

Juventud**des**arrollo
Prioridad política
e inversión pública en juventud

BOLÍVAR MOREIRA

A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Juventudes desarrollo Prioridad política e inversión pública en juventud	BOLÍVAR MOREIRA
Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay	GUSTAVO GÓMEZ GERMANO
Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación	ABEL OROÑO
Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda	NICOLÁS AMBROSI RAFAEL SANSEVIERO
Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El sobreendeudamiento soberano en debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación socioeconómica y desigualdades: Desafíos para las políticas públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Canacán y las promesas incumplidas. Los países pobres se rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional	DANIEL CHASQUETTI
La izquierda uruguaya y la hipótesis del gobierno. Algunos desafíos político-institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la región y en el mundo: Conceptos, estrategias y desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas públicas de comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y dilemas de la izquierda en la antesala del gobierno	GABRIEL PAPA
La asociación interregional Mercosur-Unión Europea: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una nueva ley de negociación colectiva	
¿Nuevas? estrategias de relacionamiento entre empresarios y gobierno	LILIANA PERTUY
Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur	GERARDO CAETANO
¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el Mercosur?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del Mercosur	ÁLVARO PADRÓN

Juventud**des**arrollo
Prioridad política
e inversión pública en juventud

BOLÍVAR MOREIRA



noviembre 2010

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598] 2902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598] 2902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: www.glyphos.xp.com
Depósito legal: 354.011/10

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

Lista de participantes	5
Algunas reflexiones iniciales	7
Nuevos espacios de debate y reflexión en torno a las políticas de juventud	8
Propósitos del documento y metodología de presentación	9
Capítulo 1. Un diagnóstico integrado sobre la situación de los jóvenes en el Uruguay	10
La política actual	10
Las huellas del pasado	11
Situación de los jóvenes hoy	14
Las respuestas del sistema político	16
Hacia un Estado de bienestar ¿y derechos? también para los jóvenes	18
Sobre el gasto público en juventud	19
Capítulo 2. Prioridades	21
Fundamentos políticos para la determinación de prioridades	21
Los énfasis del país en juventud para el período 2010-2014	22
Los desafíos del próximo quinquenio	24
Capítulo 3. Institucionalidad pública y rol del INJU	26
Desafíos de las políticas de juventud	26
La institucionalidad pública, el acceso al bienestar y la protección social	27
Un <i>modelo</i> propio	30

34

Capítulo 4. La participación juvenil
en las políticas de juventud

34

La participación en la perspectiva de derechos

35

Dispositivos de participación juvenil
en las políticas de juventudes

40

Capítulo 5. Hacia la ciudadanía efectiva de los jóvenes

44

Bibliografía

Lista de participantes

Luis Acosta	Gustavo De Armas	Ana Olivera
Anahi Alarcon	Jorge Erramuspe	Alvaro Rak
Mayra Aldama	Jorge Ferrando	Matías Rodríguez
Pablo Álvarez	Verónica Filardo	Martin Rodríguez
Ricardo Amorín	Carina Gilgorri	Ernesto Rodríguez
Santiago Arbono	Luciana Gilman	Sebastian Rubino
Rodrigo Arim	Rodrigo González	Sebastián Sabini
Alfredo Asti	Diego Greno	Alejandro Sánchez
Gabriel Ayala	Susana Grunbaum	Rafael Sanseviero
Patricia Ayala	Mauricio Guarinoni	Andrés Scagliola
Julio Bango	Juan Pablo Labat	Miguel Scagliola
Sergio Balardini	Maria Elena Lurnaga	Diego Sempol
Pablo Bellini	Gustavo Leal	Santiago Soto
Gustavo Bernini	Rodrigo Lillo	Milton Silveira
Marcelo Boreani	Maite López	Evana Trobo
Eduardo Brenta	Graciela Mazzuchi	Bruno Vera
Juan José Calvo	Lauro Melendez	Nilia Viscardi
Julio Calzada	Martin Mello	Caludio Visillac
Jorge Campanella	Magdalena Montero	Ana Vignoli
Marcelo Castillo	Bolívar Moreira	Lucia Zapata
Juan Carbajal	Gerardo Núñez	Alejandro Zavala
Nicolás Castaldo	Nicolás Núñez	
Cecilia Cristar	Daniel Olesker	

Algunas reflexiones iniciales

El presente documento pretende dar cuenta del proceso realizado durante 2010 por un grupo de compañeros convocados por la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) y la actual dirección del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) con el objetivo de producir una dinámica de análisis colectivo acerca de la situación actual y los desafíos en materia de políticas públicas con impacto en los jóvenes al comenzar el segundo gobierno del Frente Amplio.¹

El proceso implicó la problematización de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que afectan el desarrollo de los jóvenes uruguayos de hoy, y que también involucran prospectivamente la realidad *de los chiquitos que vienen*.

Aquí se recogen los contenidos considerados más relevantes por el autor, al tiempo que se incorporan algunos diagnósticos y propuestas ya acordados para este nuevo período de gobierno de cara al Plan Nacional de Juventudes (PNJ) 2010-2015, que se plasma en el presupuesto quinquenal, que se encontraba en discusión parlamentaria al momento de redactarse este informe.

1 El ciclo se denominó *Un debate sobre la prioridad política y la inversión pública en juventud, en el Uruguay actual*. Sin embargo, y a los efectos de hacer más cómoda la lectura, al momento de citar algunas intervenciones se lo denominará *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*.

Pretendemos también reflejar algunos logros alcanzados durante el primer año del gobierno conducido por José Mujica (mediante un trabajo coordinado y articulado entre la fuerza política y la institucionalidad pública) que tienen que ver con visualizar las políticas de juventud en una lógica de dar mayor respuesta a la heterogeneidad de situaciones que atraviesan los jóvenes del Uruguay.

Uno de los factores más importantes que facilitaron este proceso fue la nueva situación política que devino en un reposicionamiento institucional del INJU como el actor responsable de transversalizar las perspectivas de juventud en la política pública. La raíz de estos cambios podría encontrarse en el año 2009, cuando en plena campaña electoral y a contrapelo de todo pronóstico, se elaboraron —con solidez técnica y política y con la participación (consulta mediante) de algunos sectores juveniles (organizados o no)— las bases para la formulación del PNJ.²

Este esfuerzo sin antecedentes en la institución se cristalizó en un documento de carácter interministerial en el que varias secretarías de Estado asumieron compromisos y responsabilidades

2 Parte de los objetivos de esta publicación es ampliar el acceso a la elaboración —más sistemática y sólida— que ha realizado el Estado con relación al tema.

con el objetivo de «...avanzar en la generación de un mapa de políticas de juventud de posible implementación que, tomando como pilar fundamental la participación de los y las jóvenes, se articulen al conjunto del sistema de protección social vigente del Estado uruguayo. Avanzar en la ampliación y desarrollo de oportunidades para los y las jóvenes aparece como una necesidad imperiosa y presenta importantes desafíos. Durante los últimos años, los esfuerzos del Estado han sido dirigidos a iniciar y consolidar líneas de trabajo que favorezcan la construcción de un Uruguay “[...] socialmente protegido, con equidad intergeneracional, de género, étnico-racial, equidad territorial y de oportunidades para todos y todas” (Plan de Equidad, 2005). En este marco han tenido lugar la elaboración del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Tales antecedentes configuran un escenario de oportunidad para promover políticas específicas dirigidas a la juventud con una mirada de largo aliento» (*Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*, 2009: 3).

Nuevos espacios de debate y reflexión en torno a las políticas de juventud

El proceso llevado adelante en el marco de FESUR, reseñado en las primeras líneas de este apartado, habilitó la generación de un debate que involucró diversas perspectivas que abarcaban miradas³ académicas y miradas políticas, con la presencia de compañeros insertos

3 El grupo de trabajo desarrollado en el marco de FESUR, y en particular el compañero Matías Rodríguez, actual director del INJU, *abrió la cancha* para el debate, buscó recibir críticas, ideas y propuestas de los otros actores del gobierno con relación a lo que están haciendo el INJU y el gobierno de cara a los jóvenes. También se promovió la recepción de críticas, ideas y propuestas de los ámbitos intelectuales y de corte académico sobre lo que está o debe estar pensando el Instituto. Y lo mismo de la fuerza política joven. Considero que el objetivo de poner en consulta las principales líneas de acción del Instituto fue cumplido. Por otra parte, este trabajo se hizo con lo que es y con lo que puede dar en tiempo y en aporte. En esto radican la riqueza y la debilidad del espacio al mismo tiempo; la diversidad y relevancia de los actores convocados provocaron logros políticos de significancia, pero en algunos casos superficialidad en

en distintos espacios y niveles institucionales, pertenecientes a variadas generaciones.⁴ Seguramente la diversidad presente en esta convocatoria explica las fortalezas del diagnóstico y del debate que se reflejan en este texto —las incipientes propuestas que se realizan son solamente huellas que indican un itinerario.

El grueso de los insumos que se presentan en esta publicación proviene de las propuestas que ha elaborado el propio gobierno por medio del INJU en diálogo con los distintos ministerios, intendencias, etcétera, lo cual les otorga un amplio consenso y sustento institucional.

Pero la reflexión y el debate que nutren este trabajo establecieron una jerarquización temática propia. En primer lugar se destacan los ejes priorizados por el gobierno (educación, trabajo y salud); en segundo término se jerarquizaron los instrumentos de participación juvenil que desarrollará el INJU en el nuevo período de gobierno, y por último se profundiza en la institucionalidad que necesita Uruguay para desarrollar políticas de juventudes y en el rol que en este marco deberá asumir el INJU.

El objetivo que persigue este documento es dar cuenta del debate desarrollado en 2010 a partir de las propuestas elaboradas en *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*, explicando en su desarrollo los avances que se lograron. También se presentan algunos aportes con el fin de enriquecer la gestión en materia de políticas públicas desde la práctica, crítica o propuesta.

A su vez, en tanto insumo, este trabajo intenta objetivar el camino en el cual estamos: ¿qué aspectos interesa discutir (explicitar o dar a conocer los diversos puntos de vista)?, ¿en qué interesa influir y *hacer olas*?⁵ ¿de qué

el debate o desniveles en la densidad y profundidad de los acuerdos y las reflexiones.

4 La apuesta fue contemplar en el desarrollo del ciclo la presencia de las diferentes miradas y la posibilidad de contrastar ideas con compañeros de diversas generaciones.

5 El primer apartado de la publicación evidencia una actividad amplia pero no abierta al público y fundamen-

manera afrontar algunos discursos o concepciones conservadores que el Frente Amplio y el gobierno albergan en su seno?⁶

Propósitos del documento y metodología de presentación

Es importante explicitar en el inicio que este trabajo refleja la mirada, reflexiones y apreciaciones de un actor no técnico, que construye su perspectiva a partir de la experiencia acumulada en la actividad política, en el campo de las luchas juveniles, en la *fuerza política* Frente Amplio, desde 2009 en la colaboración en el proceso de elaboración del PNJ.

En este sentido la estructura del trabajo se liga a tres objetivos políticos:

El primero tiene que ver con la necesidad de resumir/intercambiar/problematizar lo elaborado hasta el momento —2005 a la fecha— en materia de políticas de juventud.

El segundo se relaciona con la necesidad de dar a conocer lo que actualmente se está instrumentando con relación a los jóvenes —así como a las políticas públicas que inciden en ellos— dando cuenta de los énfasis políticos de esta etapa y sus fundamentos.

El tercero se orienta a promover la discusión sobre la acción del gobierno y de la fuerza política con el fin de colaborar en la construcción de iniciativas que tracen los horizontes de un

talmente a la prensa, que fue realizada con el objeto de discutir con los elencos de gobierno el gasto público que se destina a la juventud y sus prioridades, a fin de visibilizar la situación de los jóvenes y sus impostergables necesidades de cara a este presupuesto nacional.

6 Más allá de los significativos avances que se obtuvieron en este gobierno, persisten ciertas prácticas y discursos provenientes de las primeras filas del gobierno que perpetúan algunas conductas estigmatizadoras y criminalizantes de los jóvenes. Esto puede visualizarse en las declaraciones volcadas por las máximas autoridades gubernamentales respecto del uso de sustancias ilícitas, por ejemplo, o en las reacciones encontradas respecto de los antecedentes de los menores infractores y la limpieza de su legajo al alcanzar la mayoría de edad.

proyecto de desarrollo sustentable e inclusivo a mediano plazo para los habitantes de nuestro país.⁷

¿Por qué hablamos de juventudes?

La juventud es una etapa que posee entre sus particularidades y especificidades que en ella se desarrollan un conjunto de opciones y decisiones que determinarán el proceso de emancipación y autonomía futuro. En una visión tradicional esta etapa se caracteriza entre otras cosas, por el egreso del sistema educativo formal, por la realización de la primera experiencia laboral y la conformación del hogar propio.

Sin embargo la realidad demanda una aproximación plural y diversa para no ceñir las distintas identidades juveniles reduciéndolas a una presunta normalidad o a una esencia juvenil. Una perspectiva normalizadora restringe las posibilidades de visibilización de problemas específicos de los diferentes colectivos de jóvenes, así como las posibilidades de participación de quienes tienen voluntad de incidir en la construcción de la sociedad desde iniciativas no tradicionales. Del mismo modo, limita las posibilidades de desarrollar políticas que diversifiquen las formas de apoyo para que la juventud pueda defender sus derechos, poner en juego sus capacidades e intervenir como actores en los procesos de desarrollo y en los procesos políticos. Una perspectiva abierta a la diversidad implica que, al mismo tiempo que se favorece la afirmación de las diversas identidades se habilita y promueve el diálogo plural sin exclusiones, en el que las diferencias enriquecen la posibilidad de una construcción superior de sentido con acuerdos desde la asunción y el procesamiento de los conflictos. (*Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*, 2009: 15).

7 En este marco es importante destacar varios insumos que nutrieron y dieron sustento a estas reflexiones. Entre ellos, citamos el documento elaborado por Nicolás Ambrosi y Rafael Sanseviero *Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda*, 2009.

Capítulo 1

Un diagnóstico integrado sobre la situación de los jóvenes en el Uruguay

La política actual

El primer elemento que es pertinente señalar en el momento de hacer un mapeo o estado de situación es que el propio presidente de la República calificó el tema juventud como prioridad de gobierno. En ese marco y a menos de diez días del inicio de la nueva gestión, fue instalada la Comisión de Juventud, que funciona en el ámbito del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud. Actualmente en este espacio se está procesando la elaboración del PNJ del período 2010-2014.

A su vez, estamos transitando el Año Iberoamericano y —desde agosto— también el Año Internacional de la Juventud, lo que hace que 2010 se constituya en un mojón en esta temática —como lo fue 1985— tanto en lo que refiere a la institucionalidad como a la jerarquización de estas políticas en el universo de las políticas públicas.⁸

⁸ A partir del 12 de agosto, 2010 fue declarado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el Año Internacional de la Juventud, bajo el lema «Diálogo y entendimiento mutuo», que busca incentivar a la juventud mundial a participar plenamente en el desarrollo de sus sociedades a partir de la práctica del consenso, la paz, el respeto de los derechos humanos, las libertades y la solidaridad. En 2010 se conmemorará además los diez años de la Declaración del Milenio, y los doce años de la

Este fue —seguramente— un factor determinante para que nuestro país asumiera por primera vez una política de rendición de cuentas hacia los jóvenes. Todos estos cambios se han generado en los primeros siete meses de gobierno y parecen indicar que luego de superado el proceso de definición del presupuesto quinquenal el INJU estará en óptimas condiciones para cumplir con sus cometidos.

No puede pasar desapercibido tampoco que del 12 de agosto al 12 de setiembre de 2010 se llevó adelante en nuestro país el Mes de los Jóvenes,⁹ instancia que contó con una campaña de comunicación del gobierno —y el INJU en particular— con la que se buscó resig-nificar a los jóvenes como el segmento de la población que constituye «la principal riqueza nacional», colocando de este modo la temática juvenil en la agenda pública como portadora de un mensaje positivo y optimista.

El 12 de agosto se reunieron jóvenes de todo el país con los ministros Eduardo Brenta (Tra-

Conferencia Mundial de Ministros Responsables de la Juventud. Estos ámbitos dieron pautas para la planificación y creación de medidas y acciones a favor de la juventud.

⁹ El Mes de los Jóvenes combinó actividades lúdicas, deportivas y espectáculos artísticos con distintas acciones de corte gubernamental, lanzamiento de proyectos, programas y compromisos enfocados en la juventud.

bajo y Seguridad Social), Ana Vignoli (Desarrollo Social), Ricardo Ehrlich (Educación y Cultura), Héctor Lescano (Turismo y Deporte), Graciela Muslera (Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) y Daniel Olesker (Salud Pública), y Edgardo Ortuño (subsecretario de Industria, Energía y Minería). Esta instancia significó un hito en la historia del país y en la jerarquización de los jóvenes, ya que fue la primera oportunidad en que se rindió cuentas en materia de políticas públicas dirigidas a la juventud, y el propio presidente asumió un conjunto de compromisos de cara a las principales necesidades de este tramo etario.¹⁰

Estos logros del INJU tuvieron como punto de partida un proceso político cuyo mojón inicial fue la elaboración de las *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*, que con la asunción de las nuevas autoridades recibió un respaldo sin precedentes. Lo cual es también es un respaldo a sinergias que solo pueden generarse mediante un trabajo sistemático y pluralista.

Es pertinente señalar que la propia fuerza política ha jugado un rol importante en este proceso de relanzamiento del INJU, tanto por la capacidad de producir acuerdos que dieron lugar al trabajo de cara a la elaboración de las *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes* en el período de gobierno pasado como por la conformación de espacios de elaboración programática promovidos en este segundo gobierno que le marcaron la agenda al Instituto y que en ese mismo acto condicionaron a su contraparte, el resto del Poder Ejecutivo, a la asunción de compromisos institucionales.

El condicionamiento y el respaldo al INJU se dilucidarán en última instancia en el presupuesto quinquenal que se apruebe, pero ya antes de que sea sancionada esa ley es posible adelantar que en este ejercicio presupuestal los recursos destinados a políticas de juventud y el conjunto de recursos de las políticas públi-

cas que impactan directamente en los jóvenes se incrementarán significativamente.

Las huellas del pasado

Este apartado busca presentar un aporte cualitativo que describa las dinámicas sociales que afectan a los jóvenes, y cómo estas están ligadas directamente a algunas características estructurales de nuestra sociedad.

En el Uruguay actual las desigualdades se explican fundamentalmente por el origen social y sus implicancias simbólicas, que cada vez más actúan asociadas o se correlacionan con la distribución territorial y la segregación residencial de la población.

Desde mediados del siglo XX las sociedades del Cono Sur se han caracterizado por desarrollar un proceso de creciente vulnerabilidad y un progresivo aumento de la desigualdad, y Uruguay no escapó a esta situación: «Las políticas económicas regresivas, el desmantelamiento progresivo del *Estado de Bienestar*, la represión a las organizaciones de trabajadores durante el período 1973-1985, contribuyeron a empeorar la situación social de la mayoría de los uruguayos a lo largo del último cuarto del siglo XX... Se vio así favorecido un lento pero claro “aumento de la vulnerabilidad de las robustas clases medias nacionales, acercándolas peligrosamente a situaciones de vulnerabilidad social que bordeaban la pobreza”» (PNUD, 1999: 36).

Los *noventa* dejaron a sectores de la población fuera del mercado de trabajo, lo que los llevó a iniciar largos ciclos de desocupación; las severas y abruptas reconfiguraciones en el mercado de trabajo les exigían competencias y experticias con las que estos individuos no contaban.

Tal proceso fue profundizando aceleradamente los desniveles y brechas intracomunitarios¹¹

¹⁰ Salud, educación, empleo y vivienda para jóvenes son las áreas en las que el gobierno se comprometió a trabajar con especial énfasis en este período.

¹¹ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2001) caracteriza las consecuencias políticas y culturales de la apertura económica en términos de

hasta que, a mediados de los dos mil, a partir del ascenso de gobiernos progresistas en la región, se desplegó con mucha fuerza una batería de políticas sociales que implicaron un desacelere e incluso la reversión de estos procesos de exclusión.

También siguen pendientes el cambio de la estructura socioproductiva y la transformación sustantiva de los criterios de distribución de la riqueza.

En este contexto de incipiente desarrollo económico y social es necesario priorizar a determinados grupos o sectores poblacionales más vulnerables y expuestos a importantes deterioros en sus condiciones de vida. Entre ellos se ubican ciertos estratos juveniles que se enfrentan a contextos de inequidad intergeneracional con relación al acceso al bienestar social, sumados a procesos de exclusión que actúan asociados a una imagen estigmatizadora y negativa que de ellos tiene la comunidad —desplegada fundamentalmente en los medios masivos de comunicación.

Son notorios los avances en la atención a esta problemática, lo cual puede visualizarse básicamente en el desarrollo de un conjunto de políticas, programas y acciones que han dado respuesta a esta situación de alta vulnerabilidad juvenil mejorando el nivel de bienestar y protección social de los jóvenes. Aunque en forma estructural la inequidad intergeneracional en el acceso al bienestar y la protección social¹² es netamente deficitaria para los jóvenes.

pérdida de capital social, cultural y cívico. Este proceso comenzó con «[l]as llamadas reformas de primera generación, cuyo origen se derivó del Consenso de Washington y que se sintetizaron como menos Estado y más mercado, se orientaron fundamentalmente a la apertura y estabilización económica, como respuesta a las condiciones impuestas por la globalización económica y financiera» (Mota Díaz y Sandoval Forero, 2006: 782).

12 Nuestro país se ha caracterizado históricamente por concentrar el gasto público social en las generaciones más adultas. La implementación de las reformas (tributaria, de la salud, Plan de Equidad) impulsadas en el período de gobierno del doctor Tabaré Vázquez y el incremento del presupuesto en la educación establecido en

Por otra parte, y sumando insumos que manifiestan la pertinencia y relevancia que reviste la temática, existen otros factores —de corte pragmático— que deberían impulsar al Estado a invertir fuertemente en esta población. El bajo crecimiento demográfico, los altos niveles de expulsión del sistema educativo y los actuales niveles de demanda de mano de obra calificada¹³ indican que si no se revierte esta situación se estarían comprometiendo las posibilidades de desarrollo del país en el corto plazo. «El futuro está en construcción y es posible tener políticas de población activas. Los uruguayos no nos imaginamos como una nación poderosa por el número de habitantes, aunque podemos proponernos una sociedad equitativa, educada, creativa y con proyectos de futuro...».¹⁴

La educación es uno de los ejes centrales al que se le debe prestar especial atención. Es urgente que el país transforme de manera sustantiva el sistema educativo formal volviéndolo deseable y motivante para los estudiantes. El problema de la expulsión del sistema educativo¹⁵ es crítico, y para superarlo no es suficiente cambiar la institucionalidad, sino que resulta

ese quinquenio han permitido reorientar esta tendencia con el objetivo de que se destinen mayores niveles de protección social a los estratos más jóvenes.

13 Un ejemplo de ello es el actual auge de la construcción, que genera mayor demanda pero con niveles de capacitación específica del sector. En recientes declaraciones y en el marco de la conformación de un acuerdo con INEFOP y SUNCA (Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos), el presidente de la Cámara de la Construcción afirmaba: «No tenemos dificultades para conseguir mano de obra, tenemos dificultades con las capacidades que tienen muchos trabajadores. Tenemos mucha gente sin capacitación trabajando en las obras y sobre todo mucha gente joven. Si el país no genera un mecanismo de capacitación continua de sus recursos humanos dará respuestas inadecuadas a la demanda» (*En perspectiva*, radio El Espectador, Uruguay, 15 setiembre de 2010).

14 Juan José Calvo: *Sustentabilidad demográfica, ENIA 2010-2030*, citando a Pellegrino y Calvo.

15 «El abandono del sistema educativo —detectado por varios estudios ANEP-MESYFOD 1999-2000; ANEP-TEMS 2005; ANEP-CODICEN 2005— aumenta en forma significativa en todos los grados y se encuentra por encima de los niveles registrados en la mayor parte de los países latinoamericanos (CEPAL 2002; ANEP-TEMS, 2005: 6)» (Rossel, 2009: 22).

imprescindible llevar adelante una importante transformación en sus contenidos.

El rechazo educativo, en especial en la educación media, es un fenómeno que abarca múltiples dimensiones, entre las que se destacan el nivel socioeconómico de los jóvenes, la contención intrafamiliar, las condiciones de educabilidad, cómo y en qué contexto organizacional se imparten las clases, etcétera. También están presentes las perspectivas y los deseos de los jóvenes, las proyecciones hacia la vida adulta, el valor que asignan al trabajo, y en los sectores más pobres el *costo de oportunidad* que les significa permanecer en el sistema educativo.

Para revertir o al menos mitigar esta situación, es necesario trabajar también con las familias —sea cual sea el arreglo familiar— para que estas puedan apoyar y sostener estos procesos. La descentralización territorial del sistema educativo es también materia pendiente.

Con relación al mundo del trabajo, las décadas de exclusión han generado una cultura con características específicas que se expresan en la ausencia de pautas y comportamientos requeridos por el ámbito laboral en los jóvenes que provienen de contextos de desigualdad. Estos no logran ingresar, y menos sostener, los empleos por las dificultades que les implica cumplir con obligaciones básicas como concurrir todos los días y puntualmente al puesto de trabajo o responder a consignas frente a tareas específicas.¹⁶ El abordaje de estas situaciones requiere del diseño de políticas públicas integrales que den respuesta a las realidades que transitan los sectores juveniles.

En otro orden, la estigmatización de los jóvenes es amplificada por los medios masivos de comunicación, que los asocian con la inseguridad,

un fenómeno que retroalimenta y potencia la exclusión social que vivencian amplios contingentes de jóvenes y cultiva ese no lugar en la sociedad por el que transitan, lo que —entre otros muchos factores— termina por convertirlos en la población privilegiada de las cárceles. En la representación socialmente dominante los jóvenes evocan a «[e]xtraños burocráticamente contruidos para legitimar la instauración y el perfeccionamiento de un Estado preventivo de seguridad y protección» (Beck, 1995, 2000, en Ambrosi y Sanseviero, 2009: 16).

Para transformar esta situación hay que modificar también la manera en que los adultos se relacionan con los jóvenes, e integrar estas preocupaciones al diseño de las intervenciones.

En resumen, los jóvenes pertenecientes a sectores de pobreza o excluidos social y residencialmente presentan un conjunto de vulnerabilidades que pueden ser superadas si se ponen en marcha políticas integrales que den respuestas a estas problemáticas. Este abordaje también contribuirá al desarrollo del país. Para ello es necesario atender dos situaciones simultáneamente: la política educativa y la inserción en el mercado de trabajo.

Estos problemas adquieren mayor relevancia cuando la estrategia de desarrollo nacional gira en torno a la búsqueda de la diversificación de mercados y del agregado de valor en la cadena productiva, elementos que siempre implican y exigen mayores niveles educativos en la población. Hay que cambiar para ello el factor institucional del mundo educativo, y trabajar profundamente con los recursos humanos disponibles, puesto que es de relativo consenso el hecho de que existen importantes problemas con los funcionarios públicos que trabajan en estas áreas.

En definitiva, los problemas de los jóvenes se convierten en problemas para toda la estrategia de desarrollo nacional, puesto que es impensable un proyecto de país sustentable y con justicia social que no cuente con los jóvenes.

¹⁶ Estas afirmaciones surgen de la experiencia empírica de diversos operadores territoriales y de los referentes de las oenegés o entidades de capacitación que desarrollan estrategias de inclusión de los jóvenes en el mundo laboral.

A continuación se presenta una reseña basada en la presentación de Rodrigo Arim «Algunas reflexiones sobre la privación de los jóvenes en Uruguay y su lugar en el espacio de las políticas públicas» en el ciclo de trabajo FESUR 2010, cuyo contenido trae al primer plano la brecha de inequidad e injusticia intergeneracional que caracteriza la realidad de las juventudes uruguayas.

En la exposición se plantearon los principales aspectos que afectan a los jóvenes, a partir del concepto de autonomía económica y de algunas estimaciones que permiten determinar el ingreso esperado, dando cuenta así de si en el futuro estos jóvenes tendrán un desarrollo ciudadano pleno o no.

Esta manera de abordar el problema evidencia una situación de emergencia que afecta a los jóvenes y al mismo tiempo condiciona las posibilidades de desarrollo del país. La desafiliación temprana del sistema educativo determina ingresos que ubican a los jóvenes en situación de vulnerabilidad estructural.

La desafiliación educativa determina los ingresos esperados en el ciclo vital, y por ende si los ciudadanos están lejos o cerca de caer en situaciones de vulnerabilidad o de pobreza. Es pertinente señalar que en el momento del análisis estos factores deben ser considerados a partir de las estructuras familiares y de cómo inciden en ellas las características referidas.

Por su parte, la dinámica actual del mercado de trabajo en el mundo ha generado un desplazamiento de la demanda a favor del trabajo calificado, hecho íntimamente vinculado a las economías de información, proceso que llevará a que existan cada vez más dificultades de inserción para ciertos sectores poblacionales.

A su vez, el género especifica y profundiza esta cadena de desigualdades: «...las mujeres muestran un perfil de ingresos menos favorable que los varones: mujeres con idéntico nivel educativo que viven en la misma región que un varón, con la misma edad, ganan sustancialmente menos» (*Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

La situación de residencia también especifica desigualdades en el mercado de trabajo; la propia exclusión social genera mecanismos por los cuales el tipo de contactos que tienen los jóvenes vinculados a barrios segregados son de mala calidad, solo les permiten acceder a puestos de trabajo de baja remuneración y calidad. Hay que tener presente que «[l]a preponderancia de los diversos mecanismos de acceso al puesto de trabajo por tramos de edad brinda pistas importantes sobre la dinámica del mercado de trabajo. Los ocupados más jóvenes —dentro de los que predominan aquellos que abandonaron sus estudios— tienen como principal canal los contactos personales: tres cuartas partes de los ocupados menores de 25 años accedieron a su actual puesto por esta vía» (Arim y Salas, 2006: 6).

Situación de los jóvenes hoy¹⁷

Uno diría, a partir de estos datos y a la luz de algunos de los indicadores que presentaba Rodrigo —es una síntesis antojadiza, seguramente un brochazo gordo con relación a los datos y a un análisis más fino que estos merecerían— que los

jóvenes uruguayos parecen querer más a la democracia y a sus instituciones de lo que la democracia y sus instituciones los han querido a ellos en estos 20 años (Gustavo de Armas, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

17 Este apartado fue redactado a partir del documento elaborado por el INJU en julio de este año que expresa los principales rasgos sociales, culturales, económicos y demográficos de los jóvenes uruguayos basándose en

varios estudios y fuentes estadísticas. «Juventudes en Uruguay: En qué andamos y cómo somos», en *Contexto*, n.º 3, Observatorio Social de Programas e Indicadores, INJU, MIDES, julio 2010.

Las proyecciones de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) expresan que Uruguay en el año 2010 cuenta con una población de 765.689 jóvenes comprendidos en el tramo etario de 14 a 29, lo que significa un 22,8% del total de la población. Estos se concentran mayormente en las zonas metropolitanas, especialmente en la capital; la cara opuesta es el departamento de Flores, donde aparecen los menores niveles de población en este tramo.

Por otro lado, si se analizan los datos en función de la población real de cada departamento, Montevideo no encabeza la lista, sino los departamentos del norte —Salto 24% y Artigas 23%—, que muestran mayores niveles de representatividad de los tramos juveniles, y Rocha y Flores (21% en cada caso) manifiestan mayores niveles de envejecimiento poblacional.

Los datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE expresaban en el 2008 que los jóvenes que se encontraban debajo de la línea de pobreza alcanzaban el 22%, situación agudizada en los tramos más jóvenes —de 14 a 24 años—, ya que más de un cuarto de esa población se ubicaba debajo de esta línea, tendencia que disminuía en los estratos siguientes —de 20 a 24 años 18,3%, de 25 a 29 años 19,8%.

Situación educativa y laboral

En nuestro país el 29% de los jóvenes estudia y no trabaja, situación que desciende naturalmente a medida que aumenta la edad. Más del 40% trabaja pero no estudia, elemento que preocupa en tanto constituye una limitante de las posibilidades de competir en el mercado de trabajo ya que reduce las oportunidades de acceso a empleos de calidad en un futuro cercano.

Por su parte, quienes se mantienen en la formación curricular a pesar de estar insertos en el mundo laboral representan casi un 13% de esta población.

Sin embargo, la situación más alarmante por su elevado guarismo es el 18% de jóvenes uruguayos que no estudia ni trabaja.

Esta situación debe ser abordada con urgencia, puesto que estos jóvenes constituyen un sector de la población con claras tendencias a la desafiliación institucional, factor que la torna especialmente vulnerable en el entendido de que es una de las vías más claras de exclusión social.

Sucesivas crisis han modificado el valor que se asignan a la educación y en especial a la educación media en el imaginario social. Los más vulnerables o en situación de pobreza y exclusión no perciben en la educación un factor de ascenso o un beneficio que los estimule a mantener a sus hijos en el sistema educativo.

El abandono de la formación curricular comienza a manifestarse significativamente a partir de los primeros años de la educación secundaria y se incrementa hasta alcanzar su mayor guarismo en el primer año de educación media superior (cuarto año).

En lo que refiere al nivel terciario de educación, en los últimos diez años se visualiza un progresivo crecimiento de la matrícula total, pero se mantienen aún guarismos muy bajos de ingreso con relación al número absoluto de jóvenes de nuestro país, y continúan predominando los niveles socioeconómicos más aventajados: «Un estudio que analiza la composición de la matrícula de la UDELAR revela que en el conjunto del estudiantado de esa institución, aproximadamente el 79% pertenecen al 40% de hogares con ingresos más altos, mientras que apenas 4% proviene del quintil de hogares más pobres (Torello y Casacuberta, 2004: 7)» (Rossel, 2009: 25).

En otro orden, se observa que los niveles de desempleo manifestado en los tramos juveniles son significativamente superiores a los niveles generales encontrados en Uruguay: mientras que en el año 2009 la tasa de desempleo general fue de 7,7%, en el tramo etario entre los 14 y los 19 años alcanzó el 29,3%, entre los 20 y los 24 años el 17,2% y entre los 25 y los 29 años el 9,2%. «Es preciso destacar que estas cifras ubican al Uruguay entre

los países con mayor desempleo juvenil de la región (OIT, 2007), dejando en claro que [...] existe un cuello de botella en la incorporación de los jóvenes al mundo del trabajo» (Rossel, 2009: 29).

A su vez, dentro de los diversos estratos juveniles son las mujeres las que sufren mayores guarismos de desempleo. Lo mismo sucede con los tramos de menor edad y la calidad del empleo, ya que los niveles de precariedad, subempleo e informalidad son mucho más altos en ese segmento. El 43% de los jóvenes en este tramo posee trabajos informales.

Situación de la vivienda

Como consecuencia de los fenómenos arriba expuestos, los jóvenes en Uruguay se ven en su mayoría obligados a desarrollar estrategias que en muchos casos implican *postergar* la independencia económica y habitacional de su núcleo familiar de origen.

Son los jóvenes con menores recursos quienes desarrollan más tempranamente los procesos de emancipación, en coincidencia con una menor dotación de años de estudio.

Cuando se alcanza la emancipación habitacional, el alquiler es la modalidad más frecuente entre los jóvenes, representa el 40% del total de casos. La compra de vivienda se da solo en el 20% de los jóvenes independizados.

Otro aspecto que afecta a este tramo en lo relacionado con la vivienda tiene que ver con la calidad y las condiciones a las que estos acceden. La precariedad de la vivienda es un problema que afecta mayormente a los tramos más jóvenes. «La proporción de adolescentes y jóvenes que residen en viviendas con limitaciones de agua potable es de 7,8%, mientras que 12,8 viven en viviendas con limitaciones de saneamiento y 21,2% con limitaciones de equipamiento básico y aunque las diferencias con el total de los hogares no son significativas parecen ir siempre en el mismo sentido. La evidencia también sugiere que sean propietarios o no, los y las jóvenes

tienen acceso a viviendas de peor calidad» (Rossel, 2009: 45). Lo mismo sucede con los niveles de hacinamiento, casi el 25% del total de hogares con jefatura joven se ubica en esta situación.

Salud y calidad de vida

Lo primero que puede destacarse con relación a esta temática es que las prácticas y acciones preventivas no constituyen una rutina instalada en esta población. En general los jóvenes utilizan los servicios de salud en caso de enfermarse o sentir malestar físico.

Pero en nuestro país la principal causa de muerte en la población menor de 30 años no se relaciona con la ausencia de controles médicos, sino con los accidentes de tránsito.

Por otra parte, con relación al consumo de sustancias, en los tramos juveniles el consumo de alcohol manifiesta elevados guarismos, alcanza casi los cuatro quintos de la población de 17 años y más. Por otro lado, y si bien la pasta base aparece socialmente como uno de los mayores problemas que acucian a los jóvenes, los datos revelan una presencia marginal en el consumo de esta población (1,09% en el último año). La marihuana es la sustancia más consumida, alcanza el 67,3% de los casos.

Con relación a las enfermedades de transmisión sexual, se encuentra que el VIH se concentra entre los 15 y los 34 años, con predominancia del contagio por vía sexual (57%). Le sigue el uso compartido de materiales en el consumo de drogas con el 39%; este porcentaje es significativamente mayor que en la población en general, en la que llega al 22% (Programa Nacional de ITS-Sida-MSP, 2007).

En cuanto a la salud mental de los jóvenes, existen datos alarmantes que deben ser tenidos en cuenta: Uruguay lidera las cifras de suicidio juvenil en América Latina, especialmente entre los varones. En el 2007, el 18% de las muertes de jóvenes de 15 a 18 años fue por suicidio, y en la franja de 20 a 24 el 20% (MSP, 2008).

Las respuestas del sistema político

Las políticas de juventud comenzaron a desplegarse con nitidez a partir de los años ochenta. Al decir de Ambrosi, en términos simbólicos «...las políticas de juventud expresan la voluntad de las agencias políticas de intervenir para compensar vulnerabilidades específicamente radicadas en esos grupos etarios» (Ambrosi y Sanseviero, 2009: 19).

Desde la dictadura hasta el presente no existieron gobiernos particularmente sensibles a esta problemática. Recién con la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2005) quedaron consagrados sus derechos simbólica y jurídicamente, y desde ese momento se han percibido tendencias a promover cambios sustantivos en materia de integración de los jóvenes.

Durante la administración de Tabaré Vázquez se consolidó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y se desarrollaron planes que apuntaron a priorizar el combate a las situaciones de indigencia (Plan de Emergencia y Plan de Equidad) que en términos generales resultaron exitosos.

Otras instituciones estatales como la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), el Instituto del Niño y Adolescente en el Uruguay (INAU) y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), que tienen el mandato de formular políticas focalizadas en la atención de este sector, distan de haber estado a la altura de la circunstancias, hasta el momento sus autoridades no han priorizado la transformación institucional por sobre la paz interna —burocrática y gremial.

En ese mismo sentido, la respuesta del sistema político al problema de la desafiliación educativa ha sido prácticamente nula, lo que ha condenado a esos jóvenes a desarrollar estrategias vitales con escasos niveles de proyección. Con relación a las políticas activas de empleo destinadas a los jóvenes con ciertos niveles de vulnerabilidad, el emprendimiento más significativo ha sido el programa Projoven, que entre 1996 y 2008 ha capacitado a 24.000 jóvenes e insertado a 12.500.

Si bien parece existir coincidencia entre los diversos actores públicos en priorizar esta población objetivo, se dispone de escasas políticas, programas e incluso servicios que demuestren eficacia, especialmente en una escala intermedia y, más aún, de amplio alcance.

Se presenta a continuación un breve y somero resumen de las políticas instaladas desde los noventa a la fecha que han abordado la temática juvenil y sus principales problemáticas.

Resumen de las políticas públicas que impactan en los jóvenes: inventario de las iniciativas instaladas desde los noventa a la fecha

- ▶ *Ley de empleo juvenil.* Promueve contratos laborales para jóvenes con la finalidad de facilitar su empleabilidad a partir de un aprendizaje obtenido articulando formación teórica y práctica en instituciones de formación profesional y empresas (aprobada en 1996). Durante su vigencia, no generó los incentivos necesarios y suficientes para el ingreso efectivo de los jóvenes al mercado de trabajo, más allá de que consagraba la exoneración de aportes tributarios y flexibilizaba algunas condiciones laborales.
- ▶ *Projoven.* Programa de capacitación e inserción laboral (creado en 1996). Programa de la Junta Nacional de Empleo y la DINAE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en acuerdo con el INJU. Buscó apoyar a los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos para mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de formación articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo.
- ▶ *Programa de Primera Experiencia Laboral del INJU* (creado en 1992). Ofrece la posibilidad de una primera inserción laboral formal (aportando por primera vez al Banco de Previsión Social [BPS]); se seleccionan jóvenes para desempeñarse en empresas

privadas u organismos públicos que necesiten contratar personal joven.

- ▶ *Otros convenios educativo-laborales* dirigidos a facilitar la inserción laboral de jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad social (programas de los gobiernos departamentales o de articulación bilateral con organismos de cooperación).
- ▶ *Programas de promoción de jóvenes investigadores y emprendedores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)* (2008 a la fecha). Sistema Nacional de Investigadores, Sistema Nacional de Becas, Fondos Concursables, Fondos Sectoriales.
- ▶ *Red CasaJoven* (1998-2002). Proyecto que proponía trabajar con jóvenes en condiciones de vulnerabilidad cubriendo un aspecto que el sistema de enseñanza formal no estaba en condiciones de solucionar, la deserción por exclusión social.
- ▶ *Movida Joven* (2001 en adelante). Temporadas anuales de encuentros artísticos, talleres y eventos culturales de diversa índole dirigidos y protagonizados por jóvenes.
- ▶ *Programas de participación e inclusión desarrollados por el INJU* (2005 en adelante). Arrímate, Amplifica tu Voz, Conecta Joven.
- ▶ *Encuentro de Arte y Juventud* (2005 a la fecha). Jornadas de integración organizadas por el INJU y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en las que jóvenes de todo el país muestran y comparten su producción y sus inquietudes artísticas durante tres días. El objetivo es brindar a los jóvenes un espacio propicio para la integración, el intercambio, la libre creación, la innovación, la expresión artística, en condiciones de respeto a las diversas expresiones e identidades juveniles de todo el país.
- ▶ *Programas de reinserción educativa del MIDES y entidades de educación* (2005 en adelante). En el País de Varela yo sí Puedo, Maestros Comunitarios, Aulas Comunitarias.
- ▶ *Boleto estudiantil gratuito* a nivel nacional hasta los 16 años (2005 a la fecha).

- ▶ *Tarjeta Joven* (1991 a la fecha). Programa dirigido a adolescentes y jóvenes de entre 14 y 29 años que da acceso a diversas prestaciones y beneficios en compras y servicios.
- ▶ *Destino del 4,5% del producto bruto interno (PBI) para la educación pública* (2005 a la fecha).
- ▶ *Plan de Equidad. Asignaciones Familiares* (2008 a la fecha).

Hacia un Estado de bienestar ¿y derechos? también para los jóvenes

En nuestro país la exclusión social se ha vuelto una condición estructural. En ese sentido coincidimos con Sanseviero en lo que refiere a los modelos culturales que generan ese proceso. «La destitución de derechos no es una novedad, sino un patrón cultural sustantivo en la identidad de nuestras sociedades, donde es posible distinguir la tensión entre un ideal abstracto de igualdad y libertad y su adaptación a patrones jerárquicos, a través de una sistémica contradicción entre el derecho formal y su aplicación» (Sanseviero, 2005: 28).

Ante esta realidad, el gobierno progresista se ha concentrado en el desarrollo de estrategias compartidas de fortalecimiento de la sociedad civil. A partir de la creación del MIDES paulatinamente se han institucionalizado y sistematizado las políticas sociales y se ha definido la transversalización de las intervenciones públicas como estrategia social idónea tanto para la compensación de las desigualdades como para la optimización de las intervenciones.

En ese sentido, *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes* es nada más que un punto de partida que habilita el tránsito hacia un conjunto de cambios que se presentan en los siguientes capítulos.

El plan ha permitido imaginar/construir un INJU como actor de privilegio que fundamenta, define, defiende, representa, da lugar y difunde

las políticas de juventud. También es una guía para la política desarrollada por el Instituto en tanto pautas para la negociación bilateral en la generación de acuerdos políticos y técnicos con el conjunto de los organismos públicos.

Un desafío pendiente es que el Frente Amplio promueva un ámbito de diálogo interpartidario para abordar la situación de los jóvenes con la finalidad de alcanzar acuerdos en torno a iniciativas de mediano plazo, como por ejemplo una nueva ley de empleo juvenil u otras de las que daremos cuenta en el siguiente capítulo.

Por otra parte, para transformar sustantivamente el país, hay que descentralizar y promover la participación y el involucramiento de todos los actores sociales generando propuestas de actividades académicas, culturales, deportivas, y promoviendo y habilitando la generación de acciones diseñadas y gestionadas en y para lo local en todo el territorio nacional.

Entendemos que ahora es posible y necesario aprovechar al máximo las condiciones de crecimiento económico, que según proyecciones técnicas se mantendrá en los próximos diez años. Son los momentos de bonanza los que habilitan o pueden habilitar estrategias de distribución alternativa del crecimiento económico «...tengamos una política escalonada que aumente la apropiación de esa renta y hagamos políticas de largo plazo» (Alejandro Zavala, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Es determinante ampliar los márgenes de participación de los jóvenes y de la sociedad, y parte del trabajo de la *fuera política* debería ser colaborar en la construcción de un tejido social alternativo que priorice la producción y reproducción de recursos para un proyecto de desarrollo calificado e intensivo en capital humano. Poner en marcha un proyecto de esas características representa asumir el desafío de superar las políticas sociales ancladas en la lucha contra las emergencias sociales y estimular la reapropiación del espacio público también por parte de los sectores medios. Esto exigirá reformas en el sistema educativo y en el sistema de seguridad social, lo cual

puede implicar costos electorales que debemos estar dispuestos a asumir.

La otra cuestión es que hay que trabajar con los medios de prensa y generar una política de comunicación que les brinde información pertinente y relevante de modo fluido y dinámico. Un aspecto central es construir un compromiso mutuo para *desnaturalizar* el estilo amarillista de abordaje de la imagen de los jóvenes: «Es una tarea enorme que está en manos de un Instituto Nacional de la Juventud, pero no solo... hay que construir referencias para ser consultadas en ciertas ocasiones, materiales de distribución a los medios, y hacer acuerdos en ese sentido, tener gente de consulta, discutir en las carreras de comunicación el tratamiento que merecen niños, niñas, adolescentes, jóvenes» (Sergio Balardini, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Hay que reconocer la legitimidad social y la autoridad simbólica que tienen los medios de comunicación y dar esa batalla central. Para ello no se deben tener gestos contradictorios como los que ha tenido el gobierno con mensajes de integración y de estigmatización y segregación. Esta situación se tipifica cuando el Ministro del Interior va a mirar los partidos del Mundial de Fútbol en los liceos, y el presidente y otros gobernantes se hacen eco de la desesperación de algunas familias fundamentando la internación compulsiva como una solución razonable al *problema de las drogas*.

Sobre el gasto público en juventud

En el capítulo siguiente se da cuenta de la necesidad de aumentar los niveles de inversión pública en lo que tiene que ver con las juventudes —no solamente con las llamadas políticas de juventud—, y ajustar y potenciar también el conjunto de dispositivos políticos de gobierno que impactan positivamente en los y las jóvenes.

Para lograr una real magnitud de los impactos de las políticas públicas en la situación de los jóvenes, es necesario contar con un estudio del gasto público destinado a ellos, sus componentes y sus resultados. Esta tarea debería

ser una de las líneas permanentes de trabajo del Observatorio de la Juventud.

Esa información permitiría una discusión fundada sobre algunas prioridades que podrían ser ejes ordenadores del gasto público social en juventud y reevaluar el rumbo siempre que se considere necesario para mejor cumplir los objetivos buscados. Estas acciones son indispensables para lograr adecuados mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del cumplimiento o no de los acuerdos, propuestas y objetivos del PNJ.

Todos estos procesos deben acompañarse con campañas comunicacionales dirigidas centralmente a los tomadores de decisiones.

Los procesos iniciados durante la anterior gestión de la izquierda y potenciados en los primeros meses de la actual deberán tener como resultado la jerarquización política de las juventudes cuya expresión deberá ser una *hoja de ruta* que rebase el marco coyuntural estableciendo líneas de consenso y de largo plazo en políticas públicas de juventud.

Capítulo 2

Prioridades

Fundamentos políticos para la determinación de prioridades

Como se señaló en el capítulo precedente, continúa siendo un objetivo de las políticas sociales —y especialmente de las focalizadas en juventud— ampliar los segmentos de población que acceden a la matriz de protección social. Los adolescentes y jóvenes uruguayos constituyen un grupo que registra indicadores alarmantes en materia de nivel educativo, desempleo y acceso a la vivienda.

Como ya fue señalado, un conjunto de factores¹⁸ de la actual coyuntura convierte este momento en una ventana de oportunidades para reposicionar la temática de la juventud en la agenda pública del país.

En este capítulo planteamos cuáles han sido las prioridades adoptadas por el gobierno en materia de políticas de juventud para el período 2010-2014, las cuales se expresan en

¹⁸ El más significativo puede ilustrarse a partir de la siguiente cita: «Debería haber dicho al principio que resolvimos en un Consejo de Ministros, al principio del período, que el tramo etario adolescencia y juventud era prioritario para este segundo período de gobierno de izquierda. Eso también se relacionó con desatar una serie de iniciativas que en parte tuvieron que ver con esta jornada y en parte con otras cosas que todos estamos haciendo en nuestros respectivos ministerios» (Daniel Olesker, ministro de Salud Pública, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

el PNJ —en elaboración— y en los acuerdos políticos y técnicos alcanzados con diferentes organismos públicos.

Inicialmente es importante resaltar que la propia metodología de diseño del plan garantiza una mirada transversal que articula las políticas públicas de juventud con un enfoque integral, y a su vez le permite operar como una herramienta que ordena y da racionalidad al gasto público destinado a los jóvenes.

Esas políticas públicas progresistas requieren de un INJU que oficie de organismo rector y articulador, que vele por los derechos de los jóvenes y propicie la correcta instrumentación del plan.

Para cumplir satisfactoriamente con semejante desafío es imprescindible que el INJU formule una política de recursos humanos para la calificación y el incremento de sus competencias de ejecución y gestión. Así formula el director del INJU ese desafío estratégico:¹⁹ «Creemos que parte de las prioridades tiene que ver con este nuevo rol institucional. No habrá mejores respuestas país a los jóvenes

¹⁹ Fortalecer al INJU significa potenciar un conjunto de dispositivos y respuestas innovadores, especialmente en lo que refiere a las nuevas formas de participación (véase capítulo 4).

si no fortalecemos las institucionalidades públicas responsables de las políticas de juventud. Parte de las prioridades tiene que ver con promover el protagonismo y la participación juvenil, fortalecer la capacidad de agencia de los jóvenes y repensar un conjunto de baterías que apunten a favorecer la participación, el ejercicio ciudadano de los jóvenes... Por último, para tomar decisiones con relación a estos temas es preciso asumir dos criterios fundamentales: uno, a problemas grandes, respuestas y decisiones a la altura de las circunstancias, respuestas país, y sobre todo pensar que los jóvenes no son el problema sino parte de la solución» (Matías Rodríguez, director del INJU, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Los énfasis del país en juventud para el período 2010-2014

Antes de proseguir con el análisis nos parece importante dejar constancia de que en este trabajo nos centramos en cuatro dimensiones medulares de la situación de los jóvenes, pero ellas no agotan los contenidos del PNJ. Podemos mencionar, a vía de ejemplo, una iniciativa del INJU que importa por su significado simbólico, como es la disponibilidad de un espacio en la Televisión Nacional para que las juventudes —y no solo el INJU— muestren lo que hacen, lo que piensan, lo que crean los jóvenes.²⁰ Esta propuesta se orienta a fortalecer la capacidad de agencia de esta población.

²⁰ «...nosotros estamos en condiciones de que el año que viene en televisión nacional vamos a tener un espacio de televisión juvenil de media hora con repeticiones, que no va a ser un espacio del INJU, sino que sea un espacio para que colectivos, organizaciones, grupos de amplifica tu voz, los proyectos comunicacionales, las mesas departamentales, o grupos que no están en nada de esto pero hacen cosas y quieren, puedan tener un espacio para mostrar, hay que ver cómo va a ser el formato del programa, vamos a contratar a una productora que nos va a asistir en el formato de ese programa de televisión y en las características de cómo llevarlo adelante [...] lo que resta del año esta persona va a estar trabajando en esto y se van a poder difundir estas cosas...» (Matías Rodríguez, director del INJU, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Las prioridades país para este tramo etario están centradas en la educación, la salud, la vivienda y el empleo. Respecto a la inserción laboral, la mirada se focaliza especialmente en jóvenes comprendidos en el tramo de entre 18 y 24 años provenientes de los hogares más pobres, con baja calificación, con énfasis particular en las mujeres.²¹

Cuando hablamos de la problemática de la enseñanza media, también hacemos referencia a la formación de ciudadanos: la educación debe ser un espacio en el que se aporten los elementos esenciales para el desempeño en el mundo del trabajo y que habilite la adquisición de competencias sociales y técnicas imprescindibles en la actualidad.

El esfuerzo que hará el país por el sistema educativo será sustantivo durante este período: «...la construcción de 52 liceos en el país que fue lo que calculamos que sería necesario para llegar mejor y para hacer una ratio alumnos por aula mejor, se va a llevar medio punto del PBI distribuido en los cinco años, así como se va a llevar medio punto del PBI la construcción de 138 escuelas de tiempo completo y otro medio punto del PBI, la duplicación de la cobertura de la primera infancia, estamos en un punto y medio del PBI, distribuido en cinco años [...] me parece que es viable que nosotros, con este presupuesto, podamos tener recursos para encarar objetivos de la educación que tienen que ver con la deserción y con la restitución de los adolescentes al sistema educativo formal...» (Julio Bango, diputado, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Impulso de compromiso nacional por el trabajo decente a nivel juvenil

Este compromiso no remite exclusivamente al conjunto de decisiones y de políticas que pue-

²¹ Es muy importante reseñar aquí un elemento que transversaliza el documento en general: uno no encuentra con claridad en las políticas de juventud la cuestión de género, hay un déficit enorme en esta temática así como también en el ejercicio de pensar la dimensión de género y cómo esta debe expresarse y traducirse en la elaboración de políticas sectoriales. Esto también es un gran desafío.

dan desarrollar el MTSS, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) o el INJU, puesto que los problemas que atraviesa esta población requieren respuestas país. Por ello es importante comprometer a un conjunto amplio de actores en múltiples niveles. El rol del Estado deberá por tanto ser mucho más activo en este sentido y deberá territorializar la oferta para la formación de los recursos humanos de cara a los requerimientos de la zona geográfica de referencia —por ejemplo, la instalación de una UTU arrocera en la zona donde predomina este cultivo, etcétera.

Este compromiso pretende ser una gran plataforma que reúna el respaldo, la voluntad política y el acompañamiento institucional de los actores vinculados al mundo del trabajo y al país. Un compromiso nacional que exprese la voluntad del gobierno por medio del MTSS, el MIDES, el movimiento sindical, las cámaras empresariales y las organizaciones juveniles, que trabaje por la concreción de los 40.000 puestos de trabajo para los jóvenes y 1.000 emprendimientos juveniles, compromisos de gobierno asumidos en el período electoral.

El Estado debe montar una estrategia sostenida que apunte a salir a negociar, a recorrer, a intermediar, a generar oportunidades laborales para los jóvenes. Y el INJU tiene que asumir el rol de promover la cooperación entre distintos actores que apunten a dar respuesta a esa situación, que, además, es de las que afectan a los sectores más postergados de la comunidad. «Está claro cuáles son los sectores que están en esta situación, son básicamente jóvenes, pero son básicamente de sesgo femenino y con bajísima calificación para acceder al mercado de trabajo» (MTSS, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Para el cumplimiento de ese fin se marcó un conjunto de pasos intermedios: a) creación de la Unidad de Empleo Juvenil dentro de la DINAE y un programa de inserción laboral en el sector público; b) rediseño del programa Projoven; c) nueva ley de empleo juvenil —está en la agenda parlamentaria de la bancada del Frente Amplio como tema prioritario—; d) ex-

tender y evaluar las modalidades de becas y pasantías, desarrollar líneas de trabajo protegido y promovido en el marco del Programa Objetivo Empleo y de Uruguay Trabaja; e) promoción y apoyo a emprendimientos juveniles, y f) programa de combate al informalismo junto con la Inspección Nacional de Trabajo y el PIT-CNT.

Compromiso de sostenibilidad educativa

Este compromiso supone que el INJU juegue un rol trascendente en el diseño de las políticas públicas fomentando la transversalización y generando miradas integrales y de transformación sustantiva. En este sentido, queremos resaltar la innovadora iniciativa de convocar a estudiantes universitarios, de magisterio, de los centros regionales de formación y del Instituto de Profesores Artigas para ocupar el rol de tutores en un programa de tutorías entre pares como una práctica solidaria asociada al incentivo de capacitación y reconocimiento en su currículo público.

Otro compromiso de campaña electoral es otorgar 25.000 becas de estudio a jóvenes de entre 14 y 17 años, que deberán ser sustantivas desde el punto de vista económico y directamente percibidas por el joven. Esta propuesta cuenta con el apoyo de la comisión interpartidaria de educación que funcionó luego de las elecciones nacionales. Estas becas tendrán como contrapartida la conformación del denominado Compromiso Educativo, expresión escrita por los actores que trabajan en el proceso educativo del adolescente o joven, y reflejarán los compromisos, responsabilidades y derechos que serán asumidos por la institución educativa, el joven y su familia.

Otra propuesta que se pretende impulsar tiene que ver con abrir los centros educativos a la comunidad. El éxito o el fracaso del programa Centros Educativos Abiertos tienen que ver con la participación y con modelos de gestión que no pueden ser los clásicos ni los tradicionales. Este ha sido uno de los programas más exitosos en Brasil y en algunas otras ciudades

de América Central; el núcleo de la propuesta es la apertura de los centros educativos durante los fines de semana para el desarrollo de actividades vinculadas a lo deportivo, lo lúdico, lo recreativo, el arte, etcétera.

Políticas sanitarias

Existe en nuestro país una importante carencia de estimulación de las políticas de promoción y prevención de salud. Como ya dijimos, la Encuesta Continua de Hogares 2006 expresa que solo el 10 o el 11% de los jóvenes posee hábitos de atención médica sistemática, mientras que el resto solo recurre cuando presenta dolencias o sintomatologías concretas.

Para aumentar la participación de jóvenes y adolescentes en acciones de promoción y prevención en salud, y a partir de que la reforma de la salud ha mostrado que las empresas prestadoras del Fondo Nacional de Salud (FONASA) responden con mucha rapidez a los estímulos económicos —al pago de ciertos objetivos que tienen que cumplir—, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el INJU están analizando la posibilidad de incorporar una meta asistencial paga por salud adolescente —como hay por niño, por ejemplo.

Por otro lado, el MSP ha decidido priorizar a la población joven y al personal educativo que trabaja con ella —maestros y profesores— en el acceso a la salud mental. Paralelamente, se implementará un carné de salud adolescente y se promoverá el desarrollo de la figura del médico de familia.

La Junta Nacional de Salud aprobó este año un copago muy bajo para la entrega de anticonceptivos en el sistema mutual —en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) ya se entregaban gratuitamente.²²

²² Es un hito histórico que la Sociedad de Ginecología haya reconocido que no tiene que cobrar acto médico por colocar un diu.

Vivienda

El plan de vivienda de este gobierno incorpora a los jóvenes como una de las poblaciones prioritarias instalando una comisión asesora en juventud dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOT-MA). La propuesta se viene elaborando en la comisión del plan quinquenal de vivienda.

Los objetivos refieren fundamentalmente a desarrollar políticas de acceso a garantías de alquiler para jóvenes. Se hará especial hincapié en los jóvenes del interior que se trasladan a Montevideo a realizar sus estudios.²³ De igual modo se va a desarrollar una línea de alquileres con opción a compra.

En el período pasado se convenió con Bienestar Universitario y se dieron 100 garantías y subsidios para estudiantes del interior en Montevideo. La propuesta es extender el número de becas y extenderlas también en el territorio a los estudiantes que van a Salto y a Maldonado —departamentos donde existen regionales universitarias.

Los desafíos del próximo quinquenio

En este apartado se plantean las propuestas presentadas en el ciclo de FESUR que constituyen ideas o acciones complementarias a las iniciativas ya previstas por este gobierno.

- a) Complementar las políticas públicas que se esperan desarrollar en este quinquenio con las estrategias de retención de jóvenes en el sistema educativo —por ejemplo, multiplicar los espacios para el desarrollo de los planes 2009 y 1994 «Marta Averborg», cursos nocturnos que ofrecen la posibilidad de culminar el ciclo básico (en el primer caso) o el bachillerato (en el segundo) en no más de un año y medio, compactando los años en semestres—.

²³ Aproximadamente el 50% del fondo de garantías de alquiler estará destinado a los jóvenes.

Destinar un cupo específico de becas a los jóvenes que han pasado los 17 años de edad y que estén dispuestos a retomar la educación formal.

- b) Las dificultades de las políticas activas muchas veces tienen que ver con los bajos niveles salariales a los que pueden aspirar los jóvenes, particularmente aquellos con escaso nivel educativo, quienes muchas veces perciben mejores ingresos en tareas informales —como la clasificación de residuos—. El diseño institucional, el diseño de los instrumentos y la definición de qué afectan son los aspectos centrales a tener en cuenta para el éxito de las políticas activas de empleo.
- c) Vincular a los jóvenes capacitados por el INEFOP, Projoven o instituciones similares para que certifiquen sus competencias en el sistema formal, facilitando de este modo el acceso a la educación terciaria no universitaria.
- d) Desarrollar estrategias de apropiación comunitaria de los espacios públicos como plazas o parques mediante el desarrollo de actividades recreativas, culturales y educativas de carácter permanente.
- e) Desarrollar programas de movilidad territorial urbana y turismo social.
- f) Dar una nueva dirección a las políticas de drogas que apunte a la prevención del consumo problemático de sustancias mediante la educación y la generación de capacidades comunitarias. Pero fundamentalmente, es imprescindible descriminalizar las situaciones asociadas al consumo.
- g) Plan nacional de cuidados. La política de cuidados afecta a varias generaciones, afecta a la infancia, el rol de las adolescentes en los hogares donde hay niños, y afecta a las jóvenes madres que ven seriamente dificultadas sus posibilidades de continuar una trayectoria educativa luego del nacimiento de sus hijos. Este plan también debe contemplar las posibilidades de autonomía y de emancipación de estas jóvenes madres.
- h) Crear un bloque parlamentario de infancia, adolescencia y juventud que aborde integralmente estos tramos del ciclo vital. Debería ser un bloque interpartidario que replicara el modelo implementado por la bancada bicameral femenina.
- i) Fortalecer las capacidades técnicas y presupuestales para la comunicación social de mensajes relativos a los jóvenes. Este debe ser el principal instrumento de *lobby* público.
- j) Generar propuestas de apoyo al desarrollo de capacidades de regulación y de control social por los jóvenes como alternativas a los clásicos dispositivos de control —como los patovicas o la propia policía— en los espectáculos públicos dirigidos a estos tramos de edad.
- k) Generar convocatorias para la discusión o evaluación de las políticas que afectan a los jóvenes con el fin de estimular la generación de actores por ejes temáticos que hagan sentir su voz.

La fuerza política debe aumentar su capacidad de aporte, de sistematización, de crítica y de control. Para ello debe convocar a compañeros que están insertos en el gobierno, en cargos intermedios, que amplifican las capacidades de elaboración, de propuesta y de crítica del Frente Amplio. Al momento de elaborar el programa del 2009, el Frente Amplio contó con la permanente participación de los técnicos que se desempeñaban en el gobierno. Esto permitió entre otras cosas contar con información de primera mano y conocer las tan importantes dificultades instrumentales y sus causas.

Capítulo 3

Institucionalidad pública y rol del INJU

Desafíos de las políticas de juventud

El principal desafío que se evidencia en el corto plazo es *producir* una mirada estratégica —transversal o intersectorial— de articulación de las políticas públicas destinadas a los jóvenes. Esto otorgará a la inversión pública en juventud una racionalidad intencionada frente a la racionalidad inercial burocrática.

El INJU debe consolidar sus capacidades y legitimidad técnica en la formulación de diagnósticos y propuestas como condición para establecer instancias de diálogo con los tomadores de decisiones. Esto implica afianzar y profundizar el proceso de fortalecimiento institucional que se inició en el período anterior.

Parte de las prioridades del Instituto pasa por fortalecer la capacidad de agencia de los jóvenes a la vez que repensar un conjunto de dispositivos que le permitan interactuar con las iniciativas juveniles.

Será también tarea del Instituto la promoción y generación de nuevos relatos que dejen de asociar lo joven a lo estigmatizado y negativo, que ubiquen a los jóvenes en nuevos horizontes como agentes estratégicos para el desa-

rollo del país. Probablemente este sea uno de los desafíos más difíciles de abordar como política pública, sin embargo el INJU puede al menos propiciar estos debates a partir de iniciativas con visibilidad en los medios de comunicación.

El PNJ debe poner la mirada en las condiciones para el desarrollo futuro. Para construir una sociedad integrada y con justicia social, hay que lograr ciertos cambios significativos que tienen que ver con promover en la población la capacidad de generar autonomía económica y cultural.

Uno de los elementos centrales para alcanzar esta autonomía es elevar el nivel educativo, aspecto determinante en la capacidad de aumentar los ingresos y sostenerlos en el tiempo.

Un segundo elemento tiene que ver con atender las desigualdades de género que se dan entre los jóvenes, para lo cual es indispensable generar un sistema de cuidados que facilite una exitosa inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, y trabajar en pos de la equanimidad en las retribuciones por tarea desarrollada —equidad de género en el ingreso.

Durante el debate también fueron problematizadas las conductas institucionales que refuerzan los estigmas y roles descalificadores asociados a los jóvenes. En ese sentido, se comparte lo planteado por Balardini en las *Jornadas de Trabajo FESUR 2010* —prioridad política y de inversión pública y de inversión en el Uruguay actual— con relación a la necesidad de generar políticas de juventud que trabajen la cuestión del vínculo intergeneracional, ya que hoy son los adultos quienes deciden por los jóvenes, tanto en las políticas públicas como en la sociedad toda —en los medios de comunicación, en las opciones económicas, etcétera.

Es necesario además proponerse una estrategia *agresiva* para revertir desde la infancia la tendencia al aislamiento y la retracción individual «...los jóvenes que más participan han tenido una trayectoria familiar participativa en la que han sido socializados o algún tipo de

experiencia próxima a eso. Cuando uno les pregunta a los jóvenes en general que han tenido alguna dificultad para participar, jamás fueron invitados a participar, ni en su escuela primaria ni en otro tipo de instituciones. Hay seguramente una tarea muy fuerte, cuando uno piensa políticas educativas y políticas de infancia [...] los provea de una serie de herramientas que son claves para imaginar cómo van a participar» (Sergio Balardini, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

La construcción de ciudadanía en términos de impulso al protagonismo tiene que reflejarse no solo en el trabajo sobre las subjetividades sino también en la generación de estructura y capacidad institucional aptas para afrontar ese desafío. El Estado debe incorporar modos de gestionar que den cabida a las diferentes subjetividades; el INJU, por su parte, deberá generar una estructura administrativa que le permita funcionar en esta lógica.

Contexto institucional en el que se elaboró el documento *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*

El PNJ 2010-2014 será elaborado por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo de Políticas Sociales.

Durante el período de gobierno pasado, *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes* fue elaborado en la Comisión de Juventud que dependía directamente del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

El documento fue elaborado en el marco de un proceso de reestructura del MIDES, lo cual provocó que las discusiones del Instituto se articularan con las discusiones que se daban en el organismo de referencia «...debemos recordar que el MIDES nace con la necesidad de rápidamente implementar el PANES, en ese contexto de instalación [...] no hubo mucho espacio para pensar las estructuras organizativas y de gestión de los diferentes programas, direcciones e institutos [...] es por eso que todo el proceso de reestructura del Ministerio arranca a mitad de este período de gobierno...» (Marcelo Castillo, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

La institucionalidad pública, el acceso al bienestar y la protección social²⁴

Las políticas sociales y la institucionalidad pública deben atender las especificidades juve-

niles en ciertas problemáticas sociales como bajos niveles de calificación, altos niveles de exclusión sociocultural y salarios sumergidos durante décadas, causales fundamentales de la sociedad fragmentada a la que hoy nos vemos enfrentados. Para eso se estima pertinente, entre otras acciones, generar estrategias que faciliten la empleabilidad/emancipación de las/los jefes de hogar jóvenes.

24 Sistemas de prestaciones sociales (bienes e incentivos).

Lo distintivo de las políticas de desarrollo es que generan nuevos desafíos; en especial cuando una política es efectiva es esperable que genere nuevos problemas como por ejemplo quién forma los recursos humanos aptos, cómo y cuándo se generan nuevas capacidades institucionales, eventuales cambios en la legislación o reglamentación, entre otros. Imaginemos el grado de complejidad que deberíamos afrontar si lo que se pretende es habilitar nuevas formas de ciudadanía juvenil como resultado de la implementación de algunas políticas sociales.

Para la correcta implementación de las políticas públicas es indispensable incorporar a los actores locales en sus distintas dimensiones. Los ámbitos de coordinación interinstitucional son muy ricos y acumulan memoria transversal. Pero si bien es factible instalar ámbitos de coordinación, la dificultad es que se sostengan de manera regular y tengan proyección de futuro en lo que hace al accionar público (Marcelo Castillo, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*). Castillo señala que otro factor que incide en la inestabilidad y fluctuación productiva de estos ámbitos interinstitucionales es la rotación de los representantes, fenómeno que está siempre asociado a la situación política de la fuerza de gobierno. Estos factores distorsivos son solo manejables en la medida en que el aumento de la estructura institucional de recursos humanos y financieros permita la sostenibilidad²⁵ en y de esos espacios.

La Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) fue señalada en múltiples ocasiones durante el ciclo 2010 como un paradigma en materia de construcción de políticas públicas con enfoque transversal, que genera a su vez dispositivos de control social hacia el gobierno por medio de organizaciones de la sociedad civil especializadas: «...si algo se avanza en infancia [...] es por la capacidad

técnica sólida de organizaciones que trabajan el tema e inciden en ese sentido [...] para superar esto hay que hacer un trabajo interinstitucional muy sólido...» (Ernesto Rodríguez, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Si bien se considera que en materia de políticas de juventud es determinante el aumento de las capacidades institucionales y de fundamentos técnicos en la toma de decisiones, esto nunca debe implicar la exclusión de los jóvenes de los diversos ámbitos y niveles de construcción/control de estas. Para evitar la desnaturalización de los ámbitos de participación, es pertinente que el Frente Amplio discuta y sintetice un acuerdo sobre el rol de la fuerza política en la institucionalidad de la participación.

En suma, se deberían incorporar y conjugar las capacidades y lógicas propias de los procesos técnicos de construcción de políticas públicas (como la ENIA) con aquellas propias de los procesos políticos de construcción de políticas públicas (como el Debate Educativo). El proceso de elaboración de las *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes* ejercitó esta modalidad articulando procesos técnicos y políticos —con preponderancia de estos últimos.

En este sentido, el proceso de reforma del Estado —definido como prioridad por los dos gobiernos del Frente Amplio— puede ser una buena oportunidad para que el INJU se instale como un organismo que transverzalice la perspectiva de juventudes en el conjunto de las políticas públicas.²⁶

Los convenios de cooperación internacional suelen ser los principales mecanismos para el desarrollo de pilotos para los procesos de innovación institucional.

Este redimensionamiento funcional tiene que ir necesariamente de la mano con una readaptación institucional que permita llevar adelan-

²⁵ Para generar esa proyección de futuro y ese sostenimiento, la clave está en comprender cuál es la estructura de incentivos que se genera en esos ámbitos de coordinación, qué es lo que incita a los actores sectoriales a cooperar.

²⁶ Se plantearon también como imagen objetivo las políticas de *lobby* al interior del gobierno que han realizado diversas instituciones públicas como Infamilia.

te los nuevos roles. En un país con escasos recursos y necesidades sociales urgentes, no se puede esperar a tener un instituto de los jóvenes con presencia institucional directa en todas las localidades para poner en práctica las reformas y reconfiguraciones. Por eso es necesario lograr una cooperación interinstitucional efectiva, que permita utilizar la estructura municipal y perfeccionar la coordinación y articulación con estructuras de carácter subnacional²⁷ para alcanzar el territorio en su globalidad de manera eficiente, no duplicando esfuerzos y recursos sino optimizando los existentes.²⁸

Para aquellas políticas que tienen que ver con el estímulo a la participación de los jóvenes, el INJU deberá generar una indispensable alianza con el nivel departamental,²⁹ lo que conlleva el desafío de incentivar el fortalecimiento institucional de las oficinas municipales de juventud.

En síntesis, para que la institucionalidad pública logre representar a los jóvenes, es necesario que el INJU instale reales *capacidades de escuela* hacia estos que lo habiliten a convertirse progresivamente en su institución de referencia. Este objetivo se verificará cuando aquellos canalicen naturalmente muchas de sus demandas, iniciativas, propuestas y necesidades de diálogo con el Estado por su intermedio.

Con relación al bienestar y la integración sociocomunitarios, se considera urgente la producción de mensajes e imágenes alternativos

a los dominantes sobre los jóvenes para ser dirigidos a la sociedad en general. Para ello se planteó como imprescindible la generación de dispositivos de incidencia sobre los dueños de los medios de comunicación, los jefes de programación y los periodistas.

En esta perspectiva, se entiende que la fuerza política tiene que jugar un rol trascendente en la difusión de las iniciativas del gobierno, principalmente de aquellos mecanismos que propendan a los cambios culturales.

Pero para desarrollar todas estas estrategias de incidencia y reposicionamiento de la cuestión juvenil, se debe tener presente que hasta el momento las políticas de juventud no son ejes centrales ni para los decisores ni para la fuerza política Frente Amplio.³⁰ Esto se evidencia en que hasta ahora la temática no ha merecido un debate político. Seguramente en la medida en que el INJU comience a aumentar su perfil, a jugar un rol de representación de los jóvenes y a opinar en los temas de corte o de agenda —como la educación o las drogas—, sus políticas pasarán a ser objeto de atención política de los gestores públicos y de los actores de la sociedad civil.

El INJU debe identificar las necesidades de los jóvenes y articular, con una perspectiva integral, el conjunto de los actores que deben llevar adelante las acciones para su solución o contención, y evaluarlas. La estructura de las alcaldías y los municipios en el largo plazo transformará sustantivamente la situación, puesto que esta lógica de descentralización implica traspasar recursos y posibilidades de decisión. Si se utilizan adecuadamente estas estructuras, se logrará responder mejor a las necesidades de cada zona en cuanto a herramientas concretas de trabajo en políticas de juventud.³¹

27 Se transcribe a continuación la intervención del director de la Comuna Canaria Joven, único gestor que tiene en carpeta actividades de cara al nuevo nivel de gobierno (alcaldía): «...quiero construir las prioridades entre varios y para eso, se me ocurrió aprovechar las 29 alcaldías y de esa manera armar un encuentro de municipios jóvenes, mostrarle a la Intendencia lo que tenemos y de ahí establecer las prioridades [...] y eso me parece que puede ser una linda punta para integrar a las juventudes políticas al trabajo» (Juan Carbajal, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

28 Generando paralelamente instancias de formación de los recursos humanos de sus contrapartes.

29 «...los gobiernos departamentales casi por definición, sus órganos de gobierno, tienen una gestión transversal en la sectorialidad, hay que encontrar esa interface...» (Miguel Scagliola, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

30 En los temas de corte en la fuerza política, todos los actores políticos tienen intereses y puntos de acumulación, y se actúa tanto en función de concepciones ideológicas como —y fuertemente— con relación a los réditos políticos que estos temas generen.

31 «...somos el organismo especializado en juventud, tenemos que marcar el rumbo, [...] y tenemos que ser entonces capacitadores, formadores, tenemos que bajar línea

Modelos institucionales y el rol de las agencias de juventud; algunos elementos comparados

Las estructuras de juventud de América latina y el Caribe, [...] los INJU están adscriptos a determinados espacios jerárquicos y [...] muchos están adscriptos a la presidencia de la República o a los ámbitos vinculados [...] pero eso no dice nada sobre la importancia que tiene la institución a la hora de diseñar y pensar políticas de juventud, perfectamente [...] en términos comparativos hay tres estructuras que yo considero más relevantes, por su accionar y su trayectoria [...] y son bien distintas entre sí, el INJUVE español, se vincula bastante con el modelo brasilero, ambos tienen marcada tendencia a generar ámbitos de diálogo y de articulación con organizaciones de sociedad civil, incluso a la hora del diseño y del propio monitoreo de las políticas que se generan e implementan [...] en cambio el modelo chileno [...] es un organismo notoriamente técnico y que está destinado a incidir y a mostrar, a partir de los documentos, informes especializados, que produce, cuáles son los problemas juveniles que están pasando y cuáles serían las correctas acciones que se deberían llevar adelante... (Marcelo Castillo, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Un *modelo* propio

Es importante tener presente que cuando la izquierda asumió el gobierno por primera vez, el INJU se caracterizaba por su debilidad estructural y organizativa, sus carencias en los sistemas de información, procedimientos administrativos y contables, así como por sus escasos recursos humanos. Tampoco tenía como institución capacidad de recoger información y elaborar diagnósticos serios sobre los principales problemas de la juventud.

política, tenemos que darle herramientas a los operadores de las políticas departamentales de juventud para incidir de mejor forma en sus institucionalidades, entonces hay un escenario ahora donde obviamente tiene que...» (Matías Rodríguez, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Hoy el INJU se encuentra en un proceso de calificación, motivación y contratación de equipos técnicos; su estructura actual, todo su organigrama, su ejecución, sus tareas, se realizan a partir de un grupo de 60 funcionarios.³² A fines del gobierno de Tabaré Vázquez, el INJU tenía referentes insertos en el territorio a nivel regional.³³

No obstante, es imprescindible seguir trabajando en su fortalecimiento, especialmente en la generación de espacios de coordinación y consolidación de las capacidades locales vinculadas a las políticas de juventud.³⁴

Es importante tener presente que el INJU se propone posicionarse como un actor con capacidad de opinar y aportar con relación a las grandes políticas públicas —trabajo, educación, vivienda, etcétera—, y no solo como un actor que se dedica a ejecutar programas³⁵ de integración social: «...pasás a ser un factor que no ejecuta pero que sos el que mira la cancha, porque los organismos sectoriales se tienen que encargar de sus temas, como salud [...] vos sos, el que está en el INJU, sos el que puede mirar lo que hacen los sectores temáticos y de proponer interfaces [...] identificar los huecos [...] no podemos construir una po-

³² El INJU estaba organizado hasta la reciente reestructura en tres grandes áreas: el Departamento de Desarrollo y Participación, el Departamento de Planificación y Gestión de Proyectos, y el Centro de Información a la Juventud. Al momento de elaborarse el documento —enero de 2009—, de la escasa cantidad de funcionarios públicos trabajando en la institución —52 funcionarios disponibles—, 38 trabajaban efectivamente en el Instituto y los restantes estaban en pase en comisión, tenían licencia por enfermedad u otro motivo que no les permitía desempeñar funciones allí.

³³ Los compañeros del INJU señalan que no han podido contratar recursos humanos calificados que residan en el interior.

³⁴ De igual modo se debe lograr el no solapamiento de otros organismos como el INAU, con quien el Instituto comparte parte de la población a atender.

³⁵ Sin quitarles valor a algunos programas que implementó el INJU en el primer período de gobierno que fueron muy importantes: Amplifica tu Voz, Arrímate al Espacio Joven, Cultura Joven, Apoyo a Eventos y Actividades Juveniles, Rutas de Salida Joven, Conecta Joven, Voluntariado Joven, Consejo Consultivo de Políticas de Juventud y Promotores de los Derechos Humanos.

lítica desde la oferta hay que construirla desde los derechos o desde la demanda [...] acá hay que articular las dos miradas la de la oferta y la de la demanda [...] vos desde la oferta conociendo los problemas de la demanda, de necesidades o derechos no ejercidos y estando parado en el mostrador de la oferta, vos podés proponer y por tu particular ubicación, vos podés proponer las interfaces por ejemplo entre educación y empleo...» (Julio Bango, diputado, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

En las *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*, se establece un conjunto de obligaciones para los distintos organismos públicos, entre ellos el INJU, lo que permitirá que el Instituto se objetivice y delimite sus áreas y funciones.

Se estableció que una de sus obligaciones centrales será articular en el territorio con los organismos públicos de carácter nacional, departamental y ahora municipal.

La segunda función refiere a la intersectorialidad de la política de juventud en el conjunto de políticas públicas, que implica establecer diálogos de máximo nivel político (y técnico) a los efectos de diseñar en conjunto políticas sectoriales que impacten sobre los jóvenes.

La tercera se relaciona con la necesidad de contar con elementos técnicos, diagnósticos, modelos y simulaciones de cara a la toma de decisiones, para lo cual es imprescindible conocer cómo viven los jóvenes, cuántos son, qué piensan, qué opinan, cuáles son sus vulnerabilidades, sus potencialidades, sus riesgos, etcétera.³⁶

En resumen, las tres grandes tareas son: a) ejecutar políticas, b) transversalizar políticas con una mirada estratégica, y c) generar información y conocimiento. Aspirar a una conducción centralizada de las políticas de juventud sería desconocer el *know how* específico y la

³⁶ En el observatorio de programas e indicadores sociales del MIDES ahora se ha generado un módulo específico de juventud. Es un instrumento que permite acceder a esa herramienta de datos y programas.

acumulación de experticia que tiene cada institución —como el caso del MSP con relación a la problemática sanitaria—,³⁷ lo cual iría en desmedro de la calidad de las propuestas. No abordar integralmente el problema equivale a dilapidar esfuerzos: «El objetivo del INJU debería ser la atención integral de los jóvenes, si se está hablando de derechos, no se puede desligar eso de la noción de integralidad, el INJU debería velar por esa integralidad y para eso hay que hacer un esfuerzo enorme en identificar cuál es el menú completo de programas generales o políticas puntuales que haya tanto a cargo de efectores públicos y efectores privados y efectores privados sociales [...] digo completo me refiero a cuestiones vinculadas a la educación y desde las promocionales del consumo [...] de hecho el INJU tuvo una política emblemática en ese sentido...» (Martín Rodríguez, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

El organigrama actual del Instituto se compone de una División de Programas, que ejecuta fundamentalmente programas sociales; la División de Descentralización y Territorio, que tiene como rol específico pensar la estrategia institucional de trabajo en el territorio (incluye el despliegue de los programas y el ejercicio

³⁷ «...los organismos que tienen una mirada intersectorial y que actúan sobre trayectorias vitales [...] tiene que sí o sí, oficiar de laboratorio de políticas sociales, en eso el ejemplo de Infamilia es el ejemplo clásico del período pasado, me parece que marca una ruta de que hay [...] en los programas grandes que se van a estar lanzando y que se van a estar lanzando de cara a los jóvenes y en los cuales el INJU tiene que estar, no en la ejecución de tener el programita educativo, metido en el liceo [...] sí debe generar algunas innovaciones en la matriz de protecciones y generar algunas innovaciones que no las pueden lanzar, ni siquiera el propio sistema, creo que la educación es el caso más clave, el MIDES está mucho más validado, es un actor que se le permite mucho más dentro de la ANEP de lo que se le permite por ejemplo al MEC, entonces nosotros rompemos, la lógica sectorial y la propia lógica conservadora de las políticas educativas, proponiendo cuestiones innovadoras que implican que nosotros también tenemos que estar ahí remangándonos y poniendo guita para formación, para que nosotros tengamos coordinadores metidos en lo equipos centrales, me parece va a requerir, el INJU de este período no puede retirarse de la ejecución, en la lógica de coejecución...» (Santiago Soto, coordinador de la Secretaría Técnica del INJU, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

del rol de coordinación con las intendencias), y una nueva División de Articulación y Estudios de Juventud, que incluye la secretaría técnica que asiste al INJU en los diálogos bipartitos y multilaterales de cara a la elaboración del PNJ (en la Comisión de Juventud del Comité Estratégico del Consejo de Políticas Sociales). Dentro de esa división se encuentra la Unidad de Estudios y Análisis de Juventud que genera información sobre los jóvenes y monitorea y evalúa los programas del Instituto y el conjunto de políticas públicas dirigidas a los jóvenes. A su vez, esta división articula con las diferentes divisiones del Instituto a los efectos de implementar aquellos programas u otros acuerdos ministeriales.

Con relación al Centro de Información a la Juventud, en este período de gobierno el INJU se ha planteado descentralizarlo, fortalecerlo y extenderlo. Se está potenciando la comunicación en la web y el acceso a líneas telefónicas gratuitas para que los jóvenes puedan asesorarse con funcionarios formados en temáticas de su interés. Un gran desafío es que estas capacidades institucionales que se generan logren instalarse genuinamente en la institucionalidad.

En la estructura recomendada en el documento *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes* existen tres propuestas que aún no se han puesto en marcha en la práctica: la División de Relaciones Internacionales, el Área Administrativa Contable y la Secretaría General.

Esta estructura debe estar mirando, fortaleciendo, dialogando con el movimiento juvenil. El INJU ha demostrado en estos tiempos que el fortalecimiento de las políticas de juventud debe ir acompañado indisolublemente del fortalecimiento de la participación y de la institucionalidad juvenil.

En el futuro cercano el INJU deberá generar capacidades de seguimiento y de evaluación de las iniciativas que se acuerden a partir de la construcción de indicadores de cumplimiento de las metas establecidas. En nuestra perspectiva, uno de los roles más trascendentes tiene que ver con instalar en la agenda proble-

máticas sociales que no han sido encaradas por los organismos sectoriales.

En este sentido, uno de los temas más importantes en el proceso de transformación institucional del INJU para la construcción de las políticas públicas tiene que ver con el escaso vínculo institucional que se ha montado entre los ámbitos nacionales de elaboración de las políticas de juventud y la Comisión Asesora de Políticas de Juventud del Congreso de Intendentes.

El diseño institucional propuesto en las Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes

Como hemos planteado antes —y repasando los principales ejes—, la propuesta de reestructura del INJU se definía en cuatro grandes áreas: a) información y análisis, b) políticas de juventud, c) coordinación interinstitucional, y d) administrativo-contable. Se propone, además, la creación de la Secretaría General del Instituto —con el fin de liberar al director de las tareas cotidianas de gestión.

El Área de Información y Análisis se visualiza como el espacio que nutre al Área de Articulación Interinstitucional en su trabajo en la Comisión de Juventud del Comité Estratégico. Esa área, conformada por un equipo técnico, recogerá información y generará análisis específicos que alimentarán la toma de decisiones.

La actual administración ha decidido transformar el Centro de Información de la Juventud para que tenga una presencia territorial y se nutra de las coordinaciones interinstitucionales, para que de ese modo pueda dar cuenta del conjunto de mecanismos públicos que existen para garantizar derechos en los diferentes territorios del país.

En el área políticas de juventud, se proponía crear subdivisiones: las políticas coejecutadas, las ejecutadas por el INJU y las que ejecutaban organizaciones de la sociedad civil.

Por último, el Departamento de Promoción de la Participación y Representación fue visualiza-

do no solo para fomentar los ámbitos de participación, sino también como un espacio para propiciar la constitución de actores que representen a los jóvenes en diversos espacios.

El INJU contaba con escasos canales que fomentaran la participación, y esto aparecía como algo a revertir en el diagnóstico de la institucionalidad realizado en el período de gobierno pasado.

Emergía también como un dato evidente la escasa incidencia del Instituto en el diseño de las políticas públicas sectoriales que afectaban directa e indirectamente a las juventudes; en esas políticas el INJU era un actor marginal.

En la búsqueda de la reconfiguración institucional, los criterios para pensar la nueva forma del INJU han sido «...la transversalidad de las acciones, que busquen contemplar la distintas dimensiones que afectan a los y las jóvenes y también que deben ser subsidiarias, en el sentido de complementarias, deben considerar que lo que desarrollan los otros organismos que afectan a las juventudes, subsidiaria en el sentido de bueno [...] las políticas educativas por sí solas no bastan para dar cuenta de las problemáticas educativas, de los y las jóvenes, entonces se deberían realizar un conjunto de acciones que tiendan a mejorar la política de salud, la política de vivienda, en el sentido de complementar de los organismos tradicionales claves en la matriz de protección, en ese sentido...» (Marcelo Castillo, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

La definición estratégica principal de las *Bases para el Plan Nacional de Juventudes* tiene que ver con la idea de que el INJU se inserte en la estructura de articulaciones que se creó en el período de gobierno pasado con capacidad de diálogo y de construcción de políticas públicas en los ámbitos generados, no solo en aquellos donde su integración estaba definida por ley o por los decretos presidenciales, como el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

La propia elaboración de las *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes* instaló la problemática y planteó asuntos relevantes en términos de mediano plazo. Permitió que el INJU desarrollara una diversidad de acciones y generó una serie de coordinaciones bilaterales con diversos organismos con los cuales se llegó a acuerdos específicos.

En síntesis, el rol central que en este nuevo escenario debería tener el INJU, sería «...abordar las vulnerabilidades sociales pero a su vez ejercer el rol de rectoría de la institucionalidad de protección, es la entidad que tiene que generar la articulación y coordinación de las distintas políticas que se llevan adelante en materia social [...] nosotros veíamos al INJU ocupando ese rol de coordinación, de rector y de articulación de políticas que afectan a la juventud...» (Marcelo Castillo, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Capítulo 4

La participación juvenil en las políticas de juventud

La participación en la perspectiva de derechos³⁸

La ampliación democrática vinculada a la participación social debe ser uno de los ejes centrales de un gobierno progresista. Sin embargo en nuestro país el Frente Amplio no tiene una estrategia nítida, por lo cual es una necesidad definirla.

En este sentido la participación que debe promover un gobierno progresista implica empoderar a los y las jóvenes, habilitarlos a incidir en los procesos de diseño y monitoreo de políticas públicas, en la concreción de proyectos y en la comunicación. Para ello es necesario generar un proceso en el cual el INJU elabore políticas consensuadas y con alta validación de los diferentes actores. Significa además incluir en la agenda política aquellas percepciones y expresiones de esta *minoría* etaria.

Las instituciones públicas deben generar espacios que promuevan el desarrollo cultural y comunicacional en la sociedad, para forjar así identidades, habilitar subjetividad, pero también dar su mensaje, disputar el escenario de

lo simbólico, producir una regulación colectiva a partir de la intervención estatal en el mundo social.

Es necesario comprender que hay que desarrollar una cultura de participación, porque a participar se aprende.³⁹ Las líneas que ejecuta el INJU en materia de participación —dependientes del Área Descentralización y Territorio— se proponen captar las diversas maneras de participar que tienen los jóvenes actualmente. El Instituto debe preocuparse por saber leer y dejarse influir por esas dinámicas y modalidades específicas.

38 La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) reconoce a los y las jóvenes como sujetos específicos de derechos. Promueve la ciudadanía integral de los jóvenes, y los caracteriza como actores estratégicos del desarrollo.

39 «Una política de juventud sería pensar políticas de participación en infancia y adolescencia, porque después vienen los adultos y nos dicen “los jóvenes no quieren participar, no saben cómo hacerlo, cuando los invitamos a participar no vienen”, una cantidad de cosas que los adultos dicen a ese respecto, y no solo los adultos, sino muchos de los jóvenes que participan en términos más clásicos. Pero cuando uno va a mirar, los jóvenes que más participan han tenido una trayectoria familiar participativa en la que han sido socializados o algún tipo de experiencia próxima a eso. Cuando uno les pregunta a los jóvenes en general que han tenido alguna dificultad para participar, jamás fueron invitados a participar, ni en su escuela primaria ni en otro tipo de instituciones. Hay seguramente una tarea muy fuerte, cuando uno piensa políticas educativas y políticas de infancia, de generar instancias y programas participativos que después en la biografía de esos que en un momento son infantes, después adolescentes y después jóvenes, los provea de una serie de herramientas que son claves para imaginar cómo van a participar» (Sergio Balardini, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

La institucionalidad debe ser permeable a la participación, puesto que es por su intermedio que el Estado potencia y promueve la creación de actores y capacidades locales. En muchas ocasiones se percibe que los espacios comunitarios no están vivos, que la gente no participa. La clave en esas situaciones es analizar qué dispositivos se utilizaron para incluir y facilitar el empoderamiento juvenil. Al mismo tiempo debemos definir con claridad los objetivos de cada espacio de participación, las mesas de consulta o evaluación de políticas públicas, sin confundir ni inducir a confusión sobre las diferentes instancias.

No es adecuado repetir esquemas de participación que han demostrado poca convocatoria, al menos para los jóvenes: «...lo último que quiero decir es que en todos esos espacios no hay jóvenes [...] no están accediendo, no pueden, no se los habilita en serio o no les interesa [...] con esas cuatro cosas tenemos que luchar para que esto tenga fuerza, para que viva, para que tenga carne...» (Martín Rodríguez, *Jornadas de trabajo FESUR 2010*).

Hay un hecho que refleja una mirada demasiado lejana y no aporta en términos de construcción democrática: es el juicio a los jóvenes por tener propuestas o reivindicaciones de corto plazo o por agruparse en torno a reivindicaciones concretas. Un instituto de la juventud bien posicionado en sus funciones debe atraer a los jóvenes a partir de sus deseos y expectativas explícitos para entablar un proceso de diálogo que esperamos culmine en un involucramiento más integral y solidario.

La fuerza política requiere de cambios actitudinales, y los compañeros que ejercen el gobierno también, no se puede naturalizar que ciertos derechos de los jóvenes se vean cercenados por acción o por omisión.⁴⁰

40 «...hay que tener presente que las instituciones públicas le ponen dificultades a los jóvenes [...] hay un grupo de jóvenes que quiere hacer deportes extremos en [...] y no los dejan, no puede ser que uno tenga que vencer [...] eso no puede ser y el tipo se cree que tiene derecho a lesionar un proyecto solo porque él no esté

El INJU actual está interesado en amparar todas las formas de participación, incluso aquellas experiencias concretas de corto plazo y con resultados de menor impacto. El interés es generar compromiso social y promover la construcción de actores colectivos, sin que ello implique desvalorizar las formas o iniciativas de participación específicas y coyunturales. La construcción de actores colectivos permite proponer un debate intergeneracional genuino, verdadero, respecto de los valores que como sociedad queremos construir en términos de derechos y obligaciones.

Dispositivos de participación juvenil en las políticas de juventudes

En el mediano plazo, el desafío es construir de manera participativa un ámbito no estatal con integración plural de diversos colectivos que sea interlocutor con el Estado de cara a la construcción de las políticas públicas y que tenga capacidades de incidencia y control. La Plataforma de Políticas de Juventudes es un instrumento permanente para encauzar los procesos de construcción de políticas públicas de juventud. Está constituida por mecanismos de participación que se acoplan a un conjunto de prácticas institucionales vinculadas a la construcción, el monitoreo, la rendición de cuentas y la evaluación de las políticas de juventud (Mayra Aldama; *Jornadas de trabajo FESUR 2010*).

Una plataforma de políticas de juventud debe habilitar la emergencia de capacidades discursivas y de prácticas de profundización democrática, como lo hizo por ejemplo el presupuesto participativo joven que se ha venido desarrollando en la Intendencia de Paysandú a partir del 2008.

En ese sentido, se perciben nuevas oportunidades, como por ejemplo los consejos de participación de secundaria. Si estos espacios se

de acuerdo [...] hay que darle participación real a los jóvenes...» (Maite López, edila montevideana, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

instrumentan adecuadamente,⁴¹ pueden nuclear 200.000 estudiantes de acuerdo con lo que establece la ley de educación.

El INJU puede jugar un rol trascendente en la estructuración de un programa de apoyo a la participación que habilite diversas modalidades —sin encasillar ni hacer rígido lo que debe ser flexible— para captar los movimientos reales de los diferentes momentos y grupos de jóvenes. Eso demandará un aumento de la capacidad de gestión de la institución que le permita diseñar proyectos de promoción de la participación —el programa Centros Educativos Abiertos al que hemos hecho referencia debe cumplir un rol significativo y protagónico en ese sentido.

En otro orden, aparece la creación de un Consejo Federal de Juventudes a partir de las mesas departamentales de jóvenes como una meta fundamental de la plataforma de políticas de juventud. «El Plan Nacional de Juventudes se desarrolla en un nivel estratégico de ciclos quinquenales y en un nivel operativo de ciclos anuales. El nivel estratégico compete a la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales y el nivel operativo a cada una de las unidades ejecutoras de carácter sectorial y local. El PNJ es elaborado por la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales y presentado para su aprobación al Parlamento, luego las unidades ejecutoras responsables coordinan a nivel local la definición de los planes operativos anuales» (*Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*, 2009: 48).

Las mesas departamentales de jóvenes de cara al Consejo Federal de Juventudes

Las mesas departamentales de jóvenes constituyen una propuesta para la construcción del actor colectivo juvenil que oficiará de interlocutor con los gobiernos departamentales y municipales. Las mesas formarán parte del Consejo

41 Están integrados por docentes, familiares, estudiantes y otros actores comunitarios.

Federal de Juventudes, y su integración tendrá un carácter plural con participación de las juventudes organizadas. Cada nivel de gobierno deberá buscar involucrar a estas mesas en los procesos de definición de políticas.

Esta propuesta involucra también la creación de un Consejo Federal de Juventudes constituido a partir de estas mesas departamentales. Este debería crearse por ley como persona pública no estatal, con un presupuesto adecuado para su gestión.

Con relación a la Plataforma de Políticas de Juventudes, el Consejo Federal de Juventudes tendrá como cometido participar en los procesos de construcción de las políticas públicas que tengan incidencia sobre los jóvenes y las políticas específicas de juventud. Contará con una secretaría técnica permanente que coordinará los aspectos ejecutivos con el Consejo Federal.

Entre setiembre y diciembre de este año, el INJU ejecutará un proyecto con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (United Nations Population Fund, UNFPA), buscará promover la creación de las mesas departamentales de jóvenes capacitando, en una perspectiva de derechos, a jóvenes referentes de organizaciones o grupalidades juveniles, así como a referentes de instituciones estatales y organizaciones sociales. Esta capacitación abordará también aspectos relacionados con la instrumentalización necesaria para su convocatoria, promoción y formas de sustentabilidad. De estos espacios también surgirán promotores que tendrán como cometido incentivar el protagonismo de los jóvenes a partir de habilitar/instalar ciertas temáticas que faciliten su empoderamiento.

El Consejo Federal de Juventudes sesionará con carácter de congreso de delegados en diálogo con la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales. Es a este proceso al que llamaremos Plataforma de Políticas de Juventud.

Los acuerdos y desacuerdos serán relevados en el documento elaborado por la secretaría técnica

que constituirá un insumo para la elaboración del Plan Nacional de Juventudes. El Estado tendrá a partir de ese momento un plazo para elaborar dicho plan, que presentará al Consejo Federal de Juventudes con carácter informativo y sin que se vuelva a someter a discusión en el ámbito de la Plataforma de Políticas de Juventud. El proyecto de Plan Nacional de Juventudes se incorporará al proyecto de ley del Presupuesto Nacional que deberá aprobar el Parlamento, incluyéndose en el plan de gastos de cada Ministerio lo que le corresponda ejecutar del plan definido. Cada unidad ejecutora involucrada asumirá la responsabilidad por la ejecución de las partes del Plan que le correspondan y rendirá cuentas en el momento de la evaluación del Plan.

Todos los años las Plataformas Departamentales evaluarán y elaborarán los planes operativos anuales locales. La Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales recibirá anualmente los informes de las unidades ejecutoras y las Plataformas Departamentales e instrumentará mecanismos de consulta al Consejo Federal de Juventudes. Se propone adicionalmente que el Parlamento cree una Comisión de Juventud (*Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes*, 2009: 49-50).

Es pertinente señalar que las mesas departamentales de jóvenes no son espacios que logren contemplar la diversidad de juventudes que existen en los departamentos del país; estas en tanto propuesta de participación se ajustan a aquellos que requieren un tiempo de encuentro, de articulación y sobre todo de incidencia en la política pública —en lo local y en lo nacional—, buscando a su vez incidir en diversos espacios de articulación política, como por ejemplo las mesas interinstitucionales del Consejo de Políticas Sociales, espacio de encuentro de las instituciones vinculadas a las temáticas sociales en el territorio.

En este sentido, las políticas de juventud deben desarrollar dispositivos tendientes al fortalecimiento⁴² de las organizaciones juveniles como

⁴² «...para el fortalecimiento de estos espacios es imprescindible el apoyo de instituciones adultas y organizaciones [...] a las instituciones les compete promover

espacios de empoderamiento y participación complementarios. Se requiere que el Estado instale dispositivos de asistencia y facilitación de las propuestas juveniles, y que estos tengan la posibilidad de ser asesorados sobre los dispositivos públicos —con relación a a qué institución dirigirse en cada caso, cómo dirigirse, cuáles son los recursos disponibles, cuál es la mejor manera de hacer determinada solicitud, cuáles son los marcos legales, los códigos, los tiempos institucionales, etcétera—. El rol de los responsables territoriales del INJU⁴³ es cumplir esa tarea de articulación y promoción para la concreción de iniciativas juveniles.

En el mediano plazo es imprescindible generar, a partir de ciclos de intercambio y formación, el empoderamiento efectivo de las grupalidades y organizaciones del interior del país. Un indicador efectivo de ese cambio se relaciona con dejar de actuar en reacción a las políticas públicas centrales o a las iniciativas políticas de carácter nacional y lograr que las referidas organizaciones impulsen una agenda de desarrollo local o departamental propia, con capacidad de interacción —o incluso condicionamiento— con la agenda nacional. En ese sentido los municipios, y en particular las alcaldías, pueden ser un actor político privilegiado que se interese en jerarquizar lo local.

Los centros de ciudadanía juvenil

Estos ámbitos fueron pensados como espacios territoriales de promoción de los derechos donde los jóvenes acceden a todo el repertorio de ofertas y servicios que existe a nivel departamental. Su objetivo es promover a las y los jóvenes para favorecer su incidencia en los procesos políticos, particularmente en la construcción de las políticas: «...lo que queremos potenciar es que salgan a encontrar la demanda, salir

este tipo de participación [...] porque la participación que esperamos encontrarnos, es muy permeable a los efectos positivos de la promoción de los adultos [...] me refiero a los adultos institucionales...» (Mayra Aldama, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

⁴³ Es determinante que los actores locales se fortalezcan —mediante la capacitación— a los efectos de propender adecuadamente a la participación de los jóvenes.

a encontrar ese grupito de jóvenes que tiene iniciativa, que están buscando la vuelta [...] no hay una influencia mayor en todo ese tejido asociativo de la comunidad en lo que tiene que ver con los jóvenes [...] de alguna manera significa un actor haciendo *lobby* y visibilizando a los jóvenes, con la capacidad desde lo local de incidir en algunas agendas juveniles [...] el desafío enorme es cambiar un chip, es cambiar una lógica de funcionamiento y de gestión de los programas juveniles que hasta ahora ha sido el formato de los centros juveniles, que tiene 20 años y que [...] ofrece un servicio y un espacio para una cantidad importante de jóvenes...» (Miguel Scagliola, *Jornadas de trabajo FESUR 2010*).

Para ello se debe asesorar, capacitar y apoyar la participación para la defensa de los derechos de los jóvenes, así como dar proyección pública a las producciones y las opiniones de los jóvenes —utilizando, entre otros instrumentos, los medios alternativos de comunicación.

Los centros de ciudadanía⁴⁴ se comprometerán con los organismos públicos y con las organizaciones sociales locales para la instrumentación de cursos de formación, difusión del conocimiento y construcción de herramientas para desarrollar espacios juveniles.

En el sentido de promover y fortalecer espacios de participación y empoderamiento, deben instalarse como prácticas permanentes aquellas iniciativas voluntarias, con el fin de convertirlas en parte sustancial de la dinámica de sus localidades o ámbitos de intervención.

Los centros juveniles deberán ser espacios que inviten al joven a quedarse, para lo cual

deberán contar con instalaciones adecuadas para diversos usos como talleres y generación de productos culturales y artísticos. Deben disponer de acceso a la tecnología y contar con los insumos básicos para la creación cultural y dispositivos de difusión y comunicación —parlantes, cañón, pantalla, etcétera.

El INJU se propone la creación de un Centro de Ciudadanía Juvenil por departamento, con la excepción de Canelones, que por su particularidad contará con tres. Será clave que todos cuenten con educadores, profesionales y operadores, de modo de garantizar la promoción y generación de capacidades de *lobby*, de incidencia y de agencia de los jóvenes.

El PNJ propone también conformar —dentro de los centros de ciudadanía juvenil— oficinas de defensoría de los derechos de jóvenes (ODDJ) que articularán con otros actores nacionales con las mismas potestades —sea la institución central de carácter nacional, o el emergente Instituto Nacional de Derechos Humanos—. Sus competencias serán similares a las del *ombudsman* general que funciona desde hace varios años en nuestro país: recepcionar y tramitar denuncias de violaciones de derechos, educar y asesorar sobre estos derechos. Sus valoraciones no serán vinculantes legalmente, pero tendrá potestades para realizar informes, relatorías, recomendaciones y propuestas a las instituciones para que adecuen sus prácticas, armonicen la legislación o adopten medidas para ajustarse a las obligaciones derivadas del marco de los derechos humanos de los jóvenes, particularmente de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

44 «...lo que estamos tratando es más de pasar de este formato de atención directa a propuestas que puertas adentro aun con vocación de interlocutor con otros actores de la comunidad ofrecían espacios, es más poner a estos espacios, al apoyo al servicio, de grupalidades juveniles, tiene que ver como un paso más, sí que sigan funcionando en algunas dimensiones como un espacio con un contenido propio pero que también, sea una herramienta más para el fortalecimiento, el impulso de las distintas propuestas, con fuerte protagonismo juvenil...» (Miguel Scagliola, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Los fondos de iniciativas juveniles

Los fondos de iniciativas juveniles buscan fortalecer la capacidad asociativa y la realización de proyectos —en un sentido amplio—. ⁴⁵ Es

45 En el 2010 el presupuesto es de 1.600.000 pesos; cada proyecto puede costar como máximo 20.000 pesos, de modo que da para 80 proyectos. En el 2011 estos montos se verán duplicados.

un fondo pensado para que los jóvenes puedan llevar adelante sus ideas, sus proyectos.⁴⁶

Se propone que cuente con tres líneas⁴⁷ de financiamiento:

- a) Para proyectos de voluntariado.
- b) De apoyo a la creación y el desarrollo de los consejos de participación en los centros educativos.
- c) De apoyo a organizaciones, colectivos o grupos preexistentes.

A los efectos de que el fondo sea exitoso, el Instituto deberá garantizar un acompañamiento, una capacitación mínima necesaria para la instrumentación del proyecto y también una rendición de cuentas.

Es importante reseñar que esta propuesta significó un desafío importante en el momento del diseño del fondo. La modalidad de ejecución exigió acuerdos a diversos niveles y la búsqueda de alternativas que garantizaran por un lado el ejercicio directo de la gestión por los jóvenes, pero también una buena gestión. La modalidad seleccionada finalmente fue la de entrega de los fondos directamente a los titulares de las acciones —vía tarjeta de débito del Banco de la República (BROU) a la persona, lo que implica que cada grupo de concursantes deba postular a una persona para el cobro del fondo.

Seguramente, la postulación de organizaciones/grupalidades para los fondos va a habilitar el contacto de muchos grupos de jóvenes con el INJU, lo cual se constituirá en una oportunidad de legitimación y acercamiento del Institu-

to a los jóvenes, oportunidad que no se puede dejar pasar.

Es tranquilizador en ese sentido que el INJU haya manifestado un especial interés en la articulación para la concreción de los acuerdos que requieren los proyectos para instrumentarse exitosamente, no focalizando la atención en los aspectos meramente formales, «...nosotros no tenemos una capacidad institucional, tan grande como para poder fiscalizar cada peso que se va a estar gastando, no y ahí hay mecanismos colectivos comunitarios, donde se ponen en juego otras formas de control para establecer que las actividades que se postularon, efectivamente se estén haciendo [...] si bien vamos a pedir una rendición contable, no le vamos a pedir una rendición que le pedimos a una organización que tiene contadores, etc. pero sí le vamos a pedir que efectivamente se gaste esa plata [...] porque si no seguimos construyendo barreras en el vínculo del Estado y los jóvenes, vamos a ensayar en esto, vamos a ver qué pasa [...] y vamos a ir aprendiendo de un lado y del otro, que requisito no le vamos a pedir formalidad, no le vamos a pedir personería jurídica, vamos a tratar de comprobar de que haya un colectivo, que haya un antecedente de laburo en torno a un objetivo común, vamos a pedir que describan sus objetivos, que se presenten...» (Matías Rodríguez, director del INJU, *Jornadas de trabajo FESUR 2010*).

Los tiempos y la instrumentación de estas propuestas han sido elementos problematizados por varios integrantes del ciclo. Sin embargo, se consideró que era importante *animarse a ensayar y aprender*, permitir evaluar a la contraparte institucional, analizar cómo funciona la sociedad civil, conocer los recursos disponibles a nivel local y, fundamentalmente, comenzar a relacionarse con los jóvenes en un plano de igualdad.

Además, es importante aprender que no hay procesos ideales y que las capacidades de control se cultivan.

⁴⁶ La sociedad uruguaya debe habilitar la participación como herramienta para la construcción de agendas. La condición de los jóvenes por su propia naturaleza es diversa y habilita la emergencia de alternativas. «...porque probablemente tengan poco en común esos jóvenes, excepto la edad que no me significa nada [...] tenemos que potenciar esa diversidad...» (Verónica Filardo, socióloga, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

⁴⁷ En el futuro el INJU pretende financiar una cuarta línea de desarrollo de proyectos de investigación llevados adelante por investigadores jóvenes.

Capítulo 5

Hacia la ciudadanía efectiva de los jóvenes

Con relación a las políticas culturales, un gobierno de izquierda debe promover una cultura basada en la diversidad y la solidaridad. En esta perspectiva, el INJU debe comenzar a generar *masivamente* políticas de uso de los espacios públicos como lugares de promoción de la *realización* de la ciudadanía de los jóvenes.

Debe participar además —lo hemos planteado antes— en la disputa simbólica y de sentidos, en la puesta en evidencia de los contenidos ideológicos de las políticas que se promueven. Por ejemplo, las políticas que fomentan el emprendedurismo juvenil son procesos autogestionarios y cooperativos que deben ser simbolizados como tales; no dejemos que los valores tradicionales hegemonice nuestros programas.

Se reafirma al cabo del análisis que el programa político del INJU debe contemplar de un modo privilegiado la necesidad de coordinar y articular programas y políticas intersectorialmente, porque la experiencia indica que aún se identifican significativos problemas de fragmentación y compartimentación.

Para comenzar a revertirlos es imprescindible trabajar en las contrapartes del Instituto «...la

ausencia de una cultura de la sistematización de las buenas prácticas [puesto que ello] coarta la posibilidad de generar conocimiento sistemático que aporte a la consolidación de modelos exitosos» (Ambrosi, 2009: 28).

En este sentido, la metodología de trabajo de la Secretaría Técnica del INJU ha significado un aporte considerable, puesto que ya en sus materiales de trabajo establece los actores institucionales con los cuales se debe acordar, los productos o metas, las temáticas implicadas y también los socios estratégicos de las diferentes iniciativas —lo cual está en sintonía con lo propuesto por Ambrosi (2009) en el sentido de tener una metodología de coordinación interinstitucional que en su trabajo denomina *mapas de articulación*.

Los objetivos contenidos en las *Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes* —y también en la propuesta que se está elaborando en este período de gobierno— implican reconocer y actuar con sujetos inmersos en problemáticas sociales particulares. Para efectivizar sus derechos, se deben problematizar también la propia política pública y sus impactos, así como la manera de incidir en ciertas instituciones o agentes para que coparticipen en el proceso de inclusión social.

No podemos perder de vista que si no se logra revertir la incidencia de la posición social o el ingreso en la trayectoria vital del sujeto —esto se ve claramente en la educación, en quiénes desertan del ciclo básico—, fracasaremos en el mediano plazo en nuestro proyecto. Para eso queremos a la izquierda en el gobierno, para alterar las desigualdades de clase que se expresan en desigualdades de posiciones sociales —que articulan la dimensión material y la simbólica—; para eso uno *negocia la utopía* y, como ha dicho el hoy presidente de la República, «uno está dispuesto a tragarse algún que otro sapo».

La opción implícita en este plan es priorizar tanto a los jóvenes que están en el sistema como a los que fueron expulsados de y por él. Para trabajar con los integrados, una de las prioridades del plan es retener a la población que ingresa a secundaria, para lo cual el liceo debe ser un espacio habitable y atractivo para quedarse. Para los excluidos del sistema escolar, se pretende generar políticas activas de empleo que impacten en las poblaciones con trayectorias educativas precarias y mayores desventajas iniciales.

Este desafío implica el diseño de una política integral que dispute los valores culturales propios de la sociedad de consumo, que valora más el hedonismo y el placer instantáneo que el esfuerzo y el trabajo⁴⁸ como formas de alcanzar los objetivos trazados.

48 Estos factores culturales actúan asociados a los bajos salarios a los que estos sectores de la población acceden. «Primero, en algunos casos hay aspectos socio-culturales, el valor del trabajo en la sociedad uruguaya como forma de ascenso desde el punto de vista social está fuertemente cuestionado [...] Décadas atrás era muy claro que esforzarse, trabajar permitía el ascenso en la sociedad y por tanto el logro de determinado nivel de reconocimiento social. Esto hoy está cuestionado en determinados niveles de la sociedad, trabajar parece no ser demasiado necesario para lograr algunos objetivos, hay otros caminos para lograr otros objetivos. Acá hay una fuerte disputa ideológica planteada respecto a los valores que la izquierda ha sostenido históricamente, que hace que para muchos jóvenes de este contingente de desocupados acceder al mercado de trabajo formal no sea algo demasiado atractivo. Si no incorporamos estos elementos, no terminaremos de entender el pro-

Otro elemento a resaltar de la construcción del PNJ para este período de gobierno es que por primera vez se convoca a los jóvenes, es decir, a los propios implicados, para la definición de las principales problemáticas y la resolución de las dificultades. Pero lo más importante es que se los convoca y se les asigna un rol protagonista en la construcción e implementación de las políticas de juventud, y en varios casos se les adjudican roles claros y funciones concretas —como en las tutorías entre pares resaltadas en el capítulo 2 de este documento—. Naturalmente, el rol y la apropiación de los jóvenes de las propuestas —por ejemplo los estudiantes de secundaria ante la iniciativa de los centros educativos abiertos— serán determinantes para que estas venzan la inercia institucional y avancen en nuevas formas de participación e inclusión social.

Y así como se innova en el modo de abordar las políticas sociales, es indispensable que se diseñen dispositivos alternativos de comunicación con los jóvenes —que trasciendan incluso la concepción ya clásica de la página web— que difundan los mensajes, propuestas y convocatorias del INJU y las políticas públicas dirigidas a esta población. «La otra cuestión es que también hay que trabajar con los medios [...] tener gente de consulta para poder decir “frente a tales temas, se puede consultar con estas personas”, discutir en las carreras de comunicación el tratamiento que merecen niños, niñas, adolescentes, jóvenes. Es una política eso y también hay que hacerla» (Sergio Balarini, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

Como afirmamos en el capítulo relacionado con la institucionalidad (capítulo 3), uno de los pilares centrales en términos de las funciones políticas que tiene el INJU en su nueva conformación es la formación de los elencos de gobierno en los temas sectoriales que afectan a los jóvenes. En ese marco y en esa perspectiva, el Instituto debería abrir una escuela de gestión para las estructuras institucionales relacionadas con la

blema y generaremos soluciones que no funcionan» (Eduardo Brenta, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

juventud, sean estas de carácter nacional o departamental. Este dispositivo de formación de cuadros de gobierno tendrá como efecto colateral —deseado— visibilizar los casos en que las asignaciones se den por otros factores —es decir, permitirá evidenciar cuándo la gestión de políticas de juventud tiene más que ver con cubrir una cuota política que con seleccionar a las personas indicadas.

Quizá el principal déficit evidenciado durante el ciclo de debate 2010 sea la enorme dificultad para promover instancias similares de análisis y diagnóstico en el seno de la fuerza política, en la estructura militante de base del Frente Amplio.

Un aprendizaje altamente relevante que dejó el quinquenio anterior fue que no es posible despolitizar al INJU sin que ello conlleve la pérdida de su carácter de organismo referente. Pero tampoco es admisible —y debemos ser cuidadosos en esto— convertirlo en objeto de puja entre los sectores del Frente Amplio.

El Instituto formalmente va a ser evaluado en función del grado de realización de los derechos de los jóvenes. La fuerza política debe aceptar y promover que parte fundamental del rol del INJU es representar a los jóvenes, y para ello hay que opinar sobre los temas que los afectan. Esto va a significar que en muchas oportunidades el Instituto deba cuestionar o pedir cuentas a los gobernantes y, eventualmente, discrepar con algún referente sectorial. Esta conducta es imprescindible, puesto que no hay otra forma de generar sinergia entre los jóvenes ciudadanos, el Estado y —mediante el Estado— el gobierno.

En otro orden, es evidente la necesidad de una investigación o sistematización que permita mapear las experiencias de participación juvenil que existen en el país partiendo de una definición abierta y plural de participación en todas las cuestiones que tengan que ver con lo colectivo y lo joven.

El desafío que se divisa en el horizonte más cercano es articular la reflexión y la sensibi-

lidad de izquierda con las responsabilidades propias que implica ser el partido de gobierno.

En definitiva, este documento pretende dar cuenta de los problemas que tienen los jóvenes. Las propuestas que aquí se presentan son las prioritarias del PNJ 2010-2014, aquellas que debemos defender *a capa y a espada* para que perduren como señales de esta gestión, que entendemos transformadora.

Este ciclo de trabajo en FESUR y otros espacios permitió que el INJU abriera su estructura, que habilitara un diálogo que permeó tanto los *outputs* como los *inputs* institucionales. El director del Instituto ha manifestado claramente su convicción de incentivar la construcción de múltiples agendas que contemplen la diversidad y amplitud de perspectivas en este grupo de población, lo que nunca podrá representarse mediante una *plataforma programática juvenil común* hegemonizada por ciertas maneras de ser jóvenes y por ciertas condiciones de posibilidad.

En una de las jornadas de trabajo de este ciclo, el licenciado Gustavo de Armas⁴⁹ demostró la importancia que ha tenido la variable edad en el crecimiento de la izquierda y por lo tanto en la transformación de nuestro sistema de partidos.

Esto significa —dice De Armas— que hay relación entre los comportamientos políticos y las generaciones; asunto que deberá ser puesto sobre la mesa a la hora de pensar y

49 «Respecto a cuáles son los principales problemas que identifican los jóvenes, no tanto los principales problemas del país sino los que ellos creen que son los problemas que más los afectan personalmente, ante la pregunta: “¿Y cuál es el problema que a usted personalmente lo afecta más?”, los datos que aparecen son esperables y hasta obvios: aparece en primer lugar todo lo que tiene que ver con el empleo, las variables económicas, y muy relegado alguno de los temas que aparecen en los primeros planos en la agenda pública con relación a los jóvenes. Por ejemplo, el tema de consumo de drogas, los temas de violencia no aparecen o no son percibidos por los jóvenes como los problemas que más los afectan» (Gustavo de Armas, *Jornadas de Trabajo FESUR 2010*).

actuar las intenciones de transformación de la fuerza política.

Un plano de responsabilidad de la izquierda que aparece directamente asociado con su actividad política es el fortalecimiento de los actores colectivos que representan a los jóvenes y luchan por el cumplimiento de sus derechos.

La debilidad que muchas veces expresa el tejido social juvenil no permitiría su fortalecimiento y empoderamiento, a menos que la fuerza política asuma un compromiso nítido en la materia. En ese sentido, el diputado Julio Bango puso de manifiesto en varias instancias de trabajo la necesidad de conformar un bloque parlamentario por la infancia, la adolescencia y la juventud.

Al finalizar este trabajo queremos presentar algunas preocupaciones que transversalizan la temática aquí abordada.

La primera de ellas tiene que ver con las dificultades evidenciadas por numerosos actores para mantener relaciones de trabajo y sinergias entre el gobierno y la fuerza política. Preocupa especialmente que las nuevas generaciones del Frente Amplio reproducen estos esquemas tradicionales, sin cuestionarlos con una práctica innovadora. Esa situación no se ha modificado sustantivamente hasta el presente, más allá de los esfuerzos desplegados por las autoridades del INJU en este período por vincularse y dialogar con la fuerza política. La institucionalidad pública progresista necesita interactuar con el conjunto de la fuerza política, y es por ello que su trabajo no puede ser solamente sectorial sino que debe

tener espacios programáticos, de formación y de monitoreo permanentes.

Una de las reflexiones finales que consideramos importante resaltar se relaciona con la necesidad de reposicionar la esencia de la política como tal en la toma de decisiones. Jerarquizar *la política* en los procesos de construcción de políticas públicas. El INJU dio muestras de que con nuevos paradigmas de trabajo, buscando metodologías más inclusivas y no perdiendo de vista que lo que se está construyendo son políticas en los espacios políticos, pueden lograrse muchos avances.

Hemos expuesto con la mayor rigurosidad posible las preocupaciones, contradicciones y limitaciones que se han evidenciado durante varios meses de debates en un ámbito calificado y diverso. Para finalizar, nos parece clave repasar los perfiles más relevantes del INJU que asumió funciones apenas siete meses antes del momento en que se redactó este trabajo. Este nuevo INJU estableció un proceso de diálogo e intercambio bilateral, generó un proceso de diálogo con referentes políticos, estableció un lugar institucional para construir el plan y promovió la búsqueda de un presupuesto significativo. También llevó adelante una campaña de comunicación masiva y realizó una actividad de rendición de cuentas que contó con la presencia del presidente de la República y siete ministros.

Estos logros, estos alcances, dan cuenta de un proceso de acumulación y experiencia política que le permite al INJU dar nuevos significados a sus roles y funciones y tomar un lugar en la escena política acorde con el desafío al que se enfrenta: incidir en la elaboración de las políticas públicas.

Bibliografía

- AMBROSI, Nicolás: *Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política*, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, 2007.
- AMBROSI, Nicolás y Rafael SANSEVIERO: *Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda*, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, 2009.
- ARIM, Rodrigo y Gonzalo SALAS: *Situación del empleo en el Uruguay*, INE-PNUD-UNFPA, <<http://www.ine.gub.uy>>, Montevideo, 2009; abril 2007.
- BALARDINI, Sergio y otros: *Políticas locales de juventud. Experiencias en el Cono Sur*, Prosur, Fundación Friedrich Ebert en Argentina, 2005.
- BECK, Ulrich: «De vecinos a judíos», en *La democracia y sus enemigos*, Barcelona: Paidós (1995), 2000.
- : *La democracia y sus enemigos*, Barcelona: Paidós, 2000.
- CALVO, Juan José: *Sustentabilidad demográfica. La población del Uruguay en las próximas décadas. Una visión, dos escenarios y diez preguntas para debatir. Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA), 2010-2030*, Infamilia-MIDES, Montevideo, agosto 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD: *Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes*, Montevideo, 2009.
- KATZMAN, Ruben y Guillermo WORMALD: *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Fundación Ford, Chile, 2002.
- MORA DÍAZ, Laura y Eduardo SANDOVAL FORERO: «El rol del capital social en los procesos de desarrollo local», en *Económica, Sociedad y Territorio*, vol. V, n.º 20, Colegio Mexiquense Toluca, México, 2006.
- OBSERVATORIO SOCIAL DE PROGRAMAS E INDICADORES: «Juventudes en Uruguay: En qué andamos y cómo somos», en *Contexto*, n.º 3, INJU-MIDES, julio 2010.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): «Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo», en *Informe para Desarrollo Humano - Mercosur 2009-2010*, Montevideo, diciembre 2009.
- ROSSEL, Cecilia: «Adolescencia y juventud en Uruguay. Elementos para un diagnóstico integrado», en <<http://www.inju.gub.uy>>, Uruguay, 2009.
- SANSEVIERO, Rafael: *Encuentros y desencuentros entre la sociedad civil organizada y los gobiernos progresistas de la región. Aportes para un estudio comparado de tendencias regionales a partir de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*, Montevideo, 2005. Seminario, organizado por la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.
- : *El progresismo y la ampliación democrática: Un campo de disputa por el poder y la representación de lo popular y lo democrático*, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, 2005.
- VILLAREAL, Nelson: *La larga marcha hacia la igualdad social*, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, 2004.

HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO	Mercociudades: una apuesta al Mercosur
GERARDO CAETANO	Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay
GABRIEL PAPA	La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas
NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur
DANIEL CHASQUETTI	El Mercosur y las ciudades
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados
GERARDO CAETANO	Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?
MARCELO PEREIRA	Ser y parecer
ERNST HILLEBRAND JORGE LANZARO	La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas
NICOLÁS AMBROSI	Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política
ABEL OROÑO	Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ DANIEL OLESKER EDUARDO BONOMI	Dirigentes sindicales de ayer y de hoy ante el desafío progresista



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR