

Seminario Internacional  
“Diseño de Políticas Públicas de Juventud en el Nivel Nacional. Experiencias y  
propuestas”  
Buenos Aires, 6 y 7 de mayo de 2004  
FLACSO / Fundación Ebert

**“Políticas Públicas de Juventud**  
Relaciones de cooperación pública-privaa”

(Avance de la intervención / Soc. Alvaro Paciello)

### 1) Presentación

La discusión acerca de los jóvenes y los distintos grados de participación, formación, protagonismo e incidencia en la agenda pública de nuestros países no está agotada ni perimida.

Lejos de declararla improductiva o intrascendente, la misma se sucede incorporando elementos novedosos a la luz de las transformaciones de la sociedad entera.

Las distintas áreas de la sociedad que se vinculan al instante con las generaciones más jóvenes son objeto de análisis varios que según la perspectiva o el énfasis con el que se estudian tienden a reproducir y multiplicar preconceptos o recetas pasibles de aplicación.

La educación y la formación de las nuevas generaciones, el rol que el mundo adulto espera de éstas y las verdaderas expectativas que las juventudes tienen sobre el futuro se confrontan y chocan generando una serie de conflictos con los cuales se va conformando el escenario cotidiano.

A su vez, las diferencias al interior de los distintos tipos de jóvenes hace aún más difícil pensar en la categoría “juventud” como un todo, debiendo prestar un especial cuidado a las similitudes, desencuentros y características específicas que se dan en las diferentes realidades socioculturales y etáreas.

Estoy convencido que al diseñar políticas sociales – y concientes de las limitaciones presupuestales que caracterizan a nuestros países - se deben establecer opciones o prioridades que permitan ir en pos de objetivos y metas alcanzables definidos con anterioridad.

Dentro de estas opciones resulta evidente que en los últimos años los jóvenes más pobres (quintil 1 de ingresos) constituyen un universo impostergable con el cual trabajar con vistas a la superación de las condiciones extremas en las que viven.

Desde mi trabajo en la Intendencia Municipal de Montevideo, esta opción cruza las distintas áreas temáticas, aún reconociendo que sería un error estratégico centrarse exclusivamente solamente con esta población.

De hecho, estamos convencidos que en la interrelación de los distintos sectores de la sociedad se encuentra la única posibilidad de trascender las fronteras y los circuitos cotidianos de los más pobres.

La presente intervención está centrada en algunos conceptos que se me ocurren fundamentales para desarrollar y profundizar las políticas públicas de juventud en la región.

En ese sentido resulta fundamental destacar **4 pilares de las políticas públicas de juventud:**

- 1. La descentralización**
- 2. La búsqueda y el reconocimiento de la participación juvenil**
- 3. La eficiencia de la gestión**
- 4. La transparencia de las acciones emprendidas**

Interesa acordar que entendemos por política pública, en este caso de juventud, ya que lejos de ubicarla en el marco institucional de las distintas esferas gubernamentales, la entendemos como el conjunto de programas, proyectos y acciones llevadas adelante coordinadamente entre los organismos gubernamentales y las distintas formas de expresión de la sociedad civil organizada.

En ese sentido, no concebimos la idea de prescindir de la complementariedad de los recursos humanos y materiales de una sociedad a la hora de construir políticas públicas que sean capaces de suscitar adhesiones y compromisos de los más amplios sectores de la sociedad.

Comenzaré con repasar algunas realidades y tendencias que condicionan las expectativas y horizontes de los jóvenes urbanos en estos primeros años del siglo XXI, como punto de partida para subrayar las diferencias al interior de los distintos sectores juveniles.

Fundamentalmente haremos referencia a la forma en que han cambiado las nociones del **tiempo** (fundamentalmente por el acceso a las nuevas tecnologías) del **espacio** (en relación a los circuitos que transitan los diferentes tipos de jóvenes) y de **identidad** (vinculada a la pertenencia o no a grupos juveniles, tribus y/o movimientos colectivos).

## 2) El tiempo, los espacios y los jóvenes urbanos

### **El tiempo y las diferencias para quien sabe acortarlo.**

La mayoría de los jóvenes camina y mucho. Cada vez más se ven bicicletas manejadas por quienes en otros tiempos transitaban las mismas avenidas en micros

porque las distancias a menudo no son cortas. Aquí encontramos una diferencia de tiempo.

Algunos jóvenes acceden manejar el e-mail. Otros pueden hablar por teléfono. Otros ni eso.

Ante una oportunidad de trabajo, algunos pueden mandar curriculums, otros pueden llamar para informarse acerca de las condiciones y otros nunca se enteran del llamado. Aquí hay diferencias de oportunidades y nuevamente tiempos diferentes.

Lo que quiero decir es que hasta hace algunos años para aprovechar oportunidades había que estar en un determinado lugar físico, haciendo uso del tiempo (incluyendo el traslado ida y vuelta) y gastando recursos que a menudo escasean.

En el contexto actual, partimos de diferencias bien claras según la pertenencia a los distintos sectores socioculturales.

### **El espacio y la ciudad que ven mis ojos**

Aún con la proliferación de nuevas tecnologías, los jóvenes urbanos de los sectores medios y medio-bajos acceden sólo a una parte de la geografía local. Los circuitos en los cuales se mueven (para estudiar, para buscar rebusques laborales, para transitar junto a los amigos, para los espacios de diversión) son casi siempre los mismos y se reducen a una repetición de las coordenadas geográficas de la ciudad. De la casa a la plaza, del liceo a la avenida, del trabajo a la esquina y así sucesivamente.

La falta de contactos y de recursos hace prácticamente nula la posibilidad de trascender estos circuitos y convivir con otra gente, otras identidades, otras aspiraciones.

En el imaginario de estos jóvenes, la ciudad puede resultar fría, amigable, predecible, vertiginosa o excluyente según los circuitos cotidianos de quien la transita.

Para los más sumergidos, este círculo de pobreza se refleja en las escasas posibilidades de conseguir empleo, oportunidades de formación u opciones para el divertimento. En un país donde más del 70% de los primeros empleos son conseguido a través de familiares o amigos, quienes no cuenten con referentes bien posicionados están condenados a perpetuar su “mala racha”.

Quisiera compartir los datos de un estudio que analizaba la probabilidad de buenos rendimientos en Matemáticas que tienen chicos según el nivel de escolarización de la madre y el promedio de la escolarización de las madres del centro educativo al que asiste.

Con datos del Censo Nacional de Aprendizajes, en los 3eros, años del Ciclo Básico, se publicaba que la “probabilidad de que un estudiante cuya madre ha alcanzado como máximo 7 años de educación formal, y que concurre a un establecimiento donde el promedio de años de escolarización del resto de las madres también es bajo (hasta 7 años), logre niveles de rendimiento medio-alto o alto en Matemáticas es de un 40.6%. En el otro extremo, la probabilidad que tiene un estudiante cuya madre presenta alto nivel de escolarización (más de 12 años) y que asiste a un liceo con un promedio alto de escolarización del resto de las madres asciende a un 79.8%. Dicho de forma más tajante, la probabilidad entre los estudiantes que asisten a establecimientos con un nivel sociocultural familiar homogéneamente alto es el doble que la de los que concurren a otro con un nivel familiar homogéneamente bajo.

Una brecha de casi 40 puntos que expresa claramente los niveles de aprovechamiento real de la enseñanza entre los distintos sectores sociales. Sin embargo, los mismos números nos mostraban que cuando un estudiante que proviene de un hogar con una dotación de capital educativo bajo concurre a un centro donde el promedio de escolarización de las madres es alto, la probabilidad de mejorar su rendimiento se incrementa en casi 10 puntos porcentuales.

En suma, la segmentación de la población estudiantil en estratos homogéneos (homogéneamente pobres por un lado y homogéneamente de nivel medio-alto y alto en el otro) constituye una de las trabas para que los jóvenes que provienen de los contextos con menores recursos económicos y socioculturales logren mejores rendimientos y permanezcan en la educación, al tiempo que tiende a reproducir los mecanismos de desintegración social e inequidad.

Resulta evidente que con este ejemplo, quiero transmitir mi más absoluto convencimiento en que las acciones que integran distintas realidades constituyen una referencia ineludible para los distintos ejes temáticos de las políticas públicas de nuestros países.

### 3) Desarrollando conceptos claves

#### **Pilares donde apoyar las construcciones de las políticas públicas**

Uno de los conceptos claves de las políticas públicas de las dos últimas décadas lo constituye la **descentralización**, buscando “dar en el clavo” cuando se requieren acciones específicas que entusiasmen y puedan interpretar las expectativas juveniles.

Sabido es que aún con características comunes, las diferencias que se dan entre jóvenes de una comunidad y otra pueden reflejar resultados bien distintos en programas con una misma matriz inicial. Es decir, a determinado programa de formación se le debe constantemente ajustar para que los jóvenes del lugar puedan responder satisfactoriamente de acuerdo lo esperado.

En el ámbito barrial, el conocimiento y re-conocimiento de las especificidades del lugar y su gente, hacen que sean los propios agentes locales, monitores o educadores comunitarios quienes se encuentren en mejores condiciones para desarrollar el trabajo directo con los jóvenes y su entorno familiar.

Ubicar el público objetivo, acordar metas comunes y desarrollar un plan de acción en cualquiera sea el área escogida, significa apelar a la descentralización en todas sus facetas, contando con sus recursos materiales y humanos, su historia y el bagaje que pueda aportar a otras experiencias emprendidas o por emprender.

El buen funcionamiento de la descentralización en los términos analizados permite la interlocución de los protagonistas con otros circuitos generando las redes que aseguran el sentido a una planificación de las políticas públicas. Sin esas redes, los esfuerzos segmentados ya sean por temáticas específicas o territorialidad quedarán condenadas a la soledad, a la escasez de recursos y a la intrascendencia comunitaria.

No vamos a hacernos trampa al solitario y pretender que las tensiones entre lo global-local, lo nacional-regional o incluso dentro de las zonas de una ciudad son situaciones aisladas o excepciones. Por el contrario, los conflictos, las tensiones y los desencuentros son materia corriente entre los actores y gestores que participan en la construcción de las políticas públicas. Y esto es así porque nos encontramos ante lógicas e intereses diferentes, que coexisten y ceden en la interacción con el otro y se plasman o no de acuerdo al peso y movilización de la gente y sectores que representan.

Este conflicto, lejos de sentar bases de desencuentros irreconciliables, promueve la discusión colectiva, el accionar de redes ciudadanas y de mecanismos de participación de distintos sectores de la sociedad. Los jóvenes no son la excepción.

El segundo pilar de las políticas públicas de juventud estaría ubicado en el reconocimiento y en la promoción de la **participación juvenil**.

Reconocimiento en el sentido de visualizar y entender que las múltiples formas en que los jóvenes participan hoy en día son mucho más profundas, auténticas y valiosas de lo que se percibe a través de los medios y de la percepción general.

Es muy común reconocer en los jóvenes distintos emprendimientos de corte cultural que tienen que ver con el disfrute, la generación de espacios y la creación artística. Detrás de estos grupos (que se cuentan por miles) hay horas y horas de ensayos, discusiones, diferencias y apuestas colectivas que trascienden a sus componentes generando lazos e interrelaciones con salas culturales, boliches, establecimientos educativos, centros sociales, salones comunitarios, empresarios y actores de la industria y sobre todo... con sus pares jóvenes. Jóvenes que se identifican con su producción y que viven su experiencia de la forma más auténtica posible, sin condiciones y respetando sus gustos personales y su posibilidad de elección.

Lo cultural es sólo un ejemplo, pero podríamos citar también otro tipo de participación que trasciende los formatos históricos y formales y que aparecen fundamentalmente en la última década.

En lo económico, por ejemplo con la proliferación de diferentes microemprendimientos, los grupos de capacitación, los clubes de trueque, las huertas orgánicas, los motivados por determinados deportes y su difusión, las asociaciones vinculadas al voluntariado, etc, etc, etc.

No apelar al ingenio, las ganas y la experiencia de estos jóvenes a la hora de diseñar y ejecutar políticas públicas de juventud sería más que una negligencia, un error imperdonable.

Con respecto al tercer pilar, **la eficiencia**, debemos decir que de nada sirven las intenciones y la metodología a emplear si no somos capaces de lograr niveles satisfactorios de aciertos en las acciones emprendidas.

Es cierto que las evaluaciones de gestión no han sido moneda corriente de las políticas públicas, pero en un contexto de escasos recursos, de empeoramiento de las condiciones de vida y de colapso de los sistemas formales de enseñanza, resulta

fundamental que las opciones elegidas vengan acompañadas de resultados exitosos en cuanto a la calidad de cumplimiento de los objetivos trazados.

Resulta muy valioso constatar el éxito o el fracaso de las distintas experiencias ya que nos hace fortalecer el rumbo o corregirlo con resultados vistos.

Esta reflexión nos hace preguntarnos si no será ésta una de las razones de las diferencias encontradas entre los guarismos del sistema educativo chileno por un lado y los números del sistema educativo uruguayo (aclarando que los números del sistema secundario argentino es similar al uruguayo en cuanto a deserción y repetición de los estudiantes).

En un reciente trabajo, el sociólogo Ruben Kaztman comparó la evolución de los adolescente y jóvenes en Chile y Uruguay<sup>1</sup>. En el capítulo dedicado a la educación, se señalaban diferencias muy notorias en la deserción a la escuela secundaria de ambos países. Mientras Uruguay presentaba uno de los índices más altos de la región (de modo que sólo una pequeña proporción de jóvenes de 20 años alcanzaban a completar su bachillerato, Chile se encontraba en el extremo opuesto. Otra constatación se daba en que mientras en Uruguay más de un 15% de los adolescentes pobres entre 12 y 17 años no estudiaba, ni trabajaba ni buscaba trabajo, tan sólo el 7.2% de sus pares chilenos se encontraba en dicha situación.

En este contexto de diferencias, vaya si resulta fundamental transitar hacia experiencias que posibiliten mejorar la eficacia y eficiencia de las prácticas educativas.

Otro de los desafíos (uno de los más importantes) para lograr una mayor eficiencia en el diseño y la ejecución de las políticas públicas de juventud lo constituye la necesidad de complementar los recursos de la sociedad destinados a las áreas temáticas que tienen a los jóvenes como protagonistas.

En ese sentido, el relevamiento y sistematización de los recursos y aportes de una comunidad debería ser una de las primeras acciones a emprender para diseñar políticas y establecer acuerdos que las vuelvan exitosas.

Es imposible pensar en políticas integrales sin que existan instancias de planificación, ejecución y evaluación conjunta entre los distintos organismos del estado y entre las distintas dependencias gubernamentales y las instituciones de la sociedad civil. ¿Cómo planificar programas integrales de salud prescindiendo de policlínicas barriales o de la experiencia de los centros comunitarios de atención a la salud?. ¿Cómo desarrollar políticas de capacitación y empleo sin incorporar la experiencia de los agentes locales y educadores de las instituciones especializadas?

Entrando en el cuarto pilar, **la transparencia**, lo encontramos fundamental a la hora de sentar las bases de las políticas públicas de juventud, ya que si hay algún sector de la sociedad que necesita en forma urgente recomponer niveles de confianza hacia las instituciones es justamente la juventud.

---

<sup>1</sup> F.Filgueira, R. Kaztman y F. Rodriguez, "Las claves generacionales de la integración y exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI. A ser publicada en la Revista Sociales, Buenos Aires, Argentina

En la última Encuesta de Juventud uruguaya, a la pregunta: ¿Quién crees que te representa mejor?, la opción mayoritaria resultó “Nadie” con un 45.7%, seguido de “Una asociación” con un 25.9% y “Un grupo musical” con un 19% entre los menores de 29 años.<sup>2</sup>

Se imponen reglas claras a la hora de concursar y postular a espacios hasta ahora reservados al mundo adulto. Reglas claras y compromisos cumplidos a la hora de pasar raya al término de acciones acordadas. Respeto por las decisiones colectivas cuando éstas forman parte de metodologías empleadas para el diseño de programas, proyectos y/o movidas comunes.

Ante el mínimo quiebre de la confianza generada en los procesos de acercamiento a los programas de las políticas públicas, se produce un alejamiento y una retracción difícil de superar, pudiendo perder generaciones enteras, desinteresadas en construcciones colectivas.

#### 4) Temas imprescindibles para Políticas Públicas de Juventud exitosas

##### **Desbalances del gasto social**

En un marco de recortes presupuestales, sería absurdo desconocer la importancia de establecer mecanismos de reflexión y discusión de las políticas sociales al interior de los estamentos gubernamentales. Es más, es en los acuerdos a los que se pueda llegar con los decisores de las políticas públicas donde se juega un papel decisivo para el alcance y la profundización de las políticas sociales.

De nada serviría priorizar iniciativas de formación y capacitación a nivel local o regional sin establecer sintonías y coincidencias con los planes que orientan el marco educativo de un país.

Sería contraproducente estimular proyectos de participación sin avizorar una intencionalidad de crear espacios para la consulta, el diseño y la ejecución de acciones ciudadanas.

Pero también sería bueno repensar el gasto social en función del potencial y las posibilidades ciertas de un país.

En ese marco, la discusión acerca del gasto social debería ser definitivamente más democrática, reservando espacios para técnicos capacitados en planificación y gestión social, pero dejando al menos la oportunidad de plantear puntos de vista y sobre todo propuestas a quienes están integrando las distintas esferas de decisión.

En el caso de Uruguay no sólo no se está actuando en forma lógica, sino que todo indicaría que las orientaciones siguen patrones inversamente contrarias a lo recomendable.

---

<sup>2</sup> II Encuesta Nacional de Juventud, INE, 1996

Esto viene a cuenta de la comparación del gasto social y el desbalance entre la inversión en capital humano y el gasto previsional para la tercera edad.

Diversos estudios sobre el gasto social sectorial en América Latina han señalado que los gastos más progresivos han sido aquellos dirigidos a educación primaria y secundaria y salud y nutrición. Los gastos en vivienda y servicios básicos ocupan una posición intermedia, mientras que aquellos que se orientan a la seguridad social y a la educación terciaria han sido los menos progresivos.

Los países del Cono Sur exhiben en general un importante gasto en materia de seguridad social, y en términos comparativos, una menor inversión relativa en las áreas de educación, salud, saneamiento y vivienda. Ello responde a las demandas de una población mas envejecida que la del resto de la región. En la medida que la reproducción biológica de los hogares se va concentrando en los estratos más pobres, esta estructura del gasto se vuelve más y más regresiva.

Es interesante observar que mientras en Chile la relación entre gastos en seguridad social y gastos en educación pasó de 2.72 en 1991 a 2.04 en 1997, en Uruguay esa relación se elevó de 4.57 a 5.03 en el mismo período.

Otra forma de constatar este fenómeno es constatando que de cada 100 dólares gastados en seguridad social, Uruguay gastó en Educación y Salud 48 dólares en 1991 y 44 dólares en 1997, mientras que Chile gastó 66.5 dólares en 1991 y 86.3 dólares en 1997.<sup>3</sup>

Uruguay agravó el desbalance generacional en materia de gasto social, mientras Chile reorientó hacia las áreas que más favorecen a los hogares jóvenes.

## La importancia del trabajo en Red

No vamos a descubrir lo importante que resulta trabajar en red. Algunos de estos conceptos son aplicables precisamente al trabajo en red cualquiera sea la escala (al interior de una ciudad, entre barrios o actores vinculados por las distintas temáticas de las ciencias sociales, entre ciudades, ya sean para coordinar acciones al interior de un país o en el marco del proceso regional que involucra a los países del cono sur.

En las cuestiones juveniles y en las políticas públicas de juventud, esta necesidad se hace más necesaria. No sólo porque es relativamente nueva la institucionalidad en el seno de los países del Mercosur, sino porque todo indica que en los últimos años diversos actores han comprendido los beneficios y las oportunidades que significa establecer puntos en común en cuanto a los programas a emprender, la planificación de actividades y las evaluaciones de la gestión desarrollada.

Desde la Red de Mercociudades, se viene impulsando un proceso de integración con énfasis en los aspectos sociales, en los cuales los temas relacionados a la juventud han cobrado relevancia a partir del nuevo organigrama brasilero y la madurez de un conjunto de decisores de las ciudades más importantes de la región.

<sup>3</sup> En base a datos del Programa Social de América Latina, CEPAL, 1998

Expresada en la Unidad Temática de Juventud, esta coordinación pretende coordinar acciones incluso con los organismos nacionales de juventud, con quienes necesariamente deberá intercambiar experiencias y potenciar programas e iniciativas imprescindibles para la nueva década.

Estas señales deberían ser aprovechadas por el conjunto de los actores sociales, técnicos y profesionales que actuando conjuntamente pueden potenciar y generar nuevas instancias de cooperación y coordinación interredes.

La multiplicación de investigaciones, observatorios de juventud, planes estratégicos y programas con matrices y evaluaciones comunes será posible en función del esfuerzo y el compromiso de las instituciones académicas, las agencias de desarrollo, las organizaciones sociales y los distintos actores sociales de cada sociedad.