

Políticas progresistas de  
juventud. Experiencias y  
perspectivas al finalizar el primer  
gobierno de izquierda

NICOLÁS AMBROSI  
RAFAEL SANSEVIERO

A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

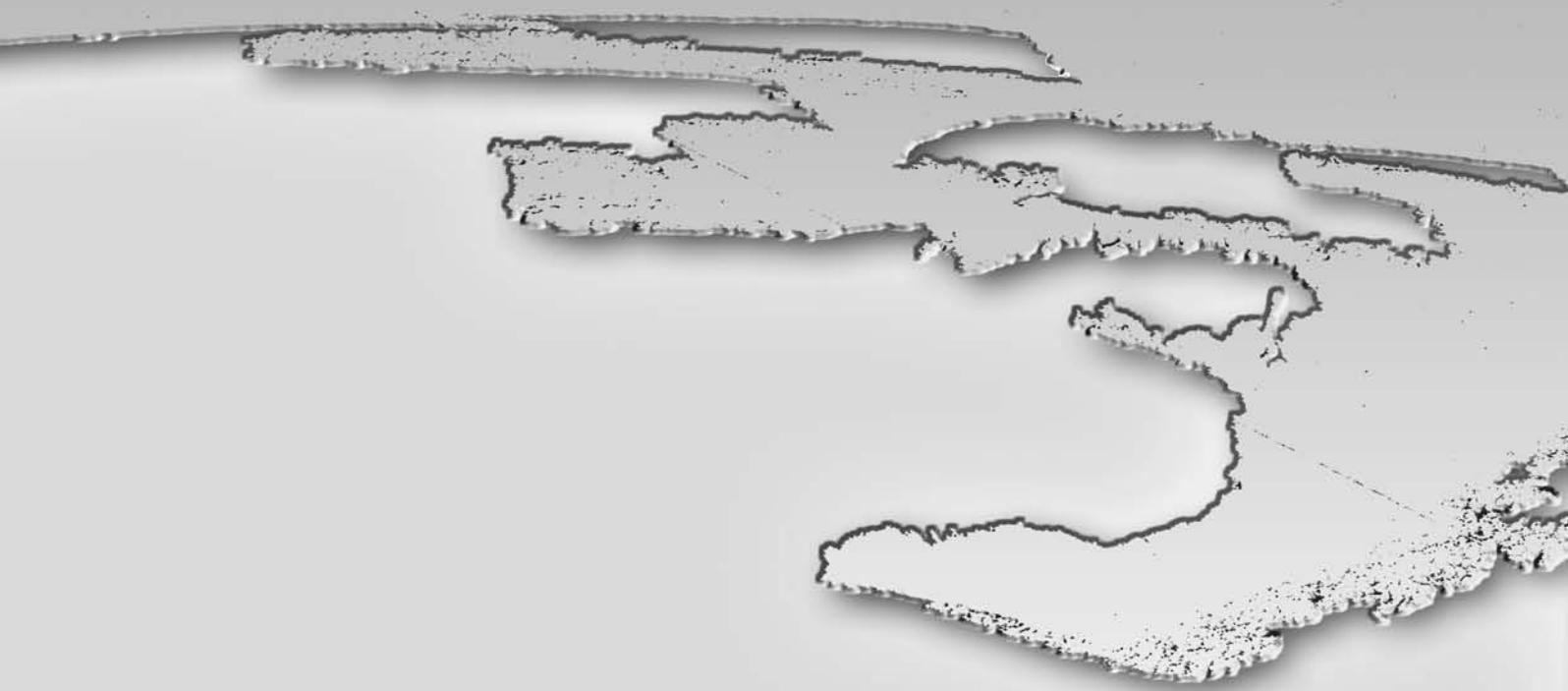
**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

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
Cancún 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-UNION 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 Relacionamento 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	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO
La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas	GABRIEL PAPA
Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo	NELSON VILLARREAL
Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR	CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO

Políticas progresistas de  
juventud. Experiencias y  
perspectivas al finalizar el primer  
gobierno de izquierda

NICOLÁS AMBROSI  
RAFAEL SANSEVIERO



*setiembre 2009*

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](mailto:fesur@fesur.org.uy)  
<http://www.fesur.org.uy>  
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40  
Fax: [++598 2] 902 2941

---

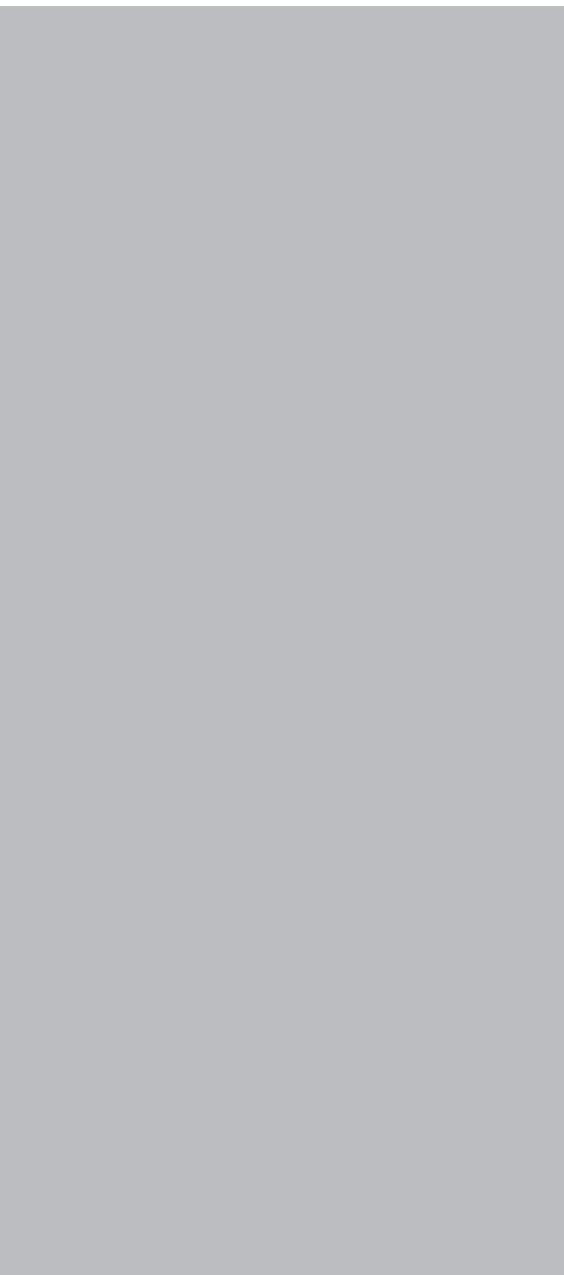
Corrección: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)  
Depósito Legal: 351.038/09

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

Prólogo	7
<b>Materias pendientes</b> RAFAEL SANSEVIERO	9
1. Desde dónde y cómo se miran las juventudes	12
2. Donde están y hacia dónde se proyectan las diferentes juventudes	14
<b>Las políticas de juventud progresistas</b> NICOLÁS AMBROSI	17
Introducción	19
La evolución de las políticas de juventud	20
Breve caracterización de la adolescencia y la juventud	22
Avances y desafíos de las políticas de juventud	24
Una propuesta metodológica: mapas de articulación	28
Propuesta y comentario final	33
Anexo 1	35
Anexo 2	45



*¿Qué les queda por probar a los jóvenes en este mundo de  
paciencia y asco?, ¿solo graffiti?, ¿rock?, ¿escepticismo?,  
también les queda no decir amén, no dejar que les maten  
el amor, recuperar el habla y la utopía, ser jóvenes sin prisa  
y con memoria, situarse en una historia que es la suya, no  
convertirse en viejos prematuros.*

Mario Benedetti

Fragmento del poema: «¿Qué les queda por probar a los jóvenes?»



# Prólogo

El presente trabajo recoge algunos resultados de un proceso desarrollado en el marco de un programa de la Fundación Friedrich Ebert Uruguay (FESUR) cuyo objetivo fue indagar y debatir con personas relevantes sobre las políticas de juventud desarrolladas por el progresismo uruguayo en los gobiernos nacional y departamentales. La iniciativa partió de gestores de *políticas de juventud* cuya intención fue producir insumos para una agenda tentativa para próximos gobiernos de izquierda.

Participaron en el proceso 15 personas directa o indirectamente involucradas en políticas de juventud (gestores de políticas públicas en el plano nacional o departamental, integrantes de organizaciones no gubernamentales [ONG], investigadores).<sup>1</sup> La coordinación del programa estuvo a cargo de Rafael Sansevierro de FESUR, mientras que las entrevistas, el relevamiento de información y el análisis de

políticas de juventud estuvieron a cargo de Nicolás Ambrosi. Se realizaron cuatro reuniones colectivas para debatir diferentes aproximaciones al tema y cinco entrevistas a informantes calificados. Se relevó información secundaria y se elaboró un informe cuyo contenido fundamental se reproduce en este documento.

La amplitud de temas surgidos durante las discusiones y las entrevistas —la mayoría de ellos apenas desbrozados— es indicativa de la pertinencia de seguir procesando esta temática mediante diferentes estrategias de abordaje.

El documento que ofrecemos contiene dos partes que abordan planos diferentes, unidas por su procedencia de un mismo espacio de debate y reflexión. En ambas la intención es dar a conocer algunas tensiones claves en las formas en que se construyen las políticas públicas de juventud en los gobiernos progresistas.

---

<sup>1</sup> Las y los participantes fueron Bolívar Moreira, Evana Trobo, Federico Graña, Fernando Panizza, Julio Calzada, Lauro Ayesarán, Leonardo Seijo, Lilián Celiberti, Maite López, Miguel Scagliola, Nairí Aharonián, Nilia Viscardi, Paola Pino, Sebastián Sabini, Víctor Minetti.

En una introducción sobre materias pendientes Rafael Sanseviero refleja algunas limitaciones de las formas tradicionales y actuales de representación de las juventudes en el universo conceptual de la izquierda.

En la segunda parte del trabajo Nicolás Ambrosi expone algunas características de las políticas de juventud en curso, sus principales

aciertos y tensiones, e incluye algunas sugerencias prospectivas.

Finalmente se incluyen dos anexos. El primero contiene una propuesta política elaborada por la Comisión Nacional de Juventudes del Frente Amplio (CNJFA) para el último congreso programático del Frente Amplio; y el segundo es una sistematización de las principales políticas progresistas que impactaron en las juventudes.

# Materias pendientes

RAFAEL SANSEVIERO





*Las instituciones de bienestar significaron la respuesta estatal a la activación de las clases populares por hacer que sus demandas se incluyeran en la agenda pública, es decir, fueran consideradas como cuestiones socialmente relevantes susceptibles de respuesta estatal. Ahora bien, esta resolución constituye una sutura, un intento de solución que congela —al institucionalizarlo— el problema planteado por el sector social que encaró la lucha por resolverlo, y lo hace en el sentido que el Estado le dio a la cuestión. Entonces deja de ser problema para convertirse en institución pública y, de ahí en más, deja de ser una cuestión pública a nivel de la sociedad civil para pasar a gobernarse con la lógica de lo estatal y adquirir su peculiar dinámica.*

Mabel Thwaites<sup>2</sup>

En Uruguay las políticas *de juventud* son instituciones públicas en el sentido que plantea Thwaites desde hace varias décadas. Ya sea por iniciativa de los progresismos o quienes los precedieron en los gobiernos, es inoculable la relevancia que la sociedad política les atribuye a las problemáticas que esas políticas vienen a resolver. Y también a *suturar*.

Desde esta perspectiva, entre muchos abordajes posibles se eligió indagar en las condiciones políticas de producción de las políticas públicas de juventud para intentar develar algunas tensiones que las atraviesan. La coyuntura para hacerlo resulta propicia, fundamentalmente por la experiencia acumulada en un conjunto de instituciones y personas que protagonizan o protagonizaron los esfuerzos en la producción y conducción de políticas de juventud. Entre 2009 y 2010 se cierra un período que incluye el primer gobierno nacional del

Frente Amplio, siete nuevas intendencias progresistas y 20 años de gobierno de izquierda en Montevideo.

Una parte significativa de esa experiencia se resume en la elaboración promovida y protagonizada por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), resumida en las *Bases para un Plan Nacional de Juventudes*. Se trata de un instrumento inédito cuya aspiración es impulsar desde el Estado una dinámica de *participación social* que permita desplegar políticas orientadas al reconocimiento de las *identidades juveniles* para el *ejercicio de derechos* como condición para el despliegue de *ciudadanías juveniles*.

Asumiendo esos desafíos, en esta breve introducción queremos presentar algunos temas que quedaron desglosados de la discusión que dio lugar a este trabajo pero cuyo abordaje a futuro parece pertinente.

---

<sup>2</sup> Mabel Thwaites (2004): *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Buenos Aires: Prometeo. [Nota: los destaques son del autor.]

# 1.

## Desde dónde y cómo se miran las juventudes

El lugar desde donde las izquierdas miran y colocan a las juventudes como objeto de sus políticas ha variado significativamente a lo largo de las últimas décadas. Hasta finales de los años ochenta las izquierdas mantuvieron prácticamente sin revisión formal una categoría *jóvenes* genéricamente masculinos, indiferenciados por sexos, clases, etnia o raza, condiciones u opciones de diversa naturaleza, cuyo principal atributo era su condición de *sujeto social del cambio revolucionario*.<sup>3</sup> Promediando los noventa emergió la conciencia (nostálgica y levemente desencantada) de lo insustentable de esa visión, y junto con la emergencia de nuevas agendas y sujetos colectivos se perfilaron los rasgos de una nueva generación de militantes, militancias y también ausencias juveniles que empezaron a dar cuenta de nuevas posibilidades y exigencias de elaboración conceptual.

En coincidencia con el crecimiento de su influencia política, la izquierda identificó exitosamente a las juventudes como objetivo dentro de la cantera electoral en disputa. Así lo resumían en 2005 Buquet y Chasqueti citando a César Aguiar:<sup>4</sup>

*La característica más llamativa del apoyo electoral de la izquierda [...] es su composición etaria con una captación mucho mayor en estratos jóvenes que entre personas de mayor edad. De ahí se ha derivado un modelo demográfico como explicación de su crecimiento, [...] como consecuencia natural del proceso de renovación del electorado el FA se beneficia año tras año, elección tras elección.*

Si bien diferentes análisis dan cuenta de un cierto agotamiento de esa tendencia, las estrategias políticas orientadas a captar voluntades

<sup>3</sup> Me refiero a visiones dominantes que no fueron unánimes pero indicaron fuertes señas de identidad para las juventudes vistas por las izquierdas.

<sup>4</sup> César Aguiar (2000): «La historia y la historia: Opinión pública y opinión pública en el Uruguay», en *Prisma*, citado por Daniel Buquet y Daniel Chasqueti en «Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio», en *Revista de Ciencia Política*, v. 25 n.º 2, Santiago, 2005.

y producir participación política juvenil se han abierto a un conjunto de dimensiones antes consideradas de escasa o nula relevancia. De ello dan cuenta los contenidos conceptuales en que se apoya la propuesta del *Plan Nacional de Juventudes*.

Probablemente el mayor desafío para esas estrategias sea poder apreciar, como propone Nancy Fraser, «...las maneras como se entrelazan y apoyan mutuamente en la actualidad las desventajas económicas y el irrespeto cultural».<sup>5</sup>

En especial es relevante reparar en que las *clases de edad* como elementos centrales para la definición de identidades colectivas han sido ampliamente cuestionadas.

Por eso es importante interrogarse acerca de cómo organizan las izquierdas su mirada

sobre las juventudes y cuánto de esa nueva representación se proyecta hacia las políticas públicas.

¿Qué flexibilidad hay en la gestión de las políticas para incluir lo diverso y el cambio de prioridades?

¿Qué resultados espera la izquierda de las políticas de juventud en términos de *ciudadanías juveniles* y generación de condiciones habilitantes para el *ejercicio de derechos*?

¿Cuáles son los indicadores de las condiciones materiales y subjetivas de vida de las juventudes que resultan cruciales para la formulación de políticas?

¿Cuáles son los actores colectivos a cuyo encuentro o construcción destina esfuerzos el Estado?

---

5 Nancy Fraser: «¿De la redistribución al reconocimiento?», en *Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales*, [www.cholonautas.edu.pe/](http://www.cholonautas.edu.pe/)

# 2.

## Donde están y hacia dónde se proyectan las diferentes juventudes

Un documento<sup>6</sup> producido en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Juventud, por acuerdo entre el INJU y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se cierra con la siguiente consideración:

*El panorama presentado a lo largo del documento puede dejar un sabor amargo a los lectores [porque] la realidad que aquí se refleja es poco alentadora si se consideran los múltiples riesgos que hoy enfrentan algunos sectores de nuestros adolescentes y jóvenes.*

Algunos de los más duros descriptores del panorama *poco alentador* remiten al fenómeno de la desigualdad y la injusticia que experimentan las juventudes:

### ▀ *Desigualdades de origen y de pronóstico*

Se destaca la imposibilidad de pensar y operar sobre una única categoría juventud o juventudes que dé cuenta de grupos o personas

radicalmente divergentes en las dotaciones materiales y simbólicas de origen y que se profundizan en sus posibles trayectorias futuras.

Ello se expresa paradigmáticamente, aunque no exclusivamente, en importantes déficits en asuntos cruciales de la vida como los que se registran en el campo de la salud, la educación, el acceso a la vivienda, la movilidad, entre los más significativos. Como ejemplo puede considerarse lo referido a la educación, que es un campo privilegiado de la autocomplacencia uruguaya. En el informe se señala que el «tránsito por el sistema educativo en tiempo y forma todavía es una meta muy lejana para algunos sectores de la población, y las distancias que separan a estos de los sectores de mayores ingresos parecen profundizarse año a año».

### ▀ *Reforzamiento de las vulnerabilidades y aumento de la desigualdad*

Los déficits reseñados contribuyen a reafirmar la vulnerabilidad de ciertos sectores de

<sup>6</sup> Cecilia Rossel: *Adolescencia y juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado. Viejas deudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras*, enero de 2009. Documento inédito.

la población adolescente y juvenil; en el mejor de los casos, «no contribuyen a derribar los obstáculos que la población vulnerable enfrenta para acceder al bienestar y poder hacer del trabajo la fuente de desarrollo individual y social». Estos procesos de desigualdades sociales dibujan un mapa de riesgos, de «exposición a violencias y desamparos» que se profundizan en un denso sistema de desventajas superpuestas.

A partir de esta evaluación parece imprescindible revisar la definición corrientemente aceptada de las juventudes actuales como «actor estratégico del desarrollo», en la medida que las condiciones materiales y simbólicas de existencia de importantes grupos de juventudes no permiten «reconocer[las por] su valor como sector flexible y abierto a los cambios, expresión clave de la sociedad y la cultura global, con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente, construir democrática y participativamente su calidad de vida y aportar al desarrollo colectivo».<sup>7</sup>

El acceso de las juventudes a la condición de *actor estratégico del desarrollo* parece un objetivo subordinado a la realización de derechos actualmente inexistentes para amplios sectores.

Es posible que las políticas públicas de juventud deban asumir el eje de la igualdad y la justicia para las juventudes como un desafío crucial del país. Meta que puede ser sostenida no solo como exigencia de justicia, razón que sería suficiente, sino también como condición para un proyecto nacional de desarrollo y redefinición de país a futuro. Así surge de una sugerente propuesta de Calvo y Pellegrino, con un abordaje demográfico, en la que discuten la idea de que las condiciones poblacionales

de Uruguay constituyen una barrera insalvable para un proyecto de desarrollo nacional:

*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. Y, por qué no, una población diversa y cosmopolita, que sea capaz de asimilar de manera positiva la diversidad. Uno de los desafíos es la conversión del país pequeño en una virtud, subrayando la calidad en cada uno de los planos de la vida social.*<sup>8</sup>

Es una proyección posible, aunque no probable sin revertir las injusticias en la distribución de bienes materiales y simbólicos y el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales por las juventudes.

■ *Las construcciones simbólicas dominantes (los estigmas en una de las épocas más conservadoras)*

Por último parece imprescindible abordar un problema que atraviesa los anteriores en la medida que es determinante de la decisión, la orientación y el fervor con que los agentes políticos afrontan las políticas dirigidas a las juventudes. Me refiero al campo de las representaciones dominantes acerca de lo joven y los jóvenes. Se trata de un tema recientemente abordado en las Jornadas Científicas de la Facultad de Ciencias Sociales<sup>9</sup> como expresión de un alerta frente al predominio de un tratamiento público de los asuntos relacionados con las juventudes dominado por sentidos descalificadores y estigmatizantes.

El hecho es que a lo largo del siglo XX y en los principios del siglo XXI se evidencia una continuidad en las producciones discursivas

7 Dina Krauskopf: «Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina», en *Las políticas de juventud en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 2008.

8 A. Pellegrino, y J. J. Calvo (2007): «¿Qué hacer con la población en Uruguay?», en R. Arocena, y G. Caetano (comp.), *Uruguay Agenda 2020*, Montevideo: Santillana.

9 Rafael Sanseviero (2009): «Los jóvenes: esos extraños nuestros de cada informativo», en mesa temática *Miradas de sociedad. Violencia, juventud y medios en la construcción de la agenda política y social actual*, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, 15/7/09.

de agentes estatales y políticos. Es interesante que las líneas argumentales siempre contienen un trazado común: producir insumos simbólicos destinados a reforzar la autoridad estatal frente a sujetos sociales carentes de un poder real para desafiar el poder del Estado. Como sostiene Morás, parece fundamentarse un circunstancial pasaje del «*welfare state* a un *warfare state*», y, antes que reflejo de una realidad que se interpreta y busca transformar, esas formulaciones parecen responder a la necesidad de encontrar segmentos de población en los cuales «realizar administraciones terapéuticas y preventivas de una mayor rigurosidad, como requisito indispensable para ejercer la función tutelar de un poder que debe reafirmar su autoridad».<sup>10</sup>

La campaña electoral 2009 evidencia una tendencia de las elites y otros actores sociales e institucionales antes ausentes de la demanda de mayor punición, que se han convertido en promotores de enemistad hacia los sectores jóvenes más vulnerables.

Es una contradicción flagrante al final de un período de gobierno caracterizado por el despliegue de una racionalidad política orientada

a propiciar el reencuentro, en primer lugar discursivo y también en actos, del Estado con los grupos sociales más vulnerables. En este plano concluye con una hegemonía de discursos excluyentes, estigmatizadores y punitivos hacia las juventudes. Incluso las autoridades de los entes de la educación media, así como los docentes a través de sus sindicatos y ámbitos técnicos, recaban el concurso de la autoridad represiva como condición para realizar una educación cuestionada por quienes son sus destinatarios. Así los jóvenes aparecen como «extraños burocráticamente contruidos para legitimar la instauración y el perfeccionamiento de un Estado preventivo de seguridad y protección».<sup>11</sup>

Tal vez la pretensión de mayor gobernabilidad sobre procesos de violencia que tiene por sujeto a las juventudes requiera revisar antes que las expresiones de *violencia juvenil* la compulsión de las elites de la democracia a producir equilibrios y consensos políticos basados en enemistades que se focalizan en grupos sociales de alta vulnerabilidad. En lo referente a las juventudes se trata de un desafío abierto a nuevas y audaces intervenciones políticas y estatales.

---

<sup>10</sup> Eduardo Morás (1992): *Los hijos del Estado: fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*, Montevideo: Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

<sup>11</sup> Ulrich Beck (1995) 2000: «De vecinos a judíos», en *La democracia y sus enemigos*, Barcelona: Paidós.

# Las políticas de juventud progresistas

NICOLÁS AMBROSI





# Introducción

Este documento pretende aportar nuevas miradas sobre las políticas de juventud a desarrollar por la izquierda en Uruguay, tanto en el plano departamental como en el plano nacional. Para su elaboración se generaron instancias de diálogo y reflexión con distintos actores referentes en la temática en nuestro país. En Uruguay al igual que en la región, las *políticas de juventud* comenzaron a desplegarse con nitidez a partir de los años ochenta. El INJU (1991) y la Comisión de Juventud de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) (1991) fueron dos institucionalidades pioneras en el diseño y la implementación de políticas públicas sectoriales en el área de juventud.

A casi 20 años de iniciado ese proceso, las condiciones de entonces han registrado cambios drásticos que cabe considerar. En el plano de la superestructura se destaca la experiencia acumulada en la institucionalidad del Estado y por actores sociales vinculados al proceso de producción, implementación o evaluación de esas políticas. Desde el punto de vista simbólico, las *políticas de juventud* expresan la voluntad de las agencias políticas de intervenir para compensar vulnerabilidades específicamente radicadas en esos grupos etarios. «Con impulsos y frenos, aciertos y errores, el hecho de contar con una institucionalidad para las políticas de juventud se cons-

tituye en un elemento significativo a destacar». (Félix Bombarolo, 2008.)

El tiempo transcurrido desde el inicio de estas políticas específicas de juventud, la experiencia acumulada, los nuevos desafíos y la coyuntura política (ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y elaboración del Plan Nacional de Juventudes) marcan la necesidad y pertinencia de abrir espacios para la incorporación de nuevas perspectivas que aporten a un proceso relevante de cara al próximo período de gobierno.

Cabe significar que el Frente Amplio ha sido un actor preponderante en materia de promover la producción e implementación de políticas de juventud y otras políticas sociales que directa o indirectamente impactan fuertemente en las juventudes. FESUR compartió numerosos procesos de reflexión y desarrollo de propuestas de la izquierda uruguaya. Especialmente ello se concretó en la generación de espacios para reunir y confrontar experiencias, saberes y sensibilidades diferentes sobre temas claves de la agenda de la izquierda.

La propuesta es analizar y reflexionar crítica e independientemente sobre la situación de las políticas de juventud en Uruguay, tratando de que esto sea un aporte a su desarrollo.

# La evolución de las políticas de juventud

Desde el año 1990, con la asunción del Frente Amplio en el gobierno de la IMM, la izquierda uruguaya comenzó a desarrollar acciones vinculadas a la juventud por medio de programas departamentales. Hoy tanto el gobierno nacional como los ocho gobiernos departamentales tienen nuevas experiencias en la construcción de políticas de juventud y particularmente en su gestión.

En el plano institucional, el INJU, en sus 18 años de trayectoria como organismo responsable del diseño de las políticas de juventud, ha tenido dificultades para darles continuidad a estas políticas en el país, entre otras razones porque en 18 años ha tenido 10 diferentes y además ha transitado diversos marcos institucionales y por tanto ministerios (Ministerio de Educación y Cultura [MEC], Ministerio de Deporte y Juventud, Ministerio de Desarrollo Social [MIDES]). Este aspecto ha debilitado la estructura del organismo. En el último período de gobierno se mejoró sustancialmente la articulación con el MIDES, lo que se plasmó en el desarrollo de políticas más integrales y coordinadas.

Además cabe resaltar la conformación de cuadros técnicos especializados en los temas de juventud y políticas sociales al frente de los programas, lo cual era una gran carencia en las administraciones precedentes, ya que la

gran mayoría de los funcionarios del INJU de los gobiernos anteriores eran funcionarios incorporados por criterios meramente políticos, sin priorizar el perfil técnico. Con el ingreso de nuevos técnicos y el acuerdo con organizaciones de la sociedad civil para la ejecución de los distintos programas, se empezó a fortalecer un instituto que sufría enormes carencias y funcionaba muy por debajo de lo que su responsabilidad implica.

Si bien la institucionalización de las políticas de juventud es imprescindible, no menos importante es desarrollar políticas para la juventud con una visión integral y transversal, generar políticas intersectoriales en las que participen varios ministerios para atender la complejidad de necesidades de las juventudes.

En nuestro país, a partir de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes quedó determinado que ellos son sujetos de derechos y no objetos de políticas. A la hora de diseñar y pensar las políticas de juventud, ambas convenciones firmadas y ratificadas por nuestro país no solo generan un marco jurídico, sino que deberían respaldar un marco ideológico de la izquierda y por lo tanto establecer ciertas garantías. Con esta concepción se debe

transformar la relación del joven con el Estado, el joven pasa de ser *beneficiario* o *usuario* de la política al exigirle al Estado distintas formas que garanticen sus derechos y participación. Por ello promover oportunidades para la parti-

cipación adolescente y juvenil, en tanto capacidad para expresar, opinar, incidir y proponer, es clave para que sean actores protagonistas en su vida cotidiana y en la construcción de la sociedad.

# Breve caracterización de la adolescencia y la juventud

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) (2008), a fines de 2007 vivían en Uruguay 758.390 jóvenes de entre 15 y 29 años. Es decir que a mediados de 2008 alrededor de 22% de los uruguayos eran jóvenes. Alrededor de un tercio de esta población vive en situación de pobreza. El promedio de edad en Uruguay es de 32,6 años, de las más altas de América Latina.

En este sentido debe aclararse que si bien las personas que transitan estas edades están comprendidas en una misma franja etaria (adolescencia de 12 a 17 años y jóvenes de 18 a 29 años), existen varias adolescencias y juventudes, según sus condiciones socioeconómicas y sociohistóricas y según los barrios o países en los que viven. Es de esta manera que debemos entender las demandas, las formas de expresar necesidades, los mecanismos de respuesta como conductas estrechamente vinculadas con el entorno psicosocial que los niños, las niñas y los adolescentes experimentan.

En la actualidad, la estigmatización de los adolescentes y jóvenes es reforzada por los medios masivos de comunicación y por una construcción colectiva que los asocia a la delincuencia, los disturbios y el consumo problemático de drogas, entre otras situaciones que la sociedad vive como conflictivas. Esta imagen se refuerza si además de ser joven se cruzan otras condiciones como la pobreza, el género o la raza, entre otras. En Uruguay los y las jóvenes y adolescentes no escapan a esta realidad, un estudio realizado por UNICEF (2004)<sup>12</sup> señala que

*«los adolescentes uruguayos perciben que la sociedad no les presta atención y cuando lo hace, se trata de reacciones negativas: la opinión de los adultos parece conducir a la discriminación o al abierto rechazo [...] En el Uruguay de hoy la gran mayoría de los adolescentes parecen invisibles. La sociedad los asocia a conductas desviadas, pero los olvida cuando se definen las políticas sociales de pro-*

---

12 UNICEF (2004): Observatorio de Juventud.

*tección. Se habla de los problemas del embarazo, el consumo de drogas, la delincuencia, etc. Pero nunca de las necesidades o de las dificultades que la sociedad les plantea para que puedan ejercer plenamente sus derechos».*

En las últimas décadas, en Uruguay se ha venido evidenciando una tardía emancipación de los jóvenes de sectores medios y altos de su núcleo familiar asociada a la prolongación de los estudios, la dificultad de insertarse laboralmente y la posibilidad de continuar siendo sostenidos por sus padres.

# Avances y desafíos de las políticas de juventud

No pretendo generar un diagnóstico técnico sobre el desarrollo actual de las políticas de juventud en Uruguay. En este capítulo expongo algunas ideas sobre el desarrollo político y las condiciones en las cuales se generaron las políticas de juventud.

Destaco un fragmento del Plan Nacional de Juventud, citando a Óscar Dávila, que define las políticas públicas de juventud como:

*«Toda acción articulada que se orienta al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil. Son acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados en esa etapa vital, trátense tanto de políticas reparatorias o compensatorias como de promoción y orientadas al desarrollo o construcción de ciudadanía. En esta definición se incluyen tanto los valores e intereses de los jóvenes como los de la población en general. Planteada desde un punto de vista participativo, ella*

*propone el objetivo de generar las condiciones mediante las cuales los jóvenes puedan realizarse en tanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en que viven».*<sup>13</sup>

Complementariamente, Balardini considera que la política de juventud no se ocupa de la solución de problemas específicos, sino más bien de la representación de los intereses de los jóvenes en la sociedad. La meta de la política pública de juventud es ser el marco articulador de las políticas y la legislación nacional para propiciar y concretar en un plan de acción el abordaje de los temas relacionados con las personas jóvenes de manera integral, estratégica y palpable. El plan de acción traduce la política a la acción y se elabora participativamente según la orientación política y filosófica de la política de juventud aprobada. Su diseño plantea nuevos desafíos en el campo de los conocimientos y la formación de capacidades para desarrollar propuestas transversales (S. Balardini, 2003).

<sup>13</sup> O. Dávila (coord.) (2003): *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar: CIDPA.

Dentro del marco conceptual referido existen múltiples elementos a considerar en el momento de pasar revista de las principales acciones desarrolladas en materia de juventud.

El siguiente cuadro resume sintéticamente avances y aspectos pendientes en torno a algunos ejes que consideramos claves.

Dimensiones de análisis	Debilidades	Avances y potencialidades
Información	Ausencia de información de actualidad calificada.	Existencia de una nueva Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud a difundir.
Difusión	Escasa difusión de acciones en la temática	Promoción de propuestas de integración de jóvenes con medios y herramientas de comunicación.
Articulación	Fragmentación de políticas y programas en la temática (nacional y departamental).	Propuesta de Plan Nacional de Juventud.
Sistematización y continuidad	No consolidación por elencos gubernamentales de planes implementados (generando baches) que posibiliten continuidades con relación a experiencias efectivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Propuesta de Plan Nacional de Juventud.</li> <li>▸ Registro de actividades y propuestas Comuna Joven (Canelones).</li> </ul>
Programa	Falta de programa político partidario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Experiencia recogida en la gestión nacional y departamental.</li> <li>▸ Plan Nacional de Juventud.</li> </ul>

## Información

La falta de información calificada es una de las principales debilidades a la hora de diseñar las políticas de juventud, ya que se cuenta únicamente con la primera Encuesta Nacional de la Adolescencia y la Juventud de 1991. Si a esto le sumamos el hecho de que el último censo es del año 1996, es evidente que se está en un marco de improvisación a la hora de diseñar políticas específicas. Se ha mejorado mucho con relación a la Encuesta Continua de Hogares del INE, pero esto coloca la construcción de estas políticas en una dificultad evidente, ya que todas las estrategias se basan en información de carácter parcial.

En este sentido, es importante destacar que al culminar este período el país contará con una nueva encuesta de juventud y con un plan estratégico sectorial que se encuentra en proceso de elaboración.

## Difusión

Un aspecto primordial de las políticas públicas es la ejecución de acciones y la difusión de los programas y las actividades a la población, es decir, mostrar aquello que se hace y da sentido a la inversión como Estado. Esta ha sido una de las grandes carencias en este período de gobierno, tanto en lo nacional como en lo departamental. La falta de información sobre los programas que se han realizado por un lado aporta a la debilidad de la institucionalización de las políticas, y por otro limita el acceso de los jóvenes. Esto no solo repercute en desinformación de la ciudadanía, en menoscabo de un derecho fundamental, sino que no favorece la construcción de un espacio objetivo de los organismos rectores de las políticas de juventud. Como consecuencia, no se genera un lugar en el cual los jóvenes sientan que son escuchados, y menos aún donde puedan exigir sus derechos específicos.

En otro orden, no se ha visualizado ni al INJU ni a las secretarías de las intendencias como actores que incidan en el desarrollo de la agenda pública en materia de juventud. No hubo participación pública de estos organismos cuando la opinión pública abordaba temas de juventud. Sin duda las instituciones rectoras de las políticas tendrían que jugar un papel más preponderante y activo, no solo por lo desarrollado en el párrafo anterior, sino para aportar a la calidad de la discusión, que muchas veces se desarrolla con prejuicios y desde un lugar estigmatizante para las juventudes.

## Articulación

Si bien se ha mejorado la articulación de las instituciones centrales con los programas concretos con la participación de más de un organismo (Programa Aulas Comunitarias [PAC], Arrímate al Deporte, Arrímate a la Salud, Espacio Joven, entre otros), lejos estamos de pensar en una política de juventud coordinada. Esta problemática no es fácil de solucionar, principalmente si pensamos en la coordinación entre los actores nacionales y departamentales.

Es importante destacar la falta de sinergia entre la Secretaría de Juventud de la IMM y el INJU, de la cual se esperaban una mayor coordinación y propuestas conjuntas.

Otra es la situación cuando nos referimos a los otros departamentos del país. En este caso es más complejo pensar y diseñar propuestas en conjunto, ya que son muy desparejas (tanto en recursos técnicos y económicos y en apoyo político como en experiencia de gestión) las situaciones de las oficinas de Juventud.

Es importante destacar el Consejo Nacional de Juventud, que aunque aún no ha dado resultados concretos es una nueva institucionalidad que se reúne en forma paralela al Congreso Nacional de Intendentes, varias veces al año en diferentes localidades del país.

El principal avance quizás sea tener un Plan Nacional de Juventud que se desarrolló en

talleres en todo el país en coordinación con las oficinas de Juventud de los departamentos. De esos talleres surgió además una serie de propuestas sobre las cuales coordinar y establecer bases para el próximo período de gobierno.

## Sistematización y continuidad

La sistematización de las prácticas siempre ha sido una carencia importante en Uruguay. Este es quizás el mayor deber de los gobiernos de izquierda: tras casi 20 años en la IMM, las políticas departamentales de juventud parecen recomenzar con cada nuevo período.

Si bien se les ha dado continuidad a los programas producidos en cada quinquenio, no se vislumbran una reflexión profunda ni una sistematización de los planes desarrollados a los efectos de que sean retomados por el nuevo responsable de la dependencia.

Por ejemplo, a fines del período anterior se generó un Plan Departamental de Juventud en coordinación con diversos actores que habían participado en varias propuestas del gobierno departamental. Sin embargo en este período de gobierno no se visualizan ni una continuidad en el proceso ni una profundización de las prácticas desarrolladas en los períodos anteriores.

Si bien cada director/a tiene su impronta, en cada período de gobierno se han generado énfasis muy diferentes, y particularmente no ha habido continuidad ni se han desarrollado espacios para la discusión y la reflexión públicas de la propuesta política, lo que aseguraría cierta continuidad de un gobierno a otro, en particular cuando pertenecen al mismo partido político.

Es importante destacar el ejercicio de la Comuna Canaria Joven, que ha generado informes públicos que presentan las actividades y propuestas desarrolladas como balance de gestión. Es muy importante tener un *racconto* sistemático y ordenado de las actividades y los

programas ejecutados por la comuna en el área juventud y que la información sea tomada por la fuerza política a la hora de diseñar el próximo programa de gobierno departamental.

## Programa político en juventud

Se podría afirmar que la fuerza política Frente Amplio no elaboró un programa específico para la temática de la juventud para este período de gobierno. Esto generó una gran debilidad a la hora de gestionar las políticas de juventud, ya que se ha invertido la relación programa político-gestión; se podría afirmar que en la gestión de gobierno se aprendió y se generaron insumos para el próximo período de gobierno.

Pero al observar el programa oficial de la fuerza política para el próximo período de gobierno tampoco se encuentra un capítulo sobre juventud, aunque en el último congreso se aprobó un anexo elaborado por las juventudes políticas.

Sin duda es un desafío que la fuerza política asuma la importancia de tener un programa político para la gestión del gobierno, tanto a nivel nacional como a nivel departamental. No es casual que el anexo del programa (que no se adjunta al documento impreso) haya sido elaborado por las juventudes del Frente Amplio y que la propuesta se haya integrado como un anexo y no como parte central del programa.

Las posibilidades en los últimos cinco años de generar propuestas y programas en un marco de política de izquierda a partir de la gestión nacional son una fortaleza a la hora de pensar el próximo período de gobierno. Hoy se cuenta con una Plan Nacional de Juventud elaborado en la gestión, que deberá ser un instrumento central para el próximo gestor de la política. El riesgo que se corre al no tener un programa claro es que quede librado a la voluntad del gestor en vez de ser un mandato político. La experiencia en la IMM nos debe hacer reflexionar sobre la importancia de generar políticas coordinadas y estratégicas para no empezar de cero en cada período de gobierno.

# Una propuesta metodológica: mapas de articulación

A menudo se hace referencia a la necesidad de coordinar y articular programas y políticas intersectorialmente. Durante la presente administración se promovió la instalación de espacios de encuentro entre diversos actores institucionales. Como ejemplos cabe destacar los Consejos Sociales y las Mesas de Articulación Territorial, entre otros. En muchos casos los intercambios redundaron en avances de coordinación, pero no se generó una metodología que permita sistematizar esas prácticas de articulación. En resumen, se han logrado avances sustantivos en materia de coordinación entre políticas y programas, pero aún se identifican muchos problemas de fragmentación y compartimentación.

Pueden enumerarse muchos ejemplos de ausencia de coordinación (incluso en materia de compartir información central y estratégica) entre instituciones que abordan la problemática de la adolescencia y la juventud a escala nacional y departamental.

Gran parte de esas dificultades de compartimentación se explica por la carencia de herramientas metodológicas. Aun en los casos de articulaciones efectivas, la ausencia de una cultura de la sistematización de las buenas prácticas coarta la posibilidad de generar conocimiento sistemático que aporte a la consolidación de modelos exitosos.

En esa perspectiva es pertinente proponer una metodología de coordinación interinstitucional que pasaremos a denominar *mapas de articulación*.

Entendemos por *mapa de articulación* el espacio o ámbito en el que convergen dos o más actores institucionales, comunitarios y/o sociales con la finalidad de coordinar actividades, insumos y productos con relación a una o más temáticas.

En función de la definición planteada, el siguiente cuadro avanza sobre algunos ejemplos.

Núcleo temático	Actores rectores	Objetivo central	Propósito	Socios estratégicos
Vivienda	INJU, MVOTMA	Facilitar el acceso de jóvenes a soluciones habitacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Garantías de alquiler.</li> <li>▸ Préstamos livianos para compra de vivienda.</li> <li>▸ Plan de fomento de viviendas comunitarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ ANV</li> <li>▸ UDELAR (Facultad Arquitectura)</li> <li>▸ BROU</li> <li>▸ BHU</li> <li>▸ Gobiernos departamentales</li> <li>▸ Cooperación internacional</li> </ul>
Educación	ANEP, MEC MIDES (INAU, INJU)	Integrar la totalidad de los adolescentes y jóvenes a propuestas educativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Desplegar propuestas educativas coordinadas habilitantes.</li> <li>▸ Democratizar el acceso a nuevas herramientas de conocimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ ANONG</li> <li>▸ OSC</li> <li>▸ MTOP</li> </ul>

Con estos ejemplos se quiere graficar la forma de trabajo que se propone para el desarrollo de las políticas de juventud. Ya hemos explicado la importancia de generar políticas integrales, pero ¿qué nos imaginamos cuando pensamos en políticas integrales articuladas?

Siguen algunos ejemplos ilustrativos de esta metodología (no son propuestas acabadas).

En el **primer ejemplo** definimos metodología de trabajo con relación a la problemática de la falta de vivienda para jóvenes. No abundaré en el diagnóstico y la importancia que esta tiene para el proceso emancipatorio de los jóvenes, porque es un tema recurrente y claro.

Como primer punto se definen los **organismos rectores** de la política, en este caso el **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)** es el organismo rector, al que se le suma el **INJU**, que es el organismo coordinador de las políticas de juventud a nivel nacional. El INJU podría aportar información calificada de jóvenes del programa Tarjeta Joven y podría hacer la difusión y la coordinación con las oficinas departamentales para las inscripciones y solicitudes.

Asimismo el **MVOTMA** participaría con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) en la generación de planes específicos para jóvenes, como garantías de alquiler, préstamos accesibles tanto para compra como para refacción de viviendas individuales o colectivas.

En segundo lugar están los **socios estratégicos**, en este caso los **gobiernos departamentales**, que son centrales a la hora de definir qué zonas priorizar para la adjudicación de las soluciones habitacionales, y pueden incluso aportar bienes inmuebles que se encuentren con deuda de tributos o que sean de su propiedad y estén en desuso.

La **Universidad de la República (UDELAR)** podrá aportar recursos técnicos por medio de la Facultad de Arquitectura para el apoyo a refacciones o mejora de soluciones habitacionales, y para la sistematización de la práctica y generación de conocimiento desde el punto de vista arquitectónico de esta problemática.

También el **Banco de la República (BROU)** podría ser un actor estratégico en el apoyo a las garantías de alquileres, por ejemplo para jóve-



En este caso el organismo rector es la **Administración Nacional de Educación Pública** (ANEP), por medio del Consejo de Educación Secundaria (**CES**), con los liceos, las Aulas Comunitarias y los docentes habilitados en todo el país.

Creemos que la temática determina la participación de los otros dos organismos que tienen entre sus objetivos la rectoría de las políticas de adolescencia y juventud (**Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay** [INAU] e **INJU**).

En el caso del **INAU** el aporte a la propuesta sería por medio de su Programa Centros Juveniles, que cuenta con casi 70 centros en todo el país que trabajan con adolescentes de 12 a 18 años. Los centros trabajan con un mínimo de 60 adolescentes en locales de las organizaciones sociales, con equipos de técnicos especializados (educadores sociales, trabajadores sociales, maestros, psicólogos, entre otros).

El Programa Arrimate - Espacio Joven del **INJU** es una propuesta socioeducativa que tiene el objetivo de promover la participación, la reinserción y el sostén educativo, y la atención integral de la salud. Busca contribuir al desarrollo de los derechos ciudadanos mediante la creación de espacios abiertos. Atiende a jóvenes de 12 a 20 años en ocho localidades del interior país.

Como **socios estratégicos** (en gris en el mapa):

**Organizaciones de la sociedad civil** (OSC) que desarrollan propuestas innovadoras en todo el país, muchas de ellas en convenio con INAU e INJU y otras con financiamiento propio, de empresas o de fundaciones internacionales.

les. Cuentan con experiencia de trabajo con población adolescente, equipos técnicos e infraestructura.

**Gobiernos departamentales**, están cerca de la población objetivo a través de sus oficinas de Juventud; cuentan con infraestructura (salones, mobiliario, plazas de deportes, entre otros aportes posibles). Juegan un rol muy importante en el transporte local, ya que coordinan con el **Ministerio de Transporte y Obras Públicas**, otro de los socios estratégicos a la hora de subvencionar el boleto para los mayores de 16 años que cursan el ciclo educativo obligatorio.

MEC mediante dos programas. El primer programa son los **Centros MEC**; espacios educativos y culturales creados con el fin de facilitar el acceso a educación, innovación científica y tecnológica y servicios y productos culturales; llevan a cabo políticas de democratización y descentralización para todos los uruguayos.

El segundo programa no se ha implementado; es el **Programa Nacional de Becas**, que tendría entre sus finalidades desarrollar becas para los adolescentes y jóvenes que por problemas económicos no puedan costear sus estudios de enseñanza media obligatoria.

El rol del Observatorio Nacional de Juventud es el mismo que el propuesto en el primer ejemplo; se convierte en un actor clave para generar información calificada y sistemática.

Esta articulación no es nada sencilla, para su buen funcionamiento se tendrá que disponer de recursos que la aseguren, ya que corre el riesgo de quedar en una simple propuesta teórica. Pero es de las pocas formas que se pueden dar para abordar una problemática tan compleja.



# Propuesta y comentario final

Para finalizar el documento propongo algunos otros programas a desarrollar con la metodología planteada.

Núcleo temático	Actores rectores	Objetivo central	Propósito	Socios estratégicos
Cultura	MEC Gobiernos departamentales	Favorecer el desarrollo y la democratización en el acceso a propuestas culturales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Espacios artísticos.</li> <li>▸ Soporte tecnológico.</li> <li>▸ Acceso a bienes culturales (cine, teatro, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ OSC</li> <li>▸ MIDES</li> <li>▸ Empresas</li> </ul>
Participación	INJU MEC	Favorecer la participación de grupalidades juveniles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Registro de grupalidades juveniles.</li> <li>▸ Espacios de facilitación de propuestas o proyectos juveniles.</li> <li>▸ Creación de redes de grupos o asociaciones juveniles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Gobiernos departamentales</li> <li>▸ MIDES</li> <li>▸ Empresas</li> <li>▸ ANEP</li> <li>▸ MTD</li> </ul>
Comunicación	INJU MEC	Favorecer el vínculo y el desarrollo entre los jóvenes y los medios de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Ampliación del Programa Amplificá tu voz.</li> <li>▸ Campañas de interés juvenil.</li> <li>▸ Desarrollo de medios de comunicación comunitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ URSEC</li> <li>▸ SODRE</li> <li>▸ AMARC</li> <li>▸ Entes autónomos (publicidad)</li> </ul>
Empleo	MTSS INEFOP INJU MEC	Desarrollar estrategias encaminadas a crear empleo juvenil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Ampliación del Programa de Formación para el Empleo.</li> <li>▸ Fomento de micro y medianas empresas.</li> <li>▸ Programa de orientación vocacional y ocupacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ BROU (microcrédito)</li> <li>▸ Empresas</li> <li>▸ LATU (incubadora de empresas)</li> <li>▸ UDELAR (Fac. Psicología).</li> </ul>

Cada uno puede sumar nuevos actores que no se encuentren en estas propuestas o quitar algunos de ellos; se trata de hacer el ejercicio de pensar en complejidad las políticas de juventud, en el convencimiento de que de nada sirve seguir pensando las políticas en un único espacio u organismo, y que solo generando propuestas articuladas y transversales podremos aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes uruguayos y al desarrollo de ciudadanía.

Esperamos haber aportado al mejor desarrollo de las políticas de juventud desde una mirada crítica pero propositiva, y que este documento continúe su senda y aporte a la discusión y construcción de mejores políticas de juventud, que sin duda no se desarrollan desde una sola mirada ni son algo acabado, sino algo que se va transformando en un proceso dialéctico entre la fuerza política, quienes asumen la responsabilidad de la gestión política desde el lugar que ocupen y los protagonistas de esas políticas, los jóvenes.

Anexo 1.  
Aporte de la CNJFA al congreso  
del Frente Amplio de diciembre  
de 2008





# Cultura y participación

Creemos necesario que al momento de diseñar, elaborar y crear cultura es fundamental que todos los sectores que la componen participen en ese proceso. El Estado tiene un papel importante a la hora de garantizar el acceso y servir de promotor en este debate. En Uruguay hay un cierto consenso entre los actores sociales comprometidos con la generación cultural respecto al rol activo que el Estado debe asumir en cuanto a la promoción de políticas culturales.

Consideramos que las políticas culturales de un gobierno de izquierda no deben seguir reproduciendo la idea de que existe una cultura para pocos y otra para las grandes mayorías; por lo tanto debe promover una cultura basada en la diversidad y solidaridad.

Asimismo, el gobierno nacional debe incluir la perspectiva de Uruguay Natural en el momento de generar políticas culturales, defendiendo el medioambiente.

Si bien la cultura es una forma de conservar y renovar el patrimonio cultural y los valores de una sociedad, es además una actividad económica importante cuyas dimensiones están

todavía por descubrirse, y debe convertirse en un polo más del desarrollo económico en Uruguay. Uno de los problemas vinculados a la economía de la cultura es el número de trabajadores informales. Otro problema es la falta total de condiciones mínimas para la producción cultural, la falta de incentivos económicos de la institucionalidad y el sector privado para que se invierta en cultura, el escaso fomento a la introducción y el desarrollo tecnológico. Queda patente entonces el impacto que la dimensión económica de la cultura tiene, incluso en el número de fuentes laborales.

El Estado tiene la responsabilidad de facilitar y promover la formación artística y cultural, el intercambio, la protección del patrimonio artístico y cultural del país, entendido este como conformación colectiva, dinámica, de tradiciones y de nuevas incorporaciones, ayudando a corregir asimetrías para favorecer la mayor amplitud posible entre la creación cultural y el acceso a esta.

Asimismo nos parece fundamental destacar el rol que deberían asumir los medios de comunicación a la hora de difundir las propuestas culturales.

## Propuestas

- ▶ Profundizar los mecanismos de participación, concibiendo la participación como el acto de delegar poder; en este sentido el gobierno nacional debe articular con los gobiernos departamentales políticas que promuevan la accesibilidad y la creación de cultura para la sociedad toda, respetando la particularidad de cada una de las localidades. Es necesario homogeneizar el marco regulatorio para garantizar el desarrollo de emprendimientos culturales.
- ▶ Promover desde los gobiernos nacional y departamentales la apropiación de los espacios públicos, garantizando emprendimientos culturales (artísticos, deportivos, lúdicos, etc.).
- ▶ Proponemos como un mecanismo más de profundización de los derechos y la participación la posibilidad del voto a partir de los 16 años de edad y la de ser elegible para cualquier cargo público a partir de la mayoría de edad.
- ▶ Transformar los centros educativos en espacios abiertos a la comunidad, en lugares donde los jóvenes se sientan pertenecientes a un ámbito donde construir colectivamente y manifestarse según sus inquietudes.
- ▶ La educación no formal también debe ser entendida como un medio de democratización de la cultura.
- ▶ Generar una fuerte coordinación para la promoción e implementación de políticas entre el INJU, el MEC y las oficinas y comisiones de Juventud de las intendencias. Asimismo se deberá contar con la participación de los actores sociales pertinentes de acuerdo con el proyecto.
- ▶ Impulsar e institucionalizar desde el gobierno nacional el Congreso Nacional de Jóvenes, que genere insumos para un futuro Plan Nacional de Juventud.
- ▶ Impulsar desde el gobierno un plan anti-discriminación y prodiversidad. Promover desde el Poder Legislativo la posibilidad de matrimonio de personas del mismo sexo.
- ▶ Promover la democratización de los medios de comunicación, logrando así que la sociedad civil genere un espacio donde no esté en juego la competencia del mercado, sino que lo principal sea la creación cultural por parte del colectivo.
- ▶ Incorporar en la educación formal clases de expresión corporal, considerando que esta es necesaria para una mejor formación del estudiante, ya que así desarrollará la capacidad de manifestar sus emociones a través del lenguaje del cuerpo.
- ▶ Creemos necesaria la implementación (como se hizo con el caso de los actores y músicos) de mecanismos de seguridad social para todos los artistas.

# Drogas

Clara está la necesidad de dar una nueva dirección a las políticas de drogas mediante un proceso de debate constructivo hacia la consolidación de una política que apunte a la prevención del consumo problemático de sustancias mediante la educación como pilar básico. Creemos fundamental la existencia de una política clara de cara a la ciudadanía que incluya a todos los actores de la sociedad desde temprana edad y durante el transcurso de su vida. Entendiendo la problemática actual de drogas, vemos que la desinformación y la cantidad de tabúes que existen en torno al tema tienden a la profundización de esta problemática; el encare de esta temática no puede esperar.

Teniendo en cuenta la división de las drogas en:

- ▶ tipo I, que son las sustancias que conllevan un riesgo inaceptable para la salud humana, ejemplo pasta base;
- ▶ tipo II, que son las sustancias que causan, en comparación con las tipo I, problemas menores para la salud humana, ejemplo cigarrillos;

desde el sistema educativo se propenderá a la formación en el consumo responsable de esas sustancias (tipo II), incluyendo elementos formativos e informativos. Desde el Estado se articulará la implementación de los planes, introduciendo conocimientos en la sociedad desde temprana edad y durante el transcurso de la vida de los individuos.

Muchas veces se comete el error de catalogar a las drogas ilegales como drogas en general, sin tener en cuenta el daño social o físico que generan unas u otras, ni el grado de dependencia generado. Resulta recurrente en el discurso la no distinción entre uso y abuso, y es este un punto fuerte en el enfoque de la problemática actual.

Partiendo de la realidad del consumo, debemos hacer un análisis de la situación e implementar políticas de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de sustancias.

Se trabajará en la prevención en quienes no consumen desde temprana edad, y en evitar eventuales riesgos en consumidores sin uso

problemático. Parte importante es la reducción de daños en las personas que presentan dependencia y uso problemático de drogas.

La finalidad de este enfoque es instaurar la práctica del consumo responsable en una sociedad de consumidores desinformados, estigmatizados y desamparados por la ley. Se trata de atender las causas del consumo abusivo y no solo de remediar sus consecuencias trascendiendo políticas educativas y formativas a futuras generaciones.

Es por otra parte una lucha contra la discriminación del consumidor, quien queda criminalizado por el marco legal actual y su interpretación social. Visión incrementada por las falacias existentes sobre el tema y los tabúes exclusivos, creándose así falsos conceptos, como consumidor de estupefacientes = delincuente, o consumo de drogas = juventud.

La ley permite el consumo pero no lo garantiza, es decir, es legal consumir pero el consumidor entra y sale de la legalidad constantemente. La ley no establece una tenencia máxima de la sustancia, quedando esto sujeto a la voluntad o a la «convicción moral» de un juez. Las penas van de 20 meses de prisión a 10 años de penitenciaría, dependiendo de si existen atenuantes.

No existe una pena relacionada con la cantidad de sustancia, es decir, puede tener la misma pena una persona que tiene 25 gramos para uso personal o la que tiene 1 kilo para distribución.

## Propuestas

- ▶ De cara a la pasta base, se combatirá la producción, la distribución y el tráfico de la sustancia, al mismo tiempo que se educará en la prevención del consumo.
- ▶ Se deberá impulsar una política nacional de drogas que integre la situación que marca el consumo problemático del alcohol como eje fundamental.
- ▶ Entendemos fundamental tomar otros criterios a la hora de diferenciar la legalidad o no de determinadas sustancias:
  - ▶ tipo I: sustancias que conlleven un riesgo inaceptable para la salud humana;
  - ▶ tipo II: sustancias que causen problemas menores o de menor nivel para la salud humana.
- ▶ Rever el marco regulatorio en función de la realidad.

# Empleo y país productivo

El próximo gobierno del Frente Amplio deberá profundizar las medidas tendientes a la reducción del desempleo y a la mejora de la calidad del empleo en general y entre los jóvenes en particular. Sabido es que mientras el desempleo a nivel general está situado en un 8%, a nivel de jóvenes este llega a un 20%; asimismo, la calidad de estos empleos también se encuentra por debajo del promedio general.<sup>14</sup>

Es por ello imprescindible que nuestro próximo gobierno implemente políticas que permitan disminuir esta brecha, logrando reducir la tasa de desempleo y apuntando a la mejora de la calidad del empleo entre los jóvenes.

El rol del Estado deberá, por tanto, ser mucho más activo en este sentido. Es fundamental articular la creación de más y mejores puestos de trabajo con el proyecto de país productivo con justicia social que pretendemos llevar adelante; y para ello también es vital lograr un sistema educativo que, sin perder su función de formar ciudadanos y diferenciando educación de formación para el empleo, aporte los

elementos de ciencia y tecnología imprescindibles para el proyecto y para la formación de quienes deberán llevarlo adelante.

## Propuestas

- ▶ En el entendido de que las pasantías son una herramienta valorable al momento de otorgarles a los estudiantes la posibilidad de generar tanto formación como experiencia laboral en su disciplina, es necesario homogeneizar el marco regulatorio para evitar la precarización del trabajo de los jóvenes en general y de las mujeres en particular.
- ▶ Apoyar a los trabajadores en la iniciativa que tuvieron en la recuperación de empresas para recuperar sus fuentes de trabajo perdidas, mediante el financiamiento del Estado. Al mismo tiempo se deberá facilitar la concreción de emprendimientos productivos como microempresas y cooperativas, para lo cual es necesaria una política de otorgamiento de créditos acorde con la

<sup>14</sup> Datos extraídos del *Informe* del Instituto Cuesta Duarte, julio de 2008.

realidad actual del país y en particular la de los jóvenes.

- ▶ Tener en cuenta las realidades territoriales y locales, logrando una coordinación desde el gobierno nacional con los gobiernos departamentales para generar políticas de empleo y emprendimientos productivos acordes con esas realidades. En este mismo sentido las políticas de descentralización, particularmente en el sistema educativo, atenderán lo mencionado (dando particular respuesta a los jóvenes que viven en el campo para evitar la migración forzosa hacia la ciudad). Para esto es necesaria una coordinación y planificación regional con los sectores involucrados.
- ▶ Tender desde el Estado a romper con la relación patrón-obrero, fomentando la formación de emprendimientos asociativos y cooperativos.
- ▶ El gobierno del FA deberá seguir profundizando de cara a un segundo gobierno la redistribución de la riqueza como una manera de avanzar en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.
- ▶ Aprobar una ley de desarrollo laboral de la juventud que ataque el tema de la capacitación y formación de personas críticas y capaces de llevar adelante un país productivo y con justicia social.
- ▶ Impulsar la creación de bolsas de empleo juveniles y una comisión de formación laboral y capacitación. Esto ayudará a los jóvenes a insertarse en el mercado con una previa capacitación laboral.
- ▶ Creación de centros de desarrollo sustentable que impliquen concertación entre sindicatos, empresarios, gobiernos locales y diferentes actores sociales, que gestionen y coordinen proyectos de desarrollo local. Que ofrezcan formación específica para la realidad laboral de cada región (teniendo en cuenta la formación dentro del proceso educativo).
- ▶ La desconcentración de la propiedad de la tierra es un proceso que debemos comen-

zar en el segundo período de gobierno. El derecho de las personas a acumular y vender tierras puede ser limitado por razones de interés general. Garantizar el acceso de los jóvenes a la tierra. Apoyar la producción familiar sobre la empresa agrícola, dado que porteras adentro no presentan grandes diferencias en niveles de productividad, pero sí vemos desigualdad en los aspectos que involucran las relaciones de producción, comercialización, y generación y distribución del ingreso.

- ▶ Hacer énfasis en la formación de cadenas productivas, incluyendo formas de trabajo colectivas, participativas y autogestionarias.
- ▶ Elaborar una política que permita que los trabajadores puedan terminar sus estudios.
- ▶ Aplicación de la ley de Consejos de Salarios en un 100%.
- ▶ Reducción de la jornada laboral de 8 a 6 horas sin pérdida de salario.
- ▶ Tender a capitalizar la formación de nuestros trabajadores en el país, buscando evitar la fuga de cerebros.
- ▶ En el próximo programa del FA es indispensable que se alineen las áreas productivas.
- ▶ Dar una misma dirección y sentido con el fin de desarrollar la cadena de producción. Cadena que aprovechará las riquezas aplicando un desarrollo sustentable.

El desarrollo de esta cadena genera empleo y desarrollo en la zona de influencia.

Se tienen que tener en cuenta, una vez dada la dirección a las áreas, las inversiones que se necesitan, tanto humanas como materiales.

El desarrollo de esta cadena debe aspirar a darle el mayor valor agregado posible a la producción nacional.

Esta riqueza generada debe ser distribuida equitativamente en toda la cadena productiva.

# Vivienda

La vivienda es básica para el desarrollo humano, es un elemento fundamental para la socialización urbana, así como para la intimidad del hombre o la mujer con su círculo de relaciones más cercanas. La vivienda es esencial en el proyecto de vida de cada uno de nosotros y no puede ser desligada de este.

Debido a las políticas neoliberales que padeció nuestro país en las últimas décadas, se produjo un proceso de desindustrialización que llevó a aumento del desempleo y falta de ingresos en los hogares. Como consecuencia de esto, se produjo una importante *migración forzada* tanto en Montevideo como en el interior. Esta migración tiene diferentes causas. En el interior, se debe al cambio del uso del suelo, que perjudicó la permanencia de las pequeñas empresas rurales, los trabajadores rurales con sus familias migran hacia las ciudades y se concentran en el cordón periférico. En Montevideo, la desindustrialización y la inaccesibilidad de las viviendas llevaron a una fragmentación de la ciudad en una franja costera donde se concentra la población de mayores recursos, una zona intermedia donde

originariamente se concentraba la industria y que actualmente es la zona más despoblada, y una zona periférica adonde emigra la población de bajos recursos con las consecuencias negativas que esto conlleva (falta de servicios, falta de sanidad, hacinamiento, etc.).

Ningún plan de vivienda puede ser contradictorio con los del protagonista. Esto ha sucedido frecuentemente tanto en el campo como en la ciudad, generando problemas sociales de los más diversos.

Nuestro país no tiene un problema de vivienda, sino un problema de distribución de la vivienda. En nuestro país vivimos 3.200.000 personas, mientras hay 1.300.000 viviendas, de las cuales 240.000 están desocupadas, mientras que 175.000 personas viven en asentamientos, incluyendo 66.000 niños y 46.000 jóvenes. Al igual que en casi todos los aspectos de nuestra sociedad, los bienes materiales no están al servicio de la satisfacción de las necesidades sociales, sino que son convertidos en mercancías por el sistema y dispuestos por sus propietarios a la obtención de ganancias privadas.

Los jóvenes sufrimos con mayor énfasis estos problemas. El joven que comienza a dar pasos en la construcción de su vida independiente sencillamente no puede hacer frente al valor de la vivienda: el joven en nuestra sociedad es mayormente mal remunerado, no tiene ahorros y carece de mecanismos para pagar un alquiler o comprar. En cuanto al acceso a garantías, sufrimos los mismos problemas que el conjunto de la sociedad. El crédito es poco más que simbólico y frecuentemente está destinado a los grupos familiares de ingresos medios altos y altos.

De esta manera los jóvenes se ven obligados a postergar su proyecto de vida, prolongando la dependencia de su núcleo familiar (para el caso en que se tenga), dificultando sus posibilidades de establecerse independientemente.

Se debe generar desde el ejercicio del gobierno una red nacional de hogares estudiantiles que brinde soluciones tanto en las sedes universitarias de todo el país como en los lugares adonde los estudiantes se deben trasladar incluso para su formación secundaria o técnico-profesional. Toda esta red debe ser integrada y su gestión formulada con un claro enfoque democrático, para que el alojamiento digno no sea un obstáculo para el estudio y la profesionalización. Red que coordine entre todos los actores involucrados (Estado, propietarios, estudiantes, etc.), que asesore para la utilización correcta y eficaz de esos hogares.

## Garantías de alquileres

Es fundamental generar políticas que garanticen el igual acceso a la vivienda y por ende a los alquileres de la sociedad en general y de los más jóvenes en particular.

En este sentido se debe instaurar la opción de garantías de depósito como mecanismo base para el acceso a la vivienda temporal, dando principal atención a las situaciones generadas por la falla en los mecanismos de control.

Una buena herramienta es la competencia por parte del Estado en la oferta de préstamos para acceder a esta, con tasas de interés ajustado y de corto plazo.

Por otra parte la especulación inmobiliaria genera burbujas en torno a las garantías que excluyen a una parte importante de la población que tiene que alquilar. Es una situación muy similar a la que se dio en torno a los préstamos personales, por lo que la solución puede ser la misma: implementar una ley de usura de garantías de alquiler.

La reforma tributaria intentó gravar la renta generada por concepto de alquiler a los arrendadores, pero estos trasladaron el impuesto a los alquileres. Se deben crear mecanismos para que esto no ocurra, de forma que el inquilino no termine pagando la renta de los arrendadores.

## Asentamientos

Se deberá incluir en el proceso de decisión y desarrollo de alternativas posibles a todas las partes.

Generar un involucramiento de las partes de forma activa. Fomentando un sistema integral para solucionar la problemática habitacional y minimizar las resistencias provocadas por el sentido de permanencia.

Anexo 2.  
Acciones realizadas por el  
gobierno del Frente Amplio que  
impactaron en juventudes<sup>15</sup>



---

15 Elaborado para esta publicación.



Esto es un *racconto* de las principales acciones que generó el gobierno con el objetivo específico de impactar en la población juvenil. No se incluyen aquí las reformas estructurales (reforma tributaria, reforma de la salud, entre otras) u otros programas que aporten indirectamente a la mejor calidad de vida de los jóvenes. Esta síntesis está basada en el informe de gestión del gobierno presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, en el que se presentan una serie de programas desarrollados por los distintos ministerios.

## MIDES

**Apoyo socioeducativo** con el programa En el País de Varela yo sí Puedo, para alfabetizar adultos, en coordinación con ANEP, y realización de talleres culturales, preferentemente para jóvenes, en coordinación con el MEC.

Apoyo al Programa de **Maestros Comunitarios** que atiende a niños/as para evitar el rezago y la repetición escolar (Consejo de Educación Inicial y Primaria [CEIP]).

Contribución a la **universalización de la educación física** en las escuelas públicas (CEIP y Ministerio de Turismo y Deportes).

Programa **Aulas Comunitarias** para reinserirse en el sistema educativo (CES).

**Acompañamiento de madres y padres adolescentes** (Ministerio de Salud Pública).

Desarrollo de servicios de orientación, consulta y articulación territorial para fortalecer la protección social de la infancia y la adolescencia.

Diseño y puesta en práctica del **Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres** mediante diferentes programas y proyectos: transversalidad de políticas públicas, lucha contra la violencia doméstica, liderazgos sociales y políticos, descentralización de las políticas de género en el territorio.

Políticas de visibilización e inclusión social de la **diversidad** de etnia y raza, por medio de los programas de las secretarías incluidas en:

- ▶ Inmujeres e INJU,
- ▶ programas de **orientación vocacional** para jóvenes,
- ▶ programas de **primera experiencia laboral**,
- ▶ programa **Tarjeta Joven**,
- ▶ programa **Arrimate**, espacio joven de integración; **Amplificá tu Voz**, espacio de comunicación juvenil y **Conecta Joven**, de capacitación e inserción laboral en telecomunicaciones.

## INAU

Acerca de la atención a adolescentes; el total de atendidos —de 13 años o más— a diciembre de 2008 era de 9.272. De ellos, 1.273 eran mayores de 18 años (la mayoría se mantiene por poseer algún tipo de discapacidad). Para la atención adolescente se desarrolla fundamentalmente el Programa Centros Juveniles, que en 2008 contaba con 67 proyectos en todo el país.

En lo que respecta a la atención del ex INTERJ, actual SEMEJI (**Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes con Infracción**), al 31 de diciembre de 2008 eran 449 los jóvenes atendidos por disposición de la justicia competente. De estos, 128 fueron atendidos en centros con privación de libertad, 17 en centros de internación transitoria, 20 en régimen de semilibertad y 284 en programas de medidas no privativas de libertad. De esta suerte, este año se concreta una meta largamente perseguida por el Sistema de Justicia Juvenil: el respeto del principio de subsidiariedad de las medidas privativas de libertad, por el cual estas son utilizadas como último recurso. A diciembre de 2008, los jóvenes atendidos en programas que involucran de manera total, parcial o transitoria medidas de privación de libertad representan el 37%, en tanto los jóvenes atendidos en PROMESEC (medidas no privativas de libertad) alcanzan el 63% del total.

En 2007-2008 ingresó al Departamento de **Adicciones** del INAU un total de 396 adoles-

centes, que sumados a los que venían siendo atendidos representan un total de 1.135 atenciones en el año. Se crearon el Centro El Jagüel (Maldonado) y el Centro de Atención en Adicciones (San José), se habilitó una sala en el Portal Amarillo, y está próxima a inaugurarse otra en el ex Sanatorio Español.

Se implementó el **Programa de Formación Integral del Futbolista Juvenil Uruguayo «Gol al Futuro»**, desarrollado mediante un acuerdo entre los clubes de fútbol y el gobierno. Los clubes se comprometen a garantizar que los futbolistas jóvenes continúen sus estudios —condición excluyente para la práctica deportiva— y el gobierno aporta a cambio alimentación, traslados, indumentaria, equipamiento deportivo y asistencia en educación y salud.

La Junta Nacional de Empleo (JUNAE) capacitó a unas 14.000 personas en los últimos años (principalmente mujeres, jóvenes, discapacitados y trabajadores rurales).

## ANEP

**Reducción de las desigualdades educativas y sociales** mediante una complementación activa con la creación de la figura del maestro comunitario con el objetivo de mejorar el vínculo escuela-comunidad y los aprendizajes, especialmente de niños del primer ciclo escolar (primero y segundo); implementación del Programa Aulas Comunitarias para atender adolescentes de entre 12 y 15 años que no ingresaron a enseñanza media; formulación del Proyecto Campamentos Escolares dirigido a alumnos de educación primaria y media del medio rural; formulación del Programa Nacional de Educación y Trabajo; revitalización de la educación de jóvenes y adultos mediante programas para la culminación acelerada del ciclo básico y el bachillerato de secundaria, y la incorporación de maestros a prácticamente todos los centros de reclusión (ANEP-MIDES-Infamilia).

Cambios en el sistema de educación media mediante la reformulación y unificación participativa de los programas de ciclo básico y de

bachillerato de secundaria; inclusión en el plan de bachillerato de un núcleo de materias comunes que facilitan el tránsito de los alumnos entre las diferentes orientaciones; implementación del Bachillerato Artístico a nivel nacional; inclusión de informática en todos los grupos de ciclo básico; creación de cargos docentes y no docentes y provisión de efectividades para mejorar la calidad de la educación y la atención y la contención de los adolescentes en el centro educativo; aumento sustantivo de recursos para el mantenimiento de los locales; aprobación del boleto gratuito para todos los alumnos de ciclo básico en todo el país; implementación del Proyecto de Impulso a la Universalización de Ciclo Básico (PIU) para la mejora de los aprendizajes dirigido a los 74 liceos de peor rendimiento del país; reformulación del plan de estudios del Ciclo Básico Tecnológico y Tecnológico-Agrario; creación del Programa de Formación Profesional Básica que permite que jóvenes mayores de 15 años egresados de primaria con extraedad o desvinculados del sistema educativo aprendan un oficio y culminen el ciclo básico; iniciación de seis nuevos cursos tecnológicos terciarios en acuerdo entre el Consejo de Educación Técnico-Profesional y la UDELAR; creación de varias tecnicaturas en diversas áreas.

## Agencia Nacional Investigación e Innovación (ANII)

- ▶ **Sistema Nacional de Investigadores (SNI).** En 2008 se realizó el registro y la categorización de los investigadores nacionales en un sistema específico (CVUy), y se estableció un incentivo económico que busca incrementar la productividad del SNI. A la fecha, el CVUy cuenta con 3.376 registros, se inscribieron 2.154 y fueron seleccionados 1.017 investigadores para percibir el subsidio.
- ▶ **Sistema Nacional de Becas.** Se creó con la finalidad de aumentar la cantidad de investigadores posgraduados, considerando que ello tiene relación directa con el potencial de innovación del país. En 2008 se

financiaron unas 120 becas, que en 2009 se incrementaron a 502.

Mediante el financiamiento se procura orientar las investigaciones a la solución de problemas en las áreas estratégicas fijadas por el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI).

- ▶ **Fondos Concursables.** El Fondo Clemente Estable fomenta la investigación mediante el financiamiento de proyectos competitivos en todas las áreas del conocimiento, exigiendo un nivel de excelencia comparable internacionalmente. En 2008 se aprobaron 119 proyectos de investigación fundamental. A partir de 2009 también se cuenta con el Fondo de Investigación Aplicada María Viñas, que financia proyectos que enfocados en solucionar problemas predefinidos.
- ▶ **Fondos Sectoriales.** Las capacidades de investigación y los recursos humanos calificados potenciados por los programas anteriores apuntan a la investigación en áreas estratégicas vinculadas al desarrollo del sector productivo. Con este objetivo la ANII creó, junto con otros actores, fondos sectoriales para gestionar los recursos para la innovación y la investigación, tendiendo puentes entre las políticas en distintas áreas y sectores, y las políticas en ciencia, tecnología e innovación (CTI).

A partir de 2008 se comenzaron a gestar los fondos sectoriales en las áreas agroindustrial (ANII-INIA), energética (ANII-UTE-AN-CAPMIEM), de recursos naturales y medioambiente (ANII-OSE) y salud (ANII-MSP). Constituye un hito esta articulación entre las empresas públicas, otros organismos y la ANII, que aporta su capacidad de gestión, evaluación y ejecución de proyectos en CTI.

## Apoyo a las pymes. Ministerio de Economía y Finanzas

**Emprendedurismo.** Para potenciar la creatividad y el liderazgo empresarial de los jóvenes es necesario superar la falta de acceso al ca-

pital inicial y la exigencia de garantías, y dar apoyo inicial en el diseño e implementación del proyecto:

- ▶ Programa Emprender: incentiva, capacita, brinda asistencia técnica y otorga capital semilla por hasta 20.000 dólares en un préstamo blando;
- ▶ Ingenio: incubadora de empresas; brinda soporte físico y virtual durante los primeros dos años de la empresa; incluye asesoramiento, capacitación y asistencia.

## Ministerio de Transporte y Obras Públicas

En octubre de 2005 se estableció la gratuidad del transporte en Canelones y San José para los estudiantes del primer ciclo de enseñanza media y escuelas rurales, con lo cual se facilitaron el acceso y la permanencia en la enseñanza básica. En esa primera etapa recibieron el beneficio 9.000 estudiantes de Canelones y San José; en 2006 el beneficio, financiado mediante un subsidio de rentas generales, se amplió a los estudiantes de primer ciclo de todo el país.

## OPP

El Programa Uruguay Integra constituye una forma innovadora de viabilizar proyectos de

los gobiernos departamentales mediante fondos concursables que financian iniciativas de cohesión social y territorial y el desarrollo de estrategias productivas. Los montos involucrados son significativos, combinan una donación de la Unión Europea por 12 millones de euros en cuatro años y un aporte del gobierno nacional por unos 3 millones de euros anuales a partir de 2008.

Hasta la fecha se han seleccionado ocho proyectos desarrollados por 10 departamentos, y en el correr de 2009 se adjudicarán siete proyectos más. Los proyectos financiados abarcan áreas muy diversas, por ejemplo: desarrollo de 15 nodos de atención en salud en el departamento de Tacuarembó; atención de jóvenes con adicciones en el departamento de Artigas; conformación de una estrategia de desarrollo para la región este (Maldonado, Rocha y Treinta y Tres); mejoras del hábitat en la cuenca del arroyo Carrasco entre Montevideo y Canelones; fortalecimiento de la producción y el consumo de alimentos por sectores vulnerables en el departamento de Canelones; desarrollo de tecnologías de la información en Paysandú, impulsando la formación de jóvenes y la instalación de pequeñas empresas con apoyo del sector privado; medidas medioambientales en Salto; mejoramiento de aspectos medioambientales en la cuenca media del Santa Lucía, entre otros.





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
	Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» MERCOSUR?
GERARDO CAETANO	Ser y parecer
MARCELO PEREIRA	La izquierda en América Lati na y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas
ERNST HILLEBRAND JORGE LANZARO	Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política
NICOLÁS AMBROSI	Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos
ABEL OROÑO	Dirigentes sindicales de ayer y de hoy ante el desafío progresista
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ DANIEL OLESKER EDUARDO BONOMI	

