsando varias iniciativas de gran relevancia, entre las que destacan los Programas de Transferencias Condicionadas (especialmente “Tekoporá”) y varias políticas o planes sectoriales, focalizados en grupos poblacionales específicos.

“El Programa Tekoporá -según se presenta en la web de la Secretaría de Acción Social- está dirigido a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que cuenten entre sus integrantes a niños, niñas y adolescentes de entre 0 a 18 años de edad, personas con discapacidad y mujeres embarazadas. Su objetivo consiste en romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, posibilitando que niñas, niños y adolescentes de estas familias, ejerzan sus derechos para mejorar sus oportunidades futuras. Tekoporá facilita el acceso de niñas, niños y adolescentes al derecho a una alimentación y nutrición segura y adecuada, condicionante esencial para desarrollar sus capacidades de aprendizaje en el presente y futuro, además de fortalecer la permanencia de niños, niñas y adolescentes en sus respectivos niveles educativos”.

“El Programa -se agrega en la presentación- contempla las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y el acompañamiento socio familiar por parte de técnicos sociales denominados ‘Guías Familiares’, que se encargan de visitar los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias y brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, así como los hábitos de higiene, ideas y acciones para mejorar la calidad de alimentos y la salud, y, a la vez orientar el acceso de las familias a los diversos servicios públicos”.

De acuerdo a la información de la SAS, el Programa actualmente llega a cerca de 100.000 familias, por lo que es el Programa social de mayor cobertura territorial. Importa señalar (también) que forma parte del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza “Sembrando Oportunidades” (<http://www.sas.gov.py/>).

En paralelo, se han venido implementando otros dos programas afines, que tienen impactos (al menos) indirectos en las generaciones jóvenes y que importa tener en cuenta: el programa Abrazos y el programa Ñopytyvo.

“El programa Abrazo -según la presentación de Milena Lavigne en un informe de la CEPAL- fue creado en 2005. En 2009 cubría 1.108 familias y 1.538 niños y niñas. El programa se propone combatir el trabajo infantil entre los niños y niñas que viven en situación de pobreza. Su origen se sustenta a partir de la constatación de la desnutrición crónica infantil y la falta de acceso para los niños y niñas en situación de pobreza afecta a su desarrollo psicosocial y físico.

Estos elementos constituyen un obstáculo en el proceso de reducción de la pobreza y tienen que ser combatidos desde una edad temprana para prevenir la reproducción de la pobreza y la indigencia. La focalización en la infancia se considera una inversión para el futuro desarrollo económico y social de las poblaciones más vulnerables” (Lavigne 2012).

“El programa Ñopytyvô -siguiendo siempre a Lavigne- fue creado en 2005 por el mismo decreto presidencial que creó el programa Tepokorâ. Coordinado por la SAS y financiado por recursos nacionales, es un programa de transferencias condicionadas focalizado en las comunidades indígenas y campesinas de la región de Alto Paraguay con un enfoque especial en las comunidades Maskoy, viviendo tanto en zonas urbanas como rurales. Los beneficiarios del programa son familias con niños y niñas menores de 14 años y/o mujeres embarazadas en situación de extrema pobreza. La corresponsabilidad de los beneficiarios consiste en una mejora de los hábitos de nutrición, educación y salud. También tiene un componente de trabajo comunitario (es decir construcción de una huerta comunitaria y limpieza de los barrios). La SAS indica que el programa cubre a 700 familias (3.774 personas, de las cuales un tercio tiene hijos menores de 12 años). Cabe

destacar que 215 familias del programa pertenecen a la comunidad Maskoy” (idem).

Como puede apreciarse, se trata de iniciativas complementarias, que a partir de 2012 comenzaron a operar más articuladamente, en el marco del Programa Sâso Pyahu (“ayuda mutua” en guaraní), centrado en la reducción de la vulnerabilidad de la población que vive en situaciones de pobreza y extrema pobreza. Tiene en consideración los múltiples aspectos de la pobreza (como el contexto y la dinámica en los hogares, la identificación, la educación, la nutrición, la salud y la vivienda) con el fin de combatirla de manera eficiente. “El sistema Sâso Pyahu -según Lavigne- pretende reforzar los programas ya existentes de protección social, con el fin de garantizar la oferta pública de servicios y bienes para la población más vulnerable, de forma que les ofrece un acceso preferencial a dichas prestaciones estatales. Otro de sus objetivos es mejorar la coordinación y gestión de las diferentes instituciones responsables de los servicios sociales como la SAS, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, junto con el aumento del gasto en protección y promoción social” (idem).

Complementariamente, existen varias políticas y planes sectoriales relevantes, focalizados en algunos sectores poblacionales en particular, entre los que se destacan la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA) y su correspondiente Plan Nacional de Acción (PNA), la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, y el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otros, de los que se informa en la web de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (<http://www.sna.gov.py/>) institución a cargo de su implementación.

En general, se trata de diseños realizados en el marco de consultas con usuarios y organizaciones de la sociedad civil, asumidos en el marco de amplios acuerdos interinstitucionales, pero cuentan con una baja implantación efectiva y escasas coordinaciones entre sí. De acuerdo a los testimonios de quienes las implementan, se trata de iniciativas centradas fundamentalmente en la niñez (de hasta 14 años) y aunque en teoría están destinadas (también) a adolescentes (de hasta 18 años) en la práctica el impacto efectivo en este sector poblacional es más acotado, razón por la cual se quiere hacer un énfasis mayor en el grupo de 14 a 18 años a futuro.

# B. POLÍTICAS EDUCATIVAS A NIVEL MEDIO: COBERTURA Y CALIDAD

La “misión” del Ministerio de Educación es “garantizar a todas las personas, a lo largo de su vida, una educación de calidad como bien público y derecho humano fundamental”, y para cumplir con la misma, en 2009 se aprobó el Plan Nacional de Educación 2024, como el marco estratégico general con el que operar, y en 2013 se aprobó la Agenda Educativa 2014 – 2018, como estrategia operativa para el corto y mediano plazo.

En dicho contexto, los objetivos generales del Ministerio son: (i) dotar al propio Ministerio de medios e instrumentos para implementar con eficacia la política educacional, proveer servicios educativos de calidad y asegurar la educación como un derecho social; (ii) institucionalizar el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación en Paraguay y fortalecer las capacidades de los actores e instituciones educativas para mejorar la enseñanza y el aprendizaje; (iii) integrar la primera infancia temprana a servicios educativos de calidad; (iv) ampliar las oportunidades educativas de las personas jóvenes y adultas y de los indígenas; (v) implementar el modelo paraguayo de escuelas inclusivas de acuerdo al nuevo marco legal existente; y (vi) fortalecer la educación superior a través de la autoevaluación institucional y planes de mejora<sup>2</sup>.

Por su parte, las principales políticas institucionales se vinculan con: (i) el fomento de la igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles y modalidades educativos; (ii) la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades educativas; y (iii) la gestión de las políticas educativas en forma participativa, eficiente, efectiva y articulada entre los niveles nacional, departamental y local.

En su primer informe de rendición de cuentas (MEC 2014) el Ministerio destaca “la definición de las prioridades del sector educativo, plasmadas

en la Agenda Educativa 2014-2018, a partir de la construcción participativa y consensuada entre los actores involucrados. Esta agenda educativa (se especifica en el informe) se organiza en 5 ejes estratégicos, 9 programas y 24 iniciativas, que tienen por objetivo central asegurar aprendizajes de calidad para todos los usuarios de los servicios educativos y ser la expresión de la voluntad política y del compromiso institucional en mejorar la calidad y la equidad de la educación del país”.

Recientemente, con el apoyo de la UNESCO, el Ministerio de Educación concretó la evaluación del cumplimiento de metas previstas en la estrategia “Educación para Todos”, definida con el horizonte 2000 – 2015, comprobándose que en la mayor parte de los indicadores, pese a los avances logrados, dicho cumplimiento no se ha conseguido. En particular, en relación a “la meta 3 que abarca la educación secundaria general y técnico profesional, así como la educación media a distancia y la formación profesional para personas jóvenes y adultas, que tiene como objetivo asegurar que se satisfagan las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos a través de un acceso equitativo, un aprendizaje adecuado y a programas de habilidades para la vida”, el informe<sup>3</sup> destaca las siguientes constataciones:

- La tasa de alfabetismo de las personas jóvenes y adultas de 15 a 24 años progresó, llegando al 98% en pie de igualdad de las mujeres y los hombres.
- Los niveles educacionales de esta población (15 a 24 años) se incrementaron. En 2012, uno de cada 3 jóvenes ha culminado la Educación Secundaria Alta (EM), con una mayor proporción de mujeres, lo que indica que permanecen más tiempo en el sistema Educativo que los hombres.
- Las Tasas Brutas de CINE 2 (EEB 3er ciclo o Secundaria Baja) y CINE 3 (EM o Secundaria Alta) han mejorado significativamente y alcanzado respectivamente el 82% y 68 % en 2012. A

2 Ministerio de Hacienda (2014) Proyecto de Ley de Presupuesto: Ejercicio Fiscal 2015. Asunción.

3 MEC (2014) Informe Nacional Paraguay: Educación para Todos 2000 – 2015. Asunción.

pesar de esos avances, persisten diferencias muy importantes entre zonas urbanas, rurales y comunidades indígenas, a favor de las zonas urbanas. Asimismo, en 2012, la TBM de Secundaria Alta alcanza el 94% en zona urbana contra 35% en zona rural y 5% en comunidades indígenas.

- Es muy elevada la cantidad de jóvenes de estas zonas (rurales y comunidades indígenas) que no disponen de las competencias básicas necesarias para trabajar y ganarse la vida decentemente.
- La mayor parte de las personas jóvenes y adultas de 15 a 24 años acude a programas de secundaria general. Sin embargo, se registra un incremento de la matrícula hacia el bachiller técnico profesional en el último decenio.
- Los programas de FP y FPI de la Dirección General de Educación Permanente registra también una proporción importante de jóvenes. Asimismo, en FP, casi 1 de cada 3 de los inscritos tienen menos de 18 años.
- La tasa de transición ha conocido un incremento notable en este periodo, y alcanza el 97% en 2011 lo que evidencia la transición más fluida que existe entre estos dos niveles (primario y secundario).

El informe agrega que “si bien se realizaron notables esfuerzos en la última década en el ámbito de la educación secundaria, se pueden mencionar algunos factores que obstaculizaron el avance de la meta”, destacando -textualmente- los siguientes:

- Falta de continuidad de acciones implementadas debido a los cambios de gobiernos y autoridades.
- Falta de actualización del análisis del mercado laboral para diseñar propuestas de educación técnico-profesional en adecuación con la demanda de la sociedad, en términos de bienes y servicios.
- Deficiencia de recursos humanos capacitados en el ámbito de educación para el trabajo.
- Recursos financieros insuficientes destinados a talleres y herramientas para educación técnico-profesional.
- Dificultades de articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación de acciones.

Finalmente, el informe sostiene que “teniendo en cuenta que la educación secundaria es también un derecho universal y es fundamental para integrarse a la sociedad de forma digna”, en lo inmediato habrá que enfrentar ciertos desafíos para el avance en la Meta 3 (teniendo en cuenta que su cumplimiento debe verificarse en 2015) incluyendo -textualmente- los siguientes:

- Consolidar la expansión de la educación secundaria, especialmente hacia la población más desaventajada y desarrollar estrategias educativas y formativas con el fin de retener a los estudiantes que encontraron mayores dificultades en su trayectoria escolar (programas flexibles y abiertos para conclusión de la educación media).
- Realizar un diagnóstico para determinar las principales líneas de desarrollo del mundo laboral tanto en las zonas urbanas como rurales, de tal forma que las propuestas de educación para el trabajo respondan a estas necesidades y faciliten la inserción laboral de jóvenes y adultos.
- Fortalecer la formación de jóvenes y adultos para la empleabilidad y la competitividad y priorizar el vínculo entre la teoría y la práctica en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida.
- Mejorar la capacitación docente en el campo de la formación profesional.
- Instalar un sistema nacional de educación profesional con el fin de promover y valorar el estatus de la formación profesional en la sociedad.
- Optimizar las sinergias y articulación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil a cargo de la educación técnico profesional y la formación profesional.



# C. POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

En el campo de la formación profesional y la inserción laboral de jóvenes, se viene trabajando intensamente desde hace varios años. Un referente importante en este proceso, fue la creación e instalación de la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil, aprobada en setiembre de 2008, ya que desde entonces, varias de las acciones que se venían impulsando por separado, comenzaron a operar más articuladamente, y a las mismas se fueron sumando otras, procurando llenar los vacíos más relevantes detectados en su momento en este campo. La Mesa está integrada por organismos públicos, privados y de la sociedad civil, cuenta con el apoyo técnico de la OIT y funciona bajo la coordinación de la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo.

En la Memoria de las acciones desarrolladas entre 2008 y 2013, la Mesa informa que “el objetivo fundamental de esta instancia es diseñar y ejecutar una política de empleo juvenil que logre aumentar las oportunidades para los jóvenes paraguayos de encontrar un trabajo decente, por medio del ordenamiento y rediseño de los programas en ejecución, la propuesta de nuevas iniciativas, el fortalecimiento institucional y el diálogo social”. Los objetivos específicos, por su parte, son los siguientes: (i) fortalecer la MEJ como espacio de referencia para el diseño de políticas de empleo juvenil, por medio del diálogo social; (ii) fortalecer y articular las instituciones participantes y los programas existentes en la temática del empleo juvenil, y específicamente en el área de capacitación laboral; y (iii) realizar un seguimiento de la dinámica del empleo juvenil con enfoque de género, mediante la utilización de un sitio web de empleo juvenil en Paraguay.

En la Memoria también se informa sobre diversos programas ejecutados en el período, destacando tres acciones particularmente relevantes: (i) la propuesta de instalación de la Ventanilla Única de Registros; (ii) la propuesta de Ley de Inserción al Empleo Juvenil; y (iii) la Política de Empleo Juvenil. “Entre los resultados más destacados

de esta instancia institucional -se comenta en las conclusiones de la Memoria- se encuentra la Política Pública de Empleo Juvenil que ha sido aprobada por medio del Decreto Presidencial N° 8620 de fecha 19 de marzo de 2012, además de la elaboración de la propuesta de Ley de Empleo Juvenil, presentada al Congreso Nacional para su estudio y aprobación, que actualmente cuenta con media sanción para su aprobación final”.

En este marco, una iniciativa particularmente destacable fue el Programa Juventud: Capacidades y Oportunidades Económicas para la Inclusión Social, implementado por varios organismos públicos liderados por el Ministerio de Trabajo, varias organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, y también por varias agencias de las Naciones Unidas, lideradas por la OIT. Inserto en las iniciativas impulsadas en el marco de la denominada “Ventana Temática: Juventud, Empleo y Migración”, financiada con recursos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) de las Naciones Unidas, el programa se implementó exitosamente entre 2009 y 2012. La evaluación final (Velázquez 2012) brinda las evidencias correspondientes.

Todas estas iniciativas (a las que habría que agregar las vinculadas con las acciones del SNPP y del SINAFOCAL, organismos de los cuales no se ha podido recabar información actualizada) han tenido una importante continuidad, y con la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (antes Ministerio de Justicia y Trabajo) se han fortalecido. La actual Dirección General de Empleo sigue trabajando sobre estas bases, y la información generada a propósito de las acciones implementadas en sus primeros meses de existencia, muestran que buena parte de las mismas han tenido como destinatarios a jóvenes de ambos sexos, llegando al 80 % del total de personas atendidas. En concreto, la información a setiembre de 2014 muestra que se trabajó con un total de 4406 personas (45 % hombres y 55 % mujeres) de las cuales 3537 fueron jóvenes de 18 a 29 años (80 % del total).

# D. CALIDAD DE VIDA Y SALUD CON EQUIDAD EN ADOLESCENTES

En el campo de la salud, se cuenta con el Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015, aprobado en octubre de 2010 e implementado desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). El Plan se propone -como objetivo general- “elevar la calidad de vida y salud de los y las adolescentes, mediante la promoción de la salud y garantizando su derecho a la salud, a través de ambientes familiares y comunitarios protectores y del acceso a servicios de salud equitativos, integrales y de calidad”. En dicho marco, se propuso el logro de las siguientes metas de impacto:

- Para el 2015 aumenta la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos modernos en adolescentes sexualmente activos/as, reduciéndose la brecha existente con prevalencia del uso de métodos modernos en personas adultas.
- Para el 2015 se reduce la razón de muerte materna en adolescentes.
- Para el 2015 se estaciona o reduce la creciente tendencia actual en la tasa de incidencia de VIH y sida en adolescentes y jóvenes.
- Para el 2015 se reduce las cifras de violencia contra adolescentes en todas sus formas.
- Para el 2015 se reduce las cifras de violencia basada en género en el grupo de adolescentes.
- Para el 2015 se incrementa el número de adolescentes que recibe asistencia integral a su salud, incluyendo mejoras en salud sexual y reproductiva y en atención a víctimas de violencia basada en género.
- Para el 2015 se reduce el porcentaje de adolescentes que ha consumido drogas en los últimos 30 días.
- Para el 2015, en el Paraguay, se cuenta con servicios y centros de atención integral a adolescentes, incluyendo atención a la salud sexual y reproductiva, salud mental, atención a víctimas de violencia y con dependencia de drogas, por medio de un trabajo articulado

con otras instituciones, como el Ministerio de Educación y Cultura.

- Para el 2015 el 80% de niños y niñas de 10 años presenta refuerzo de vacunación contra difteria y tétanos.

Lamentablemente, esta es una iniciativa que carece de los recursos necesarios, lo que explica que la situación que se enfrenta actualmente, muestra todavía distancias importantes con las metas planteadas, lo que permite suponer (a su vez) que varias de ellas no se lograrán en las fechas previstas. Varios indicadores lo muestran claramente, especialmente en materia de acceso a servicios, campo en el cual, la adolescencia y juventud no cuenta con acceso universal. Así lo evidencian los datos de la EPH 2013, que permiten conocer cuál es el acceso de la población a consultas en caso de enfermedad o accidentes, mostrando que una parte de la población se enferma o accidenta pero no acude a consultar (26,2%), situación que se agudiza en la juventud, ya que el 36,4% de esta población señaló que no consultó.

Las desigualdades en el grupo de adolescentes y jóvenes se verifican por nivel socioeconómico, área de residencia, sexo y grupos de edad. La mayor brecha se encuentra entre el quintil de más pobreza -que coincide con pobreza extrema- y el quintil más rico. La segunda brecha más importante es entre el área urbana y rural, en desventaja para la adolescencia y juventud campesina. Entre hombres y mujeres también hay una brecha importante, con una mayor exclusión masculina. Por grupo de edad las brechas son más reducidas, no obstante revelan un menor acceso en el grupo de 15 a 19 años, lo cual debiera ser un alerta teniendo en cuenta los antecedentes de embarazos y muertes maternas anteriormente presentados.

La principal razón para no consultar es la automedicación (62,4%), que a su vez explica el alto gasto de bolsillo en salud que se evidencia en el país, y la segunda es la percepción de dolencia no

grave. La automedicación aparece como una razón especialmente señalada por las y los adolescentes y jóvenes del quintil más rico (71,9% frente al 54,7% en el quintil más pobre), lo que debería llamar la atención del sistema de salud y ser estudiado con mayor detenimiento, ya que podría estar mostrando algún mecanismo de exclusión no captado por la encuesta de hogares, como por ejemplo servicios y personal de salud poco “amigables” para la adolescencia y juventud.

En cualquier caso, importa destacar que en la última década, se registran avances en la disminución de la exclusión en salud (probablemente explicados por la expansión de los servicios de salud y la incorporación de algunos grupos en la cobertura de seguridad social, así como la declaración de gratuidad de las consultas), verificándose un aumento de adolescentes y jóvenes que habiéndose enfermado o accidentado acudieron a consultar, pasando del 42,4% al 63,6% entre el 2000 y el 2013, esto es un aumento del 50%.

Por otra parte, los datos disponibles permiten afirmar que el acceso a un seguro de salud en el país todavía es, más que un derecho, un privilegio. Esto es así, debido a que el principal mecanismo existente exige contar con un trabajo en relación de dependencia para ser derechohabiente. A nivel nacional, la proporción de personas que cuenta con seguro médico llega al 29,2%, frente a sólo el 24,6% de la juventud. Dentro de este grupo se observan diferencias según la edad, siendo los de menor edad (15 a 19 años) los que más reducen su disponibilidad de seguro. Los principales beneficiados se encuentran en el área urbana (32,9%) y en los quintiles más ricos (49,35). La juventud rural (21,4%) y en situación de pobreza (2,4%) son las más excluidas.

La diferencia observada en el porcentaje de acceso al seguro de IPS entre grupos etarios (20,1% en el total de la población frente a 15,8% en la población de 15 a 29 años) probablemente tenga que ver con el mayor acceso al mercado de trabajo por parte de los de mayor edad, siendo la juventud adulta la que se encuentra trabajando en una proporción más alta y en mejores condiciones, lo cual se visualiza en una mayor cobertura del IPS (22,7% en el grupo de 25 a 29 años frente a 13,5% en el grupo de 15 a 19 años). En los grupos de edad más jóvenes el acceso a la seguridad social debería darse por la adscripción de alguno de los padres.

Complementariamente, el acceso a un seguro de salud ha mostrado avances, aunque bastante lentos en los últimos años. Al inicio del periodo considerado (2000-2001) el 83,4% de la juventud no contaba

con este mecanismo de protección, proporción que disminuye al 75,4% en la actualidad (2013). Lo llamativo es que el aumento se dio en el sistema mixto de seguridad social y a expensas de los seguros privados, cuya adscripción es por la vía del empleo formal. Este hecho podría estar indicando una progresiva pero a la vez lenta formalización del mercado laboral de la juventud que trabaja, o la de sus padres, si son menores de 18 años.

Las adolescentes, por su parte, tienen menos acceso a atención prenatal que las adultas. De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR 2008) que cubren la atención prestada en el período 2003-2008, las adolescentes reciben menos atención e información en el momento de una consulta que las jóvenes y adultas. Así, mientras el 94% de las adolescentes (15 a 19 años) contaron con atención prenatal, ello ocurrió con el 98,2% de las adultas de 30 a 34 años; apenas al 29,2% de las primeras le hablaron sobre las señales de alarma en el embarazo, frente al 55,7% de las segundas; sólo al 19,8% de las primeras les examinaron sus mamas, frente al 42,2% de las segundas. Todo esto como resultado de la ausencia de personal de blanco y servicios especialmente habilitados para ellas, aun sabiendo que la falta de información que tienen las mujeres para reconocer a tiempo los síntomas y señales de alarma, es una causa evitable de mortalidad materna.

# E. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE JÓVENES ANTE SITUACIONES DE VIOLENCIA

Aunque son muchos y muy variados los temas que podrían incluirse en este campo, importa referirse -en particular- a los que suelen englobarse en el rubro de la “seguridad ciudadana”, considerando a las personas jóvenes en su doble condición de víctimas y de victimarios (según ya se ha comentado en el capítulo anterior).

Para el BID, en esta área “el problema central es el alto índice de crímenes violentos, concentrados en los distritos de Asunción y Departamento Central, y su alta focalización en jóvenes y mujeres”, anotando que se cuenta (en la actualidad) con una escasa capacidad de respuesta, dada la ausencia de una gestión integral de la seguridad pública basada en información pertinente, teniendo en cuenta la baja capacidad de la policía en materia de despliegue territorial e investigación criminal, y considerando también la debilidad de la oferta pública de servicios para atender jóvenes y mujeres en situación de riesgo de violencia (BID 2014).

Frente a esta compleja situación, el Ministerio del Interior diseñó y aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2016, sustentada en un diagnóstico que identifica los siguientes factores incidentales en la raíz o las causas de los problemas de inseguridad: (i) bajo nivel de desarrollo humano; (ii) fuerte involucramiento de adolescentes y jóvenes en delitos violentos; (iii) altos niveles de violencia intrafamiliar; (iv) adicciones y accionar del narcotráfico; (v) baja confianza en las instituciones; (vi) sobrepoblación carcelaria; y (vii) alta reincidencia en la comisión de delitos (Ministerio del Interior 2013).

Frente a dicha realidad, la Estrategia de Seguridad Ciudadana aprobada está estructurada en torno a seis ejes: el eje de información; el eje de prevención social y situacional; el eje de control y sanción del delito; el eje de reinserción social y rehabilitación; el eje de atención a las víctimas; y el eje de gestión institucional (ídem).

En el marco de este informe, tiene una particular relevancia el eje de prevención social y situacional, cuyo objetivo general es “desarrollar mecanismos de acción integral para prevenir y controlar los factores causantes y predisponentes que inciden en la comisión de hechos delictivos y violentos”, al tiempo que los objetivos específicos son: (i) prevenir el consumo de alcohol y drogas ilícitas y promover una convivencia pacífica entre la sociedad; (ii) reducir los factores de riesgo en las zonas geográficas más vulnerables, donde la existencia de estos factores facilita la violencia y el delito; y (iii) controlar y reducir los niveles de violencia de género y doméstica.

En línea con esta estrategia, el BID se propone respaldar técnica y financieramente los esfuerzos que se desplieguen en este campo, operando en torno a dos grandes componentes: (i) generación de capacidades para el análisis de la información y la investigación criminal; y (ii) prevención integral de la violencia sobre jóvenes y mujeres en Asunción y el Departamento Central. En este segundo componente, ubicado claramente en el campo de las políticas públicas de juventud, se desplegarían a futuro diversas acciones, incluyendo -textualmente- las siguientes:

- apoyo a una estrategia de policía comunitaria a través de la capacitación de 1.000 agentes, la remodelación y reingeniería organizativa de 5 Comisarías Modelo y la modernización operativa (equipamiento vehicular con cámaras móviles, software predictivo y transmisión y procesamiento de datos);
- financiamiento de acciones sobre al menos 200 jóvenes en situación de riesgo y/o conflicto con la ley penal, fomentando el desarrollo de acciones educativas y prevención y tratamiento de adicciones;
- fortalecimiento de los equipos de atención a la violencia intrafamiliar, mediante el apoyo a las unidades especializadas, campañas de

sensibilización, la capacitación de 100 agentes operadores del sistema, un programa piloto de tratamiento de ofensores, y redes de defensores, que incluirá la instalación del sistema de botones de pánico y alarmas comunitarias;

- producción de 2 encuestas de victimización y percepción de la violencia y la confianza policial; 1 de violencia intrafamiliar y 3 estudios de evaluación de impacto y costo-beneficio, dirigidos a medir y evaluar los resultados e impactos de las intervenciones anteriormente destacadas.

Adicionalmente, importa tener en cuenta que con respecto a adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes privados de libertad, el acceso a la justicia y a mecanismos de protección social es limitado. Si bien en el país existen centros educativos que albergan a un número importante de adolescentes, el 90 % de los mismos se encuentra sin condena y la mayoría de ellos señaló que no conoce a su defensor. Cabe señalar que Paraguay ya cuenta con una sentencia internacional debido a la muerte de adolescentes en un centro educativo años atrás y actualmente enfrenta otro juicio internacional por la reciente muerte de otros.

La juventud privada de libertad en los centros penitenciarios, por su parte, se encuentra en condiciones que a todas luces violan sus derechos, además de sufrir torturas y malos tratos (MNP, 2013 y 2014). Un gran porcentaje de los mismos no cuenta con condena y no existen programas de amplia cobertura que permitan reinsertarse en la sociedad a través de un trabajo decente. En estos casos, tanto el Poder Ejecutivo (con sus instituciones de protección social y política laboral) como el sistema judicial, tienen amplias competencias para implementar políticas que permitan que estos adolescentes y jóvenes -hombres en su mayoría- construyan un proyecto de vida integrado a la sociedad.

En este marco, además, ha comenzado a operar recientemente un Programa Piloto de Justicia Restaurativa Penal Adolescente (a cargo de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública) con el objetivo general de “dar cumplimiento de lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia y las normas aplicables a derechos de las personas adolescentes establecidos en el sistema jurídico nacional, garantizando la intervención integral, articulada y especializada en la atención directa de personas adolescentes de ambos sexos con perspectiva de derechos” y los siguientes objetivos específicos:

- poner en práctica un mecanismo especializado, articulado e integral para la atención de personas adolescentes en situación de conflicto con la ley penal en espacio territorial de competencia del Juzgado Penal Adolescente de Lambaré, junto a la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública;
- observar el cumplimiento y aplicación del principio de interés superior del niño y de la niña en el ámbito penal adolescente de acuerdo a lo dictado en el Código de la Niñez y la Adolescencia;
- identificar y aplicar las medidas institucionales necesarias para garantizar el acceso a la justicia de personas adolescentes de ambos sexos, reconociendo su situación de especial vulnerabilidad por encontrarse en situación de conflicto con la ley penal;
- identificar y aplicar mecanismos de protección cuando se identifique la doble situación de responsabilidad penal ante un hecho punible y ser víctima de una violación de derechos; y
- identificar los elementos útiles para la implementación de un modelo de atención directa especializado, articulado e integral de personas adolescentes de ambos sexos en conflicto con la ley penal.

Esta experiencia piloto se irá ampliando paulatinamente, una vez probada su pertinencia.

# 3. AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

Desde la celebración del primer Año Internacional de la Juventud (en 1985) América Latina ha venido desarrollando un amplio y fecundo conjunto de políticas públicas centradas en las personas jóvenes, que han permitido ensayar enfoques, acumular experiencias y sistematizar lecciones aprendidas, que importa recoger para formular propuestas específicas para Paraguay, a ser implementadas en los próximos años (ver Rodríguez 2010, 2011, 2012 y 2013).



# A. CONCEPTOS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS: EVOLUCIÓN Y SÍNTESIS

Aunque algunos autores relevantes han afirmado que “la juventud no es más que una palabra” (Bourdieu) y otros han recurrido al uso de enfoques ligados al concepto de “generación” (desde Manheim y Ortega y Gasset en adelante), aportando elementos de juicio de gran relevancia, en el marco de este informe se propone (con fines más instrumentales y concretos) asumir que las condiciones juveniles son construcciones culturales situadas en el tiempo y en el espacio y no un simple grupo de edad, pero de todos modos, se propone trabajar con los vínculos entre generaciones (jóvenes y adultos) en general y con las que se concretan en ciertos ámbitos específicos en particular (en la familia, en las escuelas, en las comunidades, en las empresas, etc.). Desde este ángulo, se pretende superar las visiones más tradicionales, que definen a la juventud (homogéneamente y de un modo exageradamente simplista) a partir de la identificación de un período etario que comienza con la madurez biológica y sexual y termina con la asunción de roles adultos vinculados con el ingreso al mercado laboral y la formación de una familia propia, independiente de padres u otros adultos referentes.

En este marco, aquí se asume que las personas jóvenes deben tratar de cumplir con dos misiones básicas en este período (variable) de tiempo: construir identidad y construir autonomía. Y al mismo tiempo, se asume que las políticas públicas de juventud deben colaborar centralmente con el cumplimiento de ambas misiones, por lo que deberían ser evaluadas desde este ángulo, más allá de los objetivos más específicos que se definan en cada caso (integración social, por ejemplo). En términos de construcción de identidad, se asume que la incidencia de las principales agencias socializadoras (sistema educativo, familias, grupos de pares y medios de comunicación) en la formación de la personalidad de las y los jóvenes es central, al tiempo que en términos de construcción de autonomía se asume que la inserción laboral y el acceso a una vivienda propia son dos claves fundamentales, desde todo punto de vista.

Pero lo más relevante, desde este enfoque, es asumir que LA juventud no existe, asumiendo en simultáneo la existencia de una amplia y variada gama de juventudes (diferenciadas en términos de género, edad, clase social, área de residencia, pertenencia étnica o racial, orientación sexual y otras muchas categorías conexas) que aunque comparten muchos componentes de sus respectivas “existencias”, tienen especificidades muy marcadas, que no pueden desconocerse. Desde este ángulo, las políticas públicas de juventud deben asumir tales diferencias, formulando respuestas operativas específicas para cada sector o grupo en particular, en el marco (obviamente) de criterios generales que traten de operar (válidamente) para el conjunto de las y los jóvenes con los que se trabaje, asumiendo la relevancia de los espacios heterogéneos en los que muchos de estos grupos coexisten, haciendo un énfasis especial en los centros educativos medios. Finalmente, y dado que se está hablando de categorías situadas en el espacio y en el tiempo, importa tener centralmente en cuenta que gran parte de América

Latina (sobre todo en América del Sur) está atravesando por una etapa sostenida de crecimiento económico (algo que no ocurre en México y en gran parte de América Central) que está permitiendo mejorar sustancialmente la integración social de la población (descenso de la pobreza y la desigualdad, etc.) lo que implica (también) la aparición y el desarrollo creciente de nuevas demandas en diversos planos específicos, formuladas por diversos sectores poblacionales, incluidas las personas jóvenes.

Complementariamente, importa tener en cuenta que el campo de las políticas públicas ha tenido, en las últimas décadas, un importante desarrollo, destacando que en estos temas se está dando un importante contrapunto entre posturas neo-liberales y neo-estatistas, en un marco donde los Estados Nacionales están volviendo a tener importantes protagonismos, destacándose los debates que se vienen dando entre quienes postulan la prevalencia de las políticas universales (destinadas al conjunto de la población) y quienes sostienen la pertinencia de priorizar las políticas focalizadas (en determinados conjuntos de poblaciones prioritarias), al tiempo que importa tener centralmente en cuenta los debates entre quienes priorizan la organización de las políticas públicas en términos sectoriales (educación, salud, etc.) y quienes postulan la pertinencia de complementar dicho enfoque con políticas transversales, organizadas en torno a sectores poblacionales específicos (diferenciando género, edades, pertenencia étnica, etc.). Por último, importa tener en cuenta que también existen contrapuntos relevantes entre quienes postulan que las políticas públicas deben enfrentar vulnerabilidades (postulando que las poblaciones destinatarias deben ser definidas como “vulnerables” o “en riesgo”) y quienes postulan que las políticas públicas deben asegurar la vigencia de derechos, asumiendo que los destinatarios de las políticas públicas son -ante todo- sujetos de derecho.

Las políticas públicas de juventud no escapan a tales debates. Casi todos ellos están presentes en el diseño, la implementación y la evaluación de tales políticas, a tono con los debates más generales pero también con sus propias especificidades, marcadas por la propia dinámica del trabajo con jóvenes que, en no pocas ocasiones, incorpora dimensiones nuevas a dichos debates. Así, un primer contrapunto tiene que ver con el rol de los diferentes “actores” en estas particulares dinámicas (mientras que para algunos sectores es fundamental la participación de los propios jóvenes, para otros es fundamental el rol del Estado en este campo), al tiempo que otro contrapunto de igual relevancia, es el que enfrenta a quienes postulan que las políticas públicas de juventud realmente existentes son las “sectoriales” (la educación media y superior, la salud adolescente, la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes, etc.) manejadas por los grandes ministerios sectoriales, frente a quienes postulan la pertinencia de impulsar “enfoques integrados”, priorizando las políticas “transversales”, impulsadas -en general- por Institutos Gubernamentales de Juventud (sean nacionales o municipales).

Pero el campo de las políticas públicas transversales está atravesado -también- por otros debates más estratégicos. Así, mientras en el campo de las políticas públicas vinculadas con la mujer se prioriza claramente el enfoque que propone incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas, en el campo de la juventud se ha priorizado el enfoque que postula la pertinencia de crear y consolidar espacios específicos para la juventud (casas de la juventud, parlamento joven, etc.), lográndose en cada caso impactos notoriamente diferentes, mucho más relevantes -por cierto- en el campo de las mujeres, lo que debería llevar al análisis de la pertinencia de un eventual enfoque alternativo en el campo de la juventud, centrado -por ejemplo- en la incorporación de una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas.

En otra de las “especificidades” relevantes de las políticas públicas de juventud, importa distinguir ciertas críticas cruzadas que han atravesado las prácticas concretas en las últimas décadas, entre las cuales se destacan las que contraponen la acusación de adultismo (que los jóvenes le endilgan a los adultos, queriendo destacar que son éstos últimos los que imponen sus reglas) de la contraria, que acusa de juvenilismo a aquellos jóvenes que sostienen que las políticas de juventud deben ser un asunto exclusivo de los propios jóvenes. El adultismo se confunde (en muchos casos) con el paternalismo, al tiempo que el juvenilismo se confunde muchas veces con el simplismo en la gestión pública, queriendo calificar de este modo a quienes “desconocen” la lógica de la toma de decisiones y el manejo de aparatos complejos en la dinámica de nuestros Estados y nuestras sociedades.

# B. POLÍTICAS SECTORIALES: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

Concretar una presentación medianamente representativa de las principales políticas sectoriales de juventud en América Latina, siempre es difícil, porque son muchas y muy variadas. Seleccionamos aquí cuatro conjuntos relevantes, asumiendo que existen varios otros.

(i) Protección Social y Cuidados: asumiendo que la pobreza está inversamente relacionada con la edad (a menor edad, mayor pobreza) prácticamente todos los países de América Latina han puesto en práctica programas de transferencias condicionadas (PTC) con el objetivo de apoyar con subsidios directos a familias pobres con hijos/as en edad escolar (en la mayor parte de los casos incluyendo niños/as en edad de asistir a la educación primaria, y en algunos casos incluyendo también a adolescentes en edad de asistir a la enseñanza secundaria). En general, estos programas condicionan la entrega de subsidios al mantenimiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la escuela y la asistencia regular de controles en la esfera de la salud, y su impacto ha sido relevante, incidiendo positivamente en la expansión de la matrícula, pero generando al mismo tiempo nuevos problemas en el campo de la calidad educativa. En el marco de este informe, destaca el Programa Avancemos de Costa Rica, totalmente centrado en adolescentes en edad de asistir a la enseñanza media, que ha logrado llegar al 45 % del grupo de edad correspondiente.

En paralelo, se han venido instalando programas y hasta sistemas de becas para estudiantes secundarios y universitarios, que procuran brindar apoyos económicos a aquellos que están en riesgo de desertar por razones económicas. Programas como Progresar en Argentina y Beca 18 en Perú son buenos ejemplos en este campo, siendo pertinente (también) el destaque de la experiencia ecuatoriana, que viene ampliando significativamente esta línea de acción, ofreciendo becas en gran escala y con una importante asignación de recursos, que está permitiendo expandir notoriamente la matrícula universitaria. En general, son programas que funcionan en la órbita de los Ministerios de Educación y cuentan con mecanismos de financiamiento dependientes del presupuesto público, canalizados en algunos casos (como en el Perú) desde la propia Presidencia de la República.

Por último, también importa mencionar que en algunos países (como Uruguay y Costa Rica) se viene trabajando en la instalación de Sistemas Nacionales de Cuidado (o de Cuido) en cuyo marco se procura reconocer el trabajo de las mujeres en el hogar (jóvenes en una buena proporción), sobre todo vinculado al cuidado de niños/as y ancianos/as, así como a personas con diferentes discapacidades. El reconocimiento implica otorgar un sueldo o salario (en forma de subsidio) a dichas mujeres, complementándolo con el reconocimiento de dicho trabajo (eso es) como un trabajo remunerado que genera antecedentes en materia de pensiones y jubilaciones. Aunque se está recién en los comienzos de su implementación efectiva y solo en algunos pocos países de la región, se trata de una medida

estratégica que permite combinar el reconocimiento del trabajo en el hogar de las mujeres con el cuidado de los miembros más vulnerables de la familia.

(ii) Educación y Trabajo: en lo que tiene que ver con la educación, sobre todo en la enseñanza secundaria y superior, en la segunda mitad del siglo XX se concretó una gran ampliación de la matrícula (que llegó a masificarse en varios países) asistiéndose en paralelo a un fuerte proceso de heterogeneización en la composición del estudiantado, en la medida en que comenzaron a acceder (y egresar) contingentes importantes de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias de clases medias y bajas, afectadas por importantes cuadros de exclusión social y cultural. En dicho marco, se expandieron los problemas de calidad y pertinencia, en un contexto donde la currícula y las metodologías de intervención fueron pensadas para estudiantes de clases medias y altas, y no se han podido adecuar fácilmente a la nueva “clientela”, más popular. Por ello, actualmente se asiste a un gran conflicto entre cultura escolar y cultura juvenil, en cuyo marco los jóvenes están afectados por una fuerte ajenidad en los establecimientos educativos, al tiempo que los profesores se sienten desbordados por actitudes y comportamientos diferentes con los que les cuesta lidiar cotidianamente, todo lo cual deja insatisfechas a casi todas las partes y obliga a la búsqueda de alternativas más pertinentes, sustentadas en diálogos más francos y efectivos entre profesores, alumnos y familias, y un uso más intensivo e inteligente de las tecnologías de la información y la comunicación, que aumentan las distancias entre jóvenes y adultos en todos los planos, exponencialmente.

Por su parte, en el campo laboral, las tradicionales respuestas vinculadas con los programas de aprendizaje (operando en el aula y en la empresa en simultáneo) consiguieron impactos relevantes en buena parte del siglo XX, que beneficiaron sobre todo a jóvenes integrados, pero dejando fuera a una buena parte de los jóvenes excluidos. Por ello, en las últimas décadas se han venido ensayando respuestas especialmente pensadas para estos últimos, que tratan de operar en función de la demanda más que desde la oferta clásica de cursos y talleres (“Jóvenes a la Obra” en Perú y los “Projóvenes” de Brasil y Uruguay, son buenos ejemplos en este sentido) y con ellas se han logrado ciertos impactos relevantes, aunque también acotados: las elevadas tasas de desempleo y subempleo juvenil siguen demostrando dicha afirmación. Se han ensayado, en paralelo, algunas alternativas tendientes a premiar a las empresas que contraten preferentemente jóvenes (especialmente en México y Colombia) sobre todo a través de la exoneración de ciertos impuestos, pero los impactos logrados han sido muy acotados (al parecer, el diagnóstico que sostiene que los empresarios no contratan jóvenes por los elevados costos de la contratación, no se ajusta bien a la realidad). En la misma línea, se han promovido diversas iniciativas vinculadas con el fomento del emprendedurismo juvenil, pero tampoco se han logrado impactos relevantes, en un contexto donde las propuestas han carecido de la integralidad necesaria (ofreciendo capacitación, asistencia técnica y acceso al crédito, simultáneamente y de manera sostenible). Los Planes de Acción de Empleo Juvenil diseñados últimamente en varios países de la región, están intentando superar tales limitaciones, pero solo el tiempo dirá si se logran tales propósitos.

(iii) Estilos Saludables de Vida y Cultura de Paz: en paralelo, varios problemas vinculados con la salud sexual y reproductiva, el consumo de drogas, ciertas infecciones de transmisión sexual (como el VIH – SIDA) y algunos problemas graves vinculados con accidentes de tránsito y dinámicas ligadas con la violencia (sobre todo urbana y con claros sesgos en términos de género) han llevado a que en varios países de la región se hayan diseñado e implementado Planes de Acción de Salud Adolescente. El paradigma con el que se ha venido trabajando, enfatiza dos dimensiones complementarias de gran relevancia: el fomento de estilos saludables de vida y la atención de aquellos factores de riesgo

que afectan dichos estilos saludables, y en dicho marco, se han impulsado respuestas integrales tendientes a contar con espacios adecuados (“amigables”) para la atención de adolescentes en los sistemas nacionales y locales de salud, con personal de salud especialmente capacitado para trabajar en este campo y con el desarrollo de campañas comunicacionales tendientes a sensibilizar a los propios jóvenes y al conjunto de la población en lo que atañe al valor de contar con estilos saludables de vida, ofreciendo consejería y herramientas pertinentes para construirlos y sostenerlos en el tiempo y en el espacio. Aunque problemas de gran relevancia (como el embarazo en adolescentes, el VIH-SIDA y los vínculos de ciertos jóvenes con diversas expresiones de violencia, entre otros) siguen ubicados en niveles particularmente preocupantes, importa tener en cuenta que estas iniciativas programáticas han logrado importantes impactos en la población destinataria (seguramente, la situación sería todavía más grave de no haberse contado con estos desarrollos programáticos).

Por su parte, en las últimas décadas se han puesto en práctica diversas estrategias de intervención en el campo de las violencias relacionadas con jóvenes, con enfoques diferentes y hasta contrapuestos, entre algunos más volcados al control social y a la represión (conocidos -sobre todo en Centroamérica- con el nombre de “mano dura”) y otros más volcados a la prevención, diferenciando acciones de prevención primaria (destinadas al conjunto de la juventud), secundaria (destinadas a jóvenes “en riesgo”) y terciarias (destinadas a quienes ya han cometido delitos). En general, la denominada mano dura (desplegada en línea con los enfoques de “tolerancia cero”) ha fracasado en sus intentos por controlar la dinámica de las pandillas juveniles, exacerbando incluso la violencia en varios de los casos nacionales en los que se ha ensayado. En cambio, experiencias como la de escuelas abiertas, originadas en Brasil y luego replicadas en Argentina, México, Guatemala, Uruguay y otros varios países de la región, han dado más y mejores resultados. Del mismo modo, el encarcelamiento de jóvenes y de adolescentes en conflicto con la ley, no ha logrado impactos relevantes en términos de rehabilitación y reinserción social, terreno en el cual los programas sustentados en medidas alternativas a la privación de libertad (libertad vigilada, justicia juvenil restaurativa, trabajos comunitarios, etc.) han logrado más y mejores impactos efectivos, operando -además- en línea con el respeto y la vigencia irrestricta de los derechos humanos (el Sistema Penal Juvenil de Costa Rica es la experiencia más destacada en este campo) terreno en el cual, la mano dura ha acumulado una amplia gama de críticas y denuncias de muy variada índole y de extrema gravedad (en Honduras, Guatemala y El Salvador, especialmente).

(iv) Participación Juvenil y Construcción de Ciudadanía: durante mucho tiempo, las políticas públicas de juventud apostaron centralmente al ofrecimiento de servicios (en educación, salud, inserción laboral, etc.) sin asignar prioridades claras a la participación juvenil como una herramienta de empoderamiento y de canalización de energías y de aportes al desarrollo. Pero en las últimas décadas, se desplegaron esfuerzos particularmente importantes en la promoción del voluntariado juvenil, la práctica de deportes, el desarrollo de expresiones culturales diversas y otras acciones afines, con el objetivo de compensar aquellos déficits en este campo. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes. Las diferentes evaluaciones realizadas han mostrado que muchas de esas acciones adolecían de importantes limitaciones: por un lado, no logran superar la simple dimensión del entretenimiento y el “uso positivo del tiempo libre” (como medidas tendientes a prevenir riesgos, en relación al consumo de drogas, al involucramiento en espirales de violencia, el embarazo adolescente y otros problemas similares), y por otro, muchas veces se vieron afectadas por serios problemas de discriminación y hasta cierto elitismo (las acciones culturales promovían las orquestas sinfónicas juveniles, pero eludían los apoyos al hip – hop,



las artes plásticas promovían el pintado de murales pero combatían el grafiti, etc.).

Por ello, en varios casos nacionales se comenzaron a desplegar esfuerzos por organizar y movilizar a las y los jóvenes, procurando contar con sus propios puntos de vista, incorporando sus intereses y demandas lo más directamente posible. En este marco, se comenzaron a impulsar los grandes conciertos de rock (procurando “apropiar” desde el Estado ciertas dinámicas que se venían desplegando en forma casi “clandestina”, contando con el apoyo de grandes cadenas mediáticas y empresas comerciales que vieron en ello un gran negocio potencial) al tiempo que se comenzó a impulsar la creación y el desarrollo de Consejos Nacionales y Locales de Juventud, procurando dotar de instancias organizativas a las y los jóvenes con los que se trabajaba. Pero también en este caso se constataron limitaciones importantes. En el caso de los grandes conciertos de rock (y otras iniciativas similares) la propia dinámica mediática y de las empresas privadas ligadas a dichas “movidas”, se fueron apropiando rápidamente de la iniciativa, relegando a los Estados a roles de acompañamiento o simple legitimación, mientras que en el impulso a los Consejos de Juventud, se prefirió -en varios casos - apostar a los propios jóvenes (individualmente considerados) eludiendo y hasta ignorando a las organizaciones y movimientos juveniles existentes, por considerarlos faltos de representatividad. Así, estos procesos se vieron privados del importante aporte que dichos movimientos podían hacer, cumpliendo funciones de representación de intereses, aunque no fuesen todo lo representativos que se podría desear. El retorno a la escena pública de los movimientos estudiantiles y de otras formas organizadas de la participación juvenil (incluyendo la importante presencia de jóvenes en los movimientos de “indignados”, pasando “de los movimientos a las movidas” muy claramente) en estos últimos tiempos, está demostrando en buena medida el acotado nivel de logros obtenidos con este tipo de estrategias de intervención, en un campo de gran relevancia para las nuevas generaciones, como lo es -sin duda- el de la participación y la construcción de ciudadanía.

# C. CONSTRUCCIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS INTEGRADOS: AVANCES Y LIMITACIONES

En paralelo al desarrollo de las diferentes políticas sectoriales de juventud, en las últimas décadas se han venido desplegando importantes esfuerzos en términos transversales, en línea con la lógica de las diferentes políticas poblacionales (niñez y adolescencia, mujer, indígenas, adultos mayores, etc.) procurando implementar intervenciones más integradas e integrales. Desde este ángulo, importa destacar las labores desplegadas en siete campos particularmente relevantes: (i) generación de conocimiento sobre juventud; (ii) aprobación de leyes de juventud; (iii) elaboración y aprobación de documentos de política nacional de juventud, (iv) elaboración y aprobación de planes nacionales de acción para implementar tales políticas públicas; (v) formación de recursos humanos; (vi) monitoreo y evaluación de políticas públicas de juventud; y (vii) diseño e implementación de campañas comunicacionales en el campo de la juventud.

La generación de conocimiento en el campo de la juventud se ha concretado en -al menos- cuatro áreas diferentes: (i) la realización de encuestas nacionales de juventud; (ii) la elaboración de estudios e investigaciones en juventud, que han dado lugar a la confección de “estados del arte” o “estados del conocimiento” sobre estos temas; (iii) la elaboración de compendios estadísticos sobre juventud, conocidos -en general- como “jóvenes en cifras”; y (iv) la evaluación de políticas, programas y proyectos destinados a las personas jóvenes.

En lo que atañe a las encuestas nacionales de juventud, existe ya una larga tradición, comenzada en los años sesenta en España y retomada con cierta sistematicidad en América Latina desde finales de los años ochenta, incluyendo países que realizan estas encuestas regularmente (España, Chile y México, especialmente) junto con otros que las realizan más discontinuadamente (Portugal, Uruguay y Venezuela, en particular) al tiempo que en la mayor parte de los casos sólo se han realizado en una oportunidad (ver el detalle de las encuestas realizadas en el recuadro siguiente). Asimismo, es destacable la realización de la primera Encuesta Iberoamericana de Juventud (EIJ) en 2013, previéndose la realización de la segunda en 2015, así como otros esfuerzos similares en áreas específicas del desarrollo juvenil (estudios sobre culturas juveniles, estados del arte, compendios estadísticos, etc.).

Otra área relevante en el campo de la generación de conocimiento, es la referida a la evaluación de políticas y programas, área en la que se cuenta con una amplia gama de evaluaciones centradas en eficiencia y eficacia, pero son bastante menos en el caso de las que se centran en pertinencia, relevancia, sostenibilidad e impactos efectivos.

## Encuestas nacionales de juventud realizadas en Iberoamérica (I)

País	Año	Nombre	Muestra <sup>4</sup>
España	1961	Encuesta de Juventud	1,316 entre 15 y 29 años
España	1968	Encuesta de la Juventud de España 1968	entre 15 y 29 años
España	1977	Encuesta a la Juventud, 1977	3,000 entre 15 y 29 años
España	1982	Encuesta de Juventud, 1982	entre 15 y 29 años
España	1985	Encuesta de Juventud, 1985	3,000 entre 15 y 29 años
Portugal	1987	Encuesta Nacional de la Juventud	entre 15 y 24 años
Paraguay	1988	Encuesta Nacional de la Juventud	2,200 entre 15 y 24 años
España	1988	Encuesta de Juventud, 1988	5,242 entre 15 y 29 años
Uruguay	1989	Encuesta Nacional de Juventud	6,547 entre 15 a 29 años
España	1992	Encuesta de Juventud, 1992	5,000 entre 15 y 29 años
Chile	1994	1ª Encuesta Nacional de Juventud	3,792 entre 15 a 29 años
España	1995	Encuesta de Juventud, 1996	6,000 entre 15 y 29 años
Bolivia	1996	Encuesta Nacional de Juventudes	1,774 entre 13 a 24 años
Chile	1997	2ª Encuesta Nacional de Juventud	3,455 entre 15 a 29 años
Portugal	1997	Jovens Portugueses de Hoje	1,999 entre 15 y 29 años
Paraguay	1998	La voz de los jóvenes	1,000 entre 12 y 17 años
Guatemala	1999	Jóvenes guatemaltecos a fines del siglo XX	2,003 entre 15 y 25 años
España	1999	Encuesta de Juventud, 2000	6,492 entre 15 y 29 años
Chile	2000	3ª Encuesta Nacional de Juventud	3,701 entre 15 y 29 años
México	2000	Encuesta Nacional de Juventud	54,500 hogares, jóvenes entre 12 a 29 años
Colombia	2000	Encuesta Nacional de Jóvenes	1,020 entre 12 y 26 años
Chile	2003	4ª Encuesta Nacional de Juventud	7,189 entre 15 y 29 años
Brasil	2003	Perfil da Juventude Brasileira. Pesquisa de Opinião Pública	3,501 entre 15 a 24 años.
Paraguay	2003	Juventud en Cifras	15 a 29 años Encuesta de Hogares
Bolivia	2003	Encuesta de Juventudes, 2003	3,921 entre 10 y 24 años
España	2003	Encuesta de Juventud, 2004	5,014 entre 15 y 29 años
El Salvador	2005	Encuesta Nacional de Juventud	1,200 entre 15 a 24 años
México	2005	2ª Encuesta Nacional de Juventud	12,815 entre 12 y 29 años
Chile	2006	5ª Encuesta Nacional de Juventud	6,345 entre 15 a 29 años
Perú	2006	Encuesta a la Juventud	3,110 entre 15 y 29 años
El Salvador	2007	Encuesta Nacional de Juventud	1,234 entre 15 y 24 años
España	2007	Encuesta de Juventud, 2008	5,000 entre 15 y 29 años
Costa Rica	2008	1ª Encuesta Nacional de Juventud	2,500 entre 15 y 35 años
Uruguay	2008	Encuesta Nacional de Juventud - 2008	5,017 entre 12 a 29 años

<sup>4</sup> En algunas referencias nacionales sólo se incluye el rango etario explorado por el instrumento, sin detallar el total específico de la muestra por carecer de la información completa.

Encuestas nacionales de juventud realizadas en Iberoamérica (II)			
País	Año	Nombre	Muestra
Honduras	2008	Encuesta Nacional de percepción sobre desarrollo Humano 2008: Juventud, Desarrollo Humano y Ciudadanía	4,223 entre 12 a 30 años.
Chile	2009	6ª Encuesta Nacional de Juventud	5,017 entre 15 a 29 años.
Nicaragua	2009	Encuesta Nacional sobre las percepciones de adolescentes y jóvenes	entre 13 a 29 años
México	2010	3ª Encuesta Nacional de Juventud	40,000 entre 12 a 29 años
Guatemala	2011	Encuesta Nacional de Juventud en Guatemala	4,260 viviendas con jóvenes 15 a 29 años
Perú	2011	1ª Encuesta Nacional de la Juventud	6,900 viviendas con jóvenes 15 a 29 años
Ecuador	2011	1ª Encuesta Nacional Sobre Jóvenes y Participación Política	4,249 entre 16 y 29 años
España	2011	Encuesta de Juventud, 2012	5,000 entre 15 y 29 años
Cuba	2012	4ª Encuesta Nacional sobre Juventud	entre 15 y 29 años
Chile	2012	7ª Encuesta Nacional de Juventud	8,352 entre 15 a 29 años.
Venezuela	2013	2ª Encuesta Nacional de Juventud	10,000 entre 15 y 30 años.
Uruguay	2014	Encuesta Nacional de Juventud 2014	En desarrollo <sup>5</sup>

FUENTE: OIJ (2013) El Futuro Ya Llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes: Informe Ejecutivo. OIJ – BID – CAF – PNUD – CEPAL – UNAM, Madrid.

La lista se confeccionó sobre la base de la elaboración original del SIJ/UNAM a partir de: Martín Criado, Enrique (1998), *Producir la Juventud, Crítica de la Sociología de la Juventud*, Istmo, Madrid. Villaverde C., Manuel y José Machado P.(coords.), (1998), *Jovens Portugueses de Hoje*, CELTA-SEJ, Estudos sobre Juventude /1, Lisboa. Lemos F., Alexandra, Catarina Lorga da S. y Vitor Sergio F. (1999), *Jovens em Portugal 1960-1997*, CELTA-SEJ, Estudos sobre Juventude /3, Lisboa. Navarro Briones, J. (2005), “Las encuestas de jóvenes en Iberoamérica. Un recuento de experiencias recientes”, *Jovenes, Revista de Estudios sobre Juventud*, año 9, no. 23, julio diciembre, IMJ-CIEJ, México, pp. 148-209. Pérez Islas, J. A. (2006), “Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina”, *Papers* no. 79, UAB, pp. 145-170. INJUVE (2013), *Información proporcionada*, Madrid.

Esta lista ha sido actualizada especialmente para este informe.

En lo que tiene que ver con “leyes de juventud”, importa destacar que la mayor parte de ellas se han aprobado en los años noventa y sobre todo a comienzos de la primera década de este siglo (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela).

Por su parte, en algunos otros países se han aprobado leyes más recientemente (como en El Salvador en 2011 y en Bolivia en 2013) o se cuenta con Proyectos de Ley de Juventud que no han sido aprobados hasta el momento, pero que están en proceso de análisis (como en el caso de Guatemala).

<sup>5</sup> Se presentarán resultados este año. Se encuentran en preparación, asimismo, otras tres Encuestas Nacionales de Juventud (Bolivia, Colombia y Perú) cuyo trabajo de campo está previsto para 2015.

También existen otros casos nacionales donde no se cuenta con este tipo de iniciativas (como en Argentina y Uruguay) donde siguen rigiendo las leyes específicas (por áreas de acción) cubriendo -de todos modos- los derechos de las y los jóvenes.

En algunos casos, como en Brasil, Chile, México y Panamá, estas leyes son de carácter puramente institucional, esto es, están destinadas a la creación de la institucionalidad en juventud, pero en la mayor parte de los casos, se trata de Leyes Generales, que pretenden normar el conjunto de los campos de la dinámica de las nuevas generaciones.

En este último grupo, la tendencia ha sido la de establecer un conjunto lo más sistemático posible de “derechos de la juventud”, creando al mismo tiempo cierta institucionalidad en el campo de la juventud, tanto en la órbita gubernamental (Secretarías, Programas Presidenciales e Institutos de la Juventud) como en el campo de la sociedad civil (Consejos Nacionales y Locales de Juventud).

Pero en la mayor parte de los casos, estas Leyes Generales no han agregado (desde el punto de vista legal) nada demasiado nuevo a la normativa ya existente, o han generado disonancias con dichas normas sectoriales o particulares (en educación, en salud, etc.) con lo cual, han entrado en conflicto con otras instituciones gubernamentales, primando casi siempre los criterios de éstas últimas.

En cualquier caso, aunque no tienen carácter vinculante (como los Códigos de la Infancia y la Adolescencia, por ejemplo, que se vinculan formalmente a la Convención Internacional de los Derechos del Niño) dado que no existe una Convención Internacional de la Juventud semejante a la existente en el campo de la niñez y la adolescencia, estas leyes de juventud han logrado “visibilizar” más y mejor el conjunto de los derechos de las y los jóvenes, mostrándolos de manera articulada e integrada.

La lista completa de Leyes de Juventud puede consultarse en el recuadro siguiente.

### Leyes generales de juventud aprobadas

- Bolivia:** Ministerio de Justicia Ley N° 342: Ley de la Juventud. Promulgada el 5 de febrero de 2013.
- Brasil:** Congreso Nacional – Ley 11.129, por la cual se crea la Secretaría Nacional de la Juventud y el Consejo Nacional de la Juventud, aprobada el 30 de julio de 2005. Asimismo, Presidencia de la República : Estatuto de la Juventud, Ley N° 12.853, del 5 de agosto de 2013.
- Chile:** Congreso Nacional – Ley 19042, por la que se crea el Instituto Nacional de la Juventud, promulgada el 1 de febrero de 1991.
- Colombia:** Congreso de la República – Ley 375, por la cual se expide la Ley de la Juventud, aprobada el 4 de julio de 1997. Asimismo, Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley 1622 de 2013.
- Costa Rica:** Asamblea Legislativa – Ley N° 8261, Ley General de la Persona Joven, publicada oficialmente el 20 de mayo de 2002.
- El Salvador:** Asamblea Legislativa – Ley General de Juventud, aprobada el 17 de noviembre de 2011.
- Honduras:** Congreso Nacional – Decreto N° 260 – 2005, Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud, publicada oficialmente el 16 de enero de 2006.
- México:** Congreso de la Unión – Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada oficialmente el 6 de enero de 1999.
- Nicaragua:** Asamblea Nacional – Ley N° 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud y su Reglamento, aprobada el 27 de febrero de 2002.
- Panamá:** Asamblea Legislativa – Ley N° 42 de creación del Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia, aprobada el 19 de noviembre de 1997.
- Perú:** Congreso de la República – Ley del Consejo Nacional de la Juventud N° 27802, aprobada el 29 de julio de 2002.
- República Dominicana:** Congreso Nacional – Ley General de la Juventud N° 49-2000, aprobada el 26 de julio de 2000.
- Venezuela:** Asamblea Nacional – Ley Nacional de Juventud N° 37404, aprobada el 14 de marzo de 2002.
- Nota: Los países que no figuran en esta lista, no tienen leyes generales de juventud aprobadas.

El otro campo en el que se ha avanzado significativamente en las últimas décadas, es el que corresponde al diseño y aprobación de documentos de política pública (o nacional) de juventud, esfera en la cual, prácticamente todos los países cuentan con alguna versión y en algunos casos se cuenta -incluso- con varias versiones, correspondientes a diferentes períodos de gobierno. En general, son documentos contruidos sobre la base de amplias consultas con jóvenes, pero a la vez con un escaso trabajo conjunto con las instituciones que luego tendrán a su cargo (al menos teóricamente) la implementación efectiva de tales políticas públicas.

Por ello, salvo excepciones, son documentos que expresan (más o menos rigurosamente) las propuestas, expectativas y aspiraciones de las y los jóvenes consultados, pero que carecen de tres elementos fundamentales para su implementación efectiva: (i) metas precisas; (ii) responsabilidades institucionales claramente establecidas; y (iii) presupuesto asignado.

En términos sustantivos, por su parte, estos documentos de política pública tratan de contar con definiciones precisas en términos de enfoques estratégicos, estableciendo principios con los que se propone operar (enfoque de derecho, perspectiva de género, perspectiva étnica, etc.), lineamientos operativos precisos (coordinación interinstitucional, descentralización territorial y funcional, etc.) y herramientas a desplegar (encuestas de juventud, sistemas de monitoreo y evaluación, etc.).

Sin embargo, salvo excepciones, no se cuenta con evaluaciones precisas sobre la implementación efectiva de tales políticas nacionales de juventud, y la mayor parte de las disponibles, son de carácter programático, siendo muy escasas las que se concentran en evaluación de impactos.

Las limitaciones antedichas (ausencia de metas, responsabilidades institucionales y presupuesto) constatadas en los documentos de política nacional de juventud, han sido levantadas en algunos casos nacionales, por la vía del diseño y la aprobación de Planes Nacionales de Acción, generales y/o sectoriales, con lo cual, se ha podido avanzar -a posteriori- en el monitoreo y la evaluación correspondientes.

Es el caso, por ejemplo, de los Planes Nacionales de Salud Adolescente y los Planes Nacionales de Empleo Juvenil existentes en varios países. Es también el caso de documentos integrales, que especifican las políticas públicas de juventud en conjuntos articulados de acciones concretas, estableciendo metas, responsabilidades institucionales y presupuesto asignado.

El ejemplo más destacable en este caso es, seguramente, el de Guatemala, donde se cuenta con un Plan de Acción de la Política Pública de Juventud, que permite hacer un seguimiento permanente de los avances que se van concretando y permite también introducir los ajustes pertinentes, cuando se producen asincronías relevantes entre metas y logros.

Los recuadros siguientes incluyen las listas completas de Documentos de Política Nacional de Juventud disponibles por país, así como las correspondientes a los Planes Nacionales de Empleo Juvenil y los Planes Integrales de Salud Adolescente.

## Documentos de política nacional de juventud por país

**Bolivia:** Ministerio de Justicia – UNFPA Plan Nacional de Juventudes: “Jóvenes Unidos/as por el Cambio” 2008 – 2012. La Paz. Actualmente se está procesando el diseño y la aprobación de una nueva versión: Política Pública de la Juventud: Propuesta Base, Ministerio de Justicia, diciembre de 2013.

**Brasil:** Conselho Nacional de Juventude – Secretaria Nacional da Juventude Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas. Brasília 2006. No se conocen versiones más actualizadas, aunque sí existen importantes documentos analíticos en este campo.

**Chile:** Instituto Nacional de la Juventud – MIDEPLAN – Comité Interdepartamental de Juventud Chile se Compromete con los Jóvenes: Plan de Acción en Juventud. Santiago 2004. No se conocen versiones más actualizadas.

**Colombia:** Programa Presidencial Colombia Joven Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005 – 2015. Bogotá 2005.

**Costa Rica:** Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven Política Pública de la Persona Joven. San José 2010. Actualmente, se está procesando la consulta y aprobación de una nueva versión: Política Pública de la Persona Joven 2014-2019. Consejo de la Persona Joven, San José 2014.

**Ecuador:** Dirección Nacional de la Juventud – Ministerio de Bienestar Social Plan Nacional de la Juventud 2004 – 2008. Quito 2004. Asimismo MIES Agenda de Igualdad para la Juventud 2012-2013. Quito 2012.

**El Salvador:** Dirección Nacional de Juventud – Secretaría de Inclusión Social – Presidencia de la República Política Nacional de Juventud 2011 – 2024 y Plan de Acción 2011 – 2014. San Salvador 2011.

**España:** Instituto de la Juventud : Plan de Juventud 94-97. Madrid 1995. No se conocen versiones posteriores de este tipo de planes integrales.

**Guatemala:** Consejo Nacional de la Juventud – Secretaría de Planificación y Programación – Presidencia de la República Política Nacional de Juventud 2012 – 2020. Guatemala 2012.

**Honduras:** Instituto Nacional de la Juventud Política Nacional de la Juventud 2007 – 2030: Por una Ciudadanía Plena. Tegucigalpa 2010.

**México:** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Desarrollo Social: Programa Nacional de Juventud 2014 – 2018. México D.F. 2014.

**Nicaragua:** Secretaría de la Juventud Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2005 – 2015. Managua 2005.

**Panamá:** Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia Política Pública de Juventud de Panamá. Panamá 2004. Actualmente se está en proceso de diseño y aprobación de una nueva versión: Consultoría Nacional para la Elaboración del Plan Nacional de Juventud 2014-2024, MIDES-UNFPA, Panamá 2014.

**Paraguay:** Viceministerio de la Juventud Plan Nacional de Juventud “Don Félix de Guaranda” 2011 – 2013. Hacia la Nueva Generación de Próceres. Asunción 2011.

**Perú:** Consejo Nacional de la Juventud Plan Nacional de la Juventud 2006 – 2011: Perú. Lima 2006. Actualmente se está trabajando en el diseño y la aprobación de una nueva versión: Documento Base del Plan Estratégico Nacional de Juventudes 2012-2021. SENAJU, Lima 2012.

**República Dominicana:** Secretaría de Estado de la Juventud Política Pública Nacional para el Desarrollo de la Juventud Dominicana 2008 – 2015. Santo Domingo 2008.

**Uruguay:** Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015. Montevideo 2011. Recientemente, se ha presentado (también) el Plan de Acción en Juventudes 2015-2025. INJU, Montevideo 2014.



## Planes nacionales de salud adolescente

Argentina: Ministerio de Salud de la Nación **Plan Integral en Salud en la Adolescencia**. Unidad Coordinadora de Programas Materno Infantil y Juveniles. Buenos Aires 2001.

Bolivia: Ministerio de Salud y Deportes **Plan Nacional para la Salud Integral de la Adolescencia y Juventud Boliviana 2009 – 2013**. Dirección General de Servicios de Salud. La Paz 2010.

Brasil: Ministerio da Saúde **Saúde Integral de Adolescentes e Jovens: Orientações para a Organização de Serviços de Saúde**. Brasília 2007.

Chile: Ministerio de Salud **Programa Nacional de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes: Plan de Acción 2011 – 2020**. Santiago 2011.

Costa Rica: Ministerio de Salud **Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (PENSPA) 2010 – 2018**. Ministerio de Salud – OPS, San José 2011.

Cuba: Ministerio de Salud Pública **Programa Integral de Atención a la Salud de Adolescentes**. Dirección Nacional de Atención Materno Infantil – MSP, La Habana 2000.

Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social **Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud 2003 – 2012**. MSPAS – UNICEF – ACDI, Guatemala 2004.

Honduras: Secretaría de Salud **Programa de Atención Integral a la Adolescencia (PAIA)**. Tegucigalpa 2000.

Panamá: Ministerio de Salud – OPS/OMS **Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia 2008 – 2012**. Programa Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia, Panamá 2007.

Paraguay: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social **Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010 – 2015**. MSPBS – UNFPA, Asunción 2010.

Perú: Ministerio de Salud **Plan Estratégico Nacional por la Salud de las y los Adolescentes 2012 – 2021**. Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud – OPS – UNFPA, Lima 2011.

Uruguay: Ministerio de Salud Pública **Programa Nacional de Salud Adolescente**. División Salud de la Población – MSP, Montevideo 2007.

## Planes nacionales de acción de empleo juvenil

MTPE – OIT – FIODM **Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009 al 2012 en el Perú**. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima 2009.

MTPS – OIT **Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil 2012 – 2014: El Salvador**. San Salvador 2011.

MTSS – INA – OIT – FIODM **Empléate. Estrategia Público – Privada de Promoción del Empleo para las Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad de Costa Rica**. San José 2011.

OIT **Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente para las Juventudes de Nicaragua 2012 – 2016**. Ministerio de Trabajo – OIT – FIODM, Managua 2012.

OIT **Informe Trabajo Decente y Juventud: Propuesta de Lineamientos para el Plan de Acción de Empleo Juvenil en República Dominicana**. PREJAL – OIT, Lima 2010.

STSS – INJ – OIT **Plan de Empleo Juvenil 2011 – 2013: Honduras**. Tegucigalpa 2011.



Otra esfera de gran relevancia para el desarrollo de políticas integradas de juventud, es la vinculada con la formación de los recursos humanos necesarios para alimentar todas las fases del ciclo de tales políticas (diseño, negociación, implementación, monitoreo, evaluación, etc.).

Tres parecen ser las áreas en las que se está trabajando actualmente. En primer lugar, la formación que brinda cada institución a su personal técnico, respondiendo (de un modo u otro) a las exigencias sectoriales correspondientes. Los criterios existentes en este campo, diferentes por definición, siguen las líneas de las prioridades y enfoques dominantes en cada caso particular.

En segundo lugar, los esfuerzos que despliegan los Institutos Gubernamentales de Juventud, con pretensiones más o menos concretas de ofrecer una formación amplia y variada al personal técnico de las diferentes instituciones que operan en este campo. Aunque no son muchas, existen experiencias relevantes a tener en cuenta.

Y en tercer lugar, la oferta formativa que diferentes universidades y otras instituciones académicas ponen a disposición de quienes -por diversas razones- están interesados en formarse más o menos rigurosamente en áreas y contenidos vinculados con estas dinámicas, con vistas a trabajar en este campo a futuro. Esta última es, seguramente, la oferta más amplia y de mejor calidad disponible hasta el momento.

Es de destacar, en todo caso, que este conjunto de iniciativas no forma parte de la labor de los Institutos Nacionales de Administración Pública, por lo que carecen de la necesaria articulación con el conjunto de la formación que se brinda en dichos ámbitos. Son, en definitiva, iniciativas puntuales, centradas en algún (os) tema (s) específico (s), que se despliegan aisladamente entre sí.

Si la formación de recursos humanos es un área de desarrollo incipiente, el monitoreo y la evaluación regular y sistemática de políticas públicas de juventud lo es aún más. Priman, en todo caso, prácticas más vinculadas con lo que podría ser catalogado como cierto “activismo” de corto plazo, sin que se estructuren (salvo excepciones) verdaderos procesos de mediano y largo plazo, con objetivos claros y metas precisas a obtener, a través de acciones sistemáticas orientadas a resultados concretos, medibles y evaluables científicamente.

De todos modos, esta regla general admite varias excepciones relevantes. Por un lado, aunque el monitoreo y la evaluación no se practican regularmente para el conjunto de las políticas y los planes de acción en el campo de la juventud, sí se practica en torno a proyectos específicos, sobre todo en aquellos casos en que dichos proyectos cuentan con cierto respaldo de la cooperación internacional, y también ocurre con algunas de las instituciones sectoriales que operan en algún área determinada, especialmente en el campo de la educación, la formación profesional, la prevención de ciertas enfermedades de transmisión sexual, la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes y el fomento de la participación ciudadana juvenil, entre otras.

Se cuenta, por tanto, en algunas áreas en particular, con evidencias relevantes que permiten calificar los desempeños institucionales y programáticos respectivos con cierta objetividad, pero lamentablemente esto no es -todavía- una práctica generalizada al conjunto de la gestión en políticas públicas de juventud y al conjunto de países de la región. Un elemento central para procesar estas prácticas centradas en el monitoreo y la evaluación rigurosa de las diferentes iniciativas programáticas implementadas en este campo, es el vinculado con la disposición de “sistemas de indicadores” con los que procesar tales tareas analíticas. Se trata, sin embargo, de una herramienta que solo está presente en

las prácticas de algunas pocas instituciones gubernamentales y en algunas más (pero también pocas) en el campo académico o en el marco de las acciones de ciertas organizaciones de la sociedad civil operantes en estas esferas.

Finalmente, en este recuento de estrategias transversales e integradas de juventud, importa analizar una dimensión clave del desarrollo juvenil, en la que -lamentablemente- se trabaja poco y con enfoques de escasa pertinencia: el campo de las estrategias comunicacionales, que deberían respaldar la implementación y la legitimación social de las políticas públicas de juventud, enfrentando los estereotipos y las discriminaciones vigentes en buena parte de la opinión pública de los diferentes países de la región, en perjuicio de las personas jóvenes.

Se trata de un fenómeno muy preocupante. Los todavía escasos estudios disponibles en este campo, demuestran que en la mayor parte de los casos, las visiones dominantes sobre las personas jóvenes las muestran como irresponsables (apenas pendientes de divertirse, ubicándose al margen del cumplimiento de deberes ciudadanos, etc.), proclives a vincularse a diversas conductas de riesgo (consumo de drogas, embarazo temprano, violencias de diversa índole, etc.) y/o concentrados casi exclusivamente en la dinámica de los grupos de pares a los que pertenecen, ignorando casi completamente los patrones culturales vigentes en el mundo adulto.

El fenómeno es, sin duda, de una gran relevancia. Si el problema a encarar es la exclusión juvenil (por ejemplo) las políticas públicas de juventud se estructurarán en torno a iniciativas incluyentes (inserción laboral, retención escolar, acceso a servicios de salud, generación de espacios de participación, etc.) pero si el problema a encarar va más allá e incluye el enfrentamiento a este tipo de estereotipos y discriminaciones, dichas políticas públicas deberían organizarse bajo otra lógica, mostrando las exageradas simplificaciones y hasta deformaciones con la que son presentadas las personas jóvenes en las grandes cadenas mediáticas, encarando propuestas que permitan mostrar imágenes más reales y positivas al respecto.

El problema es, en todo caso, que cuando se analizan las estrategias comunicacionales con las que trabajan las instituciones (sobre todo públicas) que operan en el campo de las políticas públicas de juventud, lo que se observa (en general) es que lo que se hace es más “publicidad” que “comunicación”, centrando los esfuerzos en difundir lo que se hace, sin encarar resueltamente y a través de enfoques pertinentes, los estereotipos y las simplificaciones existentes.

Desde luego, la publicidad es totalmente legítima y absolutamente necesaria (sobre todo, en términos de construir las legitimidades básicas correspondientes a cualquier esfera de política pública) pero no es suficiente, en términos del enfrentamiento a las simplificaciones y deformaciones aludidas.

# D. SISTEMAS INSTITUCIONALES ENSAYADOS: POTENCIALIDADES Y LÍMITES

Durante la preparación y celebración del primer Año Internacional de la Juventud, en la primera mitad de los años ochenta, apenas existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil en América Latina: Costa Rica, México y Venezuela. Desde entonces, se han creado instituciones de este tipo en todos los países de región, lo cual muestra los avances concretados en este sentido. Pero, ¿de qué tipo de instituciones estamos hablando?; ¿qué tipo de roles y funciones están desempeñando?; ¿cuáles han sido sus impactos efectivos en la dinámica de las políticas públicas de juventud y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes?

El análisis comparado demuestra que se trata de instituciones muy diversas entre sí, pues mientras algunas son Institutos Nacionales que gozan de cierta autonomía, otras son simples Direcciones de algún ministerio, otras son Programas Presidenciales y hasta hay algunas con rango ministerial, pero en general, han contado con escasos recursos y han tenido una escasa incidencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud.

En general, en las leyes y decretos que las han creado, se han asignado -con gran amplitud- toda clase de roles y funciones a desempeñar, pero se han priorizado los relacionados con la articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas, al tiempo que se han restringido -con ambigüedades en algunos casos en particular- los roles ligados a la ejecución directa de planes y programas destinados a la juventud. En la práctica, en cambio, muchas de estas instituciones han priorizado la ejecución directa de diversos programas y proyectos, entrando en conflicto -muchas veces- con otras instancias institucionales.

¿Cómo se explican las limitaciones que han tenido las instituciones gubernamentales de juventud? ¿Es solo una cuestión relacionada con su reciente creación o se trata -sobre todo- de razones más estructurales, que atraviesan a gobiernos y países muy dispares desde todo punto de vista?

Hay muchos argumentos que fundamentan la pertinencia de las razones estructurales, por más que en casi todos los casos inciden siempre otros factores más coyunturales (perfil de sus dirigentes, tipo de “público” con el que trabajan, etc.). Una de esas razones estructurales es la propia “condición juvenil”, transitoria por definición, que condiciona todo el trabajo promocional (impidiendo la necesaria acumulación en términos de aprendizaje) y obliga (prácticamente) a operar con base en cierto activismo, más que apostando a procesos de mediano y largo plazo.

En la misma línea pesan las dinámicas más arraigadas en la administración pública de casi todos nuestros países, muy centradas en la formulación de respuestas improvisadas a las urgencias de cada día, sin que se puedan formular estrategias más estables en el tiempo, procurando responder a asuntos

relevantes (aunque éstos no figuren entre las urgencias antes mencionadas).

Pero en todo caso, lo central en estas dimensiones se vincula con las carencias que ostenta la gestión institucional en juventud como tal, exageradamente centrada en la ejecución directa de algunas acciones específicas, en aquellas áreas temáticas que las grandes agencias ejecutoras (los ministerios, en particular) no cubren (especialmente en el campo del fomento de la participación juvenil), descuidando la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos, en una esfera (las políticas de juventud como tal) que requiere decisivamente de la articulación de esfuerzos, en la medida en que el tema atraviesa la gestión de una amplia gama de instituciones específicas.

Ello obliga a contar con verdaderos sistemas institucionales, más que con instituciones específicas, pero solo recientemente se están empezando a concretar esfuerzos en este sentido, en algunos pocos países de la región. Lo dicho puede visualizarse más claramente si se realiza un contrapunto entre la institucionalidad en juventud y la existente en el campo de la infancia y la adolescencia. Como se sabe, en este último caso estamos ante instituciones mucho más arraigadas en la estructura institucional de nuestros Estados, que han sido creadas hace ya mucho tiempo en la mayor parte de los casos, y que centran su accionar en la ejecución directa de acciones y programas, en la mayor parte de los casos a través de estructuras físicas propias (centros de acogida, clubes de niños, casas cuna, etc.) complementadas en algunos casos por la tercerización de servicios, a través de la contratación de organizaciones de la sociedad civil (ONGs) para el desarrollo de algunas acciones específicas (hogares sustitutos, comedores infantiles, etc.).

Sin embargo, también en este caso existe una distancia bastante considerable entre los formatos y las dinámicas institucionales existentes en la práctica, y los formatos y las dinámicas que se han establecido -más recientemente- en los Códigos de la Infancia y la Adolescencia aprobados en los respectivos Congresos Nacionales, en cuyo marco se postula la necesidad de contar con instituciones rectoras y articuladoras (no necesariamente ejecutoras directas de planes, programas y proyectos) al servicio de todos los niños y adolescentes. Y a pesar de que ya muchos de estos Códigos tienen varios años de vigencia, en general seguimos con instituciones ejecutoras de políticas y programas para algunos niños y adolescentes (especialmente los más pobres), trabajando -en la práctica- con “instituciones pobres para niños pobres”.

Miradas en este “espejo”, las instituciones gubernamentales de juventud que siguen apostando al modelo “ejecutor” corren el serio riesgo de terminar en los mismos problemas que sus pares del área de infancia y adolescencia, ejecutando directamente algunos pocos programas, no necesariamente concentrados en jóvenes pobres, pero sí operando con jóvenes que tendrán que buscar en muchas otras instituciones (fundamentalmente los grandes ministerios nacionales) el acceso a servicios que los Organismos Gubernamentales de Juventud jamás le podrán brindar directamente (por más que cuenten con un conjunto mucho más amplio de recursos) al tiempo que seguirán sin cumplirse (ninguna otra institución puede hacerlo) las funciones ligadas con la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos interinstitucionales.

Esto debiera ser un gran llamado de atención para quienes siguen apostando al modelo ejecutor en el campo de las políticas de juventud.

En el mismo sentido, resulta pertinente la comparación entre la institucionalidad en juventud y la institucionalidad de género, impulsada -en lo fundamental- por los movimientos de mujeres en los diferentes países de la región. En este

caso y como se sabe, los Institutos Nacionales de la Mujer se han creado contemporáneamente a los Institutos de la Juventud, pero han funcionado con una lógica totalmente diferente (procurando evitar los problemas enfrentados por las instituciones que operan en el campo de la atención a niños, niñas y adolescentes) centrando su labor en la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas públicas y, por lo tanto, procurando que cada institución pública (los ministerios, las alcaldías, etc.) operen con perspectiva de género.

Se trata, sin duda, de una estrategia totalmente diferente. Esto ha llevado a que desde los Institutos de la Mujer se trabaje intensamente para que desde los Ministerios de Seguridad se cuente con Comisarías para la Mujer (en materia de atención a los problemas ligados a la violencia), para que los Ministerios de Educación revisen sus diseños curriculares y hasta los textos de estudio desde la perspectiva de género (abundan los ejemplos de textos escolares con enfoques machistas que han sido cambiados radicalmente), para que los Ministerios de Trabajo cuenten con planes y políticas especiales de fomento de la inserción laboral de las mujeres (y de mejoramiento de sus condiciones de trabajo), para que los Ministerios de Salud revisen sus prácticas concretas a la luz de los derechos de la mujer, y un largo etcétera en la materia.

En paralelo, estos Institutos de la Mujer se han dedicado a revisar cada proyecto de ley a estudio en nuestros Congresos desde la perspectiva de género, han trabajado intensamente para que los Gobiernos Municipales incorporen perspectiva de género a su gestión operativa (hasta en el desarrollo de la infraestructura), han cuestionado centralmente los estereotipos sexistas con que operan los medios de comunicación, han tratado de incidir a fondo en la dinámica de la Justicia desde esta misma perspectiva y hasta han puesto en tela de juicio el lenguaje cotidiano (desde lo de “las y los” hasta asuntos más complejos), con lo cual, han logrado avances mucho más contundentes que si hubiesen operado sobre la base de crear “espacios específicos” para la mujer y hubiesen operado desde la ejecución directa de (algunos pocos) planes y programas propios.

Mirando la institucionalidad en juventud desde este otro “espejo”, podría afirmarse que si se operara con una lógica similar (procurando dotar de una perspectiva generacional a todas las políticas públicas) se lograrían impactos mucho más relevantes, pero para ello, habría que diseñar instituciones totalmente diferentes.

Para cumplir con los objetivos antedichos, los Institutos de la Mujer han procurado reunir al personal técnico necesario, cuidando especialmente que dicho personal cuente con la experiencia necesaria en acciones de incidencia desde la perspectiva de género, algo que en los Institutos de Juventud ha funcionado sobre bases más cortoplacistas, brindando puestos de trabajo a líderes juveniles transitorios (en los partidos políticos, en la sociedad civil, etc.) que rápidamente pasan a otras esferas de acción y que no necesariamente cuentan con la experiencia y con las capacidades técnicas necesarias, por lo cual, habrá que revisar a fondo estas dinámicas a futuro, si se pretende mejorar los impactos a obtener.

Si, finalmente, se miran todos estos procesos y estas prácticas institucionales desde la lógica de los Ministerios de Desarrollo Social (creados más recientemente en la mayor parte de los casos nacionales) pueden formularse algunos comentarios adicionales. Por un lado, es evidente que la “misión” de estos nuevos ministerios es -ante todo- la articulación efectiva de las iniciativas programáticas que implementan los diferentes organismos públicos del sector social, lo que implica lidiar con ministerios que cuentan con trayectorias prolongadas, mayores legitimidades institucionales y, sobre todo, infinitamente mayores recursos (humanos, infraestructurales y financieros), lo cual ha llevado

a que -en la práctica- en varios casos los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) hayan comenzado a operar cubriendo áreas específicas (el combate a la pobreza, por ejemplo) evitando la competencia con sus principales “competidores” (Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, etc.).

Una de las estrategias que mejores resultados ha dado en este sentido, ha sido la vinculada con el diseño y la implementación de los programas de transferencias condicionadas (PTC), que han permitido canalizar recursos a la educación y a la salud, pero a través de dinero entregado directamente a las familias y no a través del reforzamiento de los presupuestos de los respectivos ministerios. Como ha quedado demostrado en varias evaluaciones específicas, esto ha permitido abrirle un espacio y un rol muy pertinente y muy relevante a los MDS, que aunque no fueron bien recibidos por los ministerios sectoriales en el comienzo de los respectivos procesos, finalmente se han ido legitimando, a la luz de la propia popularidad de dichas iniciativas.

En paralelo, las instituciones gubernamentales “poblacionales” (destinadas a niñez, adolescencia, juventud, mujer, tercera edad, etc.) se ubican (o están en proceso de hacerlo en el futuro cercano) en varios de los MDS de la región, y ello brinda una gran oportunidad para analizar en términos comparados los diferentes “formatos” institucionales existentes e incorporar todos aquellos cambios que resulten pertinentes. Sin pensar inevitablemente en “homogeneizar” dichos formatos (puede haber especificidades a respetar en algunos casos en particular) podría avanzarse en gran medida si estos procesos analíticos y transformadores fueran impulsados desde una autoridad “superior” y no solo desde la propia lógica de las instituciones “poblacionales” como tal.

Algunos procesos nacionales, en particular, están recorriendo este tipo de caminos, y comienzan a mostrar algunos resultados positivos relevantes. En el caso de Uruguay, por ejemplo, el Plan de Emergencia dio paso al Plan de Equidad, y éste trató de articular varios de los planes “poblacionales” (el de Igualdad de Género, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia y el Plan Nacional de Juventud, entre otros). Otro tanto ocurre en El Salvador, donde la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, está fortaleciendo algunas áreas “poblacionales”, como en el caso de la mujer (a través de “Ciudad Mujer”) y la juventud (con la Política Nacional de la Juventud y la creación del Instituto Nacional de la Juventud), entre otras.

En la misma línea, parece estar operando el proceso en Chile, a partir de la transformación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en Ministerio de Desarrollo Social, para articular las principales políticas del sector social, en función de las diferentes “poblaciones”. Experiencias como las de Panamá y Perú (con sus especificidades) también podrían ser incluidas en esta línea de interpretación, al igual que la de México, donde se concretó el pasaje del Instituto Mexicano de la Juventud de la Secretaría de Educación a la Secretaría de Desarrollo Social.

## Organismos gubernamentales de juventud en Iberoamérica

**Argentina:** Subsecretaría Nacional de la Juventud – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Bolivia:** Dirección Nacional de la Juventud – Subsecretaría de Asuntos Generacionales – Ministerio de Justicia.

**Brasil:** Secretaría Nacional de la Juventud – Presidencia de la República.

**Chile:** Instituto Nacional de la Juventud – Ministerio de Desarrollo Social.

**Colombia:** Programa Presidencial Colombia Joven – Presidencia de la República.

**Costa Rica:** Viceministerio de Juventud – Ministerio de Cultura y Juventud.

**Cuba:** Unión de Jóvenes Comunistas.

**Ecuador:** Dirección Nacional de la Juventud – Ministerio de Inclusión Económica y Social.

**El Salvador:** Instituto Nacional de la Juventud – Presidencia de la República.

**España:** Instituto de la Juventud – Ministerio de Salud y Asuntos Sociales.

**Guatemala:** Consejo Nacional de la Juventud – Presidencia de la República.

**Honduras:** Instituto Nacional de la Juventud – Ministerio de Desarrollo Social.

**México:** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Desarrollo Social.

**Nicaragua:** Secretaría de Estado de la Juventud.

**Panamá:** Dirección de la Juventud – Ministerio de Desarrollo Social.

**Paraguay:** Secretaría de Estado de la Juventud.

**Perú:** Secretaría Nacional de la Juventud – Ministerio de Educación.

**Portugal:** Secretaría de Estado de Deporte y Juventud.

**República Dominicana:** Secretaría de Estado de la Juventud.

**Uruguay:** Instituto Nacional de la Juventud – Ministerio de Desarrollo Social.

**Venezuela:** Secretaría de Estado para el Poder Popular de la Juventud.

Fuente: Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) [www.oij.org](http://www.oij.org)

# E. INVERSIONES CONCRETADAS HASTA EL MOMENTO: MONTOS Y DISTRIBUCIONES

Por último, para completar esta presentación esquemática de las “lecciones aprendidas” en América Latina en lo que tiene que ver con políticas públicas de juventud, importa analizar cuánto se invierte en jóvenes y cómo se distribuye dicha inversión. Se trata, sin duda, de una dimensión de gran relevancia, pero a la vez, atravesada por limitaciones metodológicas que dificultan analizar el tema con cierta rigurosidad, dados los formatos con que se presenta -en todos los países de la región- la información presupuestaria, agrupada por sectores de política pública (educación, salud, desarrollo rural, etc.) y no por sectores poblacionales (niñez, juventud, poblaciones indígenas, adultos mayores, etc.).

Esto motivó a la CEPAL y a la OIJ a preparar un importante informe sobre el tema, que acaba de presentarse en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros/as de Juventud, realizada en Burgos, España, del 17 al 19 de setiembre de 2014. El informe (“Invertir para Transformar”) viene a llenar de este modo un importante vacío informativo y analítico, centrando la mirada en el análisis de la denominada “inversión social”, esto es, la inversión en educación, salud, protección social y vivienda, asumiendo que existen otras áreas que también habría que incluir (inserción laboral, seguridad, etc.) pero sobre las que no se cuenta con información suficiente para el conjunto de los países de la región (CEPAL-OIJ 2014).

De acuerdo a esta fuente, con información de 2012, se estima que el conjunto de países iberoamericanos invierte el 21,2 % del PIB en áreas sociales (19,1 % en América Latina, excluyendo España y Portugal), y en dicho marco, el 10,4 % de la inversión social está dirigida a jóvenes, lo que equivale al 2,2 % del PIB regional.

Si se excluye a España y Portugal, dicha inversión social en jóvenes se ubica, en América Latina, en el 2,3% del PIB y en el 12% del gasto social. Como puede apreciarse en detalle en los cuadros siguientes, esta inversión en jóvenes varía significativamente entre países. Así, en algunos casos (como Brasil, Colombia, El Salvador, España y Portugal) se invierte menos del 10 % del gasto social en juventud, mientras que en otros (como Bolivia, Cuba, Ecuador y Paraguay) se destina más del 20 % del gasto social a este importante sector poblacional.

Del mismo modo, la inversión social en jóvenes varía significativamente entre áreas específicas, destacándose claramente la inversión en educación (que llega casi al 80 % del total) seguida de lejos por la inversión en vivienda (ubicada apenas por debajo del 20 %) y protección social (con cifras del entorno del 3 %), panorama que se completa con inversiones prácticamente residualmente en salud (con cifras ubicadas por debajo del 1 % en casi todos los países de la región) mostrando curvas totalmente invertidas entre inversión en salud y grupos etarios.



Y aún en este marco, también puede verificarse una importante variabilidad en la inversión por áreas sociales, en los diferentes países de la región, destacándose algunos casos (como Bolivia, Chile, España y Paraguay) donde la inversión está prácticamente concentrada en educación, frente a otros (como Guatemala, República Dominicana y Perú) donde la inversión social está un poco más distribuida, verificándose inversiones en educación por debajo del 60 % en Perú y por debajo del 50 % en los otros dos países mencionados.

Iberoamérica: Inversión social en jóvenes alrededor de 2012 (millones de dólares de 2005 y dólares PPA de 2005)						
PAISES	Total	Sector				
			Educación a/	Salud b/	Asistencia social c/	Vivienda y otros d/
	Millones USD 2005	Millones USD PPA de 2005				
Argentina	8,419	19,257	15,194	134	400	3,530
Bolivia	340	1,227	1,160	8	25	34
Brasil	27,913	50,076	36,358	332	1,885	11,501
Chile	3,255	5,461	5,017	35	59	350
Colombia	2,514	5,395	4,140	86	348	820
Costa Rica	737	1,438	1,046	16	35	341
Cuba	5,189	5,189	4,652	14	---	523
Ecuador	1,336	3,162	2,725	15	305	117
El Salvador	230	465	356	7	2	101
España	21,394	22,491	22,278	213	---	---
Guatemala	531	1,009	339	7	45	618
Honduras	16	37	---	5	16	15
México	17,552	26,839	18,515	193	1,517	6,613
Nicaragua	81	211	---	4	---	207
Panamá	923	1,772	1,187	10	20	554
Paraguay	296	912	858	6	25	22
Perú	2,121	4,703	2,755	33	89	1,826
Portugal	4,229	4,970	4,937	32	---	---
R. Dominicana	605	1,052	461	10	94	487
Uruguay	744	1,371	873	9	39	450
Venezuela	7,441	13,487	12,176	21	---	1,290
Iberoamérica (excluye España y Portugal)	82,351	143,330	109,993	945	4,817	27,574
Iberoamérica	105,867	170,524	135,026	1,191	4,906	29,400

Fuente: CEPAL, cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

Referencias en página siguiente.

Iberoamérica: distribución porcentual de la inversión social en jóvenes alrededor de 2012 (en %)

País	Educación a/	Salud b/	Asistencia social c/	Vivienda y otros d/	Inversión en jóvenes como porcentaje del gasto social	Inversión en jóvenes como porcentaje del PIB	Jóvenes como porcentaje de la población total
Argentina	78.9	0.7	2.1	18.3	10.8	3.0	24.3
Bolivia	94.6	0.7	2.0	2.7	22.3	2.6	28.2
Brasil	72.6	0.7	3.8	23.0	9.1	2.5	25.7
Chile	91.9	0.6	1.1	6.4	13.5	2.0	24.9
Colombia	76.7	1.6	6.5	15.2	9.4	1.2	26.3
Costa Rica	72.7	1.1	2.4	23.7	11.5	2.7	27.4
Cuba	84.7	0.3	s/d	9.5	23.8	8.8	20.4
Ecuador	86.2	0.5	9.7	3.7	29.0	2.4	26.7
El Salvador	76.4	1.5	0.4	21.6	9.1	1.2	30.2
España	91.5	0.9	s/d	s/d	6.9	1.8	16.6
Guatemala	33.6	0.6	4.5	61.3	16.4	1.5	28.4
Honduras	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	29.9
México	69.0	0.7	5.7	24.6	14.9	1.7	26.4
Nicaragua	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	30.2
Panamá	67.0	0.6	1.1	31.3	19.0	3.3	25.1
Paraguay	94.1	0.7	2.8	2.4	23.4	2.6	28.9
Perú	58.6	0.7	1.9	38.8	15.7	1.7	27.3
Portugal	72.3	0.5	s/d	s/d	9.0	2.2	16.7
R. Dominicana	43.8	0.9	8.9	46.3	14.4	1.2	26.8
Uruguay	63.6	0.7	2.9	32.8	11.6	2.9	22.1
Venezuela	88.1	0.2	s/d	9.3	18.5	3.9	26.7
Iberoamérica (excluye España y Portugal)	76.8	0.7		19.2	12.0	2.3	26.3
Iberoamérica	79.5	0.7		17.0	10.4	2.2	25.3

Fuente: CEPAL, cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

a/ Gasto público en educación en Alta Secundaria, Post Secundaria y Terciaria.

b/ Gasto público en salud destinado al conjunto de jóvenes de 15 a 29 años.

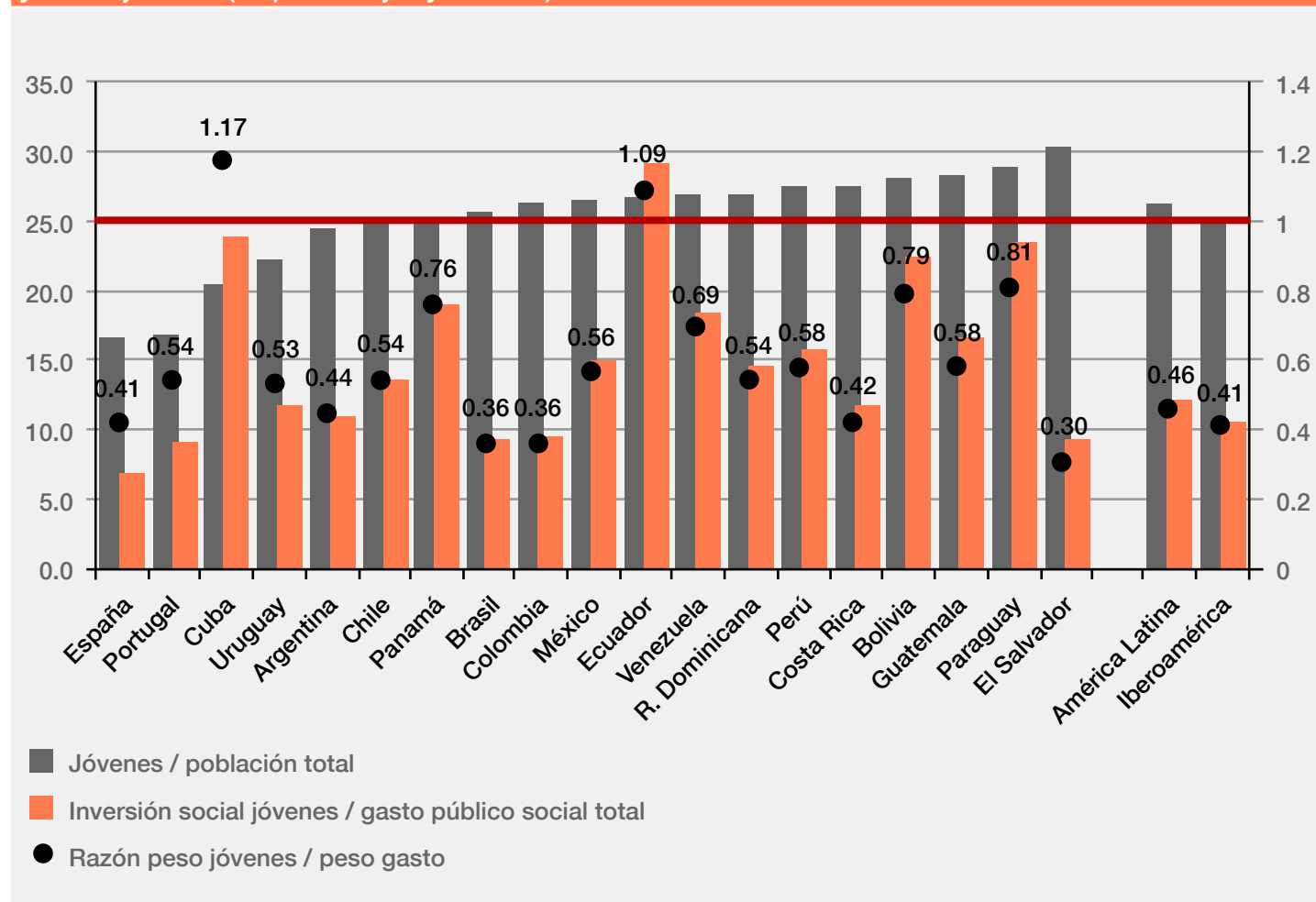
c/ Gasto total en programas de asistencia social (de transferencias condicionadas) destinado a jóvenes.

d/ Gasto público en vivienda, agua y saneamiento en jóvenes pertenecientes a hogares de los tres quintiles de menores ingresos.

Tomado de: CEPAL – OIJ (2014) Invertir para Transformar: la Juventud como Protagonista del Desarrollo. CEPAL – OIJ – OIT – AECID – CAF – SEGIB – UNFPA – UNAM – INJUVE, Madrid.

Complementariamente, el informe CEPAL – OIJ analiza la inversión que se concreta en cada país, teniendo en cuenta la significación de la población joven en la población total de cada uno de ellos, lo cual permite visualizar la brecha entre la denominada orientación proporcional del gasto según el peso numérico de los jóvenes y la prioridad que actualmente se le otorga en el presupuesto público social. El gráfico siguiente brinda la información correspondiente.

**Cuadro N° 3 Iberoamérica (19 países): significación de los jóvenes en la población total, y significación de la inversión social en juventud en el gasto público social, y razón entre la significación del gasto y de los jóvenes (en porcentajes y razones)**



Como puede apreciarse, la razón del gasto público en juventud en relación con el peso demográfico de los mismos es de 0.41, lo que evidencia un déficit del 60 % en la participación del gasto real frente al gasto teóricamente distribuido equitativamente, lo que en términos de promedio simple equivale al 40 % (por la influencia numérica de algunos países grandes con porcentajes relativamente bajos de población joven en el conjunto de la población).

Y dentro de este promedio, como era de esperar, también se verifican diferencias relevantes entre países, entre algunos (como Brasil, Colombia, Costa Rica, España y El Salvador) con los porcentajes más bajos (en el entorno del 40 %) frente a otros (como Bolivia, Panamá y Paraguay) que se ubican en posiciones intermedias (con inversiones ubicadas en el entorno de 0.75) y aún otros (como Cuba y Ecuador) con inversiones superiores a 1, lo que indica una proporción del gasto mayor al peso numérico que tiene la juventud en dichas sociedades.

# 4. BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo (con el objetivo de contar con la consistencia necesaria entre ambos instrumentos de planificación), importa formular e implementar una estrategia integrada de trabajo con jóvenes para el período 2015-2018, que permita articular, completar y potenciar las iniciativas programáticas que se implementan desde la lógica sectorial, para mejorar la calidad de vida de las y los jóvenes, y fomentar su participación ciudadana.

# A. CONCEPTOS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS CON LAS QUE OPERAR A FUTURO

Teniendo en cuenta los aprendizajes acumulados en las últimas décadas, tanto en Paraguay como en el conjunto de América Latina, habría que operar a futuro asumiendo que las y los jóvenes deben ser considerados -simultáneamente pero de manera diferenciada y a la vez articulada- desde tres enfoques particularmente relevantes:

- Grupo de riesgo: si se parte de los principales problemas destacados en todos los diagnósticos realizados hasta el momento, las y los jóvenes son -en cierta medida- un grupo que enfrenta una amplia gama de riesgos, incluyendo los embarazos tempranos, el consumo de drogas (lícitas e ilícitas), los vínculos con la violencia, los accidentes de tránsito, las enfermedades de transmisión sexual y muchos otros por el estilo.
- Sujetos de derecho: pero a la vez, y a la luz de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud, las y los jóvenes están amparados por una amplia gama de derechos (generales y específicos) por lo que las políticas públicas de juventud deben asegurar la vigencia de tales derechos y no sólo operar previniendo y enfrentando riesgos.
- Actores estratégicos del desarrollo: complementariamente, las y los jóvenes son -sin duda- actores estratégicos del desarrollo, en la medida en que son la mayor generación joven de toda la historia (“bono demográfico”) y a la vez están más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las dos principales características de la dinámica del siglo XXI: centralidad del conocimiento y permanencia del cambio.

La combinación de estas tres “miradas” o concepciones del trabajo promocional con jóvenes, debería construirse colectivamente, en base a los acuerdos políticos, técnicos e institucionales que se concreten en la práctica, para trabajar

mancomunadamente en este campo tan relevante del desarrollo humano.

Asimismo, y tal como se ha consensuado en las últimas décadas, importa asumir desde el comienzo mismo de las acciones a desplegar, que los jóvenes no son un grupo homogéneo y que el mundo de las y los jóvenes está compuesto por una amplia gama de grupos juveniles diferentes. Ello obliga a definir criterios transversales que permitan asumir dicha diversidad (combatiendo las desigualdades existentes) incluyendo -al menos- los siguientes:

- Perspectiva de género: todos y cada uno de los planes y programas que se definan para operar en este campo, tendrán que tener en cuenta -centralmente- la dicotomía entre hombres y mujeres jóvenes, asumiendo que los desafíos que se presentan en todas las dimensiones de la vida cotidiana de las nuevas generaciones, se viven de modos notoriamente diferentes en un caso y en el otro.
- Enfoque étnico: del mismo modo, habrá que asumir -decididamente- la existencia de diferencias notorias entre grupos de jóvenes pertenecientes a diversos grupos étnicos, no sólo entre indígenas y no indígenas sino también entre grupos de jóvenes indígenas e incluyendo también a los grupos afro-paraguayos, asumiendo la diversidad como un valor a preservar y no como un problema a tratar de superar.
- Residencia: del mismo modo, las iniciativas programáticas que a futuro se diseñen e implementen en este campo, deberán asumir las notorias diferencias existentes entre las y los jóvenes que habitan en el medio urbano y en el medio rural, considerando muy especialmente (además) la existencia de jóvenes que han emigrado recientemente, que viven en las ciudades pero con perspectivas culturales propias de los territorios rurales de los que son originarios, “desarraigados” en ambos mundos.

# B. COMPONENTES CENTRALES DE LA ESTRATEGIA INTEGRADA A CONSTRUIR

En este marco, resulta pertinente agrupar dinámicamente las múltiples iniciativas programáticas existentes, procurando dotar de una racionalidad efectiva a las futuras políticas integradas de juventud. Aquí se propone trabajar en torno a cuatro componentes particularmente relevantes:

- **Protección social y cuidados:** con base en los programas que ya se vienen realizando en términos sectoriales y a partir de los esfuerzos por articular las acciones de la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNA) y la Secretaría de Acción Social (SAS), sumando también al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), se abordarían a futuro los principales desafíos enfrentados por adolescentes y jóvenes que viven en condiciones de vulnerabilidad y riesgo, desplegando acciones que permitan llenar los vacíos constatados en las políticas de protección social destinadas a la niñez y a la adolescencia, articulándolas más y mejor con las que tratan de impactar en adultos. El grupo de adolescentes de 14 a 18 años sería el principal referente en este campo.
  - **Educación y trabajo:** asumiendo los importantes desafíos que implica la elevada “desinstitucionalización” de jóvenes en estas dos áreas clave del desarrollo, visible en las elevadas tasas de desempleo, subempleo y empleo precario de las y los jóvenes, y en la todavía escasa magnitud de la matrícula educativa (en enseñanza media y superior) junto con las carencias en cuanto a la calidad de la educación que se brinda a las generaciones jóvenes y a las diferencias en los logros educativos entre diferentes grupos de adolescentes y jóvenes (urbanos y rurales, pertenecientes a diferentes etnias, hombres y mujeres, etc.) este componente debería hacer un énfasis particular en la inclusión social, procurando ampliar la cobertura y la calidad de la educación, junto con la ampliación del acceso a trabajos decentes por parte de las personas jóvenes, centrando los esfuerzos especialmente en el grupo de 15 a 24 años. Los Ministerios de Educación y Trabajo serían aquí
- los principales actores, pero también habría que lograr la activa participación del Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (a través de la Dirección de Género y Juventud Rural), las Cámaras Empresariales y las Organizaciones Sindicales.
- **Seguridad y convivencia:** asumiendo que los jóvenes son la amplia mayoría entre las víctimas y los victimarios en el campo de las diversas violencias existentes (y recordando que dichas violencias son notoriamente diferentes para hombres y para mujeres jóvenes) habría que ampliar y mejorar sustancialmente las acciones vinculadas con la prevención de la violencia y el fomento de la convivencia, especialmente en centros educativos, comunidades locales y espacios públicos, al tiempo que habría que mejorar notoriamente el tratamiento de las y los jóvenes que han cometido delitos, tanto en el caso de los que están reclusos en el sistema carcelario como entre los que se procura trabajar desde lógicas más “restaurativas” que “punitivas”, priorizando las medidas alternativas a la privación de libertad. En este campo, sin duda, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública, serían actores claves desde todo punto de vista, al igual que algunos Gobiernos Departamentales y Locales prioritarios.
  - **Participación ciudadana:** asumiendo que las y los jóvenes no son sólo (ni fundamentalmente) un grupo vulnerable enfrentando diversos riesgos, habría que desplegar acciones integradas que los reconozcan como actores estratégicos del desarrollo, integrando esfuerzos que permitan canalizar su contribución al país a través del voluntariado y otras modalidades de acción solidaria (en respaldo a los programas de combate a la pobreza, prevención de la violencia, fomento de estilos saludables de vida, etc.) junto con la construcción de espacios diversos y convergentes para el fomento de la participación ciudadana (en espacios universales, más que en espacios específicos), como un mecanismo para la canalización de demandas y propuestas (en

experiencias de presupuesto participativo, control social de políticas públicas, desarrollo local, etc.) y en respaldo a la afirmación democrática de la sociedad, a todos los niveles. Las responsabilidades, en este caso, recaerían en un amplio conjunto de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, con un fuerte protagonismo de los gobiernos locales y de los propios movimientos y agrupaciones juveniles.

Los cuadros de las dos páginas siguientes, incluyen las principales acciones programáticas a emprender en cada componente (con propuestas

diferentes para el grupo de 14 a 19 años y para el de 20 a 29 años), incluyendo responsabilidades institucionales. Se trata, apenas, de una primera versión general y esquemática, que habría que trabajar colectivamente (involucrando a los diferentes actores institucionales operantes en este campo) para definir con más precisión y sistematicidad, formulando propuestas más específicas, incluyendo metas precisas y recursos necesarios en cada caso (con la correspondiente fórmula de financiamiento) para evitar que las mismas queden en simples enunciados, sin posibilidades reales de implementación práctica.

### Medidas a encarar y responsabilidades institucionales a asumir, por componentes, para el grupo 14 a 19 años<sup>6</sup>

Componentes	14 a 19 años <sup>7</sup>	Buenas prácticas a tener en cuenta
Protección social y cuidados	Enfrentar deserción e inasistencia escolar (sobre todo de mujeres) y embarazo adolescente  Programa TEKOPORÁ / MSPBS, SAS, SNA, SNJ	Prevención del embarazo adolescente promoviendo el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos <sup>8</sup>  Programa avancemos de Costa Rica (transferencias condicionadas)
Educación y trabajo	Ampliar cobertura educativa, con mejora de la calidad  Erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente  Estrategia Nacional concertada 2010-2015 / Programa Abrazos  SAS, SNA, SNJ, MEC	Programas de “mentoría” de apoyo a estudiantes, centrado en el vínculo “entre pares” (como “Compromiso Educativo” de Uruguay)  Programas de erradicación del trabajo infantil y de protección del trabajo adolescente de Argentina, Bolivia, Perú, Colombia y Costa Rica, entre otros).
Seguridad y convivencia	Prevención de violencia y fomento de la convivencia  Contención y reinserción social de adolescentes en conflicto con la ley  MEC, CSJ, MJ, MI, MP	Programas de Escuelas Abiertas de Argentina, Brasil, Guatemala, México y Uruguay (entre otros) <sup>9</sup>  Sistema Penal Juvenil efectivo, priorizando la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad
Participación ciudadana	Educación para la ciudadanía, consejos estudiantiles, escuelas abiertas y participativas  MEC, SNJ	Integración de jóvenes a experiencias de presupuesto participativo, control social de políticas públicas y desarrollo local  Fomento de la participación política en el ciclo electoral <sup>10</sup>

<sup>6</sup> Habría que precisar acciones diferenciadas por sexo, etnia y residencia.

<sup>7</sup> Podría ser pertinente incluir el grupo de 12 y 13 años, incorporando nuevas acciones específicas.

<sup>8</sup> MINSA (2010) ¿Cómo Prevenir el Embarazo en Adolescentes, promoviendo el Ejercicio de sus Derechos Sexuales y Reproductivos? La Respuesta de Cuatro Buenas Prácticas Peruanas. PLANEA – UNFPA – AECID, Lima.

<sup>9</sup> Ernesto Rodríguez (2011) Escuelas Abiertas, Prevención de la Violencia y Fomento de la Cohesión Social en América Latina: Experiencias Destacadas y Desafíos a Encarar. Programa Prevenir de la GTZ - CELAJU, Montevideo.

<sup>10</sup> PNUD (2013) Mejorando la Participación de la Juventud a lo largo del Ciclo Electoral: Guía de Buenas Prácticas. New York.



Medidas a encarar y responsabilidades institucionales a asumir, por componentes, para el grupo 20 a 29 años

Componentes	20 a 29 años	Buenas prácticas a tener en cuenta
Protección social y cuidados	<p>Enfrentar el trabajo informal y la escasa cobertura de la seguridad social</p> <p>Fiscalización del MTSS y el IPS, apoyo SNJ</p>	<p>Programas de Empleo Juvenil promovidos en el marco de la Ventana sobre “Juventud, Empleo y Migración” de las Naciones Unidas<sup>11</sup></p>
Educación y trabajo	<p>Ampliar cobertura educativa, con mejora de la calidad</p> <p>MEC, universidades</p> <p>Encarar desempleo, subempleo, informalidad, trabajo no remunerado o por cuenta propia, y falta de tierras (rural)</p> <p>Política de empleo juvenil / MTSS, SNPP, SINAFOCAL, MAG, SNJ</p>	<p>Programas de becas para estudiantes universitarios de escasos recursos (PROGRESAR de Argentina y Beca 18 de Perú, entre otros).</p> <p>Programas de discriminación positiva para estudiantes negros e indígenas (por ejemplo, PROUNI de Brasil).</p> <p>Programas de empleo juvenil promovidos en el marco de la Ventana sobre “Juventud, Empleo y Migración” de las Naciones Unidas</p>
Seguridad y convivencia	<p>Prevención de la violencia y fomento de la convivencia</p> <p>Protección de derechos humanos en el sistema carcelario</p> <p>MEC, CSJ, MJ, MI, MP</p>	<p>Programas centrados en la incidencia en la cultura ciudadana<sup>12</sup></p> <p>Programas concretados desde la Ventana de “Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz” de las Naciones Unidas<sup>13</sup></p>
Participación ciudadana	<p>Educación para la ciudadanía, consejos estudiantiles, extensión universitaria/voluntariado</p> <p>MEC, SNJ, universidades</p>	<p>Inclusión y/o modernización de la currícula de educación ciudadana en enseñanza media y superior</p> <p>Programas de voluntariado universitario (por ejemplo: Servicio País de Chile)</p>

<sup>11</sup> Implementados en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Las evaluaciones finales de los seis programas están disponibles en <http://politicadējuventud.celaju.net/programa-categoria/empleo-juvenil/>

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, MOCKUS, A.; MURRAIN, H. y VILLA, M. (2012) Antipodas de la Violencia: Desafíos de la Cultura Ciudadana para la Crisis de (in) Seguridad en América Latina. BID, Washington.

<sup>13</sup> Implementados en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, México y Panamá. Las evaluaciones finales están disponibles en <http://politicadējuventud.celaju.net/programa-categoria/prevencion-de-violencias/>



# C. PRINCIPALES TAREAS A ENCARAR COLECTIVAMENTE

Pero aun teniendo en cuenta las especificidades enumeradas hasta el momento, existe un conjunto de acciones operativas de gran relevancia, que también atraviesan todos los componentes y se deberían desarrollar teniendo en cuenta al conjunto de enfoques presentados hasta el momento. Al menos tres de ellas son muy relevantes:

- Generación de conocimiento: para desarrollar estrategias pertinentes, sería imprescindible generar más y mejores conocimientos (a través de estudios e investigaciones generales y específicos y también a través de acciones de monitoreo y evaluación de planes y programas) que permitan conocer a fondo a las generaciones jóvenes y a las políticas públicas de juventud correspondientes. Un Taller inicial para armar una buena “línea de base”, sería fundamentalΩ
- Formación de recursos humanos: asumiendo que en políticas públicas de juventud es tan importante trabajar con jóvenes como con adultos que trabajan con jóvenes, habría que desplegar acciones regulares y sistemáticas de formación de recursos humanos, incluyendo líderes juveniles, técnicos y tomadores de decisiones, tanto a nivel de diplomados como de maestrías y doctorados (obviamente, en la medida de lo posible y de forma gradual).
- Estrategia comunicacional: asumiendo que no basta con desplegar acciones simplemente “publicitarias”, sería preciso desplegar acciones sistemáticas en el campo comunicacional, para mejorar la imagen que sobre las y los jóvenes se difunden -sobre todo- en los medios masivos de comunicación, enfrentando decididamente los estereotipos y las estigmatizaciones vigentes en la actualidad.

Las universidades, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada (en estas tres áreas de acción) podrían concretar aportes sumamente pertinentes, por lo que están llamadas/os a cumplir roles y funciones de gran relevancia, involucrándose activamente en el diseño, la implementación y la evaluación del conjunto de esta estrategia integrada como tal.

# D. EL SISTEMA INSTITUCIONAL A CONSTRUIR

Por todo lo dicho, esta estrategia integrada que estamos tratando de caracterizar esquemáticamente, debería canalizar las contribuciones y los esfuerzos de un amplio conjunto de actores institucionales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, y para ello, habría que estructurar un sistema institucional que articule y dinamice el accionar de quienes participen. Un esquema simple, inicial, podría incluir -al menos- los siguientes componentes:

- Un Gabinete de Juventud, que articule el accionar de las diferentes instancias del Poder Ejecutivo Nacional (ministerios y secretarías) donde participen los titulares correspondientes (ministros/as o viceministros/as) y cumpla funciones resolutorias, que podría asumir diversas formas, incluyendo reuniones semestrales o anuales del propio Consejo de Ministros o algún subconjunto del mismo, de acuerdo a criterios a acordar. La experiencia de Guatemala, podría ser un buen referente en este sentido (ver [www.conjuve.gob.gt](http://www.conjuve.gob.gt)).
- Un Consejo Nacional de la Juventud, que articule el accionar del conjunto de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil (incluyendo la representación de movimientos juveniles propiamente dichos) que podría tomar como referencia al existente en el campo de la niñez y la adolescencia, cumpliendo básicamente roles consultivos y deliberativos, procurando operar sobre la base del consenso. La experiencia de Brasil, podría ser un buen referente en este campo (ver [www.juventude.gov.br](http://www.juventude.gov.br)).

Para que tales instancias funcionen en las mejores condiciones posibles, sería imprescindible contar con una instancia institucional que cumpla funciones de animación de procesos y de articulación de esfuerzos, actuando como “secretaría” de ambos espacios, rol que debería desempeñar -obviamente- la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) recientemente creada y en pleno proceso de definición de roles y funciones, a la luz de los principales desafíos a enfrentar.

Para ello, tres parecen ser las áreas en las que la SNJ debería centrar los esfuerzos en estos próximos cuatro

años, en el marco de la actual gestión de gobierno:

- Aunque se pretenda cumplir con todos los roles y las funciones asignadas por ley y dadas las circunstancias vigentes, habría que fijar prioridades claras para evitar el riesgo de quedar entrapados en la atención de las urgencias cotidianas, centrándose fuertemente en funciones de rectoría y coordinación, más que en la ejecución directa de pequeñas acciones de escaso impacto efectivo.
- Para ello, debería reforzar significativamente sus recursos humanos, incorporando personal técnico altamente calificado, de modo de equilibrar más y mejor la correspondiente ecuación interna, que muestra un desequilibrio desproporcionado entre personal técnico y administrativo (con predominancia de este último) y que no permite construir legitimidades institucionales acordes con los desafíos a encarar.
- Complementariamente, la Secretaría de la Juventud debería reforzar sus funciones de liderazgo en la dinamización de los espacios institucionales propuestos (Gabinete y Consejo de Juventud) como espacios de participación y de articulación de esfuerzos de todos los actores institucionales que operan en este campo, trabajando con enfoques proactivos que refuercen su legitimidad institucional.

Se trata, en su conjunto, de desafíos complejos y de difícil concreción, pero las circunstancias ameritan el establecimiento de apuestas ambiciosas, dadas las múltiples dificultades que enfrentan las generaciones jóvenes y las necesidades existentes en el campo del desarrollo nacional, a todos los niveles. La clave, en todo caso, es la adopción efectiva del enfoque centrado en la incorporación de una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas (ver recuadro de la página siguiente) evitando la tentación de caer en un modelo centrado en la ejecución directa de pequeñas acciones programáticas sectoriales, urgidos por responder a los principales problemas identificados y la necesidad de mostrar resultados propios en el corto plazo.

## ¿Construcción de espacios específicos o perspectiva generacional?

Los debates estratégicos procesados en las últimas décadas en el campo de la juventud en América Latina se han concentrado en algunos “contrapuntos” relevantes, por ejemplo, en la contraposición planteada entre “construcción de espacios específicos” y “perspectiva generacional”.

La “construcción de espacios específicos para la juventud” se visibiliza claramente si recordamos que en las últimas tres décadas (al menos) nos hemos dedicado a crear Institutos y Consejos Nacionales y Municipales de Juventud (a nivel gubernamental y no gubernamental, respectivamente) al tiempo que hemos creado Casas de la Juventud, Clubes Juveniles y Parlamentos Jóvenes, entre otros espacios promocionales específicos. Del mismo modo, hemos aprobado Leyes de Juventud, hemos creado Observatorios de la Juventud, hemos realizado Encuestas de Juventud y hemos creado Tarjetas Jóvenes, procurando contar con espacios y herramientas específicas para jóvenes, en casi todas las dimensiones del funcionamiento de nuestras sociedades.

Pero lejos de lo que nos proponíamos, más que promover su integración social, muchos de dichos instrumentos han reforzado el aislamiento social de las y los jóvenes (el ejemplo de las Casas de la Juventud es -seguramente- el más notorio) al tiempo que la inversión de importantes esfuerzos en la aprobación de Leyes Generales de Juventud nos ha impedido trabajar más y mejor en la evaluación de los impactos esperados en las y los jóvenes de cualquier proyecto de ley. Otro tanto puede decirse en los demás ejemplos mencionados.

Si comparamos el trabajo desplegado en el campo de la juventud, con el desplegado en el campo de las mujeres, las implicancias concretas de este tipo de “contrapuntos” se hacen todavía más visibles, en la medida en que los movimientos de mujeres han priorizado “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género”, en lugar de impulsar la construcción de espacios específicos para las mujeres (por más que han trabajado también en este sentido en varias políticas sectoriales en particular) logrando más y mejores impactos desde todo punto de vista.

Frente a ello, se ha postulado la necesidad de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”, procurando que dichas políticas públicas acompañen a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, algo que puede parecer obvio (y sin duda lo es) pero que solo excepcionalmente se cumple en los hechos. Es más, en muchos casos, nuestras políticas públicas despliegan importantes esfuerzos en algunos momentos claves del ciclo de vida de las personas, que luego son abandonados o incluso contrarrestados con otras iniciativas en las etapas siguientes: el ejemplo de los programas de alimentación escolar, existentes en la enseñanza primaria pero inexistentes -en la mayor parte de los casos- en la enseñanza secundaria, es uno de los más elocuentes en este sentido.

La escasez de recursos (que obliga a su asignación prioritaria en algunos campos en detrimento de otros) y el diseño de políticas públicas en función del andamiaje legislativo vigente en nuestros países, que distingue -apenas- a menores y mayores de edad, explican en buena medida una situación que habría que cambiar de raíz a futuro, y para ello, hay que comenzar cuestionando de raíz el enfoque utilizado hasta el momento.

# E. TRABAJANDO JUNTOS EN ESPACIOS COMUNES

Pero para que la estrategia integrada que estamos caracterizando pueda operar exitosamente, sería necesario -además- contar con espacios comunes concretos donde se pueda trabajar conjuntamente, procurando superar el desarrollo de estrategias sectoriales que no dialogan entre sí y que benefician -desarticuladamente- a grupos diferentes de jóvenes.

La experiencia latinoamericana muestra claramente que una de las mejores estrategias al respecto, es la que se centra en la apertura de las escuelas durante los tiempos en que éstas permanecen cerradas (fines de semana, días feriados, períodos vacacionales, etc.) para desarrollar (con todos los jóvenes del entorno y no sólo con estudiantes) todo tipo de actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas, que alimenten procesos promocionales proactivos y espacios de participación juvenil pertinentes y a la vez relevantes.

Por ello, retomando los antecedentes disponibles (especialmente la experiencia del programa “ser feliz” del Ministerio de Educación, desplegado en enero de 2014 y 2015) se podría estructurar un programa de intervenciones integradas en un conjunto más amplio de establecimientos educativos y durante todo el año, que permita y fomente la articulación de esfuerzos interinstitucionales con las finalidades antedichas.

Operativamente, se podría comenzar con unas 20 escuelas (en el marco de un proyecto piloto que permita probar metodologías, etc.) y luego (paulatinamente) ir a la universalización del programa hacia 2018. La selección correspondiente debería mezclar diferentes tipos de escuelas (ubicadas en contextos socio-económicos diferentes, etc.) para que la experiencia pueda ser “probada” en condiciones diferentes, con vistas a la posterior universalización.

Para ello, resulta imperioso contar con una actitud proactiva del Ministerio de Educación (especialmente en lo que tiene que ver con la “apertura” de las escuelas que administra) pero también hay que contar con el interés efectivo por plegarse a este tipo de esfuerzos de las diferentes instituciones gubernamentales (ministerios del área

social, municipios, etc.) y no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, universidades, medios de comunicación, etc.) que deberán operar articuladamente en estos espacios promocionales.

Esta iniciativa podría cumplir funciones ligadas con el desarrollo personal y social de las y los jóvenes, el fomento de la convivencia y la prevención de violencias, el fomento de la participación ciudadana y un largo etcétera en la materia, a precisar colectivamente y en respuesta a las especificidades correspondientes, incluyendo impactos netamente educativos, ubicados sobre todo en el campo del retorno a clases de adolescentes y jóvenes que hayan abandonado sus estudios en lo previo, mejorando -por tanto- los impactos en materia de retención escolar.

Las experiencias desplegadas hasta el momento en diversos países de América Latina, muestran resultados relevantes y de gran pertinencia, así como “lecciones aprendidas” que deberían ser tomadas centralmente en cuenta en este sentido (ver el recuadro de la página siguiente) de modo de evitar errores que ya se han cometido y potenciar las estrategias más pertinentes y efectivas.

## Escuelas Abiertas: cinco “lecciones aprendidas” de la experiencia en América Latina

1. Apostar a la prevención inespecífica en espacios plurales rinde sus frutos. Una de las claves de éxito de este tipo de iniciativas, es la apuesta a la prevención inespecífica, esto es, centrada en el conjunto de la población joven (prevención primaria) y no solamente en las y los jóvenes en riesgo (prevención secundaria) y/o en aquellos y aquellas que ya han cometido alguna clase de delitos (prevención terciaria). Definitivamente, las experiencias que se han centrado en jóvenes en riesgo o directamente en aquellos que ya se han vinculado a prácticas delictivas, han tenido impactos más acotados, mientras que las estrategias que como las Escuelas Abiertas han apostado a trabajar con el conjunto de las y los jóvenes (sin focalizaciones particulares de ninguna especie) han logrado más y mejores impactos.
2. Concertar esfuerzos y trabajar con enfoques integrados es fundamental. Otra de las “lecciones aprendidas” a destacar, es la vinculada con la pertinencia de los enfoques integrados con los que operan las Escuelas Abiertas. Por un lado, en lo que atañe a la integración de las tres dimensiones básicas de este tipo de procesos: la población joven, las comunidades y las escuelas como espacio de encuentro y trabajo en común. Y por otro, en lo que atañe a la integración entre las diferentes iniciativas programáticas impulsadas en este marco, para responder a las múltiples necesidades en el campo de la educación, la inserción laboral, la atención de la salud, la recreación y el deporte y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes, entre otras no menos relevantes.
3. Nadie enseña a nadie, nadie aprende solo/a: todos/as aprenden en comunidad. Las Escuelas Abiertas exitosas, sin duda, son aquellas que logran -simultáneamente- equipos de trabajo proactivos y comprometidos con su labor operativa, jóvenes que se sienten reconocidos y valorados en el marco de estas prácticas, familias que valoran positivamente la participación de sus jóvenes miembros en estas dinámicas durante los fines de semana y comunidades que se involucran efectivamente en el desarrollo de este tipo de procesos. Cuando alguno (s) de estos componentes falla, se logran impactos más acotados y se generan problemas que -en otras circunstancias- podrían evitarse fácilmente.
4. Confundir o superponer escuelas abiertas y escuelas seguras, no es conveniente. En los casos que se intentó esta combinación, los resultados obtenidos han sido muy acotados (la violencia se ha mantenido en casi todos los casos) y en varias experiencias concretas se han generado problemas nuevos: relación conflictiva entre estudiantes y policías trabajando dentro de las escuelas, perversiones en el uso de las cámaras de seguridad, malestares y conflictos por los controles policiales, etc. Este tipo de resultados no debieran sorprender. En realidad, las “escuelas seguras” se implementan -en general- con la lógica policial centrada en el control, al contrario de las “escuelas abiertas” que se implementan con la lógica promocional centrada en la participación juvenil. Se trata, en definitiva, de dos perspectivas totalmente diferentes, que no pueden coexistir, sin correr el riesgo de que el modelo centrado en el control anule el modelo centrado en la participación.
5. Para pasar de experiencias piloto a políticas públicas, el estado es insustituible. Finalmente, otra “lección aprendida” fundamental tiene que ver con uno de los cuellos de botella más evidentes en múltiples iniciativas, desplegadas sobre todo en el campo de las políticas sociales, que no logran superar la fase de experiencias piloto. Sin duda, para pasar de experiencias piloto a políticas públicas, el Estado es insustituible: aunque tiene múltiples limitaciones, lo que corresponde es transformarlo y no ignorarlo. Y también en este caso, los Institutos Gubernamentales de Juventud deben involucrarse más y mejor, promoviendo y facilitando las correspondientes articulaciones interinstitucionales, sobre todo con los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Cultura y Deportes en el Poder Ejecutivo Nacional, así como con los municipios, las Asambleas Legislativas y los Poderes Judiciales en cada país.

Fuente: Ernesto Rodríguez (2011) escuelas abiertas, prevención de la violencia y fomento de la cohesión social en América Latina: experiencias destacadas y desafíos a encarar. Programa Prevenir, GTZ, San Salvador.

# F. COMPONENTES BÁSICOS DE UN POSIBLE CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN

La estrategia de implementación, pensada para los próximos tres años (con el horizonte de la gestión del actual gobierno, es decir, desarrollándose entre 2015 y 2018) podría construirse sobre la base del siguiente cronograma indicativo general (a precisar colectivamente):

- Primera etapa: se concentraría en el desarrollo de consultas técnicas, políticas, institucionales y sociales, con vistas a la aprobación de la estrategia como tal. Se desarrollaría -básicamente- en los comienzos del 2015, adoptando el formato de consultas departamentales, tanto con jóvenes como con instituciones especializadas en el trabajo con jóvenes.
- Segunda etapa: aprobado el Marco Estratégico General, habría que trabajar intensamente en el diseño (o actualización) de planes sectoriales (en educación, empleo, salud, etc.) y en paralelo, en el diseño de Planes Departamentales y Municipales de Juventud. Se desarrollaría, durante 2015, con el apoyo de “guías” especialmente confeccionadas a estos efectos.
- Tercera etapa: aunque desde el primer momento se estarían ejecutando diferentes iniciativas programáticas, el énfasis más decidido en la implementación concreta de todos los planes diseñados (y especialmente de las Escuelas Abiertas) se podría concentrar en 2016 y 2017, diseñando líneas de base e instalando sistemas pertinentes de monitoreo permanente.
- Cuarta etapa: una vez desplegados los principales esfuerzos en el campo de la implementación, y asumiendo que se trabajará en medio de la siguiente campaña electoral (con el correspondiente cambio de gobierno) habría que dedicar el último año (2018) a la evaluación y a la reformulación de planes y programas.

Complementariamente y teniendo en cuenta que varios organismos de cooperación internacional ya están apoyando estos procesos, sería necesario ampliar y sistematizar tales esfuerzos, para colaborar con la implementación de esta Estrategia Integrada de Trabajo en Políticas Públicas de Juventud, incluyendo a la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

En este marco, habría que potenciar -en particular- el apoyo del BID y de las Naciones Unidas:

- El BID respalda este tipo de acciones, al menos, en tres campos relevantes: (i) la protección social; (ii) la reforma educativa; y (iii) la seguridad ciudadana. Sería altamente recomendable que -a futuro- estas tres áreas se articulen más y mejor en este campo, en el marco de la Estrategia del BID con el País 2014 – 2018, aprobada el año pasado.
- Naciones Unidas acaba de aprobar -también- el nuevo UNDAF (Marco de Cooperación con el Gobierno) 2015 – 2019 y en dicho contexto, se aprobaron -también- los marcos específicos de cooperación de tres de sus principales agencias (PNUD, UNFPA y UNICEF). En este marco, se deberían potenciar al máximo las sinergias internas y con el Gobierno, para trabajar a futuro más articuladamente en el campo de la juventud.



# G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin duda, las propuestas aquí formuladas todavía están presentadas muy esquemáticamente, por lo que -a futuro- se debería trabajar intensamente en su desarrollo efectivo, a partir de los debates que se concreten con el conjunto de actores implicados. Para ello, sería altamente oportuno que la Secretaría Nacional de la Juventud impulsara la instalación de Mesas Técnicas con representación de las diversas instancias institucionales del gobierno, llamadas a tener un rol preponderante en la implementación de estas propuestas.

Del mismo modo, sería altamente recomendable que la Secretaría Nacional de la Juventud concretara una amplia y plural convocatoria a la sociedad civil, incluyendo destacadamente a los diferentes movimientos juveniles, destinada a analizar proactivamente estas propuestas. Asimismo, sería altamente recomendable convocar la realización de Consultas Departamentales en todo el país, a efectos de identificar las especificidades existentes en cada caso y responder de la mejor manera posible en cada caso concreto.

Una vez reunidos los insumos que resulten de tales consultas, se podría formular una propuesta más precisa y sistemática, con vistas a su implementación efectiva en los próximos tres años, previa aprobación en la órbita presidencial y/o en el Consejo de Ministros. Dicha aprobación debería implicar la asignación de las partidas presupuestarias que hagan viable la implementación de la propuesta aprobada, para lo cual, habría que asegurar que la misma cuente con metas precisas y responsabilidades institucionales claramente establecidas. Una identificación sistemática de las iniciativas programáticas existentes y de la inversión pública destinada a juventud, podría ser un insumo inicial de gran valor, a modo de “línea de base” con la que comenzar a operar y contra la cual poder contrastar (al final del proceso previsto) los logros y los impactos efectivamente obtenidos.

Del mismo modo, habría que contar con un efectivo sistema de monitoreo y evaluación que permita hacer el seguimiento y la evaluación correspondientes, a través de metodologías que combinen la rigurosidad técnica con la participación

efectiva de los actores implicados, tarea en la cual, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) tendría que jugar un rol protagónico, respaldando a la SNJ sistemática y sostenidamente. En este sentido, habría que contar -a su vez- con un Sistema Integrado de Indicadores sobre Juventud, del estilo del que construyera la OIJ, y que figura como Anexo en la Propuesta de Agenda para el Desarrollo y la Inversión Social en Juventud, pensada como una Estrategia Post 2015 de Cooperación Regional en este campo (OIJ 2013).

En este marco, un criterio fundamental a acordar, es el vinculado con quien o quienes administrarán los recursos asignados, sobre la base de los presupuestos específicos de las diferentes instituciones implicadas y fondos adicionales para la Secretaría de la Juventud, llamada a cumplir -en este campo- un rol central desde todo punto de vista. Pero en cualquier caso, lo más relevante será lograr los consensos necesarios entre todos los actores institucionales involucrados y a involucrar, en torno a enfoques y estrategias pertinentes (como las que aquí se han presentado) evitando caer en el “activismo” de corto plazo, en respuesta a las “urgencias” que siempre quitan espacio a lo relevante.

# ANEXO 1

## DOCUMENTACIÓN REVISADA

- ABENTE BRUN, Diego (2012) Fortaleciendo la Gobernabilidad. Paraguay Debate / CADEP, Nota de Política N° 2, Asunción.
- ALVARADO, S.V.; RODRÍGUEZ, E. y VOMMARO, P. (2013) Políticas de Inclusión Social de Jóvenes en América Latina: Situación, Desafíos y Recomendaciones para la Acción. CLACSO-UNESCO, Montevideo.
- BELLASAI, G. y JARA, A. (2013) Reorientar el Sistema Tributario hacia la Equidad: un Imperativo para el Desarrollo. Paraguay Debate / CADEP, Nota de Política N° 11, Asunción.
- BID (2014a) Paraguay: Estrategia del BID con el País 2014 – 2018. Banco Interamericano de Desarrollo, Asunción.
- BID (2014b) Paraguay: Programa de Gestión Integrada de Seguridad Ciudadana. Perfil de Proyecto PR-L1077. Banco Interamericano de Desarrollo, Asunción.
- BORDA, Dionisio (2009) Crecimiento, Inclusión Social y Gasto Público. CADEP/KAS, Asunción.
- BORDA, Dionisio (coord.) (2011) Comportamiento del Empleo e Ingresos en el Paraguay: Análisis de una Década (1997-2008). CADEP/IDRC, Asunción.
- CAPUTO, L. y GONZÁLEZ, J. (2011) Impactos de las Herencias Autoritarias y del Modelo Económico sobre la Política de Seguridad y las Juventudes en Paraguay: Algunos Aspectos para el Debate. CLACSO-OIJ, Buenos Aires.
- CAPUTO, Luis (2009) Luces y Sombras: (In) Cumplimientos de los Derechos de la Juventud. En CODEHUPY “Derechos Humanos en Paraguay 2009”. Asunción.
- CAPUTO, Luis (2008) Avanzar Retrocediendo: la Dinámica de Movimiento en Derechos de la Juventud en Paraguay. En CODEHUPY “Derechos Humanos en Paraguay 2008”. Asunción.
- CECHINI, S. y MADARIAGA, A. (coord.) (2011) Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL - ASDI, Santiago.
- CEPAL – OIJ (2014) Invertir para Transformar: La Juventud como Protagonista del Desarrollo. Madrid.
- CSJ – MJ – MI – MP (2014) Programa Piloto de Justicia Restaurativa Penal Adolescente: un Marco de Justicia Especializada al Servicio de la Comunidad. Asunción.
- DGEEC (2013) Pueblos Indígenas en el Paraguay: Resultados Preliminares del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012. Asunción.
- DGEEC (2014) Encuesta Permanente de Hogares 2013: Principales Resultados. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Asunción.
- DGEEC – UNFPA (2005) Jóvenes en Cifras: Paraguay 2005. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – Fondo de Población de las Naciones Unidas, Asunción.
- ELIAS, Rodolfo (2013) El Desafío de Construir una Educación Integral para Niños, Niñas y Adolescentes. Paraguay Debate; Nota de Política N° 5. Asunción.
- ELIAS, Rodolfo (2014) La Reforma Educativa Paraguaya: Base Conceptual, Políticas, Planes y Programas. Nota de Política N° 17, Paraguay Debate / Instituto Desarrollo, Asunción.
- GARCIA, D. y ROJAS, G. (2013) Juventudes en el Paraguay y Políticas Públicas. En CODEHUPY “Derechos Humanos en Paraguay 2013. Asunción.



- GABINETE SOCIAL (2009) Paraguay para Todos y Todas: Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 – 2020. Presidencia de la República, Asunción.
- GIMENEZ, Edgar (2013) Hacia un Sistema de Salud con Garantías: Notas para Nuevas Políticas de Salud en Paraguay. Paraguay Debate / Instituto Desarrollo, Nota de Política N° 6, Asunción.
- GIMENEZ, Edgar (2014) Desafíos para una Cobertura Universal de Salud en Paraguay: 7 Propuestas para Encender el Debate Sanitario. Paraguay Debate / Instituto Desarrollo, Nota de Política N° 14, Asunción.
- GOMEZ, José Manuel (2014) Pobreza y Vulnerabilidad Social en Paraguay. Nota de Política N° 21, Paraguay Debate / CADEP, Asunción.
- GUILLEN, Stella (2010) El Gasto Social en Paraguay: Una Mirada Detallada al Período 2002 – 2010. CADEP, Asunción.
- INSTITUTO DESARROLLO (2013) Informe de Progreso Educativo: Paraguay 2013. El Desafío de la Equidad. PREAL, Santiago.
- ITURBURU, Mónica (2014) Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Paraguay. BID, Washington.
- LAFUENTE, M. y SCHUSTER, C. (2014) Estrategias para la Profesionalización del Servicio Civil: Lecciones Aprendidas del Caso Paraguayo. BID, Washington.
- LAVIGNE, Milena (2012) Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Paraguay. CEPAL, Santiago de Chile.
- LESCANO, Luis (2013) Apuntes para la Reforma del Poder Judicial. Paraguay Debate / Semillas para la Democracia, Nota de Política N° 12, Asunción.
- LÓPEZ, Néstor (coord.) (2011) Los Adolescentes de Paraguay: Una Mirada desde la Nueva Escuela Pública Paraguaya. Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.
- MASI, F. y RUIZ DIAZ, F. (2012) Lineamientos para una Estrategia de Crecimiento Económico Inclusivo. Paraguay Debate / CADEP, Nota de Debate N° 3, Asunción.
- MASI, F. y BORDA, D. (ed.) (2011) Estado y Economía en Paraguay 1870 – 2010. CADEP/TFI, Asunción.
- MESA, Lilián (2013) Empleo Juvenil: Ocupación, Desocupación y Educación. CADEP, Asunción.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014a) Paraguay: Revisión Nacional 2015 de la Educación para Todos. Asunción.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014b) Informe de Gestión del Período Agosto 2013 – 2014. Asunción.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) Propuestas para la Agenda Educativa: Síntesis de un Proceso para su Análisis y Construcción. Asunción.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2009) Plan Nacional de Educación 2024: Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo. Asunción.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO (2013) Memoria de la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil: Acciones Desarrolladas 2008 – 2013. Asunción.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO (2012) Política de Empleo Juvenil 2011 – 2020. Asunción.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2014) Transversalización del Enfoque de Género en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior – ONUMUJERES, Asunción.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2013) Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2016. Asunción.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (2014) Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2014 – 2018. Asunción.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (2010) Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010 – 2015. Asunción.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (2010) Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar. Asunción.
- NACIONES UNIDAS (2014) Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas 2015 – 2019. Asunción.
- OIJ (2012) 20 Buenas Prácticas en Políticas Públicas de Juventud. UNFPA – CEPAL – UNESCO – PNUD – AECID, Madrid.

- OIJ (2013) Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud: Una Estrategia Post 2015 para Iberoamérica. Madrid.
- OIM (2011) Perfil Migratorio de Paraguay 2011. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.
- OIT/DGEEC (2013) Magnitud y Características del Trabajo Infantil y Adolescente en el Paraguay: Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011. Asunción.
- ORTIZ, Luis (2014) Sociedad y Estado: Sociología Política de la Democratización. ICSO/FONDEC, Asunción.
- ORTIZ, Luis (2012) Educación y Desigualdad: Las Clases Sociales Desfavorecidas ante el Sistema Educativo Paraguayo. Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, Asunción.
- PEREIRA, M. y CAPUTO, L. (2010) Avatares de un Largo Camino: Derechos de las Juventudes. En CODEHUPY “Derechos Humanos en Paraguay 2010”. Asunción.
- PNUD/OIT (2013) Trabajo Decente y Desarrollo Humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Paraguay 2013. PNUD - OIT, Asunción.
- PNUD/UNICEF/UNFPA (s/f) La Pobreza y los ODM en el Paraguay: Escenarios y Políticas Públicas. Naciones Unidas, Asunción.
- PNUD (2009) Innovar para Incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para el MERCOSUR 2009 – 2010. PNUD – AECID, Buenos Aires.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (2014) Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación: Avanzando en el Nuevo Rumbo. Asunción.
- RAMIREZ, Alcides (2011) Juventud: una Página Siempre Postergada. En CODEHUPY “Derechos Humanos en Paraguay 2011”. Asunción.
- REPUBLICA DEL PARAGUAY (2014) Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2030. Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República, Asunción.
- RORIGUEZ, Ernesto (2010) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud. UNESCO, Brasilia.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2011) Salud Pública, Políticas Sociales y Desarrollo Humano de Adolescentes y Jóvenes Indígenas en América Latina: Experiencias Acumuladas y Desafíos a Encarar. OPS, Washington.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2012) Trabajo Decente, Seguridad Ciudadana y Desarrollo: Bases Conceptuales para un Estado del Conocimiento con Énfasis en Jóvenes de Centroamérica y Panamá. OIT, San José.
- RODRIGUEZ, Ernesto (coord.) (2013) Movimientos Juveniles en América Latina: entre la Tradición y la Innovación. CELAJU – UNESCO – SENAJU, Lima.
- RODRIGUEZ, E. y ABAD, M. (1999) Políticas Públicas de Juventud en Paraguay: Propuestas Básicas para el Período 1999 – 2003. GTZ – STP, Asunción.
- RODRIGUEZ, José Carlos (2013) Hacia un Sistema de Fiscalidad Distributivo y Contributivo. Paraguay Debate / Decidamos, Nota de Política N° 7, Asunción.
- ROLON, C. y CAPUTO, L. (2012) En la Conquista de Derechos de las Juventudes: De Retrocesos y Resistencias. En CODEHUPY “Derechos Humanos en Paraguay 2012”. Asunción.
- SANTAGADA, Ezequiel (2014) Sólo el Control Ciudadano Hará Posible el Cambio de Paradigma: Acceso a la Información Pública, una Ley Necesaria para Avanzar hacia una Política de Transparencia. Paraguay Debate / Semillas para la Democracia, Nota de Política N° 18, Asunción.
- SCHUSTER, Christian (2013) Clientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en el Paraguay. CADEP, Asunción.
- SECRETARIA DE ACCION SOCIAL (2011) Rompiendo el Círculo de la Pobreza. SAS / UNICEF, Asunción.
- SECRETARIA NACIONAL DE CULTURA (2014) Informe del Primer Año de Gestión de la Secretaría Nacional de Cultura. Asunción.
- SECRETARIA NACIONAL DE CULTURA (2014) Insumos para la Elaboración del Plan Nacional de Cultura. Asunción.
- SECRETARIA NACIONAL DE LA JUVENTUD (2014) Plan Operativo Anual 2015, con Anteproyecto de Presupuesto. Borrador al 06/06/2014. Asunción.

SNNA/MJT (2011) Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay 2010 – 2015. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia / Ministerio de Justicia y Trabajo, Asunción.

UNESCO (2008) Los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago.

UNFPA – CEPAL (2012) Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011: Invertir en Juventud. Santiago.

UNICEF (2013) Situación del Derecho a la Salud Materna, Infantil y Adolescente en Paraguay. Asunción.

UNICEF – Frente por la Niñez (2013) La Inversión en la Infancia: Una Condición Indispensable para el Desarrollo Económico y Social Equitativo y Sostenible. Situación de Paraguay. Asunción.

UNICEF – Frente por la Niñez (2013) 20 Compromisos para Mejorar la Situación de la Niñez y la Adolescencia. Asunción.

VARIOS AUTORES (2014a) 25 Años de un Caminar Democrático en Paraguay. DEBATE, Revista Digital de Políticas Públicas, Nº 1, Plataforma Paraguay Debate, Asunción.

VARIOS AUTORES (2014b) Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. DEBATE, Revista Digital de Políticas Públicas, Nº 2, Plataforma Paraguay Debate, Asunción.

VARIOS AUTORES (2014c) Desigualdad Social y Lucha contra la Pobreza. DEBATE, Revista Digital de Políticas Públicas, Nº 3, Plataforma Paraguay Debate, Asunción.

VARIOS AUTORES (2014d) Un Año de Gobierno: ¿Qué Evaluamos? DEBATE, Revista Digital de Políticas Públicas, Nº 4, Plataforma Paraguay Debate, Asunción.

VELAZQUEZ, Mario (2013) Evaluación Final del Programa “Juventud: Capacidades y Oportunidades Económicas para la Inclusión Social. Asunción.

VERA, Carlos (2014) Política de Empleo Juvenil: Desafío para Reducir el Déficit de Empleo Decente para Jóvenes en Paraguay. Nota de Política Nº 20, Paraguay Debate / CIRD, Asunción.

VICEMINISTERIO DE LA JUVENTUD (2010) Primera Encuesta Nacional de Juventud: Juventudes, Realidades y Desafíos. Asunción.

VICEMINISTERIO DE LA JUVENTUD (2011) Plan Nacional de Juventud “Don Félix de Guaranía” 2011 – 2013. Asunción.

VILLAGRA, Soledad (2012) Evaluación del Sistema Nacional de Integridad: Paraguay 2011/12. Transparency International, Asunción.

ZAVATIERRO, Claudina (2009) Fecundidad de las Adolescentes: Determinantes y Diferenciales en Paraguay. ADEPO, Asunción.

# ANEXO 2

## ENTREVISTAS REALIZADAS

Ernesto Abdala – Coordinador Programa Oportunidades – Organización Internacional del Trabajo.

José Agüero – Director de Planificación – Secretaría Nacional de la Juventud.

Nohora Alvarado – Especialista de Salud y Protección Social – Banco Interamericano de Desarrollo.

Silvana Arce – Directora de Cooperación y Relaciones Internacionales – Secretaría de la Juventud.

Paola Ávila – Dirección de Relaciones Institucionales – Secretaría Nacional de la Juventud.

Evelyn Cattevecke – Jefa del Departamento de Adolescencia – Ministerio de Salud Pública.

Sebastián Codas – Asesor – Secretaría Técnica de Planificación.

Nancy Domínguez – Directora de Protección y Promoción - Secretaría de Acción Social.

Manuelita Escobar – Representante Auxiliar – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Claudia García – Viceministra de Igualdad y No Discriminación – Ministerio de la Mujer.

Anuar Gossen – Director de Gabinete – Secretaría Nacional de Juventud.

Miriam Melo – Viceministra de Educación para la Gestión Educativa – Ministerio de Educación.

Lourdes Morínigo – Directora de Género y Juventud Rural – Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Mirtha Rivarola – Oficial de Género y Adolescencia – Fondo de Población de Naciones Unidas.

Eduardo Royg - Director de Planificación y Proyectos – Ministerio del Interior.

Karen Ruiz Díaz – Directora de Salud Sexual y Reproductiva – Ministerio de Salud Pública.

Verónica Serafini – Consultora Nacional del Proyecto BID PR-T1159 sobre juventud.

Teresita Silvero – Directora de Cooperación – Secretaría Nacional de Cultura.

Marcelo Soto – Ministro – Secretaría Nacional de la Juventud.

David Velásquez – Director General de Empleo – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Vladimir Velásquez – Director General de Gabinete – Secretaría Nacional de Cultura.

Linda Vera – Directora de Programas y Proyectos – Secretaría Nacional de la Juventud.

Vicente Zapattini – Director de Administración y Finanzas – Secretaría Nacional de la Juventud.

Claudina Zavatierro – Consultora Nacional del Proyecto BID PR-T1159 sobre juventud.

# ANEXO 3

## REUNIÓN DE TRABAJO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN PARAGUAY 2015-2018

ASUNCIÓN, 13 Y 14 DE ABRIL DE 2015

SEDE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

### PRESENTACIÓN, COMENTARIOS, REFLEXIONES Y ACUERDOS DE TRABAJO

#### PREÁMBULO

En el marco de la cooperación del Sector Salud y Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ), se contrató una Consultoría Internacional para el Diseño de una Propuesta de Políticas Públicas de Juventud para el Período 2015 – 2018, a cargo de Ernesto Rodríguez, experto uruguayo en el tema, con amplia experiencia en este tipo de asesorías, en diversos países de América Latina.

Para su concreción, el Consultor revisó una amplia gama de documentos de trabajo y antecedentes en el tema, y mantuvo entrevistas con un amplio conjunto de informantes calificados, directivos y técnicos de las principales instituciones gubernamentales implicadas en este campo, sobre cuya base redactó el Informe “Políticas Públicas de Juventud en Paraguay: Bases para el Diseño de un Plan de Acciones Integradas para el Período 2015 – 2018”.

Dicho texto fue circulado y analizado amplia y detenidamente, tanto en el BID como en la SNJ, y con base en los comentarios compartidos a distancia con el Consultor, se procedió a la realización de los ajustes correspondientes y a su presentación en el marco de dos jornadas de trabajo, realizadas en la sede del BID, los días 13 y 14 de abril de 2015, de las que participaron el Ministro de Juventud y gran parte de su Equipo Técnico, personal del BID y otros invitados especiales.

#### PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE LA PROPUESTA

Teniendo en cuenta la experiencia latinoamericana de las últimas décadas y la particular situación de las y los jóvenes paraguayos, así como la dinámica de las principales políticas públicas de juventud en el país, la propuesta formulada por el Consultor se sustenta -esquemáticamente- en un conjunto básico de principios y enfoques estratégicos, que se describen a continuación:

- En primer lugar, la propuesta destaca la coexistencia -en nuestras sociedades en general- de tres visiones diferentes sobre las y los jóvenes, incluyendo a quienes los ven como un simple grupo de riesgo, quienes los miran como sujetos de derecho y quienes los consideran actores estratégicos del desarrollo. La coexistencia de los tres enfoques, en el marco de una misma gestión de gobierno, entre organismos gubernamentales, desafía la articulación de esfuerzos.
- En segundo lugar, la propuesta hace una comparación entre políticas públicas vinculadas con la mujer y con la juventud, mostrando como -en el primer caso- se trabaja desde la lógica de dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género, mientras en el segundo caso se trabaja con la lógica de crear espacios específicos para la juventud, proponiendo -a futuro- dotar de una perspectiva generacional a todas las políticas públicas.
- En tercer lugar, la propuesta afirma que las políticas públicas de juventud (PPJ) deben contribuir (fundamentalmente) a la construcción de identidad y a la construcción de autonomía, asumiendo que hay dos grandes conjuntos de PPJ (las sectoriales y las integradas) y que todas ellas son una responsabilidad de todos/as y no sólo de las y los jóvenes, asumiendo que un mismo conjunto de objetivos pueden perseguirse (y eventualmente lograrse) a través de diferentes estrategias.
- En cuarto lugar, una vez revisadas las diferentes políticas sectoriales de juventud (educación, salud, empleo, etc.) así como los esfuerzos desplegados en términos integrales (encuestas de juventud, leyes de juventud, etc.) la propuesta destaca la pertinencia de encarar dos grandes conjuntos de problemas a futuro: las desigualdades intra e intergeneracionales y la desarticulación de esfuerzos existentes en el campo de las políticas públicas de juventud.
- En quinto lugar, y luego de presentar los cuatro componentes programáticos priorizados (protección social, educación y trabajo, prevención de violencias y fomento de la participación juvenil), se propone priorizar tres grandes conjuntos de

acciones estratégicas (generación de conocimiento, formación de recursos humanos e implementación de estrategias comunicacionales) así como el diseño de Planes nacionales, sectoriales, departamentales y municipales de Juventud.

- En sexto lugar, la propuesta sugiere la conformación de un sistema institucional sustentado en dos grandes espacios de concertación (un Gabinete Interministerial con funciones decisorias y un Consejo -gubernamental y no gubernamental- con funciones consultivas y propositivas) proponiendo que la SNJ actúe como Secretaría de ambos espacios y como instancia de articulación entre ambos organismos.
- En séptimo lugar, la propuesta insiste en la pertinencia de contar con espacios físicos de trabajo en común entre las diferentes instituciones involucradas, y propone el montaje en gran escala de la experiencia de “escuelas abiertas” (a las y los jóvenes del entorno, funcionando con reglas más flexibles, etc.) como un complemento operativo prioritario de las “mesas de diálogo” sugeridas en el sistema institucional a construir.
- En octavo lugar, finalmente, la propuesta sugiere dedicar lo que resta de 2015 al diseño colectivo y participativo de los diferentes planes y programas (nacional, sectoriales, departamentales y municipales), concentrar las energías ejecutivas durante 2016 y 2017, y dedicar el 2018 a la evaluación, la rendición de cuentas y la reformulación de planes y programas, teniendo en cuenta que será año electoral.

En su conjunto, con la correspondiente fundamentación, la propuesta sugiere encarar un esfuerzo relevante pero posible, procurando la participación activa de todas las instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) involucradas en estas dinámicas, apostando decididamente a las y los jóvenes y procurando operar con estrategias pertinentes que permitan el logro de impactos efectivos, a todos los niveles.

## INTERCAMBIO DE OPINIONES, DUDAS Y REFLEXIONES COMPARTIDAS

En general, la propuesta fue muy bien recibida, destacándose -en las intervenciones de varios/as de los/las participantes- que se trata de una propuesta innovadora, pertinente, relevante y rigurosamente fundamentada, fruto de los aprendizajes acumulados por el Consultor, a la luz de una amplia y variada gama de experiencias desplegadas en las últimas décadas, en un amplio grupo de países de la región. No obstante, lógicamente, la propuesta generó varias dudas y hasta diferencias en relación a varios de sus componentes. En particular, se manifestaron reparos importantes en torno a los siguientes componentes de la propuesta:

- En primer lugar, sobre el contrapunto planteado entre “espacios específicos” (parlamento joven, etc.) y “espacios universales” (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, etc.) de participación juvenil, planteados por el consultor casi como alternativos (proponiendo centrar los esfuerzos futuros -sobre todo- en los segundos) se planteó que deberían ser complementarios, incorporando -probablemente- una tercera categoría (o una variante de una de ellas) que incluya “espacios sectoriales” (clubes deportivos, etc.).
- En segundo lugar, el énfasis puesto por el Consultor sobre la pertinencia de que la SNJ cumpla roles eminentemente concentrados en funciones de articulación de esfuerzos y dinamización de procesos, restringiendo al máximo las funciones de ejecución directa, también fue relativizado, concretándose varias intervenciones que reivindicaron la pertinencia de que la SNJ cumpla ambos tipos de funciones, aunque sin determinar con precisión cuánto de unas y cuanto de las otras, o si entre ellas debería haber algún tipo de prioridad o dependencia.
- En tercer lugar, aunque hubo acuerdo generalizado con la afirmación (del Consultor) de que las políticas públicas de juventud son una responsabilidad de todos/as y no sólo de las y los jóvenes, y que ello implica la pertinencia de trabajar -también y hasta prioritariamente- con adultos que trabajan con jóvenes, se hizo un fuerte hincapié en la relevancia que implica trabajar prioritariamente con jóvenes, directa o indirectamente, relativizando la relevancia del trabajo con adultos que trabajan con jóvenes.
- En cuarto lugar, marcando también matices con la afirmación del Consultor de que “la política pública de juventud es (y debe ser) una política del conjunto del gobierno y no el plan de trabajo de la SNJ”, lo que implica que en su definición intervengan protagónicamente todas las instituciones implicadas, se argumentó sobre las limitadas capacidades institucionales de la SNJ como para intentar trabajar con todas ellas desde un inicio y sobre la necesidad de fijar algunas prioridades al respecto, destacando tres en particular: educación, empleo y salud.
- En quinto lugar, también se manifestaron matices importantes en relación al sistema institucional propuesto por el Consultor, en particular, respecto al Consejo Nacional de la Juventud: mientras que algunas de las intervenciones dudaban sobre la pertinencia de su propia creación, otras planteaban alternativas (inclusión de la “agenda de juventud” en los Consejos de Desarrollo Social, por ejemplo, más que un Consejo propio), por lo que el punto merece más análisis y más reflexión a futuro, antes de tomar las correspondientes decisiones.
- En sexto lugar, también se manifestaron algunos reparos en relación a la propuesta de centrar buena parte de los esfuerzos futuros en el montaje de un gran Programa de Escuelas Abiertas, en parte por las supuestas reticencias del Ministerio de Educación al respecto y en parte por la identificación de esta iniciativa con esfuerzos desplegados en el marco del gobierno anterior, del que el actual equipo de trabajo quiere marcar las diferencias existentes.

- En sus comentarios, el Consultor argumentó que -como en cualquier ejercicio de planificación como éste- hay que asumir que estamos ante un proceso, que como tal debe ir evolucionando, asumiendo que las propuestas planteadas apenas pretenden colaborar con la reflexión colectiva correspondiente. Por ello, manifestó su acuerdo con la pertinencia (en circunstancias específicas) de fijar prioridades, pero alertó a su vez sobre los posibles riesgos de trabajar con las tres elegidas (educación, empleo y salud) por su carácter claramente sectorial, en momentos en que se quiere trabajar -sobre todo- en la articulación de las políticas sectoriales. Del mismo modo, manifestó su acuerdo con que la SNJ cumpla funciones de articulación y ejecución a la vez, pero recomendó fijar de antemano cuánto de cada una, con la meta en el horizonte de ir relativizando las funciones de ejecución y de ir afirmando resueltamente las funciones de articulación.

## CONCLUSIONES Y ACUERDOS DE TRABAJO

Sobre el final de las jornadas, Nohora Alvarado (BID) propuso cuatro puntos que podrían resumir los debates procesados, a modo de posible “guía” para el trabajo futuro en este campo, con los que la amplia mayoría de las y los asistentes estuvieron de acuerdo:

- Trabajar más y mejor a futuro en el campo de los principios y conceptos. Dada la relevancia (evidente en los debates procesados) de esta dimensión del tema, se planteó la pertinencia y la relevancia de profundizar el análisis al respecto, ampliando incluso el abanico de interlocutores (gubernamentales y no gubernamentales) con los que se trabaja o se debería trabajar a futuro en este campo.
- Centrar en lo inmediato los esfuerzos en las tareas propias de la SNJ. Recordando la pertinencia de trabajar en la generación de conocimiento, la formación de recursos humanos y las estrategias comunicacionales, la recomendación sería concretar en el corto plazo iniciativas en estos campos, en los que la propia cooperación internacional pueda respaldar los esfuerzos que se lleven a la práctica.
- Analizar más detenidamente el posible formato del modelo institucional. Dado que todavía hay poca claridad sobre este tema, sería pertinente analizar con más detalle cómo operan -en la práctica- los diferentes modelos institucionales existentes, para lo cual podría ser de gran relevancia contar con mecanismos que permitan conocer más y mejor las diferentes experiencias existentes en América Latina.
- Comenzar a operar en la articulación de esfuerzos en las tres áreas priorizadas. Retomando la pertinencia de la propuesta de empezar con las articulaciones en educación, empleo y salud, se destacó la relevancia de contar con el apoyo efectivo del Gabinete Social en este sentido.

Sobre esta base, se mencionaron algunas posibles actividades a desplegar prioritariamente en lo inmediato, destacándose tres en particular:

- Realización de un Seminario Internacional (a fines de junio) en el que se puedan analizar las “buenas prácticas” existentes en el campo de las políticas públicas de juventud en América Latina, presentadas por sus propios protagonistas, invitando -por tanto- con un criterio amplio (en términos de países y áreas de actuación) a todas las instituciones que puedan hacer aportes relevantes en este sentido<sup>14</sup>.
- Realización de un Curso de Capacitación de Personal Técnico que trabaja en el campo de las políticas públicas de juventud (involucrando a funcionarios de todas las instituciones con las que se está trabajando o se pretende comenzar a hacerlo en adelante) que podría brindar el propio Consultor contratado en esta ocasión, en línea con actividades similares que él realiza constantemente en diferentes países de la región<sup>15</sup>.
- Realización de un Taller de trabajo con representantes de gobiernos departamentales y municipales de todo el país, para analizar las implicancias del eventual diseño de Planes Departamentales y Municipales de Juventud, brindando las herramientas que faciliten dicha labor, utilizando -por ejemplo- las “guías” existentes al respecto (como la que confeccionó Ernesto Rodríguez para el caso de El Salvador, con apoyo de la Unión Europea).<sup>16</sup>

Finalmente, ya casi en el cierre del encuentro, algunos participantes llamaron la atención (nuevamente) sobre el tema del entorno de edades con el que trabajar, aludiendo a la superposición del grupo de 14 a 17 años (en especial) en el campo de las acciones destinadas a la niñez y la adolescencia por un lado y de la juventud por el otro. Se trata de un tema recurrente, que siempre genera desencuentros institucionales, pero que también implica desatención por parte de casi todas las partes involucradas: como es un tema de varias instituciones, al final ninguna lo atiende como es debido. El tema también quedó en la agenda de debates futuros, a procesar proactivamente con las instituciones implicadas, en el marco de los espacios de articulación y trabajo en común que se vienen concretando y fortaleciendo. También aquí (y una vez más) se destacó el importante papel que puede y debe jugar el Gabinete Social, instancia de la que se esperan importantes respaldos para el trabajo futuro en el campo de la juventud.

<sup>14</sup> Se mencionó la posibilidad de asociar a la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) en la preparación y realización de este seminario internacional, dada la legitimidad institucional y la experiencia que ésta tiene en este campo.

<sup>15</sup> Rodríguez ya ha realizado varios cursos de este tipo (presenciales y a distancia) que podrían tomarse como referencia. Incluso, dado que está en fase de planificación un Curso Internacional para el segundo semestre de este año, la actividad nacional se podría articular con esta otra, para potenciar al máximo la iniciativa.

<sup>16</sup> “Diseño, Implementación, Monitoreo y Evaluación de Planes Departamentales y Municipales de Juventud: Una Guía para la Acción”. INJUVE – UE, San Salvador 2014.



### **Ernesto Rodríguez**

Sociólogo uruguayo, director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y consultor internacional de las Naciones Unidas, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) en políticas públicas de juventud, desarrollo social y prevención de la violencia.

---

Informe redactado sobre la base de la consultoría contratada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de varias visitas realizadas a Asunción como consultor de la OIJ, en apoyo a la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ).

---

Diseño editorial: Clara Rodríguez Cuore | [estudioseisdados.com](http://estudioseisdados.com)