

POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD EN PARAGUAY:
PROPUESTAS BASICAS PARA EL PERIODO 2001 – 2003 (*)

Ernesto Rodríguez ()**

Montevideo, Noviembre de 2000

(*) Notas redactadas sobre la base del Informe de Consultoría realizada por encargo de la GTZ en junio de 1999 (conjuntamente con Miguel Abad), incorporando elementos de juicio recogidos en visitas posteriores, realizadas en setiembre del mismo año y en los meses de julio y octubre de 2000, en este último caso, como parte de una Misión del BID destinada a diseñar un Proyecto de Cooperación Técnica No Reembolsable con el Vice Ministerio de la Juventud para el período 2001 – 2002.

() Sociólogo Uruguayo, Ex Presidente de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), Consultor Internacional de las Naciones Unidas (CEPAL, UNFPA, OIT, UNESCO, UNICEF, PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asesor de varios gobiernos y organismos no gubernamentales de América Latina, en Políticas Públicas de Juventud.**

1 - El Contexto Nacional

A los efectos de enmarcar el análisis que se pretende desarrollar, importa caracterizar esquemáticamente el contexto nacional actual, destacando el rico proceso iniciado con el fin de la dictadura militar en 1989, y que recorriera en estos diez años, un itinerario marcado por la intención deliberada de parte de los paraguayos, por poder consolidar un régimen auténticamente democrático, asentado en un crecimiento económico sostenido y en una efectiva equidad social (Borda y Masi, 1998). En dicho marco, los paraguayos han desplegado los más intensos esfuerzos a los efectos de consolidar un Parlamento activo y eficiente en el dictado de las leyes que regulan el sistema democrático, un Poder Judicial autónomo y efectivo en el cumplimiento de las leyes establecidas, y un Poder Ejecutivo dotado de las más modernas capacidades gerenciales para la implementación de las principales políticas públicas. En paralelo, la sociedad civil paraguaya ha tratado de fortalecerse al máximo, procurando contar con empresarios modernos, con organizaciones sociales representativas, y con mecanismos ágiles de control ciudadano de las políticas públicas que se implementan.

Los avances en todas estas materias han sido muy significativos, pero dadas las condiciones de partida (crisis económica, desigualdad social, autoritarismo político, etc.) existen todavía hoy varias y muy significativas asignaturas pendientes, que evidencian las limitaciones de la transición democrática que se ha venido procesando desde la caída de la dictadura hace diez años. El país debe dotarse ahora con decisión de un modelo de desarrollo alternativo al vigente, tomando centralmente en cuenta las exigencias de la integración de Paraguay en el MERCOSUR y en el mundo, y procesar con energía las reformas estructurales (en particular la reforma del Estado) que resultan imprescindibles para acometer con éxito el desarrollo económico y social que todos anhelan. En dicho marco, resulta imperioso dotar a la frágil democracia paraguaya de mayores y más modernas capacidades de gestión institucional, tanto en la órbita pública como en la esfera privada (con y sin fines de lucro), destacándose en este contexto la necesidad de invertir más y mejor en la formación de recursos humanos a todos los niveles, en la revisión de los estilos de organización y gestión institucional, y en la implementación de mecanismos pertinentes de evaluación programática, con el objetivo de desplegar los más extendidos y profundos procesos de aprendizaje horizontal y colectivo de las experiencias que se despliegan a todos los niveles, desde una perspectiva pluralista y a la vez respetuosa de los diferentes puntos de vista existentes en el seno de la sociedad.

Todo lo dicho, es particularmente relevante si se tiene en cuenta que se ha tenido que invertir demasiado tiempo y esfuerzo en la superación de la crisis política e institucional que se desató con la instalación del gobierno surgido de las últimas elecciones nacionales en 1998, y que culminara con la renuncia del ex Presidente Raúl Cubas en Marzo de 1999, luego de siete meses de gestión, plagados de problemas y desencuentros con el Parlamento y la sociedad en general. Sumado a ello, el gobierno de coalición surgido como respuesta a la crisis, ha contado con una amplia legitimidad popular, pero a la vez con un muy escaso tiempo de preparación para el ejercicio del gobierno, con lo cual, se han sumado ya varios meses más en los que han primado las dificultades para implementar las acciones más pertinentes y efectivas, de cara al crecimiento económico con una mayor equidad social.

2 - La Situación de los Jóvenes

Los jóvenes paraguayos están siendo afectados centralmente por la crisis, pero a la vez están teniendo la oportunidad de poder participar de la construcción de una sociedad diferente. Fueron protagonistas centrales de la resistencia civil al intento de golpe de Estado procesado por el gobierno saliente, y participan activamente desde muy diversas esferas en los intentos de afirmación democrática actualmente en proceso, pero a la vez son los más afectados por el desempleo, por la todavía precaria calidad de la educación que reciben, por las carencias que ostentan los servicios públicos de salud, y por la escasa cobertura que todavía tienen servicios tan básicos como el acceso al agua potable, la luz eléctrica, el saneamiento y la infraestructura física y social (carreteras, caminos, transporte, teléfonos). Las carencias señaladas, son todavía más agudas en el interior del país, especialmente entre la población rural, campesina e indígena, mayoritaria en el conjunto de la sociedad. Esto es todavía más evidente en el caso de los sectores juveniles que viven en condiciones de pobreza, especialmente entre las mujeres jóvenes, afectadas por una doble exclusión, étnica y de género, tan evidente como rechazable desde una perspectiva humanista y democrática.

En el marco del conjunto de carencias señaladas, el desempleo y el empleo precario ocupan un sitio muy destacado, en la medida en que se trata de un problema muy agudo y que va encadenado a muchos otros (quien no tiene empleo, no tiene ingresos propios, y por lo tanto, no tiene acceso a servicios, y cuenta con una muy baja autoestima personal y social) al tiempo en que es percibido por los propios jóvenes como la principal dificultad para concretar su efectiva inserción social. Lo más sintomático, incluso, es que los jóvenes sólo se benefician en una escasa medida de la creación de puestos de trabajo en las etapas de auge económico, pero son los primeros en ser expulsados de sus empleos en las etapas de contracción económica. Sumado a ello, en el caso de los jóvenes ocupados, se constatan sistemáticamente las situaciones más críticas: los salarios son más bajos que entre los adultos que realizan iguales funciones, carecen de coberturas en materia de seguro social en la mayor parte de los casos, y están afectados por mayores niveles de inestabilidad laboral.

Paralelamente, si bien la participación social y política de los jóvenes ha ido en aumento, tanto en cobertura como en calidad, todavía son notorias las discriminaciones de las que son objeto en casi todos los casos analizados. Así, resulta evidente que los jóvenes conforman una buena parte de los miembros de los principales partidos políticos y de las principales organizaciones sociales, pero sólo excepcionalmente forman parte de las estructuras de toma de decisiones, por lo que terminan siendo mayoritarios en los márgenes de dichas organizaciones. El peso de largas y muy arraigadas tradiciones corporativas y autoritarias, que forman parte centralmente de la cultura todavía dominante en la sociedad paraguaya, centradas en el despliegue de prácticas clientelísticas y paternalistas, explican en buena medida este tipo de situaciones, pero a ello se suma la existencia de generaciones adultas a las que les cuesta muchísimo compartir el poder con las generaciones más jóvenes, con lo cual, se tienden a perpetuar las rigideces y las resistencias al cambio y a la modernización de la sociedad a todos los niveles. Aunque las generaciones más jóvenes están más y mejor capacitadas para encarar los cambios actualmente en proceso, las tendencias conservadoras resisten fuertemente los procesos aludidos, y con ello, se retarda innecesariamente en el tiempo un proceso ineludible y muy necesario para el país.

3 - Las Políticas de Juventud Históricamente Vigentes

Si miramos el tema desde el ángulo de las respuestas que brindan hasta el momento las políticas públicas destinadas a la juventud, podremos constatar fácilmente varias y muy preocupantes limitaciones, asumiendo que entendemos por políticas de juventud, al conjunto de acciones que el Estado y la Sociedad paraguaya dirigen a los jóvenes, con el objetivo de mejorar su calidad de vida y asegurar su efectiva inserción social. Desde este ángulo, evidentemente existen muchos y muy diversos esfuerzos programáticos, impulsados desde una lógica excesivamente sectorial (educación, empleo, salud, etc) pero no se trata de políticas que estén diseñadas desde la lógica de los jóvenes, sino que funcionan desde la lógicas de los sectores específicos en que operan, y que se despliegan sin contar con una adecuada articulación, lo que les resta eficacia y pertinencia.

Además, en general se trata de políticas que tienen pretensiones universales (beneficiar a todos los jóvenes por igual) aunque en realidad sólo beneficien a algunos jóvenes (en general, a los estudiantes urbanos de clase media y alta), que se aplican en forma excesivamente centralizada (con lo que terminan siendo efectivas sólo en los principales centros urbanos y especialmente en la capital), en base a criterios asistencialistas y a través de prácticas paternalistas y clientelísticas, desde organismos públicos dirigidos por adultos, que no están interesados en contar con la participación de los propios jóvenes al respecto. Lo dicho, permite centrar las limitaciones constatadas en el plano de la gestión efectiva, más que en otras dimensiones generalmente identificadas como centrales ("falta de voluntad política", "escasez de recursos", etc.) como se destaca casi siempre al momento de encontrar explicaciones a las limitaciones constatadas.

En el caso de las políticas que se impulsan desde el Estado, las principales limitaciones constatadas tienen que ver con la vigencia de enfoques que están perdiendo pertinencia en todo el mundo. Así, se sigue priorizando el financiamiento de la oferta de servicios monopólicos de muy escasa calidad, que no realizan ningún tipo de esfuerzos por mejorar sus impactos, en la medida en que no tienen "competencia" y por tanto ninguna necesidad de preguntarse si lo que hacen está bien o se podría hacer mejor o con menores costos. En la misma línea, se estructuran respuestas ejecutadas del mismo modo en todas partes y directamente por el Estado central, sin permitir el despliegue de respuestas adecuadas a las realidades locales. Por esta vía, se pierde la posibilidad de contar con el aporte de otros actores relevantes, y la posibilidad de ensayar respuestas diversas, que podrían permitir acumular aprendizajes colectivos más amplios y profundos. El resultado es muy pobre en calidad y muy escaso en cobertura (aunque se pretenda lo contrario).

Pero también son constatables varias limitaciones en el caso de los esfuerzos que despliegan diversos organismos no gubernamentales y varias organizaciones juveniles propiamente dichas. Así, aunque sus aportes son sumamente relevantes, los alcances efectivos son muy limitados, en la medida en que cuentan con escasos recursos, son muy inestables en el tiempo, y aplican metodologías de trabajo pertinentes en la medida en que son utilizadas en pequeña escala, pero que no siempre son generalizables a conjuntos de jóvenes más amplios y numerosos. Muchas veces, las ONGs también trabajan en condiciones monopólicas, recibiendo donaciones generosas que permiten el despliegue de programas que no están sometidos a controles de calidad o a reglas de juego competitivas.

4 - El Vice Ministerio de la Juventud

Un análisis particular debe realizarse en relación al Vice Ministerio de la Juventud, en la medida en que se trata del organismo que -en teoría- debería cumplir con las funciones más relevantes en estas materias. Sin embargo, se sabe que dicho organismo está lejos de poder cumplir efectivamente con los roles que podrían esperarse y que en alguna medida le asignan las leyes establecidas, y aunque se trata de un organismo público de muy reciente creación, las limitaciones constadas parecen obedecer a razones más directamente ligadas con el tipo de estrategia que sus directivos le han estado imprimiendo desde el comienzo en 1994, y al tipo de gestión que se ha desplegado efectivamente. De hecho, la Secretaría de la Mujer fue creada sólo dos años antes, y cuenta sin embargo con una implantación mucho más clara y efectiva en el Estado y en la Sociedad paraguaya.

Así, mientras que la Secretaría de la Mujer optó desde un principio por una estrategia centrada en la concertación de esfuerzos con todos los actores involucrados en la temática específica e hizo un énfasis muy marcado por profesionalizar su personal técnico a todos los niveles, el Vice Ministerio de la Juventud optó desde un comienzo por desplegar un enfoque excesivamente politizado y sesgado desde el punto de vista político partidario, sin desplegar esfuerzos deliberados por profesionalizar y darle continuidad en el tiempo a su personal técnico. Las sucesivas administraciones no han hecho otra cosa que reforzar este tipo de improntas cortoplacistas, con lo cual, no se han procesado las necesarias acumulaciones y no se ha logrado transmitir una imagen seria ligada con el desarrollo de políticas públicas orientadas desde el Estado, dejando consolidarse una imagen que vincula al Vice Ministerio con aspiraciones políticas de los Vice Ministros de turno.

Sumado a ello, el Vice Ministerio de la Juventud ha concentrado sus energías en el cumplimiento de roles de ejecución directa de programas que casi siempre compiten (en condiciones de notoria desigualdad) con otros ministerios o con organizaciones no gubernamentales que trabajan desde hace mucho tiempo en las diversas esferas programáticas elegidas. Así, en algunos casos se despliegan esfuerzos ligados con la educación o el empleo, con una doble limitación: se trata casi siempre de iniciativas de muy pequeña escala, en esferas en las que ya existen iniciativas más amplias y arraigadas. En el mismo sentido, en otras ocasiones los "enfrentamientos" se producen con ONGs o con organizaciones juveniles, por la vía de desconocer su existencia, desplegando consultas directamente con los jóvenes, que nunca cuentan con la continuidad necesaria para lograr impactos efectivos en dichos jóvenes. Por ambas vías, siempre se pierde, dado que el poderío de los otros ministerios o la constancia de las ONGs, son siempre más efectivas.

Naturalmente, con este tipo de perfil institucional, va a resultar siempre muy difícil lograr los acuerdos y los respaldos necesarios como para poder contar con los recursos humanos, infraestructurales y financieros necesarios para desplegar estrategias más amplias y abarcativas, con lo cual, se refuerzan las tendencias hacia la fragilidad institucional y las orientaciones más utilitarias desplegadas desde el inicio. En el fondo, se alimenta sistemáticamente un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir, y siempre resulta más sencillo seguir en la línea heredada, que tratar de impulsar cambios significativos, que nunca tienen resultados visibles inmediatos, vistos desde la lógica predominante.

Las variantes que se pueden ensayar no son muchas. En general, se tenderá a tratar de ampliar los impactos por la vía de extender los alcances con los que se trabaja, sin cuestionar demasiado la lógica con la que se opera. Así, se tenderá a conformar Secretarías de Juventud en las Gobernaciones Departamentales y en los Municipios en los que ello sea posible, incorporando a operadores que sintonicen con los enfoques predominantes, sobre todo, si se cuenta con alguna hegemonía política básica que permita trabajar sin grandes cuestionamientos al respecto. Sin embargo, por esta vía se tiende a reproducir a escala local el mismo estilo de gestión, y a lograr el mismo tipo de impactos limitados, por lo cual, los avances reales no son muy visibles, aunque aumente la escala en la que se opera. Los mismos problemas diagnosticados respecto a la competencia desigual con Ministerios y otros organismos públicos y privados (con o sin fines de lucro) se reproducen a escala local, con otras dependencias de las Gobernaciones y los Municipios, y aún con las ONGs que operan en esta escala, con otras perspectivas y con mucha más experiencia acumulada, por lo que -en general.- también en este caso los resultados son desfavorables.

Cuando se logra pactar cierta distribución de tareas, incluso, estas instituciones gubernamentales (nacionales y locales) terminan ocupando espacios marginales, que otros no atienden, o cumpliendo roles dependientes de otros organismos, que terminan desvirtuando la razón de ser que les dio origen. En el caso del Vice Ministerio de la Juventud, por ejemplo, esto es muy notorio, si se tiene en cuenta que el Programa de Ayudas Económicas a Estudiantes (las "becas") insumen la mitad de su presupuesto regular, y el trabajo de una buena parte de sus funcionarios de planta. Aunque nunca se haya pensado de este modo, por la vía de los hechos, el Vice Ministerio se parece mucho a una Oficina de Bienestar Estudiantil, similar a las que existen en el Ministerio de Educación a nivel general, y en las diferentes Universidades en lo particular.

5 - Una Oportunidad Histórica

Más allá de las notorias carencias destacadas, resulta sumamente relevante constatar que Paraguay se encuentra en estos momentos frente a una verdadera oportunidad histórica, que no habría que dejar pasar. En el dominio específico de las políticas integradas de juventud, incluso, esta oportunidad histórica podría permitir la concreción de un salto cualitativo importante, que podría señalar el comienzo de un ciclo diferente.

Varios son los factores que marcan la relevancia de la particular coyuntura en la que se encuentra el país. En primer lugar, los paraguayos han dado muestras suficientes de su irrevocable vocación democrática, defendiendo incondicionalmente la institucionalidad que tanto ha costado construir en los últimos diez años. En segundo lugar, se ha conformado un gobierno de coalición, integrado por los partidos políticos más relevantes y representativos del país, en un hecho inédito en la historia nacional, que resulta sumamente relevante. En tercer lugar, las clases dirigentes y la sociedad en general, han tomado clara conciencia del importante rol cumplido por los jóvenes en la reciente crisis política e institucional, y a la vez, de la precaria situación en la que dichos jóvenes viven en la actualidad. En cuarto lugar, Paraguay cuenta con una amplia gama de recursos, provenientes de muy diversas fuentes nacionales e internacionales, que pueden dotar de la viabilidad necesaria a las propuestas que se formulen.

Pero para que este salto cualitativo pueda concretarse, es necesario avanzar aún más en algunas dimensiones críticas de las dinámicas que estamos analizando. En primer lugar, resulta imprescindible tomar debida conciencia de la importancia del tema: no se trata, en definitiva, de mejorar la calidad de vida de los jóvenes, solamente, sino que -en lo fundamental- se trata de incorporar centralmente a las generaciones jóvenes en la prioritaria tarea de modernizar y desarrollar efectivamente al país. Desde esta óptica, la exclusión juvenil no es sólo un problema que afecta a los propios jóvenes. Es, ante todo, un handicap de la propia sociedad paraguaya, que se priva de contar con las personas más calificadas y mejor dispuestas a encarar aquella impostergable y relevante tarea. Definitivamente, los jóvenes cuentan con mayores y mejores niveles educativos que los adultos, y no están atados a ningún tipo de intereses creados. En el marco de las actuales reglas de juego, no tienen nada que defender corporativamente, y todo para ganar con la construcción de una sociedad diferente, más justa y más humana.

En segundo lugar, resulta imprescindible tomar debida conciencia que los jóvenes son muy diferentes a las mujeres o a los trabajadores, en muy diversas dimensiones. Así, mientras que la condición de mujeres y trabajadores se mantiene a lo largo de toda la vida (salvo algunas pocas excepciones), la condición juvenil se pierde con el paso de los años, y esto le da al tema una transitoriedad muy marcada. Los jóvenes ya no son niños ni todavía son adultos, y en realidad, su misión como jóvenes es procesar este tránsito de la mejor manera posible, apoyados por los adultos y por la sociedad. La propia condición juvenil varía año tras año (quien tiene 15 años, es muy diferente de quien tiene 18 y más aún de quien tiene 24 años), y esto condiciona centralmente la labor con jóvenes, a todos los niveles.

En la misma línea de reflexión, mientras que las mujeres o los trabajadores se guían por las dimensiones materiales de su existencia (reivindican su espacio en la sociedad, pelean por el respeto de sus derechos, etc.), los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia (trabajan denodadamente por causas humanitarias sumamente relevantes -la paz, los derechos humanos, la ecología, la democracia, etc.- pero muy raramente pelean por sus propios espacios o por el respeto de sus derechos específicos). Esto marca una diferencia sustancial, en la medida en que los jóvenes no cuentan con organizaciones corporativas que defiendan sus intereses (del estilo de las existentes en el caso de los trabajadores o las mujeres), lo que lleva a la necesidad de contar con otros mecanismos indirectos -las instituciones públicas y privadas que trabajan con jóvenes- para cumplir dichos roles. Sólo las instituciones especializadas pueden darle la necesaria sostenibilidad en el tiempo a este tipo de esfuerzos promocionales, aunque las diferentes generaciones de jóvenes "pasen" por sus dinámicas operativas,. La Iglesia Católica es un claro ejemplo en estas materias.

6 - Las Principales Areas Programáticas a Atender

Dada la magnitud y la complejidad de los problemas y desafíos a encarar, resulta imposible atenderlos a todos con respuestas pertinentes y oportunas, por lo cual, se torna imprescindible definir algunas prioridades, para potenciar al máximo la utilización de los recursos que puedan disponerse. Así, se podrían definir las siguientes seis prioridades:

- Ampliar y consolidar el acceso y la permanencia de los jóvenes en la enseñanza media, procurando mejorar sustancialmente la calidad de la educación que se brinda, de modo de poder consolidar aprendizajes sustantivos directamente relacionados con el desempeño de roles ocupacionales en el mercado de trabajo y el desempeño de roles ciudadanos en el ejercicio de derechos y deberes democráticos. El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (MECES) que el Ministerio de Educación viene ejecutando con el respaldo del BID, debería tener en estas materias un protagonismo central. Los 300.000 jóvenes que actualmente están incorporados, deberían aumentar en un tercio -al menos- en los próximos cinco años, y transformarse en los protagonistas centrales de esta línea de acción programática.
- Diseñar e implementar un Programa de Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes, priorizando a los que pertenecen a hogares desfavorecidos, del estilo de los que se están implementando en muchos otros países de América Latina, emulando de un modo u otro al pionero "Chile Joven". Esta debería ser una primera gran prioridad en términos de diseño de nuevas iniciativas, y debería contar con una amplia cobertura, procurando incidir efectivamente en el mejoramiento de la inserción laboral de los jóvenes. En lo inmediato, se podrían desplegar acciones específicas desde la implementación del Programa de Formación y Capacitación Laboral que el Ministerio de Justicia y Trabajo viene ejecutando con el respaldo del BID, y sobre esa base ir formulando un programa específico, que pudiera beneficiar en cinco años, a unos 150.000 jóvenes.
- Rediseñar la estrategia de implementación del Plan Nacional de Atención Integral a la Adolescencia (1997 - 2001) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, procurando incorporar dinámicamente al conjunto de actores involucrados en estas temáticas, y definiendo con precisión los roles a cumplir por parte de cada uno de ellos. El Ministerio debería concentrarse en funciones estrictamente vinculadas con la rectoría, la coordinación y la evaluación del Plan, dejando la ejecución completamente en manos de otros actores públicos y privados, y fomentando la más amplia participación de los propios jóvenes al respecto. El Programa debería ser dotado de recursos suficientes para su puesta en práctica, y el eje sustantivo debería ser -como se establece- la promoción de estilos saludables de vida, y no la atención de enfermedades.
- Diseñar un gran Programa de Voluntariado Juvenil, a los efectos de promover la participación protagónica de los jóvenes en el desarrollo nacional. La estructura del Programa podría constituirse sobre la base de la reglamentación de la Ley de Objeción de Conciencia, estructurando un Servicio Social Sustitutivo del Servicio Militar, del que también deberían participar aquellos que no califican para participar de éste último. Existiendo ya 25.000 objetores de conciencia reconocidos (el mayor número relativo en toda América Latina), podría pensarse en un Programa que incorporara a 100.000 jóvenes en los próximos cinco años, y que podrían ser protagonistas centrales de campañas de alfabetización, programas de combate a la pobreza, construcción de infraestructura física y social, limpieza y mantenimiento de espacios públicos, animación socio-cultural de centros recreativos y turísticos, etc.

- Articular, ampliar y potenciar los importantes esfuerzos que se vienen desplegando en la esfera de la formación de valores democráticos y ciudadanos, procurando afirmar las adhesiones juveniles a la institucionalidad democrática, desde una óptica activa y participativa. Estas iniciativas, deberían enfatizar fuertemente la necesaria coherencia entre las actitudes públicas y privadas de los jóvenes en todas las esferas, procurando que la tolerancia, el respeto a los "otros", la igualdad de trato entre hombres y mujeres y la resolución pacífica y concertada de conflictos, se procese a todos los niveles. La dimensión local puede brindar las mejores oportunidades para operar exitosamente, y los propios jóvenes, están llamados a cumplir roles protagónicos, al igual que algunas ONGs, sumamente activas y con ricas experiencias en este tipo de iniciativas.
- Fomentar a todos los niveles la creatividad y la capacidad de innovación de los jóvenes, impulsando la realización articulada de concursos de proyectos científicos, productivos, culturales, recreativos y deportivos. Una buena forma de articular y potenciar los muchos y muy importantes esfuerzos que en muy diversas esferas se vienen realizando, puede ser la conformación de un Fondo de Iniciativas Juveniles, que financie pequeños proyectos, apoyando los llamados a concursos ya existentes y convocando otros en aquellas esferas o temáticas en las que no existan iniciativas específicas. El Fondo podría nutrirse con alguna partida presupuestal del Estado en su inicio, habilitándolo a poder recibir contribuciones de cualquier otra institución pública o privada.

7 - La Estructuración de un Nuevo "Sistema" Institucional Articulado

La puesta en práctica de las iniciativas antedichas, requerirá la estructuración de un sistema institucional ágil y dinámico, que funcione en base a la consolidación de "redes" debidamente articuladas entre sí. Algunas de dichas redes ya existen, por lo que corresponde es apoyarlas y consolidarlas, mientras que otras deberán ser creadas especialmente en el futuro inmediato. El sistema, podría tener los siguientes componentes:

- Una Red de Secretarías de Juventud de las Gobernaciones, que pudiera articular las acciones entre los planos nacional y municipal, coordinando adecuadamente con el Vice Ministerio de la Juventud a nivel nacional, y con las Secretarías Municipales de Juventud en el ámbito local. Para avanzar en este contexto, resulta imprescindible conformar Secretarías específicas en la Gobernaciones que todavía no las tienen, y fortalecerlas a todas, dotándolas de recursos humanos, infraestructurales y financieros suficientes, y definiendo con precisión sus funciones específicas.
- Una Comisión Interministerial de Juventud, a crear, que articule los programas ligados con la juventud existentes en las diferentes Secretarías de Estado, y que pueda responsabilizarse por el impulso articulado de acciones en estos dominios, así como por la creación de reparticiones y programas específicos para jóvenes, en aquellas Secretarías en las que los mismos no existan. La base de esta iniciativa, podría estar dada por los programas ya existentes en los Ministerios de Educación, Trabajo y Salud, contando con la colaboración de la Secretaría de la Mujer, la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de Acción Social, que funcionan en la órbita presidencial con una lógica transversal, similar a la que se requiere en estos dominios.

- Una Comisión Parlamentaria de Juventud, también a crear, que se responsabilice por la aprobación de leyes que permitan potenciar al máximo las políticas relacionadas con la juventud. El propio "sistema institucional" debería ser objeto de una Ley (como la que se aprobó en Colombia en 1997), al igual que la reformulación del Vice Ministerio de la Juventud (que se propone más adelante), del modo en que acaba de hacerse en República Dominicana. En paralelo, la Comisión podría responsabilizarse de impulsar otras iniciativas específicas, del estilo de las que se proponen más adelante.
- Una Red de Instituciones Privadas por la Juventud, cuya base ya existe (precisamente con este nombre), y que habría que apoyar y consolidar, procurando que muchas otras instituciones que todavía no participan de su dinámica operativa, se incorporen activamente en el futuro inmediato. La rica experiencia de trabajo en común que se viene acumulando, puede resultar decisiva al momento de implementar el "salto cualitativo" del que venimos hablando, tanto en lo que atañe al diseño de la Política Pública Integrada como tal, como en lo que hace a la implementación efectiva de sus programas y proyectos, y en la evaluación y reformulación permanente en estas esferas.
- Una Red de Organizaciones Juveniles, propiamente dichas, que podría ser constituida sobre la base de un acuerdo entre las más representativas. Pero dado que estamos ante una gran inestabilidad en la existencia de este tipo de organizaciones y movimientos juveniles (sobre todo en el caso de las estudiantiles y políticas) convendría acordar roles diferenciados entre las más estables (la Pastoral Juvenil de la Iglesia Católica, por ejemplo) y aquellas más inestables, a los efectos de dotar a la Red (una especie de Consejo Nacional de la Juventud) de la estabilidad y permanencia necesaria. Inevitablemente, este tipo de redes necesita contar con mecanismos "burocráticos" (en el mejor sentido del término), tales como oficina, funcionarios rentados, etc., para poder participar adecuadamente en el tipo de iniciativas que estamos proponiendo.
- Un mecanismo articulador y animador central, que no cumpla funciones de ejecución, y que cuente con la suficiente legitimidad como para operar en este sentido. Desde el punto de vista legal, este rol debería ser desempeñado por el Vice Ministerio de la Juventud, que en realidad no cuenta en la actualidad con las capacidades y legitimidades necesarias. Sin embargo, no existe ningún otro organismo capaz de reunir dichas condiciones, por lo que lo aconsejable sería dotar al Vice Ministerio de las capacidades necesarias, y a partir de allí trabajar sobre la base del desempeño de tales funciones. En cualquier caso, esta labor de "fortalecimiento institucional" debería ser encarada prioritariamente, entre todos los actores involucrados.

Obviamente, las articulaciones y acciones en común deberían ser siempre consensuadas. La clave del éxito, parece radicar en la clara diferenciación concertada de roles y funciones. Así, el Vice Ministerio de la Juventud no debería cumplir funciones de ejecución, concentrándose en funciones de rectoría, articulación, animación y evaluación general. La ejecución como tal debería ser encarada desde las demás instituciones públicas y privadas, especialmente en el ámbito local, sobre la base de un financiamiento público estatal al conjunto del sistema institucional definido.

8 – Creación de la Secretaría de Estado de la Juventud

Finalmente, para encarar con ciertas posibilidades de éxito el conjunto de propuestas aquí formuladas, resulta imperioso “reposicionar” al Vice Ministerio de la Juventud. Por muchas razones, se propone su transformación en Secretaría de Estado, tomando a la Secretaría de Estado de la Mujer como el principal referente a emular.

Los fundamentos se pueden enunciar con cierta facilidad, recordando que resulta necesario dotar a las políticas públicas transversales (como éstas) de una institucionalidad transversal, al tiempo que resulta también necesario comprometer a las principales autoridades de gobierno con el desarrollo de este tipo de políticas públicas, que a su vez requieren contar con la jerarquía institucional más relevante posible. Adicionalmente, importa emitir señales claras a la sociedad sobre la relevancia de este tipo de iniciativas, y jerarquizar a la propia institución pública responsable del cumplimiento de los roles centrales (animación, articulación, evaluación, etc.) en el marco de las políticas públicas de juventud, frente a sus “pares” (las demás instituciones a las que se pretenda coordinar).

La transformación institucional que se propone, debiera asumir la forma de un Proyecto de Ley que finalmente aprueba el Parlamento, pero en lo previo, dicho proyecto debe contar con el consenso y el apoyo de todos los actores institucionales –públicos y privados– involucrados en estas dinámicas, incluyendo su aprobación en un Consejo de Ministros a nivel del Poder Ejecutivo, a partir de una iniciativa presidencial en la materia, impulsada originalmente desde el propio Vice Ministerio de la Juventud, con el apoyo de la Red Juventud Paraguá y los actores más directamente involucrados en estas dinámicas.

En términos sustantivos, la transformación institucional propuesta debiera definir con claridad que tipo de Secretaría de Estado se pretende construir. En tal sentido, sería fundamental que la misma fuera concebida como el eje articulador del sistema institucional de juventud en su conjunto, cumpliendo funciones de animación, articulación y evaluación, pero renunciando explícitamente a la ejecución directa de planes y programas específicos. Esto implica un cambio radical en la cultura dominante, pero resulta fundamental para asegurar el éxito de la transformación institucional como tal, y sobre todo, el funcionamiento efectivo –con eficacia y pertinencia real– de la propia Secretaría.

Por todo lo dicho, para procesar esta transformación institucional y sobre todo para que la nueva Secretaría pueda cumplir con los roles que se le asignen, será imprescindible desplegar esfuerzos específicos en términos de “fortalecimiento y modernización institucional”, a partir de lo que se tiene en estas materias, es decir, a partir del Vice Ministerio de la Juventud, tal cual está operando en la actualidad. Dichos esfuerzos, deberían centrarse fundamentalmente en el terreno de la capacitación de recursos humanos, en la reingeniería de procesos de organización y funcionamiento general, en la reformulación de las estrategias y metodologías de gestión, y en la construcción de instrumentos modernos de apoyo en estas materias (sistemas de información, estrategias comunicacionales, etc.).

Y en el mismo sentido, sería vital poder trabajar intensamente en el diseño y posterior implementación de un Plan Integral de Juventud de mediano plazo, que opere como el gran orientador de las acciones que se desarrollen en el futuro. Dicho Plan, emulando a los que se han estado formulando en otros contextos nacionales, debiera contar con un preciso diagnóstico de situación, con una definición clara y concreta de prioridades para la acción, y con una estrategia de trabajo en red que potencie al máximo la contribución de los diferentes actores involucrados y a involucrar en la dinámica operativa correspondiente.

9 – Avances Concretados y Viabilidad de las Propuestas

Las propuestas formuladas, cuentan con un elevado nivel de viabilidad efectiva, si se tiene en cuenta que en el último año y medio de gestión operativa, se han logrado avances relevantes en varios planos específicos. Así, a partir de la instalación del nuevo Equipo responsable de la conducción del Vice Ministerio de la Juventud (VMJ), dirigido por el Licenciado Adrián Castillo, en abril de 1999, se comenzó a desarrollar una nueva dinámica de trabajo, basada en la concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en la misma, y entre las acciones más relevantes se destacan las siguientes:

- **Desarrollo de la Consultoría que dio origen a la base de este informe** (Rodríguez y Abad, 1999), y que luego fuera analizado colectivamente con la participación de más de cien organizaciones públicas y privadas, en dos talleres especialmente convocados a tales efectos, contando en el segundo de ellos con la presencia del Presidente de la República y de varios Ministros y Parlamentarios de diferentes Partidos Políticos.
- **Compilación, análisis y difusión de la información estadística básica disponible sobre juventud**, realizada con la colaboración de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) y el apoyo de la GTZ (Proyecto PLANDES). El resultado final, fue la publicación de “Jóvenes en Cifras” (DGEEC/PLANDES/VMJ, 2000), que ha tenido un gran impacto entre los actores que trabajan en estos dominios.
- **Acciones ligadas con el fortalecimiento y la modernización del sistema institucional de juventud**, incluyendo una consultoría organizacional para la reformulación del organigrama de funcionamiento interno del VMJ (Benitez 1999), la realización de un Taller de Planificación Estratégica sobre la Misión del VMJ, acciones diversas ligadas con la capacitación de recursos humanos (monitores, líderes, técnicos, etc.) y la realización de un Taller de Planificación Estratégica Participativa con las Secretarías Departamentales de Juventud (GTZ-STP-VMJ, 2000).
- **Acciones ligadas con la organización y la movilización juvenil**, incluyendo Talleres con jóvenes de los tres partidos políticos con representación parlamentaria (SUMANDO y Otros, 2000), apoyo a la formación de centros de estudiantes, actividades relacionadas con la cultura, el deporte y la ecología (danza, pintura, escultura, música, etc.) a través de exposiciones y apoyos a certámenes específicos, campañas de solidaridad con los más necesitados (“a un amigo un abrigo” y apoyo a la población afectada por inundaciones e incendios en el norte del país, por ejemplo) y otras por el estilo.

En paralelo, se trabajó intensamente en la obtención de respaldos que permitieran reforzar los procesos en marcha, especialmente en el terreno del fortalecimiento institucional de los actores involucrados en los mismos. Al respecto, importa destacar dos contribuciones concretadas (con la GTZ y con el BID) vitales para encarar los desafíos futuros.

- En el caso del Proyecto aprobado por la GTZ (*Proyecto PLATAFORMA*) se trata de una iniciativa tendiente al “fortalecimiento de la coordinación y concertación interinstitucional de organizaciones que trabajan con jóvenes”, y que espera lograr una precisa identificación y atención de la “demanda”, el reforzamiento de las capacidades técnicas de las instituciones involucradas, la promoción de políticas intersectoriales y descentralizadas, el desarrollo de enfoques innovadores rigurosamente probados en la práctica, y la sistematización de las experiencias más relevantes. Este proyecto, a su vez, articulará y canalizará recursos de otros proyectos que la propia GTZ viene implementando en relación a los jóvenes, destacándose algunos centrados particularmente en el desarrollo de estilos saludables de vida entre los jóvenes (con el MSPyBS) y el apoyo a los liderazgos juveniles emergentes en el ámbito empresarial (en ejecución con la Unión Industrial Paraguaya).
- Por su parte, el Proyecto BID de “*apoyo a la juventud paraguaya*” (TC-0007047-PR) procurará “incrementar la capacidad del sector público y privado en la formulación y ejecución de políticas y programas de juventud, que mejoren la calidad de vida, promuevan el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos, y fomenten la participación de los jóvenes en el desarrollo”, trabajando en torno a tres componentes centrales: (i) diseño e implementación de estrategias participativas, de carácter descentralizado, centradas en el desarrollo de programas de voluntariado juvenil, (ii) fortalecimiento institucional del VMJ y de las redes institucionales asociadas, a través de estudios e investigaciones, capacitación de recursos humanos, diseño e implementación de sistemas de información y equipamiento informático; y (iii) diseño e implementación de una estrategia comunicacional específica.

El proyecto de la GTZ aportará 250.000 dólares, mientras que el proyecto del BID aportará otros 400.000 dólares, a ser desembolsados en ambos casos en un período de dos años. A dichos recursos, se sumarán otros provenientes de diversas cooperaciones específicas correspondientes a otras fuentes de financiamiento, con lo cual se podrá reforzar significativamente la dotación presupuestal propia de las instituciones beneficiarias, que en el caso particular del Vice Ministerio de la Juventud y de la mayor parte de las Secretarías Departamentales de Juventud, es realmente muy escasa.

10 – Algunas Acciones Prioritarias a Impulsar en lo Inmediato

Finalmente, importa formular algunas propuestas más operativas, que permitan identificar las acciones prioritarias a impulsar en el futuro inmediato. En tal sentido, se propone priorizar las siguientes cinco áreas de trabajo, a ser desplegadas en el marco de la implementación de los proyectos de la GTZ y del BID anteriormente destacados:

- **Realización de un Congreso Nacional sobre Políticas Públicas de Juventud**, que permita el despliegue de un amplio operativo publicitario centrado en las muchas y muy relevantes experiencias de promoción juvenil existentes, y que en simultáneo permita generar los necesarios consensos entre los diversos actores involucrados en estas temáticas, para encarar los desafíos del futuro. La temática a tratar debiera ser amplia y abarcativa, incluyendo el análisis de la crítica situación de los jóvenes, el estado actual de las principales políticas públicas destinadas a los jóvenes, las opiniones que los jóvenes brindan en diversas encuestas de opinión pública, iniciativas a impulsar, etc.
- **Impulso a la aprobación de diversas iniciativas legislativas a favor de los jóvenes**, procurando contar con el apoyo de los diversos grupos parlamentarios y políticos. En particular, se podría legislar en relación al fomento de pasantías laborales en las empresas y la creación de un programa de becas de estudio financiado por los egresados universitarios (tomando como referencia las leyes aprobadas en Uruguay), al tiempo que se podría trabajar en la reglamentación de la Ley de Objeción de Conciencia y la aprobación del Proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia. En la misma línea, se podría trabajar en el establecimiento de la mayoría de edad a los 18 años a todos los efectos, y en la creación de un Sistema Institucional de Juventud.
- **Diseño e implementación de un Sistema Nacional de Información Juvenil**, que permita manejar en gran escala y en tiempo real las múltiples ofertas y demandas existentes en el dominio de la información para y sobre jóvenes, operando especialmente en la información documental, en la información estadística y en la información programática (“sobre” jóvenes) y en el procesamiento y disseminación de información sobre servicios y oportunidades (en educación, en empleo, en salud, en recreación, etc.) “para” jóvenes en todo el territorio nacional. Una efectiva Red de Centros de Información Juvenil, podría convertirse en la base operativa al respecto.
- **Diseño e implementación de una Campaña de Sensibilización de Decisores y de la Opinión Pública** en relación a la dinámica juvenil, tanto en lo que atañe a la crítica situación en la que viven los jóvenes, como en lo atinente al importante rol que los mismos pueden jugar en su calidad de actores estratégicos del desarrollo, con miras a cambiar los estereotipos dominantes, que identifican mecánicamente a los jóvenes con diversas conductas “problema” (violencia, drogas, delitos, etc.) o que en el mejor de los casos ven a los jóvenes como simples destinatarios de políticas públicas (receptores pasivos, y no actores del desarrollo). La campaña, obviamente, debiera apoyarse centralmente en el uso intensivo de medios masivos de comunicación.
- **Diseño e implementación de un gran Programa de Capacitación de Recursos Humanos**, que permita contar con el personal necesario para encarar decididamente el conjunto de propuestas operativas aquí formuladas, y lograr impactos relevantes en un conjunto amplio de beneficiarios jóvenes, trabajando en la recalificación de quienes ya trabajan en estos dominios, y preparando a su vez a los que vayan a incorporarse en los próximos tiempos a este tipo de iniciativas programáticas. El programa debería procurar la más elevada calificación técnica y operativa de animadores, líderes y expertos en juventud, que deberían cumplir funciones diferentes pero complementarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BENITEZ CODAS, Manuel (1999) **Informe de Consultoría para la Organización del Vice Ministerio de la Juventud**. Asunción.

BID (1997 **Programa de Capacitación para Jóvenes Rurales**. Operación N° ATN / MH – 5646 – PR (Documento de Proyecto).

BORDA, D. y MASI, F. (1998) **Los Límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay de los Años Noventa**. CIDSEP, Asunción.

DGEEC/PLANDES/VMJ (2000) **Juventud en Cifras**. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Vice Ministerio de la Juventud, GTZ, Asunción.

DGEEC (1999) **Los Jóvenes y el Mercado Laboral: Un Análisis Descriptivo**. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Asunción.

GIMENEZ, José (1995) **Políticas de Juventud en América Latina: Informe Nacional del Paraguay**. OIJ – CIID, Asunción.

GTZ/STP/VMJ (2000) **Informe del Taller de Planificación Estratégica Participativa de las Secretarías Departamentales de Juventud**. Asunción.

MORINIGO, José Nicolás (1999) **La Voz de los Jóvenes. Encuesta Nacional**. UNICEF-CIRD, Asunción.

MSPyBS – OPS (1997) **Plan Nacional de Atención Integral a la Adolescencia 1997 – 2001**. Asunción.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (1999) **Programa de Gobierno 1999 – 2003**. Asunción.

RODRIGUEZ, E. y ABAD, M. (1999) **Políticas Públicas de Juventud: Propuestas Básicas para el Período 1999 – 2003**. GTZ, Vice Ministerio de la Juventud, Asunción.

SOTTOLI, Susana (2000) **Políticas Sociales y de Juventud en Paraguay**. CIRD, Asunción.

Sub Secretaría de Estado de la Juventud (1995) **Plan Nacional de Juventud: Primer Informe**. MEC – PNUD, Asunción.

SUMANDO/IFES/KAS/VMJ (2000) **Agenda Multipartidaria de Jóvenes para la Gobernabilidad Democrática**. Asunción.

Vice Ministerio de la Juventud (2000) **Informe de Gestión: Período 1999 – 2000**. Asunción.