

# Hagamos un plan.

Cuaderno para debate



## Propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes

# **PROPUESTAS HACIA UN PLAN NACIONAL DE JUVENTUDES**

Abril de 2009

---

Para la redacción de este documento se ha procurado favorecer el uso de un lenguaje que visibilice y no discrimine a las mujeres. No obstante, pueden aparecer términos que, por dificultades lingüísticas, limitaciones del idioma español o para evitar recargas en la lectura, no han podido ser expresados de un modo impersonal.

---

## **MINISTERIOS Y ORGANISMOS PARTICIPANTES**

### **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Mtra. Marina Arismendi

Ministra

Prof. Ana Olivera

Subsecretaria

### **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

Dra. María Julia Muñoz

Ministra

Dr. Miguel Fernández Galeano

Subsecretario

### **MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE**

Ing. Carlos Colacce

Ministro

Arq. Jack Couriel

Subsecretario

### **MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Sr. Eduardo Bonomi

Ministro

Dr. Jorge Bruni

Subsecretario

### **MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE**

Dr. Héctor Lescano

Ministro

Sra. Lilian Kechichian

Subsecretaria

CONSEJO DE EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL CEP - UTU

Prof. Wilson Netto  
Director General

CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO

Cr. Martín Dibarboure  
Presidente

Ing. Agr. Alejandro García Otegui  
Gerente General

AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Sr. Fernando Amestoy  
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD /MIDES

Prof. Paola Pino  
Directora

Apoyan:

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD

## ÍNDICE

<b>ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE JUVENTUD .....</b>	<b>7</b>
INTRODUCCIÓN .....	8
MODELOS DE POLÍTICAS DE JUVENTUD .....	9
<i>PARADIGMAS DE JUVENTUD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.</i> .....	10
<i>LA DEFINICIÓN POBLACIONAL DE LAS POLÍTICAS.</i> .....	13
<i>ASPECTOS CLÁSICOS DE DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.</i> .....	16
<i>MODELOS INSTITUCIONALES Y EL ROL DE LAS AGENCIAS DE JUVENTUD.</i> .....	19
HACIA LA DEFINICIÓN DE UN “MODELO” PROPIO .....	21
A MODO DE CIERRE .....	24
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	26
<b>PARTICIPACIÓN JUVENIL .....</b>	<b>28</b>
INTRODUCCIÓN .....	29
LA PARTICIPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS .....	29
LA PLATAFORMA DE POLÍTICAS DE JUVENTUDES .....	34
<i>INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN MECANISMO PERMANENTE DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS</i> <i>PÚBLICAS DE JUVENTUD.</i> .....	34
<i>INSTITUCIONALIZAR EL CONSEJO FEDERAL DE JUVENTUDES.</i> .....	38
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	47
<b>PROPUESTAS PARA EL ÁREA DE LA SALUD .....</b>	<b>48</b>
EL MARCO PARA PENSAR LA SALUD DE LOS Y LAS JÓVENES .....	49
<i>ENFOQUE Y PERSPECTIVAS.</i> .....	49
<i>CRITERIOS DE PERTINENCIA EN EL ABORDAJE DE LA SALUD CON JÓVENES.</i> .....	51
PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE SALUD Y JUVENTUD .....	52
<i>CONSIDERACIONES RESPECTO DEL ENCUADRE DE LAS PROPUESTAS.</i> .....	52
<i>ABORDAJE INTEGRAL Y GESTIÓN DE LA PROMOCIÓN DE SALUD JUVENIL.</i> .....	53
<i>ALGUNAS LÍNEAS ESPECÍFICAS DE LA SALUD DE LOS JÓVENES.</i> .....	63
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	69
<b>POLÍTICAS URBANO HABITACIONALES Y JUVENTUD .....</b>	<b>70</b>
MARCO CONCEPTUAL.....	71
<i>LA VIVIENDA DIGNA, UN DERECHO IMPOSTERGABLE.</i> .....	71
<i>JÓVENES Y ACCESO A LA VIVIENDA EN URUGUAY: BREVE DIAGNÓSTICO</i> .....	73
NUEVO ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS URBANO HABITACIONALES 2005-2009... 76	
<i>PROGRAMAS URBANO HABITACIONALES QUE IMPACTAN EN LA POBLACIÓN JOVEN.</i> .....	77
PROPUESTAS “HACIA UN PLAN NACIONAL DE JUVENTUDES” .....	82
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	94
<b>TRABAJO Y FORMACIÓN PROFESIONAL PARA JÓVENES .....</b>	<b>96</b>
INTRODUCCIÓN .....	97

LA INTEGRALIDAD EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL .....	98
<i>LOS GRANDES DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE ACCIONES.</i> .....	100
DE LA EDUCACIÓN AL TRABAJO Y DEL TRABAJO A LA EDUCACIÓN. ....	106
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO SOBRE LA DEMANDA. ....	109
LA INTERMEDIACIÓN LABORAL. ....	112
JÓVENES EMPRESARIOS .....	113
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	118
<b>POLÍTICAS DE DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA PARA JÓVENES .....</b>	<b>119</b>
MARCO CONCEPTUAL.....	120
<i>DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA EN LA ÉPOCA MODERNA: BREVE DESARROLLO HISTÓRICO.</i> ....	120
<i>DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA EN URUGUAY.</i> .....	123
DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA DE LA JUVENTUD URUGUAYA.....	125
<i>HÁBITOS DEPORTIVOS, ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTE DE LA JUVENTUD EN URUGUAY,</i> <i>ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO.</i> .....	125
<i>LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA EN URUGUAY, UN MAPEO INCOMPLETO.</i> .....	131
PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DEPORTE .....	133
PROPUESTAS “HACIA UN PLAN NACIONAL DE JUVENTUDES” .....	137
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	144
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS .....</b>	<b>145</b>

## **ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE JUVENTUD <sup>1</sup>**

**Matías Rodríguez  
Anahí Alarcón  
Mayra Aldama  
Marcelo Castillo  
Santiago López  
Juan Pablo Martínez  
Bruno Vera  
Fernando Willat**

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado sobre la base de un documento previo elaborado por el Área de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en el marco del proyecto de un Plan Nacional de Juventudes, que está siendo llevado adelante por el Instituto Nacional de la Juventud, junto con OPP y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Lo expuesto en el documento, sin embargo, es de exclusiva responsabilidad del equipo técnico mencionado y no necesariamente representa las posiciones de estas instituciones.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo desarrollar algunos de los aspectos más relevantes a ser tenidos en cuenta a la hora de pensar el diseño de políticas de juventud, y ha sido elaborado en el marco de un set de documentos<sup>2</sup> que tiene por fin *generar insumos para elaborar un Plan Nacional de Juventudes, sobre la base de determinadas metas y orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo, proponga una serie de políticas de juventud de posible implementación en Uruguay.*

En este sentido, se analizan distintas tipologías de “modelos” y paradigmas de juventud que pueden operar como sustento de las políticas en este campo.

Asimismo, se discuten las políticas de juventud a la luz de algunos ejes de debates tradicionales en materia de políticas sociales (universalización-focalización, producto-resultado), así como las opciones existentes en materia de arquitectura institucional y, específicamente, en lo relativo al rol de las agencias o institutos de juventud.

Por último, se fundamenta la importancia de la elaboración de marcos conceptuales generales y planes estratégicos de carácter nacional que permitan encuadrar las distintas intervenciones y programas en un marco unificado y coherente. Se señala que las políticas de juventud, que se encuentran en proceso de definición, deberán abandonar el modelo residual bajo el cual fueron concebidas en el pasado para pasar a un modelo basado en la coordinación intersectorial y la transversalidad.

---

<sup>2</sup> Set de documentos generados en el marco del proyecto “Apoyo al Plan Nacional de Juventudes” OPP – INJU – PNUD referidos a las siguientes temáticas: trabajo, empleo y formación profesional; salud; vivienda; participación juvenil. 2009.

## MODELOS DE POLÍTICAS DE JUVENTUD

Un modo de comprender la aparición de las políticas de juventud se basa en la idea que los cambios sociales de la modernidad dieron como resultado un nuevo sujeto social, diferenciable de la niñez y la adultez, y que por tanto enfrenta un conjunto de necesidades y riesgos específicos los cuales deben ser atendidos por la política pública.

Las políticas públicas de juventud pueden ser comprendidas en *"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"* (Dávila, 2003).

Con independencia relativa de los diversos niveles de maduración que pueden observarse en los Estados de bienestar de los países nórdicos, Europa continental, Estados Unidos, Canadá o los países de América Latina, las políticas de juventud han entrado en la agenda de las políticas públicas durante las últimas tres décadas. Sin embargo, se trata de una arena donde el conocimiento es fragmentado y analíticamente débil, y donde la heterogeneidad de programas y modelos de políticas se dispersan en variados contextos (nacionales y sub-nacionales) y tipos de gestión pública y privada del bienestar.

Por tanto, hacen falta clasificaciones y comprensiones conceptuales que habiliten hablar de "tipos" o "modelos" de políticas de juventud y permitan alimentar de fundamentos la discusión programática. Resulta necesario discutir acerca de los objetivos de estas políticas, sus instrumentos, su articulación con el resto de las políticas públicas y, en definitiva, su contribución a un modelo deseado de bienestar.

Una forma de aproximarse a los distintos *modelos* de políticas de juventud, si es que verdaderamente existen, es compararlos desde la perspectiva de algunas problemáticas que la literatura ha destacado como relevantes en el desarrollo reciente de estas políticas. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: a) sus paradigmas rectores del concepto de juventud; b) la definición etaria de la población joven; c) el modo en que definen sus objetivos y niveles de cobertura; d) los arreglos institucionales donde se enmarcan los organismos responsables de las políticas de juventud.

Existen diversas complejidades a la hora de lograr una única clasificación de modelos de políticas de juventud. A pesar de que las dimensiones señaladas no resultan suficientes para ello, los elementos de análisis que se presentan a continuación pretenden ser lo suficientemente generales para dar cuenta de los caminos que

puede seguir un proceso de planificación programática en el campo de las políticas de juventud.

### ***PARADIGMAS DE JUVENTUD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.***

El modo en que es conceptualizado el periodo de la juventud desde diferentes paradigmas trazará vectores divergentes al momento de diseñar políticas públicas para los jóvenes. Krauskopf, al intentar identificar algunas de estas conceptualizaciones, las nombra de la siguiente manera: la juventud como etapa preparatoria, como etapa problema, como actor estratégico del desarrollo y como ejercicio de la ciudadanía (Krauskopf, 2005).

En primer lugar, pensar en la juventud como etapa de transición entre la adolescencia y la adultez, carga el tiempo de ser jóvenes de significados que sólo cobran sentido en un momento futuro, e imprime en la juventud un valor preparatorio para una etapa posterior. Este supuesto de partida adjudica a los jóvenes y las jóvenes un rol pasivo en tanto deberán prepararse para producir (en calidad) o reproducir (en cantidad) la sociedad apenas ingresen a la vida adulta, y hasta tanto no lo hagan serán depositarios de conocimiento y habilidades para desempeñarse en un mundo al que otros hoy dan forma. Krauskopf plantea que este enfoque ve en la juventud a la *“generación del relevo”*.

Una interpretación estricta de este paradigma centra la política de juventud en torno al sistema educativo formal y, salvo por la ejecución de políticas sobre el uso del tiempo libre, supondría que no son necesarios institutos de juventud que trabajen sobre otros aspectos relativos a las dimensiones de la transición de la niñez a la adultez.

En segundo lugar, la construcción social de identificar algunos problemas con la juventud, estigmatiza a este grupo al asociarlo con emergentes negativos de los que claramente la juventud no es el único portavoz. La invisibilización que les da el enfoque de la juventud como etapa de tránsito, se la quita por momentos la visibilidad negativa que les da la concepción que les asocia a problemas en tanto alteran el orden social. Podemos decir entonces que, en ocasiones, los enfoques anteriores se complementan generando en la práctica acciones que sólo intentan preparar a los jóvenes y las jóvenes para la adultez y, a su vez, estigmatizan la juventud vinculándola con las acciones de daño a sí mismos y a la sociedad.

Bajo esta concepción se enfatizan las políticas de orden compensatorio y focalizado, concentradas en áreas de salud y justicia. Las políticas desarrolladas en este caso no se conciben para mejorar las capacidades de las personas jóvenes para enfrentar diversos riesgos sociales, sino que actúan ex-post sobre grupos o individuos ya inmersos en una problemática y que son vistos como portadores de una *“patología”*.

En tercer lugar, desde una mirada comprometida con el enfoque de derechos, las personas jóvenes pueden ser pensadas como actores estratégicos en tanto portadores de destrezas y capacidades específicas (capacidad para adaptarse a los cambios, para superar la adversidad, innovación, creatividad, respeto a la diversidad, etc.) imprescindibles para el desarrollo sustentable de la sociedad. Este marco

demandará acciones para las cuales las políticas públicas deberán abandonar el enfoque *adultocéntrico*, adentrándose en la promoción de las posibilidades de producción que la juventud tiene en el presente. Desde esta visión, la juventud es un sujeto diverso que participa en la producción de la sociedad en tanto aporta formas al mundo. La inclusión de esos aportes en las estrategias de desarrollo enriquecerá las políticas públicas generando condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

Finalmente, complementando el enfoque anterior, los jóvenes y las jóvenes serán pensados y se pensarán como sujetos de derechos plenos con las responsabilidades inherentes a la ciudadanía activa. Abandonado el supuesto de incompletitud, desde este lugar se dimensiona a la juventud desde sus capacidades actuales y pone en funcionamiento iniciativas que fomentan su despliegue, no sólo como deber sino como aprovechamiento de un recurso insustituible en términos de su capacidad productiva e innovadora. El nuevo paradigma de construcción de las políticas públicas con y desde la juventud da cuenta de estas iniciativas.

### Paradigmas de la fase juvenil en los enfoques de políticas y programas.

PARADIGMA	POLÍTICAS	PROGRAMAS
Etapa de preparación.	Orientadas a la preparación para la adultez. Extensión de la cobertura educativa. Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura. Servicio militar.	Universales Indiferenciados. Aislados.
Riesgo y transgresión. Etapa problema para la sociedad.	Compensatorias. Sectoriales (predominantemente salud y justicia). Focalizadas.	Asistencialidad y control de problemas específicos. Relevancia a juventud urbana popular. Dispersión de las ofertas.
Juventud ciudadana. Etapa de desarrollo social.	Articuladas en política pública. Intersectoriales. Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos.	Integrales Participativos. Extensión de alianzas.
Juventud: actor estratégico del desarrollo Etapa de formación y aporte productivo	Articuladas en política pública Intersectoriales Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social	Equidad y transversalidad institucional Enfrentamiento de la exclusión Aporte juvenil a estrategias de desarrollo

**Fuente:** tomado de Krauskopf, 2003:19.

Los paradigmas que identifican a la juventud en su dimensión de ciudadanía o como actores estratégicos del desarrollo suponen a las juventudes como actores sociales. En el primer caso, las políticas de base ciudadana priorizan perspectivas integrales relativas al ejercicio pleno de los derechos mediante la participación en programas y políticas de juventud. En el segundo caso, cuando son identificados como actores en el proceso de desarrollo, las políticas se orientan a la formación de capital humano y social, a la formación de destrezas y capacidades dispuestas al servicio del desarrollo personal y productivo.

Otro modo de clasificar programas y políticas de juventud fue elaborado por Oscar Dávila (2003) sobre la base de un *continuum* de pasividad-actividad en el rol otorgado

a las personas jóvenes en relación a la política pública, cuyo principal determinante es la concepción de la juventud (como sujeto activo o pasivo) en las distintas etapas de formulación, diseño e implementación de las políticas. Si bien no se trata de una clasificación tipológica sobre paradigmas de juventud, la misma tiene como principal supuesto la idea de que las políticas de juventud se elaboran sobre la base de distintas visiones sobre lo que es y lo que se espera de la juventud en el marco de una política pública.

Los modelos de políticas donde las personas jóvenes son vistas como sujetos pasivos receptores de la acción pública son las políticas “para” la juventud y “por” la juventud. En el primer caso predominan las políticas asistencialistas, que ubican a la juventud en un lugar periférico del cuerpo social y como actores vulnerables y sin experiencia sobre los cuales es necesario actuar en forma paternalista. En el segundo caso, se trata de políticas que se desarrollan “por medio de los jóvenes” en tanto persiguen objetivos de sustentabilidad de regímenes autoritarios mediante la movilización, el adoctrinamiento y la instrumentación de su idealismo (Dávila, 2003).

Por otra parte, existen modelos donde las personas jóvenes son vistas como un sujeto activo en el marco de la acción del Estado. Las políticas “con” la juventud tienen como principal característica su participación en la etapa ejecutiva de las políticas y en ámbitos de toma de decisiones. En segundo lugar, las políticas “desde” la juventud son más radicales aún en el nivel de involucramiento del actor juvenil, en tanto es en los propios jóvenes donde se origina la política y son quienes la gestionan durante su ejecución. Se trata de iniciativas autónomas que pueden observarse en casas de juventud y son subsidiadas por el Estado. En la medida que los jóvenes son actores más activos en la formulación de la política estos modelos adquieren características del tipo *bottom-up* (hacia arriba) y se alejan de los ejemplos de diseño y formulación desde arriba.

Con independencia de la discusión relativa a los paradigmas que están detrás de los distintos tipos de programas, es relevante tener en cuenta una cuestión empírica destacada por la CEPAL (2004): en un mismo país puede identificarse la presencia de los distintos paradigmas según el tipo de política o programa de que se trate.

Por un lado, las políticas específicas de juventud en los países iberoamericanos están basadas en programas sumamente puntuales donde la juventud está restringida a categorías específicas como ser estudiante, protagonista de prácticas definidas como el consumo de drogas, o sujeto portador de enfermedades de transmisión sexual (Bernal Ballesteros, 2001). Por otro lado, se identifican las políticas transversales que impactan sobre la juventud y que son desarrolladas por las agencias responsables de las políticas sectoriales, las que dentro de las áreas de competencia tocan temas relevantes para la población juvenil. Allí se puede identificar a las políticas “para” la juventud como las políticas educativas, de salud, empleo, vivienda, etc. Estas políticas pueden disponer, en mayor o menor medida, de arreglos particulares para adaptar acciones sobre la población joven. Sin embargo, sus objetivos y diseño responden por lo general a demandas de corte sectorial y no a un *objetivo* poblacional específico. (Balardini, 2003; CEPAL, 2004).

## ***LA DEFINICIÓN POBLACIONAL DE LAS POLÍTICAS.***

En esta sección se intenta aportar elementos entorno a algunos problemas críticos en la identificación de la población joven para el diseño de políticas referentes a: a) la necesidad de establecer claros cortes etarios; b) ciertos problemas que, a causa de tal necesidad, emergen por la adopción de definiciones generales e incapaces de adaptarse a la diversidad de colectivos que están incluidos en la población joven; c) y algunos tipos de transición al ejercicio de la autonomía que caracterizan en forma más concreta la variedad de trayectorias juveniles hacia la adultez.

### **La edad de la juventud.**

¿Cuándo se deja de ser joven y, por tanto, de requerir políticas específicas de protección? Esta parece ser una pregunta relevante en tanto la cota superior de la franja etaria resulta ser tema de debate.

En primera instancia vale recordar que la juventud, como construcción histórica, responde desde todos los aspectos en que se la intente describir a las concepciones de un lugar y un momento histórico específicos. Cada sociedad define a la juventud en acuerdo con sus parámetros culturales, sociales, políticos y económicos. La franja etaria a la que le llamamos juventud es expresión de estas definiciones tomadas en una época con determinaciones.

Definir a la juventud en tanto período de la vida con cota superior e inferior resulta necesario para el diseño de la política social. Sin embargo, no resulta suficiente a la hora de comprender la complejidad de los asuntos en cuestión en tanto la vida de las personas se desarrolla a través de eventos diversos que no siempre permiten agruparlas en forma estricta. Por ello, toda definición etaria requerirá un acuerdo de criterios para el diseño de acciones.

Si bien la cuestión de la definición etaria de la juventud se encuentra claramente asociada al diseño de las políticas, constituye en la práctica un problema en la implementación de programas destinados a la población joven, en tanto varía sistemáticamente entre países, instituciones y programas. En efecto, “la existencia de políticas de adolescencia contribuye al desarrollo de la juventud, pero no alcanza a períodos cruciales de la vida de las personas jóvenes” (OIJ, 2003; Krauskopf y Minor, 2000). Es por ello, que a pesar de los avances normativos y la aparición de programas específicos destinados a atender a las edades más tempranas, no se han logrado resolver las inconsistencias de política pública. El carácter dual de la población joven que engloba a adolescentes y adultos, esconde por momentos las similitudes que hacen que la juventud requiera protección específica desde los mecanismos jurídicos e intervención estratégica desde las políticas públicas. Como resultado, el diseño de políticas de juventud se enfrenta el desafío de solucionar la fragmentación y descoordinación de la acción estatal sobre la población joven en su conjunto. La experiencia latinoamericana muestra que quienes son mayores de 18 años han sido postergados como un sujeto específico de políticas, formando parte casi exclusivamente de las políticas generales dirigidas a la población adulta. (Krauskopf, 2003).

En general no existen grandes discusiones sobre la cota inferior de edad para definir el momento de entrada a la juventud, sin embargo en la definición de la cota superior aparecen dudas respecto de cuáles son los límites. En el caso de contextos rurales o de aguda pobreza, el entorno se desplaza hacia abajo e incluye el grupo de 10 a 14 años; en varios casos en el contexto de estratos sociales medios y altos urbanizados se amplía hacia arriba para incluir al grupo de 25 a 29 años (Rodríguez, 2002). Es por ello que se ha optado por reconocer la creciente amplitud en el espectro juvenil. Sin embargo, ante la necesidad de optar por un criterio operativo casi todas las investigaciones y definiciones públicas relevantes identifica a la juventud como la población que se encuentra entre los 15 y 24 o 15 y 29 años (Rodríguez Vignoli, 2001).

Uruguay presenta una estructura demográfica envejecida, producto de factores sociales, culturales, económicos y sociales. A su vez, los niveles de emigración registrados lo colocan entre los países de Latinoamérica con mayor porcentaje de emigrantes sobre la población total (Pellegrino, 2008), siendo que la emigración económica que se observa en las últimas décadas afecta fundamentalmente a la población joven. A esto se agrega que la emancipación de las personas jóvenes ocurre más tardíamente, variando estos porcentajes según el contexto social, económico y cultural de las diferentes comunidades (Ciganda, 2008).

En el caso de la población rural, se observa que una disminución en forma sostenida y las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística muestran que esta tendencia se mantendrá en el futuro. A su vez, las dinámicas nacionales de envejecimiento de la población, también se constatan en las zonas rurales, observándose una disminución sostenida de la población joven (Bertinat y Bertullo, 2008).

En el marco de la Convención Iberoamericana de Derechos de Jóvenes (CIDJ) son jóvenes quienes se encuentran entre los 15 y los 25 años. Se entiende deseable y necesario que todos quienes hayan alcanzado esa edad puedan asumir los roles tradicionalmente asignados al mundo adulto quedando fuera de las vulnerabilidades relacionadas a la juventud. Sin embargo, el Uruguay contemporáneo es escenario de vulnerabilidades específicas que limitan el pleno desarrollo de la población joven, motivo por el cual incluiremos en este grupo a todas las personas que se encuentran entre los 15 y los 29 años.

### **Las juventudes.**

Una definición plural y diversa resulta imprescindible para no ceñir las diversas identidades juveniles reduciéndolas a una presunta normalidad o a una esencia juvenil. Una perspectiva normalizadora restringe las posibilidades de visibilización de problemas específicos de los diferentes colectivos de jóvenes, así como las posibilidades de participación de quienes que tiene voluntad de incidir en la construcción de la sociedad desde iniciativas no tradicionales. Del mismo modo, limita las posibilidades de desarrollar políticas que diversifiquen las formas de apoyo para que la juventud pueda defender sus derechos, poner en juego sus capacidades e intervenir como actores en los procesos de desarrollo y en los procesos políticos.

Una perspectiva abierta a la diversidad implica que, al mismo tiempo que se favorece la afirmación de las diversas identidades, se habilita y promueve el diálogo plural sin exclusiones, en el que las diferencias enriquecen la posibilidad de una construcción superior de sentido con acuerdos desde la asunción y el procesamiento de los conflictos.

*“Aunque hay determinados comportamientos, potencialidades y obligaciones que se asignan en función de la edad, no se puede obviar que no todos los jóvenes son iguales ni se enfrentan, a pesar de aspectos vitales comunes, a las mismas circunstancias en función de su género, raza, religión o clase social (Brito, 2000). [...] Esto plantea la necesidad de, a pesar de que los jóvenes puedan compartir ciertos valores, ambiciones y dificultades, considerar la especificidad y la diversidad del colectivo a la hora de definir sus ‘nuevos’ derechos y responsabilidades” (INJUVE, 2006).*

### **Las trayectorias a la autonomía.**

En su concepción más general, la juventud da cuenta de un período del ciclo de vida en el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que varían -en su etapa inicial y en su culminación- según las sociedades, en función de los cambios tecnológicos, económicos y sociales. Estos cambios se encuentran asociados a una serie de hitos que suceden en esta etapa de la vida: la entrada más o menos permanente al mundo del trabajo, la independencia económica y residencial, la conformación de parejas, la tenencia de hijos.

Con frecuencia se ha definido la juventud como una etapa de “moratoria”, desde un único aspecto de transición hacia la adultez. Desde la perspectiva estratégica de un Plan Nacional de Juventudes, la condición de moratoria es una situación no deseada ya que deja a los jóvenes y las jóvenes sin lugar social, sin rol, estigmatizados por su carácter de no concreción de la etapa vital en la que llegarán a la plenitud deseada. Además, estrictamente, esta definición excluye a la población más pobre que abandona tempranamente sus estudios, ingresa al mercado de trabajo, forma nuevos hogares y tiene hijos. Si fuera el estado de moratoria el que caracterizara a la juventud, el sector más pobre estaría integrado por personas adultas.

La idea de emancipación ha sido asimilada desde una perspectiva *adultocéntrica* al proceso de asunción de la vida adulta. Sin embargo, un nuevo rumbo implica entender a esta etapa de la vida con plenitud en sí misma. La emancipación, por lo tanto, debe ser concebida como un proceso de autonomización y de asunción de roles sociales que sólo puede definirse desde el protagonismo de la juventud, desde sus propias necesidades, aspiraciones y valores.

Si bien es cierto que a partir de los cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales que tienen lugar en esta etapa de la vida, los sujetos se desarrollan y despliegan adentrándose en nuevos roles que anteceden a futuras autonomías, estas transiciones no significan moratoria inerte o inactiva. Por lo contrario, *“toda transición es un proceso lleno de cambios, en el que hay algo que está en curso y se*

*desenvuelve, un sujeto que cambia” (Ghiardo y Dávila, 2008). La especificidad que ese sujeto y sus condicionantes socio-históricas le dan a ese proceso nos alienta a hablar de diferentes rutas que conforman trayectorias de autonomización. “La tradicional estructura lineal de transición, definida por una secuencia culturalmente establecida y socialmente reproducida, en que de estudiar se pasa a trabajar, de ahí al matrimonio y a la crianza de hijos, todo con plazos estrictos, con edades prescritas, ha ido cediendo terreno a nuevas formas de hacerse adulto, nuevas formas de transición, con otra estructura, con otro orden en la secuencia y otros tiempos para cada paso.” (Op. cit.).*

Los jóvenes y las jóvenes transitan diferentes rutas hacia la autonomización en los diversos espacios de la vida: el mundo del trabajo, el lugar de residencia, la continuidad o no de los estudios, la tenencia o no de hijos, etc. En algunos de estos espacios asumen roles típicamente de la adultez como emanciparse residencialmente. Sin embargo, conjugan esta circunstancia con la dependencia económica. En otras situaciones, tienen hijos y permanecen viviendo con su familia de origen. Por ello, las rutas hacia la autonomización son diversas y el ingreso al mundo adulto en alguna de las esferas no significa de ningún modo el abandono de la condición de jóvenes.

Los procesos de transición hacia la autonomización deben operarse fácil y rápidamente para todos y todas, favoreciendo el acceso a los bienes y servicios necesarios para desarrollarse plenamente así como la posibilidad de participar de diversas formas en los asuntos colectivos. La estructura de riesgos resulta diversa según el perfil de los y las jóvenes y esto indica un punto de partida que obliga a definir acciones que favorezcan la efectivización de derechos garantizando la igualdad de oportunidades.

### **ASPECTOS CLÁSICOS DE DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

El eje universalización - focalización de las políticas públicas ha sido objeto de un extenso debate. En el caso particular de las políticas de juventud, Jeffrey (2008) -en base al estudio de un conjunto de casos a nivel nacional y sub-nacional- ha destacado que existen tres grupos identificables en función del grado amplitud y de complejidad que pueden tener estas políticas.

Políticas de base poblacional o universal. Se basan en un *marco* que articula visiones sobre los resultados deseados para la juventud de una sociedad (evaluación en base a resultados). Los marcos u orientaciones generales dentro de este modelo se traducen en objetivos tales como que esta población sean personas saludables, socialmente integrados y empleables en el mercado de trabajo. Dentro de este modelo, las estrategias de política pública tienden al *universalismo*, en tanto las políticas se dirigen a toda la población joven así como a los sub-grupos que constituyen *toda* esa población.

Políticas focalizadas dirigidas a grupos. Se focalizan o bien en una única faceta del desarrollo juvenil, o bien en una población particular del total de jóvenes. Por ejemplo, las políticas dentro de este modelo pueden focalizarse en asistir a jóvenes en un área

como el empleo y/o alcanzar a un grupo particular en riesgo de marginalización o exclusión por motivos raciales, habilidades, religiosos, ubicación geográfica o nivel socioeconómico. No obstante, es sumamente relevante tener en cuenta que las políticas focalizadas puede operar como programas aislados o en un contexto de políticas universales o de base poblacional.

Políticas de juventud focalizadas en jóvenes individuales. Este modelo de políticas está diseñado para superar barreras personales de jóvenes individualmente identificados. En este caso se incluyen programas de tratamiento y rehabilitación de diverso tipo y, al igual que el segundo grupo, pueden coexistir con políticas universales.

La relevancia de este modo de clasificar o comprender a las políticas de juventud, por más sencilla que parezca, es que cada uno de estos diseños de política resulta de una particular definición de los objetivos que se persiguen. Si bien no existe una relación ineludible ni mucho menos perfecta, en general puede decirse que a medida que las políticas que operan sobre la juventud adoptan características de universalidad, la formulación de sus objetivos apunta hacia la búsqueda de resultados (*policy-outcomes*)<sup>3</sup>. Por otro lado, cuando se transita a programas con mayores niveles de focalización pasan a ser más relevantes los logros en términos de productos (*policy-output*), es decir, la formulación de objetivos y la evaluación de impacto de la política es cada vez más difícil de estimar en términos de cambios generales en la calidad de vida de población.

¿Por qué esto es particularmente relevante para el diseño de políticas de juventud? En general, el conjunto de *políticas* públicas sectoriales (educación, salud, seguridad social, trabajo y vivienda) orientan sus objetivos hacia la obtención de *resultados*. Sin embargo, los *programas* que pueden ejecutarse desde la institución responsable de las políticas de juventud en una estructura estatal fuertemente sectorializada, como sucede en Uruguay y la mayoría de los casos iberoamericanos, definen en gran medida sus objetivos en base a *productos*, aún cuando se trate de programas ejecutados sobre la base de la coordinación entre las políticas sectoriales. Por tanto, en un esquema donde el diseño cotidiano de programas de juventud se orienta a objetivos específicos y evaluables contra cada intervención realizada, se requiere un esfuerzo muy importante en la determinación y priorización de los resultados finales que se persiguen. Se debe apuntar a lograr una concordancia entre la definición de los objetivos centrales de bienestar buscados por políticas sectoriales y la estructura de riesgos vigente a nivel de la población joven.

La figura de la próxima página intenta mostrar en qué espacio de intersección entre el nivel de universalidad y los alcances de los objetivos planteados, se encuentran la

---

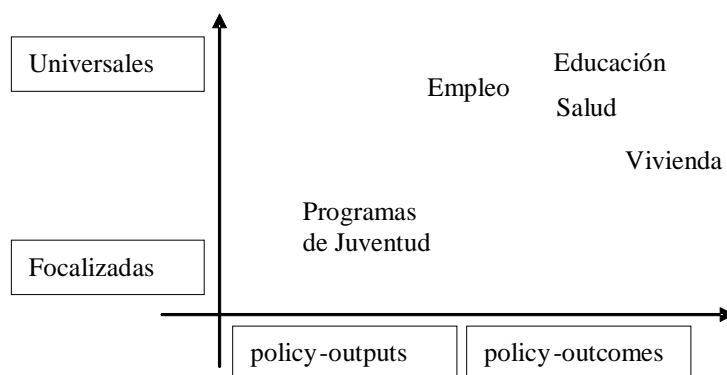
<sup>3</sup> Esto no quiere decir que las políticas no tengan objetivos intermedios, como por ejemplo alcanzar una determinada relación maestro/alumno en la enseñanza primaria, alcanzar determinado nivel de cobertura en atención primaria a menores de 18 de años en todo el territorio nacional, etc. No obstante, cuando estas políticas definen sus objetivos en base a sus resultados sobre el bienestar, las mismas son evaluadas por sus logros en términos de aprendizajes de los niños o por cuán saludable es la población infantil y adolescente. Es a partir de estas evaluaciones que la política debería eventualmente reorientarse.

mayoría de los *programas* impulsados por los institutos nacionales de juventud o agencias equivalentes. En esencia, existe una extensa literatura sobre los problemas que han afrontado las políticas de juventud desde la década del noventa respecto de la descoordinación y falta de adaptación del accionar de las agencias responsables a las necesidades juveniles y de la oferta general de políticas públicas existente. Ello ha resultado, entre otras cosas, en amplios problemas de *legitimidad* política de las instituciones de juventud tanto a nivel de la opinión pública (Filgueira y Amoroso, 1998) como de tomadores de decisiones a nivel gubernamental.

La opción más común para afrontar la problemática de los institutos de juventud ha sido una fuerte apuesta a la participación y el involucramiento de la población joven en la formulación de demandas, e incluso en la formulación y ejecución de programas y políticas de juventud. Tal vez los espacios participativos por excelencia se han encontrado en los procesos de definición de los *marcos estratégicos* o *planes nacionales* para las políticas de juventud. Sin embargo, las virtudes de este camino no siempre fueron acompañadas por niveles de debate a nivel político y técnico en torno a los “modelos” de políticas de juventud alternativos, y difícilmente superaron la constatación de demandas de la población juvenil y la formulación de programas eminentemente residuales con distintos grados de éxito a corto plazo.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que las políticas sectoriales muchas veces pierden de vista tanto en su formulación de objetivos, como en la evaluación en términos de bienestar general, el modo en que afectan a grupos particulares de la sociedad tales como la población joven. Es por ello que la agencia responsable de las políticas de juventud tiene un rol particular –aunque no exclusivo ni excluyente– en términos de planificación, es decir, en la formulación de *marcos estratégicos* para definición de objetivos de política pública en materia de juventud, y eventualmente asumir responsabilidades de evaluación, aún en los casos donde su participación como organismo ejecutor no implique un papel protagónico.

### Arenas de política según cobertura y formulación de objetivos.



**Fuente:** Elaboración propia.

## **MODELOS INSTITUCIONALES Y EL ROL DE LAS AGENCIAS DE JUVENTUD.**

Como resultado de los roles que asuman las agencias de juventud en función de los paradigmas de juventud asumidos y los objetivos de políticas definidos, existen diversos arreglos institucionales alternativos para las mismas. Aquí sólo se abordan aspectos generales relativos a las funciones desarrolladas por los organismos gubernamentales de juventud y sus adscripciones institucionales. Como puede notarse en el cuadro de la página siguiente, los países iberoamericanos que comparten con Uruguay la misma jerarquía administrativa de los organismos gubernamentales de juventud son Chile, España, Honduras, México, Nicaragua, Portugal y Venezuela. En estos casos, los roles centrales que tienen los organismos de juventud tienden a concentrarse más en actividades de diseño y ejecución de programas específicos, y menos en aspectos relativos a la coordinación, planificación y la evaluación.

El modelo de instituto de juventud más orientado hacia la planificación y la evaluación es el caso del INJUV de Chile, cuya dependencia institucional es una agencia planificadora del gobierno (Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN). En Colombia la política de juventud depende de la Secretaría General de la Presidencia de la República y se concentra en actividades de diseño y coordinación, mientras que la ejecución de las políticas de juventud tiene importantes grados de descentralización a nivel de los gobiernos locales (CEPAL, 2004).

Los países que tienden a concentrar esfuerzos en la evaluación y la planificación de políticas de juventud en forma intersectorial e integrada poseen, en la mayoría de los casos, institutos de juventud que dependen de una agencia de planificación, o bien concentran estas funciones en agencias presidenciales que no forman parte de un ministerio encargado de una política sectorial (Programa presidencial en Colombia o el viceministerio en Costa Rica).

Desde el punto de vista de la “oferta de programas” de las instituciones responsables de la política de juventud, en los países de Iberoamérica se destacan los programas de empleo particularmente concentrados en la calificación y la intermediación laboral, pero con importantes grados de incidencia en términos del combate al desempleo juvenil (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay). Otra prioridad son los programas educativos en materia de becas de financiamiento para estudio (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Perú, República Dominicana), nuevas tecnologías (Chile, Colombia, Cuba, España) y educación sexual (España, México, Nicaragua, Panamá). (CEPAL, 2004).

Resulta particularmente llamativo que, pesar de que los esfuerzos en materia de política de juventud se concentran en las áreas de trabajo y educación, en la práctica funcionan en forma desconectada o sectorializada, aún en las políticas que impulsan los propios institutos de juventud y agencias equivalentes.

### Iberoamérica. (22 países): Leyes e instituciones de políticas públicas de juventud.

País	Ley de juventud	Dependencia	Institución	Año creación	Rango etario a	Conv. Iberoamericana de derechos de los jóvenes	
						Firmado	Ratificado
Andorra	No	-	-	-	14-30	No	-
Argentina	No	Min. Desarrollo Social	Dirección Nacional de Juventud	-	15-29	No	-
Bolivia	No	Min. Justicia	Vice ministerio de Género y A. Generacionales	-	15-29	Si	Si
Brasil	No	Presidencia de la República	Secretaría Geral da Presidencia da República	2005	15-29	No	-
Chile	Si b	Min. Planificación	Instituto Nacional de la Juventud	1991	15-29	No	-
Colombia	Si	Presidencia de la República	Programa Colombia Joven	2000	14-26	No	-
Costa Rica	Si	Min. Cultura y Juventud	Ministerio de Cultura y Juventud	2002	12-35	Si	Si
Cuba	No	Partido Comunista	Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba	-	15-30	Si	NO
Ecuador	Si	Min. Bienestar Social	Dirección de la Juventud	2001	18-29	Si	Si
El Salvador	No	Presidencia de la República	Secretaría de la Juventud	2004	14-26	Si	No
España	No	Min. de Igualdad	Instituto de la Juventud de España	-	15-29	Si	Si
Guatemala	No	Presidencia de la República	Consejo Nacional de la Juventud	-	14-30	Si	No
Honduras	Si	Presidencia de la República	Instituto Nacional de la Juventud	2006	12-30	Si	Si
México	Si b	Sec. de Educación Pública	Dirección de Juventud	1999	12-29	Si	No
Nicaragua	Si	Presidencia de la República	Vice ministerio de la Juventud	2007	18-30	Si	No
Panamá	No	Min. Desarrollo Social	Dirección de Juventud	2005	15-29	Si	No
Paraguay	No	Min. Educación y Cultura	Vice ministerio de Juventud	2003	15-29	Si	No
Perú	Si b	Min. Educación	Secretaria Nacional de Juventud	2007	15-29	Si	No
Portugal	No	Consejo de Ministros	Instituto Portugués da Juventude	-	15-28	Si	No
R. Dominicana	Si	Presidencia de la República	Secretaría de Estado de la Juventud	2000	15-35	Si	Si
Uruguay	No	Min. Desarrollo Social	Instituto Nacional de la Juventud	1990	14-25	Si	Si
Venezuela	Si	Min. Educación	Instituto Nacional de la Juventud	2002	18-28	Si	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de la Juventud de Chile (INJUV), Propuestas de fortalecimiento juvenil para el bicentenario, Santiago de Chile, Consejo Asesor de Juventud, julio de 2007 e información oficial recopilada por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)

a Rango etario que cada país ha determinado ya sea por ley o por uso. b Ley para crear el organismo oficial de juventud.

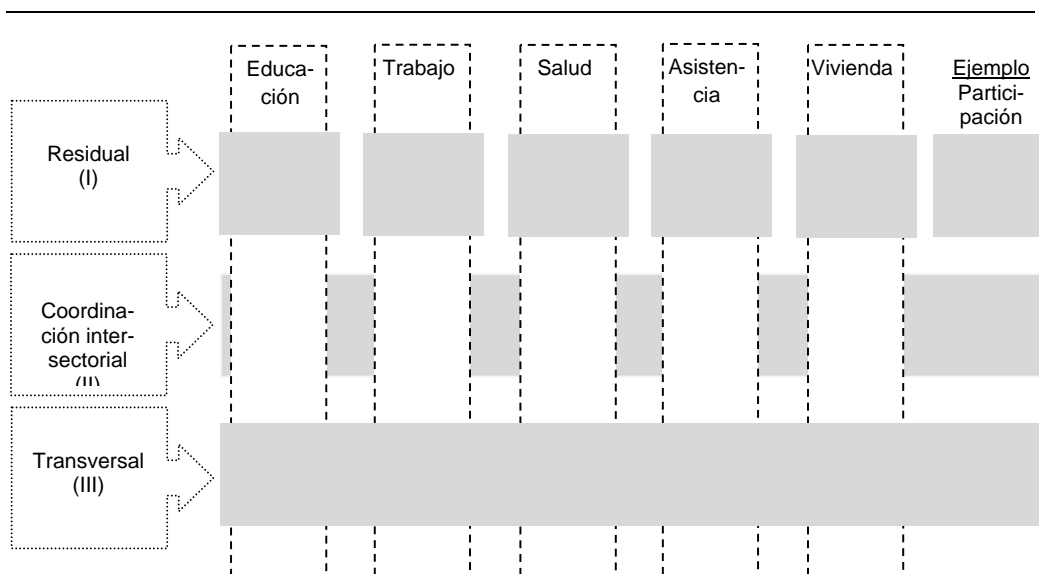
Nota: En el caso de Chile, a nivel de poderes ejecutivo y legislativo se está empezando a discutir un Proyecto de Ley que crearía el Ministerio del Deporte y la Juventud.

**Fuente:** tomado de CEPAL, 2008.

## HACIA LA DEFINICIÓN DE UN “MODELO” PROPIO

En esta sección se propone, en forma complementaria, un tipo clasificación de políticas de juventud adicional formulado en términos de su relación con el conjunto de políticas sectoriales propias del estado de bienestar. Para simplificar la idea se presenta en términos de tipos ideales tres modelos alternativos: a) un modelo residual caracterizado por programas orientados a aspectos específicos de educación, trabajo, participación, etc.; b) un modelo de coordinación intersectorial caracterizado por la formulación de programas y/o políticas que generan y ocupan espacios de intersección entre las distintas políticas sectoriales del estado; d) un modelo de transversalidad donde existe una política de juventud integral ejecutada en forma conjunta por las distintas líneas sectoriales.

### Modelos “puros” de políticas de juventud.



**Fuente:** elaboración propia

En primer lugar, lo que aquí se denomina modelo residual consiste en programas de juventud que son exclusivamente atribuibles a un área o línea de política en particular (educación o vivienda, por ejemplo), y que además no se encuadran como un eslabón de la política sectorial respectiva. En general no se plantean objetivos formulados en términos de cambios en el bienestar general de la población joven (resultados), lo cual los lleva a enfrentar diversos problemas de establecimiento de prioridades y de coordinación con la o las instituciones responsables de la política sectorial en la que se inscriben. Un segundo tipo de programas de juventud residuales es aquel que no tiene un correlato directo en la matriz de políticas sectoriales tradicionales. Un ejemplo de ello pueden ser los programas fuertemente orientados a la participación juvenil, al uso del tiempo libre o a emprendimientos productivos, donde en esos casos

hipotéticos la debilidad de las agencias responsables de la política de deportes y de cultura obliga de facto a la formulación y ejecución de programas residuales.

En segundo lugar, se plantea la existencia de un modelo de coordinación intersectorial de políticas de juventud que opera en los espacios de intersección entre las distintas políticas sectoriales que conforman la matriz de bienestar. En este caso, las políticas de juventud tienen un fuerte componente de coordinación entre al menos dos líneas de políticas (por ejemplo, educación y trabajo) sobre la base un diagnóstico que postula deficiencias en la articulación de ambos subsistemas de políticas y una formulación que busca el logro de determinados resultados en términos de bienestar de la población joven. Sin embargo, los programas que se inscriben en este modelo se orientan a la cobertura de grupos específicos de la población joven, asumiendo ciertos niveles de focalización y orientados al logro de objetivos específicos y compromisos de gestión (productos). Desde el punto de vista institucional, los institutos de juventud o agencias equivalentes, cumplen un rol relevante en la identificación riesgos sociales no cubiertos por una interacción deficiente de las líneas de política; en el diseño y formulación de programas; y en la generación de coordinación intersectorial (así como entre el gobierno nacional y los gobiernos locales) para aquellas etapas y para la ejecución final de la política. Asimismo, tales programas pueden integrar dimensiones consideradas relevantes en cuanto a las políticas de juventud, como pueden ser diseños participativos alternativos en sus distintas etapas.

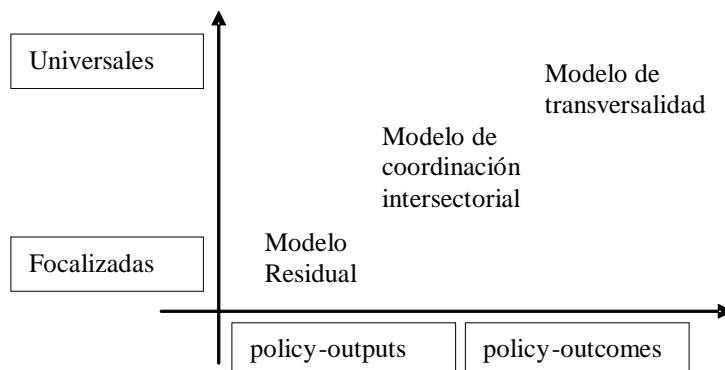
En tercer lugar, las políticas de juventud transversales requieren un mayor nivel de planificación así como el involucramiento de las distintas agencias responsables de las políticas sectoriales para la ejecución de la política de juventud. Eventualmente, la política de juventud puede asumir una jerarquía institucional de rango interministerial cuyo rol consiste en alcanzar la integralidad de la acción del estado sobre la población joven. Por tanto, la política de juventud pasa a ser evaluada y realineada en términos de sus “resultados”, por más que cuente con diversos programas orientados a objetivos específicos.

Por tanto, podría ubicarse a los distintos modelos descritos entre los ejes espaciales de cobertura (universalidad-focalización) y formulación de objetivos (productos-resultados). Sobre la base de estos dos ejes, el modelo residual ocupa un lugar similar a los programas de juventud desarrollados en la mayoría de los países iberoamericanos en los años noventa. El modelo de coordinación intersectorial asume el desafío de ampliar su base de cobertura y establecer algunos objetivos estratégicos en términos de resultados, mientras que el modelo de transversalidad maximiza la cobertura y apunta a transformar el bienestar general de los jóvenes. Por ejemplo, la experiencia de los países nórdicos de “garantía juvenil” orientada a mejorar la transición de los jóvenes desde el sistema educativo al mercado de trabajo se ubicaría en algún punto de los últimos dos modelos mencionados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre este punto ver: Hummeluhr, Niels. (1997). Youth Guarantees in The Nordic Countries, OECD.

## Modelos de políticas de juventud según cobertura y objetivos.



**Fuente:** elaboración propia.

Resulta bastante esperable que existan pocas experiencias empíricas asociadas a alguno de estos modelos tal cual se los presenta en forma pura. La transición de un modelo a otro podría estar caracterizada por la coexistencia de programas residuales con políticas de coordinación intersectorial, o de estas últimas con grados de transversalidad en la ejecución de algunas políticas sectoriales.

En principio, podría decirse que el desafío que enfrentan países como Uruguay, en términos del diseño y la gestión de las políticas de juventud, es el de consolidar una trayectoria que va desde una presencia mayoritaria de programas residuales a una presencia mayoritaria de programas o políticas de juventud que operen sobre los espacios de intersección de distintas políticas sectoriales y fomenten la transversalidad o al menos la coordinación intersectorial. Existen condiciones de base indispensables para viabilizar una trayectoria de este tipo y la agencia responsable de la política de tiene un rol efectivo para cumplir en su construcción. En este sentido, cabe mencionar:

- Una visión común y compartida para determinar la acción.
- Una estrategia para medir los resultados.
- Mecanismos para la coordinación intergubernamental de los servicios.
- Mecanismos de revisión y realineamiento de los servicios basados en las necesidades, aspiraciones y expectativas de los jóvenes y las jóvenes.

En primer lugar, y con relativa independencia de las características que adopten las políticas de juventud por su modelo y su enfoque, se ha enfatizado fuertemente en la necesidad de contar con un marco general para las políticas, que provea metas de largo plazo sobre una población determinada, unáis como una filosofía y una racionalidad para guiar el desarrollo de los programas y para dirigir los recursos

financieros (Jeffrey, 2008:9). Esta prioridad se traduce en planes o estrategias nacionales de juventud, cuyo contenido debe arrojar claridad sobre los objetivos gubernamentales de largo plazo y prioridades de inversión. Si su formulación es exitosa ello ayudará a la implementación de las políticas mediante la adopción de una dirección estratégica y mecanismos de rendición de cuentas. En general los países latinoamericanos no son ajenos a la realización de este tipo de esfuerzos, aunque la eficiencia en materia de resultados sea una cuestión sobre la cual se cuenta con escasa evaluación.

## **A MODO DE CIERRE**

Los distintos marcos conceptuales presentados en las secciones anteriores muestran un punto de quiebre básico entre las políticas que toman en cuenta a la juventud como actor o sujeto –ya sea político, social o del desarrollo– y las políticas que entienden a la juventud como una población pasiva. Sobre la base de los nuevos enfoques de política juvenil, y en parte basados en el enfoque de derechos, se han desarrollado diversas experiencias en los países de América Latina intentando lograr un marco para las políticas de juventud es decir una “propuesta consensuada entre diferentes actores, incluidos los jóvenes, en procesos participativos y de concientización ciudadana” (Chillán Reyes, 2005).

No obstante, por más que se reconozca la necesidad de la formulación de marcos y estrategias nacionales en materia de políticas de juventud, y que además estos procesos adopten un formato participativo en su ejecución, el riesgo de lograr resultados magros o insuficientes, y por ende la posibilidad de fracasar, depende de la forma en la cual los debates en torno a las políticas de juventud son planteados y abordados. Es decir, ¿sobre qué bases debe discutirse el modelo de políticas de juventud a seguir para la formulación de una estrategia nacional?

Como se ha visto hasta aquí existen diversas formas de analizar modelos de políticas de juventud lo cual representa un insumo para la discusión y elaboración de estrategias políticas. Sin embargo, resulta necesario integrar esas distintas miradas en un marco que sea adecuado a la realidad sobre la cual se pretende operar. Esa realidad puede definirse básicamente por tres elementos: a) la estructura de riesgos de la población joven; b) el mapa completo de políticas públicas que ejecuta el Estado; c) en qué medida los riesgos sociales y las políticas públicas convergen.

En efecto, aparece como una deuda pendiente el conocimiento sobre políticas de juventud sobre la base de categorías de análisis que den cuenta de la relación entre las políticas de juventud específicas (refiriéndonos aquí sólo a aquellas donde son responsables los organismos de juventud) y el conjunto de las políticas públicas que desarrolla el estado de bienestar, es decir, sus políticas sectoriales. Además de la inversión en la producción política e institucional para la adopción de principios normativos y estratégicos en materia de políticas de juventud, debe tenerse en cuenta

cuál es la arquitectura específica del estado de bienestar y cuál es la adaptación de sus políticas sectoriales a la estructura de riesgos sociales de la población joven.

En segundo lugar, resulta necesario formular una estrategia para medir los resultados de las políticas sobre la población joven.

En tercer lugar, como ya se ha dicho, resulta de gran importancia que las distintas instituciones responsables de los servicios públicos logren ser convocadas para conformar espacios de interacción y coordinación con el objetivo de la implementación de programas.

En cuarto lugar, la evaluación de las políticas y las preferencias de la población joven deben servir como insumos para el diseño y realineamiento de las políticas.

Finalmente, el reconocimiento de la juventud como etapa vital con fin en sí misma, con derechos inherentes en tanto humanos, y específicos en tanto actores del desarrollo, debe ser entendido desde una doble dimensión: la obligación de efectivizar los derechos de los jóvenes y las jóvenes en el presente y la imperiosa necesidad de capitalizar las potencialidades y capacidades que sólo este grupo puede aportar al desarrollo estratégico de nuestro país. Dice Krauskopf: "...las distancias generacionales respecto de los adultos se redefinen: ahora los jóvenes saben cosas que los adultos ignoran. Esto hace que la participación juvenil no sea solo un claro derecho, sino también un elemento insustituible del conocimiento de las situaciones y alternativas" (Krauskopf, 2005).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balardini, S. (2003). "Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina." En: Dávila, O. *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar, CIDPA Ediciones.
- Bernales Ballesteros, E. (2001). "*Situación actual de la legislación iberoamericana en materia de juventud y adolescencia*". Madrid, OIJ.
- Bertinat, E.; Bertullo; J. (2008) "*Aproximación a la participación de los jóvenes en programas habitacionales de MEVIR*". Unidad de evaluación, monitoreo y acompañamiento. MEVIR.
- CEPAL (2004) "*La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*". Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (2008) "*Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*". Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Chillán Reyes, Y. (2005) "Morfología y escenarios de las políticas públicas de juventud: una lectura desde el perfil regional y la expectativa latinoamericana". Ponencia en Latin American Conferencia W.K. Kellogg Foundation's. San Pablo, 30/05 – 01/06 En: <http://www.pj.gov.py/ddh/docs/ddh/Politicasspublicasdejuventud.pdf>
- Ciganda, D. (2008) "Jóvenes en transición hacia la vida adulta. El orden de los factores, ¿no altera el producto?". En: *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. UNFPA. Uruguay.
- Daurte Quapper, C. (2000) "*¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes en nuestro continente*". En: Última Década. N° 13, CIPDA. Viña del Mar.
- Dávila, O. (coord.) (2003) "Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales". Viña del Mar. CIDPA.
- Filgueira, C. (1998). "*Emancipación juvenil: trayectorias y destinos*". Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Filgueira, C. y Amoroso, G. (1998). "*La percepción del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) en el imaginario juvenil*". CEPAL. Oficina de Montevideo.
- Ghiardo, F. y Dávila, O. (2008) "*Trayectorias sociales juveniles*". CIDPA – INJUV. S. de Chile.
- Hummeluhr, Niels. (1997). "*Youth Guarantees in The Nordic Countries*", OECD. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/35/1925599.pdf>
- INJUVE. (2006) "Nuevos derechos y nuevos desafíos de las políticas de juventud en Europa". En: *Jóvenes, derechos y ciudadanía. Fundamentación teórica y análisis cualitativo de una nueva frontera de derechos para los jóvenes*. Madrid.
- Jeffrey, K. (2008). "*Youth Policy: What Works and What Doesn't? A Review of Youth Policy Models From Canada and Other Jurisdictions*". Toronto, A report of United Way Toronto.
- Krauskopf, D. (2005) "Desafío en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina" en: *El futuro ya no es como antes: ser joven en América Latina*. Nueva Sociedad 200. Noviembre / Diciembre.
- Krauskopf, D. y Minor, M. (2000). "*Condiciones de Vida de la Juventud Centroamericana y el Desarrollo de Políticas Sociales: El reto del 2000*", San José, OIJ.
- OIJ. (2008) "Juventud y desarrollo. Nuevos desafíos con las y los jóvenes en Iberoamérica". Documento de trabajo. En: <http://www.oij.org/documentos/EJ1206818403.pdf>
- Pellegrino, A. (2008) "La población en crecimiento". En: *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. UNFPA. Montevideo.
- Rodríguez, E. (2002). "*Juventud, Desarrollo Social y Políticas Públicas en América Latina y El Caribe: Oportunidades y Desafíos*", Costa Rica, FLACSO.

Rodríguez Vignoli, J. (2001). *"Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes"*. Santiago de Chile, CEPAL

## **PARTICIPACIÓN JUVENIL <sup>5</sup>**

**Fernando Willat  
Mayra Aldama**

---

<sup>5</sup> Este documento recibió los aportes del equipo técnico Hacia un Plan Nacional de Juventudes conformado por Matías Rodríguez (coord.), Anahí Alarcón, Juan Pablo Martínez, Marcelo Castillo y Bruno Vera.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente documento tiene como objetivo generar insumos que propicien un debate sobre cómo habilitar, promover y apoyar la participación de los jóvenes y las jóvenes desde las políticas de juventud. Los aportes realizados por los y las jóvenes que participaron en el ciclo de instancias de diálogo que tuvo lugar entre setiembre y diciembre de 2008 han constituido una orientación fundamental para la presente elaboración.

El proceso Hacia un Plan Nacional de Juventudes continuará a partir del mes de abril con la realización de talleres con jóvenes, encuentros intergeneracionales y encuentros entre el INJU y las organizaciones juveniles. Asimismo se seguirá desarrollando el trabajo de articulación del INJU con diferentes ámbitos institucionales. En agosto de 2009 se presentará un documento con propuestas “Hacia un Plan Nacional de Juventudes”, síntesis de todo este proceso.

Este documento presenta un breve marco conceptual en el que se explicitan los marcos orientadores fundamentales: la perspectiva de derechos humanos y la perspectiva del empoderamiento de los jóvenes y su participación protagónica como actores estratégicos de desarrollo. El resto del documento presenta propuestas a implementar desde las políticas públicas que se ponen a consideración en el marco del debate “Hacia un Plan Nacional de Juventudes”.

## **LA PARTICIPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS**

Desde una mirada comprometida con el enfoque de derechos, pensamos en la juventud como actores estratégicos en tanto portadores de destrezas y capacidades específicas (capacidad para adaptarse a los cambios, para superar la adversidad, innovación, creatividad, respeto a la diversidad, etc.) imprescindibles para el desarrollo sustentable de la sociedad (López, S. 2009).

Esta perspectiva, en tanto programa de acción que apunta a transformar las prácticas institucionales del Estado para que se ajusten a su fin esencial de garantizar la efectivización de los derechos, resulta particularmente pertinente en el debate en torno al diseño de políticas públicas. Impone al Estado obligaciones de respeto de los derechos, de protección y de adopción de medidas que efectivicen una progresiva satisfacción de los derechos. Este último tipo de obligaciones que se nombran como obligaciones de cumplimiento o de satisfacción, habilitan un espacio para la construcción de ciudadanía mediante la participación en los procesos de definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Conllevan una serie de obligaciones específicas en relación a las prácticas institucionales que son portadoras de un gran potencial de transformación política en tanto habilitan a la ciudadanía la posibilidad de controlar y exigir al Estado el cumplimiento de las mismas. El Estado

debe adoptar medidas empleando para ello hasta el máximo de los recursos de que disponga de modo de lograr una progresiva satisfacción de los derechos.

Si bien el criterio de progresividad establece que los resultados no constituyen una obligación inmediata, sí son obligaciones de aplicación inmediata las de adoptar medidas para efectivizar los avances así como todas aquellas medidas complementarias para garantizar la transparencia de los procesos y la participación y el control ciudadano. La labor del comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de ONU ha sido esclarecedora en cuanto a definir el carácter de estas obligaciones en varias de sus observaciones generales (ACNUDH 2004 y 2006). En particular cabe destacar que:

1. Los Estados tienen la obligación de revisar la legislación nacional para armonizarla con las obligaciones jurídicas que hayan contraído al ratificar un documento de derecho internacional. Además de las medidas legislativas, deberán adoptar otras de carácter administrativo, judicial, económico, educativo, etc.
2. Para poder adoptar medidas pertinentes, deben disponer de la información sobre la situación de cada derecho. De allí se derivan otras obligaciones como producir dicha información, en particular visibilizando la situación de los sectores que pueden resultar discriminados o de especial vulnerabilidad, garantizando el más amplio acceso a la misma, favoreciendo la libre circulación, apropiación y posibilidad de crítica.
3. El Estado debe elaborar políticas y definir prioridades, adoptando planes de acción con metas y plazos concretos. Darles amplia difusión, favoreciendo y promoviendo la más amplia participación tanto en el proceso de elaboración como en el de seguimiento. Debe evaluar periódicamente, enfocando el análisis desde la perspectiva de derechos y explicando las razones por las que algunas de las metas pudieran no haber sido alcanzadas.
4. Las políticas deben estar dirigidas a garantizar la progresiva satisfacción de los derechos y en ese sentido implican una obligación de progresividad cuyo cumplimiento se pone en evidencia en las evaluaciones periódicas de acuerdo a las metas establecidas. Implican también una obligación de no regresividad que es de aplicación inmediata, cuando la acción del Estado tiene por efecto el retroceso en el grado de satisfacción de un derecho. Toda medida que implique deliberadamente un retroceso debe ser objeto de un examen cuidadoso y sólo podrá justificarse con referencia a todos los derechos consagrados y en el marco del pleno aprovechamiento de los recursos disponibles.
5. Las políticas se traducen en opciones presupuestarias. El Presupuesto Nacional refleja las prioridades definidas, no obstante, las mismas pueden quedar ocultas en la complejidad del instrumento. El Estado debe brindar el más amplio acceso a la información con la mayor claridad posible acerca de la estructura del gasto público para facilitar el involucramiento de la ciudadanía en el debate sobre las decisiones implicadas y en el seguimiento de su ejecución.
6. El Estado tiene además la obligación de garantizar estándares mínimos de satisfacción de cada derecho. Los estándares mínimos tienen un cierto nivel de

definición conceptual general de carácter universal que compromete a todos los Estados que han ratificado los tratados fundamentales de Derechos Humanos. Este nivel mínimo es el que se deduce de la letra de los tratados y que encuentra un desarrollo conceptual que precisa su interpretación en fuentes tales como las Observaciones Generales de los Comités de Derechos Económicos Sociales y Culturales o de Derechos Humanos de ONU o en la jurisprudencia del derecho internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, estos estándares no tienen un nivel de definición suficiente como para precisar sin ambigüedades cuales son las prestaciones que cada Estado debe garantizar a todos los ciudadanos. Los Estados tienen en consecuencia una obligación de definir con precisión cuales son estas prestaciones que garantizan los estándares mínimos. Ésta es una definición política que tiene como base la letra de los tratados de derechos humanos pero sobre la cual cada país construye definiciones que la precisan, la operativizan y la van superando desde la aspiración de mayores grados de satisfacción.

*“La participación ciudadana es elemento sustantivo para posibilitar efectivamente una ampliación de la base democrática de control social sobre las acciones del Estado”* (Pontual, 2004). Será entonces la perspectiva de derechos de la juventud, el eje transversal para el diseño de acciones que promuevan su participación.

El parlamento uruguayo ha firmado y ratificado la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), primer tratado que reconoce a la juventud como sujeto específico de derechos. Dicha convención promueve la “construcción de un entorno favorable para fomentar y proteger la ciudadanía integral de los jóvenes, en su calidad de actores estratégicos del desarrollo”<sup>6</sup>. Del mismo modo, “conlleva una correlativa obligación de los Estados Partes de adoptar, progresivamente, decisiones y medidas concretas, en el contexto de los desafíos y retos que plantea el mundo contemporáneo”<sup>7</sup>. En este sentido, el documento, resulta un reconocimiento a la necesidad de avanzar en la formulación de instrumentos específicos en el ámbito de los Derechos Humanos. Por ello, si bien la CIDJ es el referente inmediato en el marco de la protección jurídica, la referencia de fondo es la concepción de Derechos Humanos de la que la Convención es una expresión.

La CIDJ en su artículo 21 se expresa acerca del rol de los jóvenes en la generación de política pública diciendo: *“Los Estados Partes se comprometen a promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, a través de sus organizaciones y asociaciones”* (OIJ, 2005). La CIDJ nos desafía entonces a un nuevo paradigma de diseño de las políticas públicas con los jóvenes y las jóvenes comprometiéndolo a los Estados que la han ratificado a desarrollar una mirada estratégica que oriente las acciones gubernamentales hacia la

---

<sup>6</sup> Comisión de Asuntos Internacionales. Senado de la República Oriental del Uruguay. Informe a Senado en ocasión de la ratificación de la CIDJ. 28 de Abril del 2008.

<sup>7</sup> Op.cit.

efectivización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales allí consagrados. Esto implicará que el diseño de las políticas de juventud contenga un fuerte componente de participación en busca del protagonismo activo de las jóvenes y los jóvenes.

La participación juvenil implica jóvenes que hacen uso de espacios públicos al desarrollar proyectos propios e inciden en las dinámicas comunitarias e institucionales. Refiere a jóvenes que aportan ideas y concreciones a su barrio, a su centro de enseñanza, haciendo oír su voz en los debates públicos, creando sus mensajes y sus medios de comunicación. Son jóvenes que aportan formas a la sociedad produciéndola y que, en tanto van consolidando estas formas de participación, se proyectan y participan en los procesos de la política. Jóvenes que ejercen sus derechos al tiempo que asumen responsabilidades tradicionalmente atribuidas a roles adultos.

La juventud participa en relaciones sociales diversas, en las que resultan limitadas sus posibilidades de crecimiento personal, de desarrollo de proyectos y de apropiación y disfrute de bienes, servicios y espacios. Con frecuencia se expresan a pesar de ello aportando formas nuevas al mundo desde el campo del arte, la cultura y la comunicación, ocupando espacios marginales o abriéndose paso en el espacio público. El conflicto por la transformación de estas relaciones sociales y la liberación de las potencialidades de la población jóvenes, es un nivel de acción mucho más cercano a sus experiencias cotidianas y su lucha en este campo es también una forma de la participación política que se expresa en la defensa y promoción de sus derechos.

La participación implica la referencia a un colectivo y la incidencia en las formas que lo definen, así como un sentido de pertenencia que acompaña esa inclusión. Los procesos sobre los que interviene la acción de ese colectivo tienen la intención de lograr determinados objetivos, transformar realidades, crear formas aún no existentes al momento de la acción pero anticipadas simbólicamente y buscadas mediante un actuar estratégico y coordinado. Existe participación cuando los integrantes de ese colectivo inciden en la definición de los objetivos y de las estrategias para conseguirlos y en el control y evaluación de la ejecución de los planes.

Un nivel máximo de participación implicaría que todos los integrantes del colectivo compartieran toda la información, intervinieran en los debates y en la toma de decisiones en todas las etapas del proceso, desde la definición de los problemas y objetivos hasta la evaluación y redefinición de la estrategia. En procesos complejos tales como la construcción de políticas públicas, salvo en casos excepcionales, no resulta viable esta aspiración máxima. Sin embargo la situación actual es de un déficit de participación mayor que el que se justifica por la complejidad de los asuntos en cuestión. Especialmente en un contexto en el que las nuevas tecnologías habilitan posibilidades mucho mayores de acceso a la información y de control de procesos complejos como puede ser la vigilancia del grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos o la ejecución y evaluación de planes de acción de políticas públicas.

La democracia representativa aporta instrumentos que encauzan el juego político otorgando garantías y mecanismos de protección al conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, esa institucionalidad que en el pasado puede haber resultado satisfactoria, evidencia signos de desajuste con las aspiraciones de una ciudadanía más informada y poseedora de nuevas capacidades y medios para expresarse. La alternativa es la adecuación de la institucionalidad democrática hacia un modelo que devuelva a la política el sentido de *la práctica por la cual una sociedad se ocupa de sus asuntos colectivos* en vez del significado restrictivo de *la práctica exclusiva de los políticos*. El desafío es crear mecanismos institucionales de participación que encaucen las posibilidades de incidencia de actores sociales y, al mismo tiempo, desarrollar medidas que habiliten nuevas formas de incidencia política para actores que han estado al margen de esa posibilidad. La institucionalidad capaz de sustentar estas nuevas posibilidades de participación política aún no existe o es muy incipiente y se requiere un proceso de construcción que implica trabajo y creatividad para enfrentar resistencias e inercias instaladas.

Los instrumentos de participación que aquí proponemos tienen un carácter general y no abarcan la multiplicidad de ámbitos sectoriales o territoriales en los que se requieren instrumentos específicos para la participación de la población joven, estos deberán definirse a través del esfuerzo conjunto de los ámbitos institucionales correspondientes junto con los jóvenes. El INJU deberá cumplir un rol dinamizador y articulador de estos proceso de construcción de instrumentos de participación.

Las propuestas que presentamos a continuación implican una apuesta fuerte al empoderamiento de la juventud como opción estratégica, transfiriéndole poder y responsabilidades desde un comienzo y no como el resultado esperado de un proceso de acumulación. La apertura a los y las jóvenes menos organizados es un aspecto fundamental para no convertir la participación juvenil en una práctica de jóvenes parecidos al mundo adulto interactuando con prácticas de adultos y escindidas del mundo de la vida del resto de los jóvenes. La estrategia en materia de política de juventud tiene que pensar la participación en diferentes niveles. Cualquier proceso de empoderamiento juvenil implica necesariamente una construcción colectiva sin perjuicio del fortalecimiento de las capacidades individuales.

Esta doble exigencia de apertura hacia jóvenes alejados de la práctica política y a la vez de generar ámbitos institucionales de participación para incidir en los procesos de construcción de las políticas públicas, impone el desafío de incluir una estrategia que combine diversos instrumentos de promoción e institucionalización de la participación. Por un lado, se corre el riesgo de generar instrumentos sólo para jóvenes organizados que no sean de interés para los que están más excluidos de los ámbitos de participación o los que participan mediante prácticas no tradicionales. En este sentido parece necesario habilitar diversas formas para la expresión y la producción de realidad social, creando espacios más flexibles, menos formales, más adecuados a las nuevas formas de la subjetividad y de la participación de jóvenes. Sin embargo, esta atención a las nuevas formas de la participación juvenil podría inducirnos a abandonar la intención de desarrollar la práctica de la participación política y la

consolidación de organizaciones juveniles. Para evitar caer en estos riesgos es necesario pensar una estrategia integral que atienda a las distintas realidades juveniles creando diversos instrumentos y puentes entre los diferentes niveles de participación.

Para ello presentamos propuestas que apuntan a empoderar a los jóvenes en varios campos. En el campo de la producción a través de la definición y concreción de proyectos propios. En el campo político a través de la incidencia en los procesos de construcción y monitoreo de políticas públicas y de la asunción de roles institucionales. En el campo de la comunicación a través del acceso a la creación y emisión de sus propios mensajes en medios de difusión masiva y de participación en redes y circuitos de comunicación.

## **LA PLATAFORMA DE POLÍTICAS DE JUVENTUDES**

### ***INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN MECANISMO PERMANENTE DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD.***

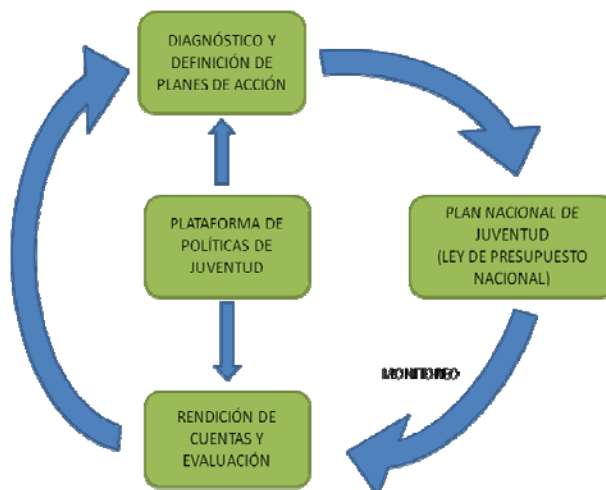
La presente propuesta incorpora los aportes realizados desde elaboraciones previas en relación a la formulación de planes estratégicos de juventud así como consultas realizadas en torno a la construcción de propuestas de acciones relativas a las políticas de juventud.<sup>8</sup>

La Plataforma de Políticas de Juventudes que proponemos es un instrumento permanente para encauzar los procesos de construcción de políticas públicas de juventud. Está constituida por mecanismos de participación que se acoplan a un conjunto de prácticas institucionales vinculadas a la construcción, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de las políticas de juventud. Los contenidos de los planes de acción se construyen en los procesos que se desarrollan en el marco de la Plataforma de Políticas de Juventudes y van cambiando en tanto los ciclos de producción se renuevan. Su novedad proviene de pensar los instrumentos de participación acoplados a las prácticas institucionales de los diferentes ámbitos en los que se definen las políticas, coordinando sus ciclos de producción. Estos procesos deberían institucionalizarse mediante su definición en el marco de una ley, no obstante su funcionamiento podría ponerse en práctica aún antes de su aprobación parlamentaria con la sola voluntad de los actores institucionales involucrados.

---

<sup>8</sup> Plan Estratégico de Adolescencia y Juventud. Comisión de Juventud. Intendencia Municipal de Montevideo. 2005; Plan Integral de Juventud: políticas de juventud y estrategias de desarrollo en la antesala del año 2000. INJU – MEC / FONADEP – OPP. 1993; Jóvenes, propuestas y desafíos. Una agenda posible. ACJ – FESUR – CJU. 2004.

## Construcción de políticas públicas de juventud.



Para hacer efectiva la relación sociedad civil - Estado que requieren estos procesos es necesario identificar un órgano estatal interinstitucional responsable de definir las políticas de juventud. En este sentido proponemos la creación de una Comisión de Juventud en el marco del Consejo de Políticas Sociales. Asimismo es necesario institucionalizar un ámbito no estatal, juvenil, con integración plural de diversos colectivos, que sea interlocutor del Estado en los procesos de construcción de las políticas, con efectivas posibilidades de incidencia y control. Proponemos para ello la creación de un Consejo Federal de Juventudes, constituido a partir de Mesas Departamentales de Jóvenes, ámbitos que describimos más adelante.

Para que exista una efectiva posibilidad de incidencia política la Plataforma de Políticas de Juventudes definirá periódicamente los procesos de construcción de las políticas públicas de juventud e instrumentará los mecanismos de participación que involucran al Consejo Federal de Juventudes como interlocutor del Estado en estos procesos. También le habilitará posibilidades de participación más flexibles en relación a los ámbitos institucionales sectoriales en los que se definen políticas que tienen incidencia sobre la juventud fuera de los ciclos definidos por la Plataforma de Políticas de Juventudes.

Los ciclos de producción de políticas implican un momento de identificación de problemas y de realización de propuestas que se concretan en planes de acción, un monitoreo del desarrollo de la ejecución y un momento de rendición de cuentas y evaluación. El primer y el último de estos momentos implican un trabajo intenso del ámbito interinstitucional así como el funcionamiento de procesos participativos de construcción de consensos con el Consejo Nacional de Jóvenes.

A los efectos de que se constituyan como políticas de Estado, los ciclos de producción de políticas de juventud podrían ser quinquenales pero concebidos en una proyección estratégica de más largo plazo. Dentro de los primeros meses del primer año de gobierno, en el marco del proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto Nacional, sesionará la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales con el cometido de realizar una rendición de cuentas y evaluación de los planes de acción del período pasado y de definirlos para el siguiente período quinquenal. En forma simultánea y en comunicación permanente sesionarán con el mismo fin las Mesas Interinstitucionales. El INJU presidirá la Comisión de Juventud y a través de sus referentes territoriales apoyará el trabajo de las Mesas Interinstitucionales.

Durante este tiempo de producción se activará un proceso de construcción de consensos en un ámbito de coordinación en el que participan las Mesas Departamentales de Jóvenes y el Consejo Federal de Juventudes en diálogo con las Mesas Interinstitucionales y con la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales. Es a este proceso al que llamaremos Plataforma de Políticas de Juventud. En un primer momento las Mesas Departamentales de Jóvenes participarán en un proceso de diálogo con las Mesas Interinstitucionales, en la evaluación de las políticas del período anterior, en el diagnóstico y en la realización de propuestas. En forma simultánea la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales iniciará la discusión de evaluación, diagnóstico y generación de propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes y lo hará en comunicación con el proceso de las Mesas Interinstitucionales. El INJU activará y coordinará estos procesos garantizando el soporte de una secretaría técnica y la comunicación entre las Mesas Interinstitucionales, las Mesas Departamentales de Jóvenes y la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales.

En un segundo momento el Consejo sesionará con carácter de congreso de delegados en diálogo con la Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales. Se llegará a esta instancia con documentos de trabajo que elaborará la secretaría técnica, que sinteticen el proceso de producción de diagnóstico y propuestas que se habrá gestado en la primera etapa. Los procesos de ambas etapas deben tener plazos definidos, una agenda de instancias de trabajo y los recursos técnicos, administrativos y económicos para su realización. Entre los recursos económicos se debe garantizar la participación de los y las representantes de las organizaciones integrantes del Consejo Federal de Juventudes que tengan que viajar desde diferentes lugares del país hacia el lugar en el que se realiza el proceso.

Los acuerdos y desacuerdos serán relevados en el documento elaborado por la secretaría técnica que se firmará al final de ese período de reuniones por el Consejo Federal de Juventudes y el Consejo de Políticas Sociales y que constituirá un insumo para la elaboración del Plan Nacional de Juventudes. El Estado tendrá a partir de ese momento un plazo para elaborar un Plan Nacional de Juventudes con metas, plazos, indicadores de impacto, líneas de base, asignación presupuestaria, etc., que presentará al Consejo Federal de Juventudes con carácter informativo y sin que se vuelva a someter a discusión en el ámbito de la Plataforma de Políticas de Juventud.

El proyecto de Plan Nacional de Juventudes se incorporará al proyecto de ley del Presupuesto Nacional que deberá aprobar el Parlamento, incluyéndose en el plan de gastos de cada ministerio lo que le corresponda ejecutar del plan definido. Cada unidad ejecutora involucrada asumirá la responsabilidad por la ejecución de las partes del Plan que le correspondan y rendirá cuentas en el momento de la evaluación del Plan.

Una vez que el Plan Nacional de Juventudes haya sido ingresado al Parlamento incluido en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, el INJU, el Consejo Federal de Juventudes y el Parlamento coorganizarán un seminario dirigido a los legisladores en el que les será presentado el proyecto de Plan Nacional de Juventudes para que puedan interiorizarse sobre sus contenidos. Se propone adicionalmente que el Parlamento cree al menos una comisión sobre asuntos de juventudes o, eventualmente, una en cada cámara.

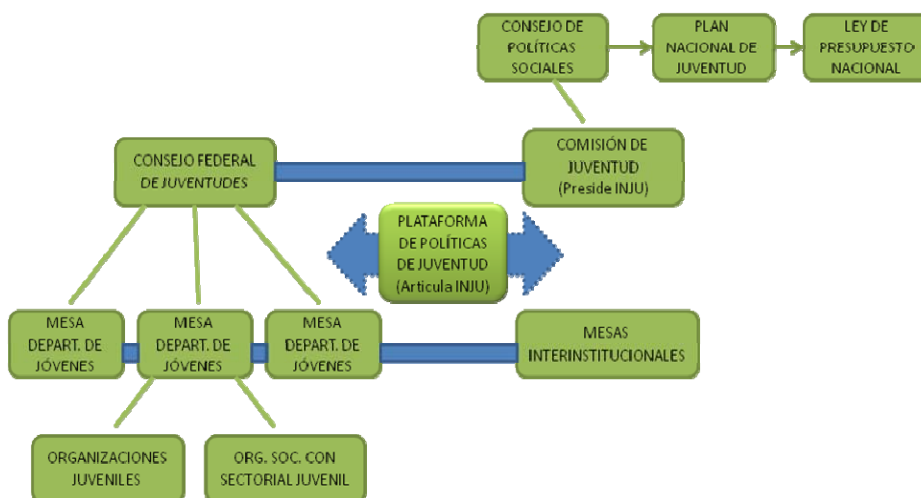
Una vez aprobado el Plan Nacional de Juventudes las Mesas Interinstitucionales elaborarán propuestas para la concreción del Plan en el territorio, implementando para ello instancias de consulta a las Mesas Departamentales de Jóvenes.

En el período entre la definición de los planes de acción y la rendición de cuentas, se seguirán construyendo acuerdos con los ámbitos institucionales sectoriales y para ello es necesario crear un mecanismo más flexible. El INJU promoverá y coordinará la agenda de estos procesos de construcción de acuerdo con ámbitos sectoriales. El Consejo Federal de Juventudes podrá generar iniciativas respecto a estos procesos a través de la relación con el INJU y participará en los procesos de construcción de políticas sectoriales a través de su relación con los ámbitos institucionales correspondientes. La incidencia en estos procesos estará, no obstante, abierta a una convocatoria más amplia que la de las organizaciones del Consejo Federal de Juventudes. En estos procesos de construcción de políticas sectoriales participarán aquellas organizaciones que se inscriban para hacerlo. Esto implica la instalación de ámbitos de participación asociados a los procesos de construcción de políticas en los diferentes ámbitos institucionales. Este mecanismo más flexible no está concebido como una modalidad de menor incidencia en relación a los procesos de construcción de política pública ya que puede constituirse en un componente significativo de estos procesos en la medida en que la dinámica promovida por los actores juveniles y/o el INJU lo mantenga activo.

Los procesos de construcción de política pública no pueden quedar acotados a un momento intenso cada cinco años sino que tiene un carácter permanente. Los momentos de definición del Plan Nacional de Juventudes son fundacionales de una mirada estratégica y definen políticas fundamentales, pero no agotan la riqueza de posibilidades a definir.

El siguiente cuadro muestra de forma gráfica los componentes del mecanismo que se propone como Plataforma de Políticas de Juventud.

## Componentes de la Plataforma de Políticas de Juventud.



### ***INSTITUCIONALIZAR EL CONSEJO FEDERAL DE JUVENTUDES.***

Vale destacar que existen antecedentes de concertación juvenil en nuestro país. En el año 1983, en el marco de la transición democrática, se creó el Comité no Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud en donde participaron varias organizaciones juveniles con el objetivo de promover políticas y programas de atención a los jóvenes, favoreciendo la coordinación de las organizaciones e instituciones existentes, promoviendo el juvenil. Si bien el comité logró visibilizar la temática juvenil, factores político partidarios externos al ámbito, limitaron su desarrollo generando su disolución.<sup>9</sup>

Tras la restauración democrática, hacia fines de 1987, se creó la Comisión Coordinadora de la Juventud, espacio a instancias del cual funcionó el Plenario de Organizaciones Juveniles con mayor protagonismo de organizaciones sociales y culturales y un menor perfil de las organizaciones político-partidarias cuyo enfrentamiento había obstaculizado el funcionamiento de la experiencia anterior. En el marco de este plenario se arriba a acuerdos relativos a la necesidad de establecer mecanismos permanentes de coordinación entre las organizaciones sociales juveniles así como de interlocución colectiva con el Estado.

<sup>9</sup> Cinterfor – OIT. Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño. En: <http://www.cinterfor.org.uy>.

Hacia fines de 1990 se crea el Instituto Nacional de la Juventud y a partir de allí, se comienzan a instalar las diferentes Oficinas Departamentales de Juventud, generando una institucionalidad que debía diseñar y coordinar las políticas nacionales de juventud, fomentando la participación de los jóvenes de cada departamento. En ese contexto surge, a fines de 1991, el Consejo de la Juventud del Uruguay con el objetivo de ser portavoz de las necesidades de las organizaciones juveniles, incidir en las acciones del Estado dirigidas a la juventud y establecer una política de diálogo con las instituciones estatales y el resto de la sociedad civil. La principal iniciativa impulsada por este organismo fue la elaboración de un Proyecto de Ley de Juvenil. A pesar de que existe escasa sistematización sobre el tema, resulta pertinente pensar que “los recambios generacionales operados en las organizaciones, la falta de recursos y la inexistencia de un marco legal que respaldase la acción del Consejo han obrado en contra de su consolidación”<sup>10</sup>.

Finalmente, en el año 2006 se convocó, a iniciativa del Instituto Nacional de la Juventud, a diversas organizaciones sociales juveniles a participar de un Consejo Consultivo de Políticas de Juventud. Este espacio funcionó reuniéndose en forma periódica en sus inicios, aunque la dificultad para acordar una agenda de trabajo y establecer mecanismos de diálogo estables, hicieron que la propuesta fuera desestimada por las organizaciones sociales.

La experiencia indica que la iniciativa de creación de estos espacios resulta pertinente y de interés de las organizaciones sociales. Sin embargo, requiere recaudos en cuanto al encuadre que le de legitimidad al ámbito. El mecanismo de convocatoria, la agenda de trabajo, su sistema de funcionamiento y los recursos para su sostenimiento, parecen algunos de los principales elementos a definir con especial cuidado a la hora de dotar de sostenibilidad al espacio (Bombarolo, 2008).

### **El Consejo Federal de Juventudes.**

Proponemos crear un Consejo Federal de Juventudes constituido a partir de las Mesas Departamentales de Jóvenes. El mismo debería crearse por ley como persona pública no estatal, asignándosele un presupuesto adecuado para su gestión. El Consejo Federal de Juventudes sesionará en carácter de Congreso de Delegados.

En relación a la Plataforma de Políticas de Juventudes el Consejo Federal de Juventudes que aquí proponemos tendrá como cometido participar en los procesos de construcción de política pública que tengan incidencia sobre la población joven y particularmente sobre las políticas públicas de juventud. Contará con una secretaría técnica permanente que coordinará la agenda, llevará las actas, elaborará documentos que recojan y sistematicen las resoluciones y la producción del CFJ.

El Consejo Federal de Juventudes cobra su real significación cuando se concibe su rol consustancial al modelo de construcción de políticas públicas que proponemos en

---

<sup>10</sup> Op. cit

la Plataforma de Políticas de Juventudes. Es el espacio de la sociedad civil que controla y exige al Estado el cumplimiento de sus obligaciones relativas a los derechos de los jóvenes. No sustituye al Estado en su prerrogativa de tomar las decisiones políticas, pero su capacidad de incidencia está dada por la institucionalización de mecanismos de construcción de consensos que se desarrollan en el marco de los procesos de definición de las políticas y por su participación en el monitoreo y evaluación posterior.

El Consejo Federal de Juventudes, así como las Mesas Departamentales de Jóvenes tienen además un rol fundamental en la promoción del juvenil. En este sentido su labor no se limita a la participación en los procesos de construcción de políticas públicas de juventud, sino que se extiende a un campo más amplio de promoción y relacionamiento con las organizaciones juveniles en todo el país apoyándolos en sus procesos de fortalecimiento y conformación democrática y en la articulación de las organizaciones de base con las instituciones públicas y con los procesos políticos. Tiene también un rol fundamental en la producción de conocimiento sobre las juventudes y en este sentido resulta imprescindible asegurar su articulación con el Departamento de Evaluación, Estudios y Análisis del INJU<sup>11</sup>, en tanto es un actor a consultar, y puede tener diversas iniciativas de generación propia de conocimiento sobre la realidad de los jóvenes y las jóvenes.

### **Las Mesas Departamentales de Jóvenes.**

Las Mesas Departamentales de Jóvenes son el actor colectivo juvenil reconocido como interlocutor por los gobiernos municipales para participar en los procesos de definición de políticas municipales de juventud y por el gobierno nacional en los de las políticas nacionales de juventud desde su participación en el Consejo Federal de Juventudes.

Agrupan a los jóvenes y las jóvenes más activos en su proyección como actores de desarrollo y con vocación de incidencia política. Asumen roles de liderazgo en la movilización de otros jóvenes, de promoción de la participación juvenil, de participación en redes sociales e interinstitucionales, en proyectos de desarrollo local y de incidencia en la definición de las políticas públicas. Su integración tendrá un carácter plural con participación de diferentes identidades juveniles organizadas. Para ser miembro pleno de la Mesa de Jóvenes las organizaciones se deberá tener personería jurídica o contar con el trámite correspondiente iniciado a los seis meses de haber ingresado a la Mesa. Recibirán orientación y asesoramiento de los Centros de Empoderamiento Juvenil para la obtención de la personería jurídica y se subvencionarán los costos de los trámites correspondientes a aquellas organizaciones que no puedan asumirlos. Se les exigirá el cumplimiento de determinados requisitos de asistencia y compromiso para mantener el estatus de miembro pleno.

---

<sup>11</sup> Este departamento forma parte de las propuestas en discusión hacia una nueva institucionalidad del INJU en el marco del proceso "Hacia un Plan Nacional de Juventudes".

El hecho de tener su sede en el Centro de Empoderamiento Juvenil le permitiría un contacto con una población juvenil cercana a sus inquietudes, tener una base de proyección hacia la comunidad y contar con el apoyo del equipo de promotores de la participación juvenil y de la Defensoría de los Derechos de Jóvenes. Entre los apoyos del equipo técnico referente del CEJ, cobra especial relevancia el de una secretaría técnica que facilite la organización y el registro de los procesos y la implementación de las resoluciones.

La Mesa designará una comisión gestora que participaría con carácter asesor, junto al INJU y la Oficina Departamental de Juventud del Municipio, en la dirección del CEJ.

Las Mesas Departamentales de Jóvenes no excluyen la posibilidad de mesas locales en referencia a territorios de escala más acotada, como pueden ser localidades o barrios. Pueden incluso jugar un rol de promoción de la creación de estos ámbitos y en su articulación con los ámbitos institucionales. Las Mesas Departamentales de Jóvenes serán un actor relevante para que otros ámbitos de participación social como los Consejos Sociales Departamentales o las Mesas de Articulación Territorial, incorporen la perspectiva de los jóvenes. Esto implica un desafío para estos ámbitos en torno a encontrar las formas de habilitar la participación juvenil y/o articular con las Mesas Departamentales de Jóvenes. El desafío no es menor en la medida que existen dificultades para conciliar los modos tradicionales de participación que priman en estos espacios con las motivaciones de los jóvenes para participar. Ello requiere la creación de nuevas formas desde una búsqueda compartida con ellos. En tanto estas transformaciones se procesan, y para ayudar a que ocurran, sería importante crear instancias puntuales de diálogo intergeneracional.

### **Los Centros de Empoderamiento Juvenil.**

Los Centros de Empoderamiento Juvenil (CEJ) están concebidos como un espacio de encuentro de jóvenes con inquietudes y vocación de transformación de la realidad social desde la participación en proyectos de desarrollo local y desde la incidencia política. Los CEJ serán enclaves territoriales de la promoción de los derechos de los jóvenes y entre sus funciones principales estará la de promover, asesorar, capacitar y apoyar la participación política y social para la defensa de los derechos de los jóvenes, la participación en los procesos de construcción de políticas públicas locales y nacionales, el desarrollo de medios propios de comunicación y la proyección pública de las producciones y de las opiniones de la población joven.

Serán centros del INJU en convenio con otros ámbitos institucionales, en particular con las Intendencias Departamentales y funcionarán en cada departamento del país y serán cogestionados por el INJU, la Oficina Departamental de Juventud de la Intendencia Municipal correspondiente y la Mesa Departamental de Jóvenes.

Los CEJ tendrán como objetivos promover a los jóvenes como actores sociales del desarrollo, favoreciendo su incidencia en los procesos políticos. Para ello desarrollarán actividades de difusión de los derechos de los jóvenes capacitándolos para exigir la efectivización de los mismos. Constituirán puntos de información que

operarán como ventanillas únicas de información juvenil asesorando y orientando a los jóvenes sobre prestaciones de políticas públicas, registro de organizaciones juveniles, llamados públicos, becas y concursos, etc. y en donde se puedan además iniciar diversos trámites. Asimismo trabajarán en la promoción del empoderamiento juvenil implementando programas de apoyo que trasladen el conocimiento y las herramientas necesarias para construir, fortalecer y desarrollar organizaciones. También brindarán apoyo y acompañamiento para que los y las jóvenes puedan elaborar proyectos de desarrollo local o de voluntariado juvenil, darles viabilidad y ejecutarlos convirtiéndose en parte de la dinámica de sus localidades o ámbitos de intervención y para que puedan participar en redes sociales en distintas escalas, local, departamental, regional, nacional, internacional, etc.

En este sentido, los CEJ serán plataformas para el desarrollo de proyectos de jóvenes, para lo que contarán con asesoramiento y acompañamiento de promotores de la participación, con un local con instalaciones adecuadas para la realización de reuniones, cursos o talleres, el equipamiento tecnológico necesario para la generación de productos culturales en los campos de la comunicación, el arte y la cultura, facilitando a todos los jóvenes el acceso a la infraestructura necesaria para desarrollar sus potencialidades creativas. En otras palabras, estarán equipados con las tecnologías y las instalaciones necesarias para constituir medios de comunicación propios, desarrollar experiencias de comunicación comunitaria con especial énfasis en la difusión de las opiniones de los jóvenes, gestionar eventos culturales y desarrollar campañas de difusión pública.

Sin embargo, resulta necesario señalar que estos espacios no deberán devenir en centros multiuso vaciándose del contenido político que esta propuesta les atribuye. Se entiende que todo lo que allí se desarrolle tendrá sentido en tanto coadyuve al desarrollo de capacidades de los jóvenes como actores protagonistas de procesos de producción y de transformación cultural y política. Los jóvenes y las jóvenes no asistirán para consumir servicios como fin sino como medio para desarrollar proyectos y para proyectarse públicamente.

Los Centros contarán con personal especializado en la promoción de la participación y el empoderamiento juvenil. El equipo de promotores de la participación será el responsable institucional del CEJ, garantizando su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines. Estos técnicos y técnicas trabajarán en la promoción de los derechos de los jóvenes, incentivándolos a avanzar hacia niveles mayores de organización, protagonismo y defensa de sus derechos. Del mismo modo promoverán y acompañarán los proyectos desarrollados por jóvenes, haciendo énfasis en la capacitación para el empoderamiento juvenil y la elaboración de proyectos. En este último ítem, se apoyará a los jóvenes en la búsqueda de financiamientos y apoyos institucionales que generen andamiaje a sus ideas. En este sentido resulta especialmente importante articular este trabajo con líneas de apoyo a proyectos mediante fondos concursables, presupuestos participativos, o fuentes de financiamiento privado en el marco de prácticas de responsabilidad social empresarial. Esta tarea del equipo técnico se desarrollará con especial cuidado en no interferir en la autonomía de las organizaciones que se promueven, así como en los

proyectos que los grupos generen. El equipo técnico, junto con la Comisión Gestora de la Mesa Departamental realizará la programación, planificación y evaluación de las actividades que se desarrollan en el Centro o las que se proyectan como actividades del Centro en otros lugares.

Resulta imprescindible articular el proyecto de los CEJ con diversas experiencias, proyectos y programas ya existentes que tiene un sentido convergente, tales como los Centros MEC, los Centros de Atención Ciudadana, las Usinas de la Cultura del Uruguay, los Centros de Acceso a la Sociedad de la Información, etc.

El equipo de promotores de la participación juvenil de los CEJ y los y las referentes territoriales del INJU promoverán el relacionamiento en red de los jóvenes de todo el país, constituyéndose este espacio de articulación más amplio en un campo para la comunicación, el intercambio y la realización eventual de acciones en conjunto.

### **La Defensoría de los Derechos de Jóvenes.**

En cada CEJ funcionará una Oficina de la Defensoría de los Derechos de Jóvenes (ODDJ) que se remitirá a una institución central de carácter nacional, que podría ser la Institución Nacional de Derechos Humanos recientemente creada o una institución específica de Ombudsman juvenil. La Defensoría de los Derechos de Jóvenes tendrá competencias para recepcionar y tramitar denuncias de violaciones de derechos, educar y asesorar sobre estos derechos, actividades que realizará desde las ODDJ. Tendrá competencias también para realizar investigaciones sobre los aspectos estructurales que crean situaciones de vulnerabilidad o instalan prácticas sistemáticas en las que se violan derechos de jóvenes, actividad que desarrollará desde la institución central, con los aportes de la sistematización de la práctica de las ODDJ y el apoyo del Departamento de Evaluación, Estudios y Análisis del INJU<sup>12</sup>. La DDJ realizará dictámenes no vinculantes sobre la responsabilidad de las instituciones estatales en las violaciones a los derechos, realizar informes, relatorías, recomendaciones y propuestas a las instituciones para que adecuen sus prácticas, armonicen la legislación o adopten medidas para ajustarse a las obligaciones derivadas del marco de los Derechos Humanos de los jóvenes, particularmente de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

Su función será la de vigilar e incentivar la actuación estatal para que sea acorde a la perspectiva de derechos humanos. Si bien sus dictámenes no tendrán carácter vinculante, su poder se basa en su visibilidad pública, su alta legitimidad y la experticia de sus miembros. La DDJ será una institución autónoma respecto a los tres poderes del Estado, que se ajustaría a un conjunto de criterios conocidos como Principios de París que definen las condiciones que deben cumplir las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos<sup>13</sup>. Todos los años la defensoría elaborará un informe sobre la situación de los derechos de los y las jóvenes en nuestro país que presentaría a las instituciones del Estado y al que le daría difusión pública. Este

---

<sup>12</sup> Op.cit.

<sup>13</sup> Naciones Unidas/Resolución 48/134 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, Anexo.

informe tiene un carácter independiente de los que se elaboren desde otros ámbitos oficiales, técnicos o de la sociedad civil, no obstante es imprescindible el diálogo con estos diversos ámbitos, en particular con el Departamento de Evaluación, Estudios y Análisis del INJU.

La DDJ deberá ser un instrumento complementario y nunca sustitutivo de la función de vigilancia de la sociedad civil sobre el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones relativas a los derechos humanos. Por ello concebimos la defensoría asociada a los procesos de participación juvenil, apoyándolos y potenciándolos y enriqueciendo sus informes, relatorías, recomendaciones y propuestas con los aportes de los jóvenes y las jóvenes.

La defensoría tendría un rol de capacitación, asesoramiento, dinamización y legitimación de las movilizaciones de jóvenes en defensa de sus derechos. Mientras que la juventud constituye el actor protagonista de las reivindicaciones y las luchas por los cambios, la defensoría ocupa el lugar de experto independiente conocedor de las reglas, y las posibilidades de la institucionalidad y en particular de sus obligaciones. Esto último, especialmente, aporta a los reclamos juveniles la pertinencia y la fundamentación jurídica. En este sentido, la defensoría de los derechos de jóvenes sería una herramienta para las organizaciones juveniles. Pero también sería para el Estado un recurso fundamental que le devuelve una imagen crítica sobre su accionar, sus omisiones y sus posibilidades para ajustarse a sus fines de respeto, protección, promoción y realización de los derechos de los y las jóvenes.

Los CEJ y la DDJ serán herramientas para jóvenes organizados, así como para otros y otras que, sin estar interesados en la participación política, tienen niveles de participación en otras prácticas sociales y capacidades que podrían ponerse en juego a través del apoyo y la vinculación a procesos colectivos. Pero también deben serlo para otros jóvenes más excluidos. Tanto los CEJ como la DDJ deben tener una línea de trabajo hacia la integración de estos jóvenes, en particular informando y asesorando sobre sus derechos y sobre las prestaciones que el Estado brinda, detectando las carencias y el mal funcionamiento institucional que ocasionan la violación de derechos.

La labor de información y asesoramiento permitirá a muchos jóvenes la efectivización de un derecho que no se estaba realizando por carencias en el acceso a la información. Permitirá también la participación en el beneficio de las prestaciones desde una conciencia de la perspectiva de derechos que implica un carácter universal de la prestación, que lo diferencia de un beneficio asistencialista y distingue su reclamo de una demanda individual o corporativa. Pero además la identificación de obstáculos en el acceso a los derechos, conceptualizándolos como violaciones de derechos por acciones o por omisiones del Estado, se constituye en una herramienta que empodera a los jóvenes que con el apoyo de la DDJ y de los promotores de la participación juvenil, podrán movilizarse para reclamar que se corrijan dichas prácticas.

En relación a las obligaciones de respeto y protección, la labor de los CEJ también posibilita la movilización de los jóvenes en la defensa de los derechos vulnerados en situaciones tales como el abuso policial (obligación de respeto) o frente al tratamiento estigmatizante por parte de la prensa de la imagen de la juventud (obligación de protección), por citar sólo dos ejemplos.

Por su parte las obligaciones de cumplimiento habilitan un espacio para la construcción de ciudadanía mediante la participación en los procesos de definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas. En este sentido se vuelve importante el rol de las Mesas Departamentales de Jóvenes.

#### Una política de Información y Comunicación Joven.

La juventud tiene especiales capacidades para manejar y producir información y comunicación incorporando las nuevas tecnologías o la utilización de diversos recursos expresivos y artísticos, como herramientas para la participación. Existen hoy diversas experiencias que corresponden en su mayoría a emprendimientos juveniles de comunicación a través de diversos medios. Por otro lado, algunos programas estatales como los Fondos Concursables del MEC, Amplificá tu voz o la Movida Joven de la Intendencia Municipal de Montevideo han sido efectivos medios para facilitar el desarrollo de este tipo de emprendimientos y para darles visibilidad pública. Falta aún integrar estos programas en una política de información y comunicación joven. Esta política debe dar visibilidad no sólo a las producciones y a la voz de los jóvenes sino también al conocimiento sobre su situación, a las actividades y programas del INJU y en general al conjunto de las políticas de juventud. En tal sentido se propone:

- Crear un Portal Joven en el marco de la página web del INJU, que sería un medio de comunicación y acceso a información, un medio de visibilización de las opiniones y producciones de la juventud. Es decir, un espacio de encuentro y construcción colectiva. Su creación permitiría generar una base de datos de organizaciones y proyectos juveniles mediante el acceso a un formulario de registro. Permitiría construir una galería de presentación de las organizaciones y proyectos juveniles así como de sus productos. Contendría la agenda de las políticas públicas que involucran a los jóvenes y la agenda de las diversas actividades organizadas por jóvenes. En particular contendría directamente y a través de links, información sobre la Plataforma de Políticas de Juventud, el Plan Nacional de Juventudes, los Centros de Empoderamiento Juvenil, las Defensorías de los Derechos de los Jóvenes, el Consejo Federal de Juventudes y las Mesas Departamentales de Jóvenes, los resultados de las consultas, etc. Contendría instrumentos para el debate virtual y para la elaboración compartida de documentos. Constituiría un instrumento que debe ser considerado como fuente de insumos para los procesos de construcción de políticas. Estos son sólo algunas de las posibilidades que habilita el instrumento. Para que funcione adecuadamente tiene que estar dotado de recursos suficientes para garantizar su funcionamiento actualizado y eficiente.

- Crear ventanillas únicas de información juvenil que asesoren y orienten sobre prestaciones de políticas públicas, registro de organizaciones juveniles, llamados públicos, becas y concursos, etc. y en donde se puedan además iniciar diversos trámites. Funcionaran en particular en cada Centro de Empoderamiento Juvenil sin perjuicio que puedan hacerlo en otros puntos de referencia. .
- Otorgar una frecuencia de radio al INJU que posibilite su uso compartido por los Centros de Empoderamiento Juvenil para que cada centro tenga su emisora de alcance local mediante la cual puedan transmitir sus propios programas en determinados horarios. En otros horarios complementarios funcionaría con una programación común cogestionada por el Consejo Federal de Juventudes y el INJU.
- Otorgar adicionalmente, espacios en medios de comunicación estatales al Consejo Federal de Juventudes y a las redes de producción audiovisual comunitaria, para que tenga otras ventanas de difusión de sus propios programas radiales y televisivos.
- Apoyar mediante fondos concursables, presupuestos participativos o aportes de responsabilidad social empresarial, una línea específica de proyectos de producción y de difusión de producciones juveniles de comunicación, sobre todo en el interior y en barrios periféricos.
- Desarrollar una política de formación y capacitación para la comunicación dirigida a jóvenes y principalmente gestionada por jóvenes. Enmarcar en esta política los programas de apoyo a la formación y la producción comunicacional de los jóvenes, apuntando a la creación de una escuela de comunicación radial y audiovisual comunitaria participativa constituida a partir de los colectivos juveniles que hoy están produciendo ese tipo de comunicación. Asimismo, apuntando a la conformación de redes de producción audiovisual que alimenten la programación de medios de comunicación gestionados por jóvenes.

#### Reducción de la edad mínima para la postulación a cargos electivos.

Actualmente se requieren 25 años para ser electo Diputado, 30 años para ser electo Senador y 35 años para ser electo Presidente de la República. Estos requisitos son la expresión de la asignación de un rasgo inferiorizante según el cual a menor edad, menos preparación se tiene para asumir las responsabilidades de un cargo electivo. Así como otras barreras al pleno ejercicio de los derechos políticos se han ido eliminando, proponemos avanzar hacia este horizonte reduciendo las edades mínimas hoy establecidas, de modo que estas no signifiquen un impedimento para que aquellos jóvenes que se encuentran en condiciones de ejercer el cargo, y cuentan con el apoyo necesario de la ciudadanía, puedan hacerlo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACJ – FESUR – CJU (2004) “Jóvenes, propuestas y desafíos. Una agenda posible”.
- ACNUDH (2004) “Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”. En: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Op=endocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Op=endocument)
- ACNUDH (2006) “Informe 2006 del Alto Comisionado NU para los Derechos Humanos”. En: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/403/53/PDF/N0640353.pdf?OpenElement>
- ACNUDH (2007) “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos citado en nota 2. E/2007/82”. Naciones Unidas. En: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/394/36/PDF/N0739436.pdf?OpenElement>
- Balardini, S. y Gerber, E. (Comp.) (2004) “Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva”. FESUR – FLACSO. Buenos Aires.
- Bombarolo, F. (2008) “El Estado y los Jóvenes. Dilemas de la gestión pública latinoamericana. Proceso de fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay”. Informe preliminar de Consultoría. OIJ.
- CELS.”Caso Ramallo - Amicus curiae por derecho a la vivienda. Argentina”. En: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/amicus\\_ramallo\\_vivienda.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/amicus_ramallo_vivienda.pdf)
- Cinterfor – OIT (1995) “Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño”. En: <http://www.cinterfor.org.uy>
- Comisión de Asuntos Internacionales. Senado de la República Oriental del Uruguay (2008) Informe a Senado en ocasión de la ratificación de la CIDJ. Montevideo, 28 de Abril.
- Consejo de la Juventud España (2005) “Bases para una Política de Juventud”. Madrid. En: [http://www.cje.org/C13/Cat%C3%A1logo/Document%20Library/Publicaciones\(cat%C3%A1logo\)/documentosdebases.pdf](http://www.cje.org/C13/Cat%C3%A1logo/Document%20Library/Publicaciones(cat%C3%A1logo)/documentosdebases.pdf)
- Intendencia Municipal de Montevideo (2005) Plan Estratégico de Adolescencia y Juventud. Comisión de Juventud. Montevideo
- Krauskopf, D. (1998) “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En publicación: Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia”. UNFPA, Naciones Unidas. San José.
- López, S. (2009) “Elementos de análisis para el diseño de políticas de Juventud”. Apoyo al Plan Nacional de Juventud” OPP – INJU – PNUD. Montevideo.
- Naciones Unidas (1993) Resolución 48/134 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, Anexo.
- Organización Iberoamericana de la Juventud (2005) Acta final de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. España.
- Piccicacco, H. y Ruocco, F. (2008) “El Ombudsman de la Juventud: propuesta de acción”. Jorge Baudino Ed. Centro de Desarrollo y Asistencia Tecnológica. Buenos Aires.
- Pontual, P. (2004) “Educación popular y democratización en las estructuras políticas y espacios públicos”. La Piragua: revista latinoamericana de educación y política. Nº 20. Brasil.
- Rodríguez, E. y Lasida, J (1994) “Propuesta de plan integral de juventud: políticas de juventud y estrategias de desarrollo en la antesala del año 2000”. Montevideo. INJU/OPP/BID
- Sandoval, A. (2001) “Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado”. DECA. Equipo Pueblo. México.

## PROPUESTAS PARA EL ÁREA DE LA SALUD <sup>14</sup>

**Anahí Alarcón**

---

<sup>14</sup> El presente documento recibió los aportes de quienes, junto a la autora, integran el equipo técnico hacia un Plan Nacional de Juventudes: Matías Rodríguez (coord.), Mayra Aldama, Marcelo Castillo, Juan Pablo Martínez, Bruno Vera y Fernando Willat. Asimismo, se nutrió de los comentarios y aportes del equipo del Ministerio de Salud Pública, particularmente de Cecilia Parada y Martín Rodríguez de Economía de la Salud; Marisa Figuerola del Área de Infancia y Adolescencia de ASSE y Susana Grunbaum, Mirtha Belamendia y Valeria Ramos del Programa Nacional de Salud Adolescente, a quienes se agradece su valiosa contribución.

El documento que se presenta a continuación, eleva propuestas de acciones a desarrollar en relación a la salud de los jóvenes<sup>15</sup>, en el marco del proceso de elaboración hacia un futuro Plan Nacional de Juventudes. Las propuestas aquí planteadas se inscriben y tienen como telón de fondo la Reforma de Salud actualmente en marcha y se nutren de una breve revisión del estado del arte en la materia a nivel nacional e internacional, la consulta a actores vinculados a instituciones de salud y de trabajo con jóvenes<sup>16</sup> y el diálogo entre el Instituto Nacional de la Juventud y el Ministerio de Salud Pública; proceso que se desarrolló entre los meses de diciembre de 2008 y marzo de 2009. De manera de organizar la discusión con mayor claridad, se establecen líneas de propuestas más gruesas y algunas distinciones en torno a temáticas particulares, sin perjuicio de que se entienda a la salud de modo integral, concibiendo sus problemáticas en interdependencia y pensando su abordaje a partir de la articulación de las distintas áreas, sectores y aristas intervinientes en las mismas.

## **EL MARCO PARA PENSAR LA SALUD DE LOS Y LAS JÓVENES**

### ***ENFOQUE Y PERSPECTIVAS.***

En relación con la aproximación a la salud es importante reconocer la dificultad que se genera para compartir miradas y enfoques, particularmente en temas que entrelazan, entre otros aspectos, los ideológicos, morales y culturales. No obstante, se torna imprescindible poner en diálogo puntos de vista que permitan enriquecer los debates y lograr zonas de encuentro que, al menos defiendan la necesidad de la tolerancia y el intercambio en la diversidad. Alrededor de la noción de salud circulan diversas concepciones que ponen el acento en distintos elementos según el enfoque de quienes las defiendan. No obstante, pese a traer aparejada algunas críticas, existe bastante acuerdo en torno a la definición de la Organización Mundial de la Salud quien entiende a ésta como el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solo la ausencia de afecciones o enfermedades (OMS, 1946). Esto implica concebir a las personas y su bienestar en sus múltiples dimensiones y a la promoción de la salud como un asunto que involucra mucho más que la mera atención de problemas específicos.

---

<sup>15</sup> Cabe mencionar que la utilización del término jóvenes en este documento incluye tanto a los mayores de edad como a adolescentes entre 12 y 18 años, en el entendido de que también forman parte de la juventud en sentido amplio y resulta importante visibilizarlos en cuanto tales; sin perjuicio de que puedan establecerse distinciones y/o acciones particularmente referidas a una u otra franja etaria cuando corresponda.

<sup>16</sup> El 9 de diciembre de 2008 se llevó a cabo una jornada de discusión de propuestas para el ámbito de la salud Hacia un Plan Nacional de Juventudes en la que participaron representantes de distintas instituciones que incluyeron Ministerio de Salud Pública y Direcciones Departamentales de ASSE, Departamentos de Juventud de Intendencias de Montevideo y Canelones, Ministerio de Vivienda, MIDES, Programa Infamilia, SND, DINADE e INAU.

En el caso de la población joven, en términos de patologías y morbi-mortalidad<sup>17</sup> presenta condiciones más favorables que el resto de la población, lo que en cierto modo hace que se preste menor atención a su salud y bienestar, o bien ésta se releva sólo desde los riesgos que se asocian y asumen como propios de la etapa, contribuyendo a *“la estigmatización de algunas conductas juveniles, comprendidas como problemas y no como modos distintos de percibir y vivir la vida”* (Reis y Tejeda, 2008: 27)

Durante los últimos años, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha puesto especial énfasis en la salud de adolescentes y jóvenes y en este marco es que ha impulsado la Estrategia Regional Integrada sobre la Salud de los Adolescentes y Jóvenes (2008- 2018), la cual insta a los Estados Miembros a fortalecer y expandir los esfuerzos para aumentar la cobertura de servicios de salud y para promover el acceso a una amplia gama de intervenciones en promoción y prevención. Esta estrategia define a un o una adolescente o joven sano/a como *alguien que cumple las tareas biológicas, psicológicas y sociales de desarrollo con un sentido de identidad, autoestima y pertenencia, ve un camino positivo hacia el futuro, es tolerante a los cambios y a la diversidad, y tiene las competencias para integrarse como miembro productivo de la comunidad, en la fuerza laboral y en la sociedad civil* (OPS, 2008: 15) Esto supone una visión integral y prospectiva de la salud de la juventud, en la medida en que la misma involucra los distintos ámbitos de vida del sujeto y es condición para su futuro desarrollo e integración social.

Al mismo tiempo, resulta importante trascender las estrategias centradas en el abordaje del riesgo para transitar a una orientada a la capacidades personales, familiares y socio-comunitarias asociadas a las y los jóvenes que reconozca e integre aportes de marcos conceptuales y metodológicos como el Enfoque de Derechos Humanos, el Enfoque Ecológico, el Enfoque de Género, el Enfoque Étnico, la Educación para la Salud y el Enfoque de Resiliencia (Programa Nacional de Salud Adolescente, MSP, 2007) Complementariamente, cabe mencionar la perspectiva de *reducción de daño* como una mirada que consideramos útil y pertinente a la hora de impulsar estrategias integrales a desarrollar con y para la salud de los jóvenes. Ésta implica centrar la preocupación en minimizar los efectos negativos para la salud que conllevan algunos comportamientos, más allá de juicios morales sobre los mismos, dotando a su vez a los y las jóvenes de responsabilidad frente a su cuidado y herramientas para el desarrollo de una vida saludable. Esto se aplica especialmente a temas como consumo de drogas y prevención de accidentes.

Son diversos los aspectos involucrados a la hora de acercarse a la salud de las juventudes. Sin embargo, a los efectos de destacar ciertos elementos claves, a continuación se plantean algunos criterios a tener en cuenta en el abordaje del tema con este grupo y que constituyen, si se quiere, principios que deben permear las propuestas a desarrollar.

---

<sup>17</sup> La morbimortalidad refiere a las tasas de enfermedad (morbilidad) y muerte presentes en determinada población. Considera las causas y consecuencias de enfermar o morir.

## **CRITERIOS DE PERTINENCIA EN EL ABORDAJE DE LA SALUD CON JÓVENES.**

- **Integralidad, multi e interdisciplinariedad.**

Tanto el bienestar de la juventud como las conductas de riesgo que la afectan y los recursos para salvaguardarse, son multidimensionales y están interrelacionados, por lo que las acciones que se desplieguen deben tener una aproximación holística tanto para problematizar sus causas y dinámicas como para su abordaje en términos de salud. Ello implica poner a dialogar distintas disciplinas, donde por un lado se recojan aportes específicos y particulares a cada problemática (multidisciplinareidad), al tiempo que se favorece la planeación e implementación de políticas y acciones mancomunadas, articuladas y coordinadas entre los distintos actores y ámbitos (interdisciplinariedad)

- **Participación y empoderamiento.**

La salud aparece como un campo donde la participación juvenil reporta beneficios cuyo impacto puede ser de gran alcance. Se presenta como factor protector en la medida que favorece el conocimiento más acabado y acertado de sus problemáticas, así como la socialización entre pares de mensajes de promoción de salud (efecto multiplicador). Sin embargo, el valor de la participación trasciende su “utilidad” como medio de promoción, puesto que posibilita el que la población joven se posicione como sujetos activos de derechos y capacidad de conducir sus trayectorias con autonomía. Por su parte, el mundo adulto y profesionales involucrados en las acciones de promoción de salud, deben apoyar y acompañar este proceso desde cerca, sin que ello signifique una acción invasiva que defina todas las acciones y vías posibles, ubicándose más bien como facilitadores de la información y sensibilización de jóvenes respecto de los temas de salud y el empoderamiento y la apropiación de iniciativas y conductas que orienten su desarrollo hacia estilos de vida saludables.

- **Flexibilidad.**

Condición *sine qua non* de una propuesta acorde para el trabajo con jóvenes en el ámbito de la salud (y en general en los distintos ámbitos) es el pensar las acciones con la flexibilidad necesaria para darle lugar a la heterogeneidad y dinamismo de las características, necesidades e intereses de individuos y colectivos jóvenes. Esto contribuye no sólo a generar respuestas más efectivas y pertinentes, sino a captar y mantener la atención y motivación de quienes se involucren en las mismas. Esto se traduce en propiciar metodologías diversas y flexibles, así como contenidos, requisitos, horarios y espacios flexibles.

- **Confiabilidad y confidencialidad.**

Si bien este criterio supone una forma de acercarse al tratamiento de las temáticas de la salud en la juventud que debe resguardarse en sentido amplio, dando cuenta de una actitud de profesionales y personas que trabajan en el área y un clima general de los servicios y diferentes espacios involucrados, hace referencia especialmente a la atención de salud a nivel primario, secundario y terciario. Con particular énfasis en lo que se constituyen como “puertas de entrada” a la consulta y tratamiento de temáticas específicas, como las asociadas a sexualidad, violencia (en especial lo referido a violencia doméstica) y consumo de drogas, es fundamental asegurar la

confidencialidad de los reportes que hagan las y los jóvenes, de manera que permita, por un lado, contar con los elementos suficientes para propiciar una adecuada orientación, atención y/o derivación de éstos y por otro, su continuidad como usuarios o participantes de estos espacios o servicios. La confiabilidad está a su vez asociada a la sensibilidad y cuidado respecto a los eventuales juicios de valor que a veces suelen presentarse en relación a conductas juveniles en estos temas y que pueden inhibir el acercamiento, consulta y/o incorporación a atención específica en dichos servicios.

- **Pertinencia asociada a los enfoques de género, etnia, condición religiosa y/o sociocultural y diversidad sexual.**

Así como las problemáticas, necesidades y recursos para la salud que presentan la población juvenil no son los mismos que aquellos presentes en otros grupos etarios, tampoco hay un cuerpo común y homogéneo a quienes se encuentran entre los 15 y 29 años. Existen distinciones y particularidades asociadas al género, etnia, diversidad sexual, creencia y/o pertenencia religiosa y sociocultural, entre otros factores, que es preciso tener en cuenta al idear propuestas para esta población. Esto supone que por un lado pueden presentarse diferentes prestaciones y/o acciones para distintos tipos de jóvenes, cuando así lo amerite, a la vez que pueden establecerse miradas y consideraciones al interior de las mismas que acojan con oportunidad estas especificidades. Ello, en el horizonte de promover relaciones equitativas y respuestas pertinentes en el abordaje de la salud.

## **PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE SALUD Y JUVENTUD**

### ***CONSIDERACIONES RESPECTO DEL ENCUADRE DE LAS PROPUESTAS.***

En términos generales, al hablar de jóvenes en el Plan Nacional de Juventudes (PNJ) se tendrá en cuenta la franja que va desde los 15 a los 29 años. Sin embargo, en el caso de salud, se hará énfasis especialmente en la franja hasta los 24 años y allí donde sea pertinente, las propuestas abarcarán la población desde los 12 años. Esto se sustenta en el marco de las definiciones de la OMS/OPS y la Convención Iberoamericana por los Derechos de los Jóvenes, instancias que instalan una preocupación prioritaria por jóvenes situados en dicho margen etario; además de las características de la realidad del país, sus juventudes y el abordaje de la salud en la misma, que ameritan y demandan una atención diferenciada a este grupo, distinguiendo además los respectivos subgrupos al interior de la misma. A su vez, se asume a todos los jóvenes y las jóvenes (situados en la franja mencionada) como la población objetivo de un futuro Plan de Juventud y en particular de las propuestas para el área de salud. Es decir, éstas se erigen desde un enfoque universal. No obstante esto, cuando corresponda, se promoverán acciones diferenciadas y/o focalizadas que den respuesta a características y necesidades de grupos que presenten vulnerabilidades específicas.

Por otra parte, en correspondencia con el enfoque y estrategia de atención de la Reforma de Salud en Uruguay, se priorizarán los niveles de promoción y prevención de salud de la población joven. La idea es pensar estrategias que atiendan a riesgos específicos, a la vez que potencien factores protectores y recursos creativos de la juventud para la promoción de estilos de vida saludable. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que la salud de los y las jóvenes se ve principalmente amenazada por causas externas<sup>18</sup> y el nivel de morbi-mortalidad por enfermedades es bajo, se pondrá especial atención en la salud psicosocial de los mismos.

Por último, en el ámbito nacional, la temática de la salud de adolescentes y jóvenes ha ido captando una creciente atención y desde el Estado y otros lugares se han desarrollado una serie de acciones abocadas a este grupo, especialmente en el caso de los primeros. Destaca en esta línea el Programa Nacional de Salud Adolescente, impulsado por el Ministerio de Salud Pública, que constituye un esfuerzo por desplegar y articular una batería de servicios de atención de salud para este grupo. El trabajo que se ha venido desarrollando con los adolescentes en el marco de esta iniciativa y otras, como el Programa Arrimate a la Salud<sup>19</sup>, será sin duda una experiencia a recoger en estas propuestas; reconociendo y aprovechando el camino ya avanzado y el andamiaje que brinda, tanto del lado de las coordinaciones interinstitucionales como respecto a la aproximación a la juventud. Ello se complementará mediante nuevas líneas e iniciativas a emprender, junto con ampliar la población juvenil (en términos de franja etaria y de alcance) que participa y a quienes están dirigidas las acciones. Asimismo, las propuestas se plantean desde una perspectiva de continuidad y sintonía con las desarrolladas en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) impulsadas durante el año 2008.

### **ABORDAJE INTEGRAL Y GESTIÓN DE LA PROMOCIÓN DE SALUD JUVENIL.**

La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes reconoce su derecho a una salud integral y de calidad, lo cual incluye la *atención primaria gratuita, la educación preventiva, la atención y cuidado especializado de la salud juvenil, la promoción de la salud sexual y reproductiva, la investigación de los problemas de salud que se presentan en la edad juvenil, la información y prevención contra el*

---

<sup>18</sup> Según la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE - 10), las *causas externas de morbilidad y de mortalidad* son todos los acontecimientos ambientales y circunstancias que causan traumatismos, envenenamientos y otros efectos adversos (grupo 5). Abarca accidentes de todo tipo, suicidio, homicidio, lesiones por intervención legal y resultantes de operaciones de guerra y lesiones en las que se ignora si fueron accidental o intencionalmente infringidas (OPS/ OMS 1999).

<sup>19</sup> Arrimate a la Salud es una iniciativa impulsada por INJU y el Programa Infamilia (MIDES), INAU, ANEP), Centros de Capacitación y Producción del Ministerio de Educación y Cultura (CECAP-MEC), ASSE, el Programa Nacional de Salud Adolescente y Programa Prioritario ITS SIDA de DIGESA/ MSP que apuntó a promover interinstitucionalmente la activa participación adolescente en acciones de promoción de salud en sus comunidades, con apoyo de centros de salud públicos y privados, centros juveniles y de educación formal y no formal, y la red de mesas zonales de organizaciones comunitarias nucleadas en torno a los SOCAT- Infamilia.

*alcoholismo, el tabaquismo y el uso indebido de drogas*<sup>20</sup>. Las propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes tienen la intención de avanzar en esa dirección, alineándose a la necesidad de difundir, respetar y regular los derechos sanitarios de los y las jóvenes.

### **Acceso a salud de calidad en el contexto de la Reforma.**<sup>21</sup>

La estructura de oportunidades del mercado, la configuración del sistema de protección social y las transformaciones en el plano familiar, entre otros factores, sitúan a la juventud en una posición con ciertas complejidades para su pleno desarrollo e integración social, especialmente quienes acumulan una trayectoria de vulnerabilidad en sus hogares y familias de origen<sup>22</sup>. El ingreso y mantención de jóvenes en el mercado de trabajo en condiciones de formalidad presenta dificultades particulares, especialmente en los años que suceden a la salida del sistema educativo. En atención a ello y al tiempo que se generan las condiciones para favorecer la creciente formalización de trabajadores jóvenes, es necesario generar soportes que operen en otros flancos de protección, donde la salud constituye un ámbito clave.

Se define *accesibilidad* como la posibilidad de que un joven obtenga los servicios que necesite, en el momento y lugar donde los necesita, en suficiente cantidad y a un costo razonable<sup>23</sup>. La accesibilidad está en estrecha relación con la adecuación de los servicios, dada por la relación entre la disponibilidad de servicios y las necesidades y expectativas de la población (Moreno, 1995).

Un sistema que avanza hacia la equidad en el acceso y la efectivización de los derechos en salud, debe promover políticas que habiliten en la población joven la posibilidad de elegir el sistema y servicio en el que se atienden. La preocupación se enfoca especialmente a los y las jóvenes que se encuentran en los quintiles más bajos de ingreso; trabajadores informales o desocupados, que están excluidos del acceso a cobertura FONASA (ASSE e Instituciones de Asistencia Médica Colectiva - IAMC), seguros privados de salud y otro tipo de afiliaciones. Además, cabe señalar que para el caso de trabajadores menores de 20 años y contrariamente a lo que comúnmente se piensa, entre quienes estudian la informalidad es más alta que entre aquellos que no asisten a un centro educativo (INE, 2007), lo cual reafirma la necesidad de generar condiciones de protección que acompañen el proceso formativo.

Por otro lado, cabe mencionar que la cápita de salud de esta franja etaria es la que le implica menor costo al sistema y por lo tanto, su extensión en cobertura no tendría, en

---

<sup>20</sup> Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes.

<sup>21</sup> Las propuestas asociadas a este tema se encuentran en proceso de discusión y evaluación (desde el punto de vista económico, político y operativo) entre el MSP e INJU/MIDES.

<sup>22</sup> La situación de jóvenes y las vulnerabilidades específicas que experimentan en los distintos planos son revisadas y expuestas en el documento diagnóstico de adolescencia y juventud en Uruguay (Rossel, 2009) *Adolescencia y juventud en Uruguay. Elementos para un diagnóstico integrado*.

<sup>23</sup> Esto supone mayores y menores niveles de gratuidad dependiendo del nivel de ingresos y posibilidades de pago del joven que lo solicite.

principio, un impacto tan significativo desde el punto de vista de su financiación. Además, el contar con una política activa de prevención conlleva beneficios futuros para el sistema, en tanto disminuye los costos a la hora de financiar la salud de éstos cuando se acerquen a las franjas mayores.

En correspondencia con lo anterior, la propuesta que se impulsa plantea la incorporación del grupo entre 18 y 24 años al Fondo Nacional de la Salud (FONASA) en una próxima etapa de implementación de la Reforma, con el horizonte de la universalización de la cobertura, mediante un sistema de escalones o inclusión progresiva. Así, se propone comenzar con la afiliación de jóvenes de menores ingresos pertenecientes a esta franja etaria, incorporados al Plan de Equidad, que actualmente reciben Asignación Familiar ampliada (AFAM) y que al 2010 la dejarán de percibir por cumplir la mayoría de edad y con aquellos que se encuentren recibiendo AFAM por tener hijos menores de edad, para avanzar crecientemente al resto de los grupos que hoy se encuentran fuera del FONASA<sup>24</sup>.

No obstante, la problemática no se agota en la posibilidad y el derecho a la atención, sino que es fundamental procurar el acceso y uso efectivo de la misma, especialmente en lo que refiere a prevención en el primer nivel. La realidad evidencia una subutilización de los servicios de salud por parte grupos jóvenes, con un porcentaje de consulta que no supera el 10% entre los 15 y 19 años y el 11.7% en aquellos entre los 20 y los 24 años (INE, 2007), en donde los controles preventivos no están instalados como práctica y la consulta se ve más bien asociada a la presencia de síntomas y/o malestar físico<sup>25</sup>. En este sentido, se vislumbra un escenario donde es preciso trabajar tanto del lado de la oferta de servicios como por la vía de la formación de la demanda para el uso de los mismos por parte de los y las jóvenes.

A partir de lo anterior, se propone incentivar la atención integral hacia adolescentes y jóvenes por parte de los prestadores de servicios de salud adheridos a FONASA, impulsando la generación de una oferta pública y privada de servicios de salud integrales y de calidad para jóvenes, que pueda captar la consulta, atención y tratamiento de éstos, logrando impactar en la salud de dicho grupo y abordando las diferentes demandas desde su cotidianeidad. Con ello se aspira además a facilitar y acompañar el paso a la atención de salud adulta, ya que es en este tránsito donde se suelen generar los mayores espacios de discontinuidad.

En concreto, se espera que el despliegue de tales servicios de calidad tenga una traducción y regulación a nivel de los contratos de gestión de las instituciones prestadoras. La idea es propiciar un servicio y abordaje que supere la lógica de sumatoria de prestaciones para avanzar hacia la integralidad en la atención. En este

---

<sup>24</sup> Hay 11.478 jóvenes beneficiarios de AFAM que en el curso del presente año cumplen la mayoría de edad y por tanto, dejarán de percibir el apoyo al año 2010. Éstos se concentran principalmente en Montevideo (31.6%) y Canelones (14.9%). Por otro lado, actualmente los *generantes*, es decir aquellos adultos que reciben Asignación Familiar por sus hijos incorporados en el Plan de Equidad, entre 18 y 24 años, ascienden a 24.955 y se concentran principalmente en los Departamentos de Montevideo y Canelones, seguido de lejos por Artigas y Rivera.

<sup>25</sup> Ver documento Rossel, C (2009). *Adolescencia y juventud en Uruguay. Elementos para un diagnóstico integrado*.

sentido, el compromiso estaría asociado fundamentalmente a tres dimensiones que se describen a continuación.

**Tipo de servicio.** Favorecer el acceso y utilización efectiva, especialmente en aquellos temas y/o servicios donde éste se ve más obstaculizado. Esto incluiría inicialmente **atención primaria** (controles de salud preventivos), salud mental, salud sexual y reproductiva, salud bucal, ocular y nutricional y tratamiento de VIH y consumo problemático de alcohol y drogas<sup>26</sup>

Por otra parte, junto a los servicios de atención se propone el propiciar espacios complementarios de consulta que operen a modo de **conserjerías**, con el foco puesto en el encuentro, la escucha activa, la problematización de sus preocupaciones y la orientación en sentido integral; al mismo tiempo que se constituyen como puentes hacia la atención primaria general y específica.

Por último, cabe mencionar en relación con este tema, la importancia de contemplar la problemática de violencia y en particular, de violencia doméstica, incorporándola al abordaje con jóvenes, tanto en el contexto de los servicios de atención de salud (atención primaria, atención de salud mental, emergencia, etc.) como en los espacios de conserjerías, adquiriendo un compromiso con su afrontamiento de forma integral<sup>27</sup>.

**Disposición del servicio y equipos de atención.** Respecto de los equipos de atención, cabe evaluar si efectivamente se hace necesario un equipo de dedicación exclusiva a jóvenes en todos los centros de salud, ya que eventualmente las horas profesionales pueden disponer también la atención a otros grupos; no obstante, lo que se promueve es que exista el equipo y/o los referentes preparados (con interés y formación específica en adolescencia y juventud) disponibles para atender preocupaciones o dudas respecto a situaciones de consulta, atención o tratamiento. La propuesta se inclina a evaluar soluciones heterogéneas en función de las necesidades y características particulares de cada departamento, localidad y centro de atención.

Por otra parte, en la disposición del servicio interesa resguardar el tema de los tiempos de los equipos profesionales. Esto supone, en primer lugar, una especificación del tiempo de atención acorde a las necesidades adolescentes y jóvenes, sugiriéndose un lapso entre los 30 y los 40 minutos, al menos para la primera consulta. Luego, se debe contemplar además el tiempo de los y las

---

<sup>26</sup> La franja de consumo/consulta por consumo problemático de alcohol y drogas promedia los 23 años. El portal amarillo incluye población de 12 a 30 años.

<sup>27</sup> El Decreto 190/004 de la Ley de Violencia, firmado en el año 2006, dispone la intervención del Sector Salud en la atención a la violencia doméstica hacia la mujer, estableciendo (entre otras cosas) que la violencia sexual, física y psicológica hacia las mujeres es un serio problema de salud pública; que es pertinente establecer las prestaciones de asistencia e incluir los requisitos para que la misma pueda ser realizada integralmente y que la realización de dichas prestaciones implica responsabilidades institucionales y de los profesionales de la salud. En este marco, desde el Ministerio de Salud se han impulsado acciones, dentro de las cuales se incluye la elaboración de la Guía de Abordaje de Situaciones de Violencia Doméstica para mujeres mayores de 15 años, que define Procedimientos para el primer nivel de Atención y que se constituye como un material relevante a tener en cuenta en este tema.

profesionales en eventuales actividades de promoción desarrolladas en otros espacios (comunidad, recreativos, educativos) a favor de la aproximación a los y las jóvenes; así como en la coordinación, formación y desarrollo interno del equipo. Esto último implica el disponer y establecer espacios sistemáticos para revisar, discutir y problematizar situaciones de complejidad respecto a adolescentes y jóvenes acompañados, consensuar y pautar estrategias generales y particulares de abordaje, entre otras cosas, con el norte en la atención integral, efectiva y pertinente de los jóvenes; a la vez que la preocupación por sostener y consolidar un equipo de profesionales en la tarea. Finalmente, asociado a este punto, vale remarcar la necesidad de regular los tiempos de espera en la atención de los jóvenes y los horarios de acceso a la misma, en consideración de los tiempos de estudio – trabajo de los jóvenes.

### **Formación y captación de la demanda de los jóvenes a los servicios de salud.**

Este punto tiene que ver con las estrategias y acciones impulsadas por las instituciones prestadoras, tanto de ASSE como en el sector mutual, para acercar a la población joven a los servicios de salud y contribuir a instalar una cultura preventiva que avance en la promoción de salud.

Lo anterior implica desplegar estrategias comunicacionales que lleguen a jóvenes y tengan impacto en su uso de los servicios de salud en términos generales y específicos (incluyendo salud bucal, ocular, mental, otros). Al mismo tiempo, supone la incorporación de jóvenes en tanto participantes activos de los centros de salud, estableciendo entre otras cosas, sistemas de consulta permanente respecto del nivel de satisfacción y adecuación de los servicios a sus necesidades, de cara a la generación de ajustes y mejoramiento continuo de éstos (consultas colectivas, encuestas, buzón de sugerencias, etc).<sup>28</sup> Por último, se propone incluir en este ítem, la elaboración sistemática y disposición de material informativo para los jóvenes en salas de espera y centros educativos, sobre derechos en salud, servicios de atención disponibles y medidas concretas de prevención y autocuidado; así como instrumentos, herramientas y/o mecanismos que permitan hacer uso efectivo de esos derechos y demandarlos a los servicios, con el respaldo y respuesta institucional correspondiente.

Finalmente, junto con el conjunto de aspectos señalados en relación a estas tres dimensiones, es importante profundizar la articulación para canalizar hacia la población juvenil, la oferta general de programas del Ministerio de Salud Pública, dentro de los cuales se incluye el Programa Nacional de Salud Mental, el Programa Prioritario de ITS/SIDA, el Programa Nacional de Control del Tabaco, el Programa Nacional de Prevención de Accidentes, el Programa Nacional de Salud Bucal, el Programa Nacional de Salud Ocular, el Programa Nacional de Nutrición y el Programa Nacional de Salud de Mujer y Género. En el caso particular del Programa Nacional de Salud Adolescente, se propone su extensión hasta los 24 años<sup>29</sup>,

---

<sup>28</sup> Una de los espacios en que se puede evaluar formas de incorporación de la participación de los jóvenes es en los organismos consultivos de las instituciones prestadoras.

<sup>29</sup> Actualmente el programa está dirigido a la población entre 10 y 19 años.

constituyéndose como **Programa Nacional de Salud Adolescencia y Juventud**. Esto último, no sólo tiene los beneficios del mayor alcance y cobertura sino que favorece la continuidad y permite captar más a los adolescentes que, sin dejar de atender a sus especificidades, pasan a formar parte de un grupo mayor, lo que puede propiciar trayectorias virtuosas hacia las franjas mayores de la juventud y la adultez, motivándolos a “adherir” a las acciones que se emprendan con ellos.

### **Alianzas estratégicas, cooperación y coordinación intersectorial.**

Condición básica para el desarrollo de acciones de promoción de salud en sectores jóvenes es la colaboración y coordinación de distintos actores, tanto dentro del sector de la salud mismo como con otros aliados estratégicos, que se sumen a la tarea desde la integralidad. En esta óptica, se hace hincapié en la necesidad de intencionar articulaciones, que avancen en una agenda de salud de los y las jóvenes, con la acción concertada en diferentes niveles (central y local), dentro de lo cual se incluyen:

#### a) Servicios e instituciones públicas.

Esto refiere a la articulación con organismos públicos para la coordinación de acciones que impactan en este sector poblacional, especialmente en lo que respecta a Ministerio de Educación y ANEP, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Deporte y Turismo, Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística, entre otros, generando ámbitos de trabajo conjunto, interlocutores, instancias y/o espacios de coordinación establecidos e instrumentos que apoyen dicha tarea (en modalidad convenios de colaboración u otros). La idea es que el Ministerio de Salud opere como un socio, referente específico y voz autorizada para establecer los parámetros de la política sanitaria en relación con las acciones desarrolladas por distintas instituciones pertenecientes a éste y otros campos, pero que tienen impacto en la salud de las jóvenes y los jóvenes<sup>30</sup>.

#### b) Sector privado.

Resulta importante promover alianzas estratégicas con actores del sector privado, fundamentalmente empresas, para el desarrollo de acciones que impacten en la salud de la juventud. Se plantea trabajar este tema asociado a la línea de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) con el apoyo del INJU en dicha articulación, aprovechando la oportunidad que generará el desarrollo de recursos humanos y técnicos en este tema que se promoverá en el marco de un proceso de fortalecimiento y rediseño institucional del organismo de juventud. Uno de los nichos que se visualiza es por ejemplo, el de empresas asociadas a las comunicaciones, para la difusión de mensajes e iniciativas de promoción de salud, favoreciendo una llegada más amplia y efectiva a la población juvenil.

#### c) ONGs, asociaciones civiles y otro tipo de organizaciones que trabajen con jóvenes y/o en el ámbito de la salud.

Implica propiciar canales de intercambio y coordinación con organizaciones que trabajen con las juventudes, tanto para la difusión de acciones y temas de salud

---

<sup>30</sup> En el punto que dice relación con condiciones sanitarias de la vivienda y juventud, hacia el final de este texto, se plantea un ejemplo de este tipo de articulación.

como para el desarrollo de eventuales iniciativas conjuntas. Esto incluye el trabajo directo con jóvenes, línea que desde Salud Pública se ha venido impulsando, especialmente durante los últimos años con adolescentes, donde la labor con los promotores de salud ha adquirido un rol central. La recomendación se dirige a dar continuidad y profundizar dichas acciones, a la vez que avanzar en el trabajo con grupalidades juveniles en el desarrollo de proyectos. Esto último, asociado y en coordinación con futuros *Centros de Empoderamiento Juvenil* (CEJ) que serán centros del INJU en convenio con otros ámbitos institucionales (en particular con los gobiernos departamentales) que constituirán puntos de información, de promoción de derechos y del asociacionismo juvenil, que entre otras cosas, brindarán apoyo y acompañamiento para que los jóvenes puedan elaborar proyectos de desarrollo local<sup>31</sup>.

#### d) Universidades e instituciones técnico – académicas.

En la dirección planteada con el resto de las instancias y actores, se propone favorecer un vínculo cercano y sistemático con la Universidad de la República, en primer lugar, y también con otras universidades y centros académicos que puedan aportar en líneas como:

- Realización de estudios conjuntos, que se articule a su vez, a la implementación de una futura plataforma de generación de información específica sobre juventud en el INJU.
- Formación y capacitación de profesionales y técnicos con especificidad en la temática juventud. Impulsar, en esta línea, el desarrollo de cursos de postgrado (especializaciones, diplomas y/o maestrías) en salud integral juvenil.
- Diseño y ejecución de iniciativas de salud desplegadas en el territorio con los jóvenes. Convenios MSP – facultades.

#### **Territorialidad y descentralización.**

Los servicios de salud deben asegurar el acceso de jóvenes desde el lugar en que se encuentre. Asociado al tema planteado en el punto anterior, pero poniendo el foco en lo territorial, se insta a promover en el nivel local, la formación de *Redes locales de servicios de salud* para la adolescencia y juventud, entendida como una estrategia vinculadora, de articulación, intercambio y derivación entre instituciones que atienden a la juventud en promoción y prevención primaria, secundaria y terciaria de salud. La idea es que ésta facilite la entrada al primer nivel y la referencia expedita y oportuna a los niveles más complejos, cuando corresponda; además de evitar superposiciones de programas o servicios y propiciar abordajes allí donde se detecten ausencias.

Esta estrategia incluye el involucramiento y articulación de las Direcciones Departamentales de Salud (MSP) y los coordinadores departamentales de ASSE y otros, con organizaciones de la sociedad civil y ONGs vinculadas a la temática de salud de los jóvenes que estén operando en el territorio; favoreciendo así el desarrollo de acciones mancomunadas y la integración de otras miradas, modelos y formas de

---

<sup>31</sup> En relación a estos centros, consultar documento propuestas de participación Hacia un Plan Nacional de Juventudes.

abordar las diferentes problemáticas. Junto a ello, se visualiza la importancia de incluir a los SOCAT; las redes de atención del primer nivel (ASSE), mesas interinstitucionales del MIDES; así como otras instancias o ámbitos de coordinación que se identifiquen en el territorio.

La *territorialización* y descentralización implica además el llevar la promoción de la salud a otros espacios, fuera de los servicios de atención, es decir a la comunidad y los lugares de recreación de jóvenes. En esta línea se hace relevante integrar también a los centros juveniles y promover en éstos la canalización de información y la participación de los jóvenes en las propuestas, priorización y ejecución de las acciones, desde sus preocupaciones e intereses.

Junto a lo anterior, se propone que esta red inicialmente cuente con tres elementos:

- Sistemas consensuados, explícitos y establecidos de comunicación y coordinación entre sus miembros.
- Catastro y registro de las instancias, iniciativas y/o instituciones participantes, por tema, franja y nivel de atención. Para ello se debe nutrir y dialogar con el Sistema de Información Área Social (SIAS). Este material debe estar disponible en el conjunto de la red, así como en intendencias, escuelas y organizaciones comunitarias.
- Protocolos consensuados y socializados de atención y derivación (apoyados en los que ya existen, impulsados por el MSP y/u otros)<sup>32</sup>

### **Generación de información específica sobre juventud y salud.**

Este punto hace referencia a la relevancia de que existan ámbitos e instrumentos sistemáticos de generación de conocimiento e información específica relativa a la situación, condición y necesidades de las juventudes en términos de bienestar bio-psico-social. Es decir, se debe cautelar la generación de información estratégica que sostenga un diagnóstico adecuado y actualizado de distintos elementos y dimensiones asociadas a la salud de adolescentes y jóvenes, así como de los resultados y/o impactos generados por acciones y medidas que se emprendan, de cara al fortalecimiento o ajuste de las mismas y la promoción de nuevas políticas y propuestas en el área, que den respuesta a las problemáticas detectadas.

Este proceso debe estar institucionalmente liderado por el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Nacional de la Juventud acompañará y se articulará con el mismo a través de una futura unidad de estudios y evaluación que incorpore los temas de salud integral de los jóvenes y nutra, a la vez que se nutra, de la perspectiva y la información generada desde el MSP. Algunas de las temáticas que inicialmente emergen como ámbitos de relevamiento de información prioritaria son salud mental y los aspectos nutricionales de jóvenes. Junto a éstos parece interesante incluir:

---

<sup>32</sup> Normas de Atención a la Salud Integral de Adolescentes (1999 – 2003); normativas elaboradas desde la DIGESA.

- Estudios de las necesidades e intereses de los jóvenes y las jóvenes para estrategias y campañas mediáticas de promoción de salud (sondear mensajes diferenciados para distintas franjas y en relación a distintos temas).
- Construcción de nuevos indicadores de salud integral y estilos de vida saludable que consideren la diversidad juvenil. Además, el sistema de generación de información y monitoreo de las acciones en juventud debe incorporar progresivamente los indicadores establecidos en la estrategia regional de la OPS, avanzando en dicha línea, a la vez que se generan indicadores más particulares que obedezcan a la realidad nacional.<sup>33</sup>

Finalmente, el Programa de Salud Adolescente (MSP) y los servicios de salud que atienden a este grupo etario, trabajan con dos instrumentos - parte diario y Sistema Informático Adolescente (SIA) - cuya información y datos pueden ser un importante insumo para procesamientos y análisis que den cuenta de la situación de la juventud y permitan pensar e implementar acciones oportunas, pertinentes y efectivas para ésta. Actualmente existen algunos obstáculos de orden técnico para contar con dicha información de manera ampliada que es necesario sortear, puesto que el sistema SIA requiere de condiciones tecnológicas (disposición de equipos, sistema informático y acceso a internet) y de organización del trabajo de los centros de salud en las distintas localidades del país, para funcionar óptimamente. Adicionalmente existen algunas complejidades desde el punto ético respecto al uso de la información de las historias clínicas (derecho a confidencialidad de la información del adolescente y joven) que obstruyen su uso ampliado.

### **Educación, gestión de riesgos y estilos de vida saludables.**

La perspectiva de *gestión de riesgos* desplaza la atención de los eventuales juicios morales asociado a las conductas de riesgo, hacia las consecuencias o efectos de las mismas, en este caso, en términos de su impacto en la salud, con ánimo de impulsar estrategias que aborden los mismos de manera efectiva y en respeto a las libres elecciones de las personas. Las propuestas asociadas a esta línea apuntan a generar espacios de promoción de salud, desde un punto de vista integral que aborde temáticas como sexualidad y afectividad; consumo de drogas; prevención de accidentes; hábitos de alimentación, actividad física y descanso; problemática de violencia, entre otras, y fomentar el desarrollo y fortalecimiento de habilidades de autocuidado de los y las jóvenes, favoreciendo la conducción de éstos hacia estilos de vida saludables.

Particularmente en lo que respecta al consumo de sustancias en nuestro país, el tabaco constituye el mayor problema, con prevalencia de consumo de 32% entre los 20 y 29 años, seguido del consumo de alcohol. Desde el punto de vista sanitario, son éstos consumos los que provocan mayor problema y en correspondencia con ello, es

---

<sup>33</sup> En relación al monitoreo, seguimiento y evaluación de las iniciativas de atención de salud para jóvenes, el proyecto de OPS/Kellogg de Apoyo a las Iniciativas Nacionales ha estado desarrollando instrumentos de evaluación de servicios de atención integral a los adolescentes, entre los que se cuentan el de Condiciones de Eficiencia en Servicios Diferenciados, el de Oportunidades Perdidas y el de Condiciones Trazadoras. Estos pueden brindar insumos interesantes para este tema.

que se hace relevante incorporar propuestas específicas al respecto<sup>34</sup>. Por su parte, es preciso poner a conversar a las políticas sanitarias con las educativas y de Deporte desde el punto de vista nutricional, generando acciones asertivas para el fomento y adquisición hábitos de vida saludable; a la vez que promover e implementar estrategias para encarar la presencia de obesidad y otras problemáticas en los y las jóvenes.

Los centros educativos constituyen un espacio estratégico para abordar la promoción de la salud y el autocuidado de esta población. La salud y el aprendizaje están estrechamente relacionados. La salud influye en la capacidad de los jóvenes para beneficiarse de las oportunidades de aprendizaje que ofrecen las escuelas. Al mismo tiempo, el aprendizaje exitoso otorga a niños, niñas y jóvenes las bases necesarias para un desarrollo físico, mental y social saludable. Proporciona conocimientos y habilidades que permiten hacer elecciones saludables en relación con los estilos de vida. (Anderson; Kalnins y Raphael, 1999).

Los enfoques que trabajan la salud en el ámbito educativo se basan en dichas oportunidades al conectar el currículo, los entornos escolares de apoyo, la comunidad y la familia en una serie amplia de actividades de promoción<sup>35</sup>. Siguiendo esta línea, se propone impulsar un espacio de promoción de salud que permeé las prácticas de enseñanza-aprendizaje, al interior de los centros educativos y que se desplegaría en torno a tres aristas:

- En el **currículo escolar**, trabajando contenidos de promoción de estilos de vida saludable con los alumnos y alumnas en el aula y fuera de ella. Esto puede desarrollarse de dos maneras: como espacio específico al interior del currículo de enseñanza secundaria, mediante una materia destinada a trabajarlo; y, como contenido y metodología transversal a asignaturas estratégicas, es decir, incorporadas en el programa curricular de biología, historia, etc. En dicho caso, el programa debe coordinarse en un espacio de trabajo conjunto de los docentes y actores que estarán involucrados en la implementación del mismo.
- En el **equipo docente y la gestión institucional**, trabajando en ámbitos de coordinación del equipo docente y directivo, en la identificación de elementos y condiciones de la organización de los procesos de enseñanza-aprendizaje, la infraestructura y el clima escolar asociados o que tienen efectos en la salud y priorizando, a partir de ello, las temáticas a abordar.
- Con la **comunidad y familia**, incorporando acciones de promoción en actividades con las familias y la comunidad donde el liceo está inserto.

---

<sup>34</sup> Entendemos al consumo de drogas como una problemática que atañe al ámbito de la salud y constituye una preocupación del proceso hacia un Plan Nacional de Juventudes generar insumos y discutir propuestas en torno a ello. Sin embargo, el tema no se aborda en este documento de modo particular, puesto que será discutido de modo específico en conjunto con la Junta Nacional de Drogas, el Ministerio de Salud y otros actores durante una segunda fase del proceso.

<sup>35</sup> Estas ideas encuentran sustento, entre otros enfoques, en el modelo de Salud Escolar Integral (SEI) implementado en Canadá y el de las Escuelas Promotoras de la Salud (EPS) de Europa.

Se busca desarrollar en los distintos espacios, el acceso a información y problematización de la misma, respecto a las temáticas mencionadas. En el marco de este programa se trabajará además la salud mental, fortaleciendo factores protectores e incorporando, en caso de detectar problemáticas o riesgos específicos, la derivación oportuna hacia las instituciones de salud correspondientes y los canales de atención de la salud joven que en éstos se dispongan. A su vez, respecto a la temática de la violencia, se hace relevante impulsar en este contexto, la información y problematización de violencia doméstica con perspectiva de género y la promoción de estrategias de resolución no violenta de conflictos con mediación de pares.

Institucionalmente se propone que dicha iniciativa se ubique en el ámbito del MSP (ASSE-DIGESA), en coordinación con la ANEP (CODICEN), INAU, Infamilia e INJU. En caso de evaluarse que su operación e implementación práctica no pueda ser absorbida por el Estado, se propone que ésta se lleve a cabo por medio de la contratación de ONGs, universidades u otro tipo de organismos con capacidades y competencias específicas para el tema<sup>36</sup>.

La idea es también fomentar en los liceos una sensibilización de la cultura escolar, los directores y profesores, que facilite y fomente el acceso de los jóvenes a la salud, por ejemplo, brindando facilidades e incentivos para su asistencia a los centros de salud y espacios jóvenes. Además, esta iniciativa debe ser un espacio coordinado con los *espacios jóvenes* desarrollados en los centros de salud.

### ***ALGUNAS LÍNEAS ESPECÍFICAS DE LA SALUD DE LOS JÓVENES.***

Los temas que aquí se mencionan están incluidos de una u otra forma en las secciones anteriores de propuesta, sin embargo, se relevan aquí, para incorporar algunas puntualizaciones específicas relativas a éstos.

#### **Salud Mental.**

Si bien la Reforma de Salud ha favorecido notorios avances en lo que al sistema de atención refiere, la salud mental se constituye como un tema y campo en torno al cual persisten importantes ausencias que es preciso revisar, generando los cambios y rediseños institucionales que sean necesarios. Las propuestas impulsadas hacia un Plan Nacional de Juventudes suscriben al desarrollo de acciones que aborden efectivamente esta problemática.

A la hora de aproximarnos a los temas preventivos en salud mental, preocupa el escaso acceso a atención que presenta la juventud del país, ya que sólo el 2,6% de los y las jóvenes entre 15 y 29 años recibe atención psicológica; mientras que 1.7% recibe atención psiquiátrica, detectándose más problemas en aquellos emancipados y

---

<sup>36</sup> Ciertos antecedentes de experiencias de este tipo, encontramos en el programa llevado a cabo por Infamilia en conjunto con MSP (DIGESA y ASSE) "Prevención del embarazo precoz", aunque en este caso se focalizaba específicamente a dicho tema.

en quienes residen en el interior<sup>37</sup>. Tal como se mencionó en el punto relativo a acceso a salud, se constata la necesidad de incorporar prestaciones en esta área que enfatizen la posibilidad de acceso a controles, desarrollo de procesos terapéuticos y tratamientos específicos en los centros de salud. Esto adquiere una connotación mayor, si se toma en cuenta que el país presenta una elevada cifra de suicidio juvenil, constituyéndose como la segunda causa de muerte en este grupo. En el año 2007, el 18 % de las muertes en jóvenes de 15 a 18 años fueron por suicidio y para la franja de 20 a 24 años éstos alcanzaron el 20% (MSP, 2008). En el caso de los varones pertenecientes a dicha franja, las cifras de suicidio son las más altas de Latinoamérica.

Urge así, impulsar acciones que pongan atajo a este gris panorama, que incluya pesquisa y control de los problemas de salud psicosocial de adolescentes y jóvenes. Esto debe desarrollarse especialmente desde dos frentes: los *espacios jóvenes* de los centros de salud, fundamentalmente en la primera consulta y en los espacios de conserjería y en las instituciones educativas, en el marco de un eventual programa de educación y gestión de riesgos. Este abordaje debe ser complementado además por la generación de estudios específicos de salud mental en la población juvenil, que permitan un mayor y mejor conocimiento del tema y la generación de nuevas iniciativas y estrategias para su abordaje.

### **Salud sexual y reproductiva.**

*La toma de decisiones en la vida sexual favorece el desarrollo de sujetos autónomos e integrales en otras áreas de la existencia y contribuye a la construcción de ciudadanías* (López Gómez, 2005: 17). Así como en general las propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes y las relativas a salud tienen como marco la perspectiva de derechos, en particular en los temas relativos a la salud sexual y reproductiva se hace fundamental hacer énfasis en la promoción y defensa de éstos y su transversalización en las distintas acciones que se impulsen. La Convención Iberoamericana sobre los Derechos de los Jóvenes establece que éstos *tienen derecho a la confidencialidad y al respeto del personal de servicios de salud, en particular, en lo relativo a su salud sexual y reproductiva* (CIDJ, 2005: 24). Al mismo tiempo, la ley de derechos sexuales y reproductivos establece en su artículo 3 el objetivo de *garantizar la calidad, confidencialidad y privacidad de las prestaciones; la formación adecuada de los recursos humanos de la salud, tanto en espacios técnicos como en habilidades para la comunicación y trato; la incorporación de perspectiva de género en todas las acciones y las condiciones para la adopción de decisiones libres por parte de los usuarios y usuarias*<sup>38</sup>.

Algunas líneas a desarrollar y/o reforzar en el campo de la salud sexual reproductiva son:

---

<sup>37</sup> Infamilia –MIDES (2007) “*La salud de los adolescentes y jóvenes en Uruguay*”. Montevideo.

<sup>38</sup> Elordoy, C. Marco Jurídico respecto a confidencialidad, consentimiento médico y autonomía. Exposición en el marco del Primer Encuentro Nacional de Espacios de Salud Adolescentes. 6 de diciembre de 2008.

- Fomentar el **ejercicio del derecho a una vida sexual plena, placentera y protegida** de los jóvenes y las jóvenes, incorporando activamente al actor privado en esta tarea, mediante la línea de trabajo de responsabilidad social empresarial, en conjunto con INJU. Por ejemplo, a través de:
  - Presencia en los distintos medios de comunicación y empresas de telefonía celular de mensajes que aborden los derechos de los jóvenes y las jóvenes a una sexualidad placentera, que superen la visión de la misma casi exclusivamente centrada en los riesgos.
  - Convenios entre MSP, INJU y hoteles de alta rotatividad que faciliten descuentos para jóvenes, a través de la tarjeta joven, con el cometido de fomentar el derecho a ejercer una sexualidad en condiciones protegidas.
  - Facilitar mayor acceso a preservativos en espacios cotidianos, recreativos y de fácil alcance para jóvenes (locales de entretención nocturna, bares, eventos, estaciones de servicio, etc.)<sup>39</sup>, más allá de los servicios de salud. Esto implica un compromiso con la disponibilidad de los mismos, así como con el incentivo a su uso. Respecto a lo primero, es deseable avanzar en la reducción de barreras económicas y de acceso, propiciando alternativas de convenios multilaterales (MSP, INJU, farmacias, otros) para disminuir los costos de los preservativos y eventualmente (tal como en la propuesta anterior) utilizar la tarjeta joven como herramienta para su operativización. Para la promoción de su uso en tanto, se puede generar iniciativas asociadas a fondos concursables para jóvenes para el diseño de máquinas dispensadoras; de campañas y mensajes comunicacionales para el grupo objetivo; etc. Todo ello, siempre teniendo de telón de fondo la creatividad e innovación y la participación juvenil.
  
- Es clave fomentar mayor **información sobre prevención ETS-VIH** en currículo y espacios educativos. En Uruguay, la incidencia de infecciones de transmisión sexual (ITS) no es algo menor. En la población joven las cifras hablan de una señal de alerta. El VIH se concentra entre los 15 y 34 años, predominando el contagio por vía sexual (57% de los casos)<sup>40</sup> y la tasa de defunciones por esta enfermedad en la población entre 15 y 29 años es bastante alta en el marco de Latinoamérica. Esto último plantea además interrogantes respecto al efectivo acceso a tratamiento de las personas que padecen la enfermedad.
  
- Insistir en la accesibilidad y disponibilidad oportuna de **anticoncepción de emergencia** para jóvenes, tanto hombres como mujeres que la soliciten. Esto implica que esté disponible no sólo en los espacios adolescentes y/o centros o espacios de salud específicos para la atención de jóvenes, sino en las consultas

---

<sup>39</sup> Esta es una línea en torno a la cual existe en general un gran nivel de consenso y que ha sido ampliamente demandada por jóvenes investigadores participantes en el Proyecto Iniciativa Adolescente coordinado por el Programa Nacional de Salud Adolescente, en el marco de los proyectos desarrollados en el año 2008, con apoyo de la GTZ.

<sup>40</sup> Este tema también debe ser tomado en cuenta en relación al consumo de drogas, puesto que luego de la vía sexual, le sigue la transmisión de VIH por uso compartido de materiales en el consumo de drogas, con el 39%, porcentaje significativamente mayor que en la población en general en la que llega al 22%.(Programa Nacional de ITS- SIDA / MSP, 2007)

generales y aquellas de especialidad, en todo horario. Junto a ello, se hace relevante propiciar información clara y orientación oportuna para la prevención de abortos inseguros en aquellas jóvenes con embarazos no deseados.

- Otros temas de preocupación tienen que ver con generar medidas de **prevención de cáncer (y/u otros problemas asociados) de cuello de útero, mamario y testicular**. Esto incluye en las jóvenes: i) la promoción del examen PAP periódico; ii) en la medida de lo posible, información y acceso de las jóvenes en temprana edad a la vacuna de prevención de Virus Papiloma Humano; iii) promoción del autoexamen de mamas. En los varones conlleva promoción del autoexamen de genitales.
- Continuar y fortalecer líneas de acción en el tema impulsadas e implementadas en el marco del Programa Nacional de Salud Adolescente (MSP), Programa Infamilia (Programa de embarazo precoz) y otras (como intendencias); al mismo tiempo que pensar acciones orientadas a “franja superior” (20 a 29 años)

### **Prevención de accidentes.**

Los accidentes están incluidos por la OPS dentro de los problemas de Salud Pública por su elevada mortalidad, porque ocasionan discapacidades y por el elevado costo de las lesiones no mortales. En Uruguay constituyen la primera causa de defunción en jóvenes menores de 30 años.

Si bien la participación juvenil es un elemento de importancia en el conjunto de temas que involucran la salud, en este asunto cobra especial énfasis, puesto que se hace necesario posicionar a los jóvenes y las jóvenes como agentes activos en la promoción de conductas de autocuidado y minimización de conductas de riesgo en este ámbito, especialmente en lo que tiene que ver con accidentes de tránsito. El diseño de estrategias comunicacionales y mensajes dirigidos a prevenir accidentes debe estar empapado de la visión juvenil, buscando lograr impactar efectivamente en los comportamientos de este grupo. Es preciso además, ampliar la difusión de información y mensajes preventivos en los espacios recreativos de los jóvenes, a través de material atractivo y claro que capte su atención y tenga un efecto multiplicador.

Por otra parte, es importante acompañar lo anterior con medidas educativas más sistemáticas en espacios formativos, que incorporen educación en red vial y normas de tránsito, así como aprendizaje de medidas básicas de primeros auxilios en relación a posibles situaciones de riesgo, accidente o daño a los que estén expuestos los y las jóvenes.

### **Habitabilidad y condiciones sanitarias de la vivienda.**

Los determinantes sociales de la salud se entienden como *las condiciones sociales en que las personas viven y trabajan, que impactan sobre la salud*. (Frenz, 2005: 3). Estos refieren tanto al contexto social como a los procesos mediante los cuales las

condiciones sociales se traducen en consecuencias para la salud. Este enfoque supone una mirada amplia e integral de la salud, donde la enfermedad, la salud individual y la atención de la misma, se constituyen como un factor más en el concierto de determinantes; es decir donde los factores que permiten a las personas mejorar o mantener su salud tienen igual o mayor importancia que los servicios a los cuales acceden cuando se enferman.

Las condiciones que hacen a la habitabilidad de las personas jóvenes se constituyen sin duda como uno de los puntos de preocupación en lo que dice relación con los determinantes sociales de la salud. En Uruguay, la población juvenil que habita viviendas precarias casi duplica la del general de la población (29.4% v/s 16.9%). Los índices de saneamiento, hacinamiento y equipamiento básico también son más desfavorables en jóvenes<sup>41</sup>. Teniendo en cuenta esto, las líneas de acción que se proponen dicen relación con:

- Generar un mapa de las condiciones de salud de vivienda en las distintas zonas, con el foco puesto en relevar características y aspectos de la vivienda, como materiales de construcción o disposiciones de la misma, que impactan en la salud de las personas jóvenes.
- Asociado a lo anterior, favorecer la priorización de sectores sobre los cuales intervenir y/o generar acciones del sector vivienda, que respondan a criterios sanitarios.
- Avanzar en la generación de índices y/o categorías que trasciendan los indicadores de saneamiento, agua potable, etc. y complejicen la mirada sobre vivienda, desde la perspectiva de impacto en la salud (de cara al diseño, planeación y focalización de nuevas medidas que aborden estas problemáticas)

Todo lo anterior, sobre la base y posibilitado por un trabajo articulado liderado por las instituciones sectoriales abocados a estos temas, a saber MSP y MVOTMA y las respectivas reparticiones u organismos asociados a los mismos.

---

<sup>41</sup> 7.8% residen en viviendas con problemas de agua potable; 12.8% viven en viviendas con limitaciones de saneamiento y 21.2 % con limitaciones de equipamiento básico.

### Cuadro síntesis de las propuestas de salud

Dimensión	Línea de acción dirigidas	Grupo destinatario	Actores involucrados
Acceso a salud de calidad	Incorporación de jóvenes al FONASA y sistema de atención salud integral articulado a contratos de gestión de las instituciones prestadoras: i) atención primaria, salud bucal, ocular, mental; tratamiento VIH, alcohol y drogas y espacios de conserjerías; ii) formación de RRHH, equipos de trabajo, disposición horaria; iii) estrategias para la captación de la demanda.	18 a 24 de los dos primeros quintiles de ingreso.(NSE)	MSP, BPS
	Extensión etaria Programa Nacional de Salud Adolescente y Joven	12 a 24 años	MSP
Territorialidad y descentralización	Formación de Redes locales de servicios de salud para la adolescencia y juventud (canal de coordinación y derivación entre instituciones e instancias dirigidas a la juventud)	12 a 24 años	ASSE, SOCAT-Infamilia, ONGs, Dptos. Juventud (Intendencias)
Generación de información	Generación y procesamiento de información específica sobre juventud y salud, que permitan diagnóstico permanente y diseño de nuevas políticas y acciones.	12 a 29 años	MSP, INJU, M. Deporte, Otros
Educación y gestión de riesgos	Nutrición, prevención accidentes, consumo problemático de alcohol y tabaco y violencia como temas prioritarios. Espacio de promoción de salud que permeé las prácticas de enseñanza-aprendizaje, al interior de los centros educativos en torno a: i) currículo escolar; ii) equipo directivo y docente, iii) familia y comunidad	12 a 24 años	MSP, INJU, ANEP, Inmujeres /MIDES, JND
Sexualidad y reproducción	Fomentar el ejercicio del derecho a una vida sexual plena, placentera y protegida a través de: i) promoción mensajes derechos sexuales en los medios; ii) convenios hoteles alta rotatividad/ tarjeta joven; iii) acceso a preservativos (máquinas dispensadoras y reducción de costos), anticoncepción de emergencia .	12 a 19 años	MSP, Infamilia
	Prevención de cáncer de cuello de útero, mamario y testicular.	12 a 24 años	MSP, INJU, Centros de Salud
Salud mental	Acceso a atención preventiva y tratamiento psicológico y psiquiátrico. Prevención psicosocial en espacios de promoción de salud en centros educativos y en centros de salud. Generación de estudios e información específica (cuanti y cualitativa) sobre salud mental de los jóvenes.	12 a 24 años	MSP, INJU, ANEP
Prevención de accidentes	Difusión de mensajes de prevención en espacios recreativos (diurnos y nocturnos). Educación en red vial y normas de tránsito. Aprendizaje de medidas básicas de primeros auxilios	12 a 29 años	MSP, INJU, Ministerio de Transporte, Policía Caminera
Habitabilidad y condiciones sanitarias de la vivienda	Mapeo de la situación de las viviendas, relevando condiciones como materiales de construcción o disposiciones de la misma, que impactan en la salud de los jóvenes y priorizando intervenciones a partir de ello. Generación de nuevos indicadores y/o categorías que permitan mirar vivienda, desde la perspectiva de impacto en la salud.	12 a 29 años de zonas de menores ingresos	MSP, MVOTMA

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, Kalnins y Raphael (1999) "Socios para la Salud. Escuelas, Comunidades y Jóvenes Trabajando Juntos". Universidad de Toronto, CAHPERD, CASH.
- CEPAL (2008) "Juventud y cohesión social. Un modelo para armar". Santiago de Chile.
- CINTERFOR/OIT (1995) "[Un plan de Acción sobre la salud de los jóvenes y adolescentes: un compromiso para la acción](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro30i/index.htm)". Encuentro Int. Salud Adolescente, C. de Indias, En: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro30i/index.htm>
- Consejo de Juventud España (2005) "Bases para una Política de Juventud". Madrid. En: <http://www.cje.org>.
- Frenz, P. (2005) "Desafíos en Salud Pública de la Reforma: Equidad y Determinantes Sociales de la Salud". Ministerio de Salud. Santiago de Chile.
- INE (2007) "Empleo Informal en el Uruguay". Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. En <http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20informalidad.pdf>
- INE (2008) Estadísticas salud en base a ENHA 2006.
- Infamilia –MIDES (2007) "La salud de los adolescentes y jóvenes en Uruguay". Montevideo.
- López Gómez A, (2005) "Adolescentes y sexualidad. Significados, discursos y acciones en Uruguay. Un estudio retrospectivo (1995-2004)". UdelaR. Montevideo.
- Ministerio de Salud Pública (2005) "Encuesta sobre salud y redes sociales a jóvenes". Montevideo.
- Ministerio de Salud Pública (2006) Decreto N° 190 /004 Atención a la Violencia Doméstica hacia la mujer. Montevideo.
- Ministerio de Salud Pública (2008) "Un Balance de la Reforma a la Salud". Montevideo.
- Ministerio de Salud Pública (2008) Informe Suicidios 2005 – 2007. Unidad de Información Nacional en Salud. Estadísticas Vitales. Montevideo.
- Ministerio de Salud Pública- DIGESA (2007) Programa Nacional de Salud Adolescente.
- Moreno, E. (1995) "Servicios de Salud para adolescentes y jóvenes. Los desafíos de acceso y calidad." Encuentro Internacional sobre Salud Adolescente, C. de Indias. En: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro36/index.htm>
- Observatorio Social (MIDES). "Indicadores salud". Montevideo.
- OPP (2008) "El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso".
- OPS (2008). "Estrategia regional integrada sobre la salud de los adolescentes y jóvenes".
- OPS/ OMS (1999) Normas y estándares en epidemiología: nueva lista OPS 6/67 para la tabulación de datos de mortalidad CIE-1. En: <http://www.paho.org/Spanish/SHA/bs993mort.htm>
- Reis, V; Tejada, E. (2008) "En busca de la visibilidad: la condición juvenil en América Latina y el Caribe". OIJ, Fundación Kellogg, Centro Latinoamericano de Jóvenes, FLACSO. Santiago de Chile.
- Rossel, C (2009) "Adolescencia y juventud en Uruguay. Elementos para un diagnóstico integrado". Montevideo. Mimeo.
- Sistema Nacional de Salud (2008) Decreto N° 2/008 – Reglamentación. En: <http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/decretos/d0800002.html>

## POLÍTICAS URBANO HABITACIONALES Y JUVENTUD <sup>42</sup>

**Bruno Vera**

---

<sup>42</sup> Este documento es resultado del aporte de ideas y el trabajo de varias personas. Lucila Carbajal, Diego Pastorin, Adriana Berdía y María José Doyenart –Equipo Técnico del MVOTMA- aportaron parte del trabajo contenido en el mismo; ello se refleja particularmente en las secciones “Jóvenes y acceso a la vivienda en Uruguay: breve diagnóstico” y “Nuevo enfoque de las Políticas Urbano Habitacionales 2005-2009”. Asimismo, el documento incorpora numerosos aportes de quienes junto a mí, integran el Equipo Técnico del Plan Nacional de Juventudes, Matías Rodríguez (coord.), Mayra Aldama, Juan Pablo Martínez, Marcelo Castillo, Anahí Alarcón y Fernando Willat.

El presente documento tiene como objetivo principal sistematizar propuestas en materia de políticas urbano habitacionales para jóvenes de nuestro país. El mismo, surge como resultado de las reuniones bilaterales mantenidas entre los meses de diciembre de 2008 y marzo de 2009 entre el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en el marco del proceso “Hacia un Plan Nacional de Juventudes”, iniciado por el INJU en conjunto con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y que cuenta con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Desde una mirada comprometida con el enfoque de derechos, se piensa en las personas jóvenes como actores estratégicos en tanto portadores de destrezas y capacidades específicas (capacidad para adaptarse a los cambios, para superar la adversidad, innovación, creatividad, respeto a la diversidad, etc.) imprescindibles para el desarrollo sustentable de la sociedad (López, 2009).

El documento se organiza de la siguiente forma: en la primera parte, se esboza un breve marco conceptual; posteriormente, se analizan las principales características de las políticas desarrolladas desde el MVOTMA en el actual período de gobierno, así como su incidencia en la población joven; finalmente, se explicitan una serie de propuestas de políticas urbano habitacionales para jóvenes, a ser incluidas en el “Plan Nacional de Juventudes”.

## MARCO CONCEPTUAL

### ***LA VIVIENDA DIGNA, UN DERECHO IMPOSTERGABLE.***

El derecho a la vivienda digna constituye uno de los derechos fundamentales. La vivienda es un bien que brinda a los hogares un flujo de diversos servicios, que abarcan entre otros, el abrigo, la privacidad, la seguridad y la independencia. Estos servicios, se pueden adquirir comprando la vivienda, alquilándola u ocupándola sin pagar (Casacuberta 2006: 1).

En una economía capitalista, no necesariamente son los mecanismos de mercado los encargados de asignar este bien; en efecto, diversas son las justificaciones históricas que dieron lugar a la necesidad de la intervención pública, llevando al desarrollo amplias políticas de bienestar en este sector<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Refiriéndose al caso uruguayo, Altair Magri resume las principales razones que impulsaron el desarrollo de políticas sociales en este sector. Según señala, la política de vivienda del estado batllista estuvo orientada en sus inicios en función del resultado y de impacto. *“Como resultado, para contribuir al desarrollo de la economía nacional a través de su participación en el PBI, inserta como política del Estado benefactor en el marco productivo nacional. Como impacto, esta dirección estatal buscó ampliar la solidaridad inclusiva –propia del Estado de bienestar- ‘desmercantilizando’ el acceso a la vivienda, activando una demanda de carácter universal, reafirmando y consolidando el status de ciudadanía”* (Magri, A. 2002: 3-4).

Desde un punto de vista económico, las principales razones para la intervención pública giran en torno a argumentos de eficacia y equidad (de Mesa y Valiño 2001: 1-4). Desde el lado de la eficacia, son los *fallos* del mercado los que dan lugar a la actuación del sector público. Entre los *fallos* más destacados por la literatura, se encuentran la asimetría en la información, los problemas de eficiencia indirectos generados por los *fallos* en el mercado financiero, los abusos cometidos por parte de quienes poseen en propiedad sus viviendas que gozan de una posición monopólica en relación a quienes se las alquilan<sup>44</sup>, la especulación sobre el suelo e inmuebles, etc.

Por otra parte, la intervención del sector público en el mercado de viviendas, se justifica en base a argumentos de equidad horizontal, vertical<sup>45</sup> y sustantiva. Relacionados a la equidad horizontal, los argumentos más importantes son la falta de información completa para la toma de decisiones de los consumidores y la desigualdad en la capacidad que tienen para llevar a cabo las mismas. Desde el punto de vista de la equidad vertical, la intervención pública se justifica en base a la desigualdad de ingresos, producida por la desigualdad estructural de la sociedad; vinculado a ello, desde el punto de vista de la equidad sustantiva, dicha intervención se justifica en base a la necesidad de efectivizar un derecho fundamental a quienes por falta de ingresos y/o de riquezas, el mercado deja afuera de su acceso (de Mesa y Valiño 2001: 1-4).

En el caso de las personas jóvenes, existe además una clara relación entre el acceso a la vivienda digna y su emancipación y por tanto, con la calidad de su incorporación como sujetos de derechos y como actores estratégicos en el desarrollo de sus sociedades. En efecto, la población joven *"...necesita un espacio propio para culminar su entrada en la sociedad, como un sujeto que tiene unos derechos y unas responsabilidades. En otras palabras, no se trata de algo para 'poseer', sino de un espacio vital imprescindible para la realización personal; del individuo, de la pareja, de la familia (...). La vivienda asegura la regeneración del tejido social, y aunque debido a su carestía, es considerada como un fin en sí misma, realmente es un medio fundamental para establecer unas condiciones socio-políticas (desarrollo personal, estabilidad, empadronamiento), y unas capacidades jurídico - económicas (domiciliaciones, seguridad del domicilio, avales)"* (CJE 2002: 31).

En este sentido, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>46</sup> (CIDJ) establece que los jóvenes y las jóvenes tienen derecho a una vivienda digna y de calidad para desarrollar su proyecto de vida y sus relaciones con el resto de la

---

<sup>44</sup> Dicha posición monopólica, se deriva del hecho de que con el correr del tiempo, quienes alquilan las viviendas añaden valor a ellas; esto es, las adaptan a sus gustos, generan relaciones con su entorno, acceden a determinados servicios, etc., quedando en una posición más vulnerable frente a los propietarios de las mismas, que podrían intentar fijar un nuevo precio por encima de su valor real en el mercado (de Mesa y Valiño 2001: 1-4).

<sup>45</sup> La equidad horizontal hace referencia a la igualdad de trato que debe ser establecida entre quienes comparten iguales características en una determinada dimensión; complementariamente, la equidad vertical hace referencia a la necesidad de establecer un trato diferenciado entre aquellos que son desiguales en una determinada dimensión. Ver Stiglitz & Rabasco 2003: 496-503.

<sup>46</sup> Disponible en: <http://convencion.oij.org/convencion.php>

comunidad. De acuerdo con ello, al Estado le corresponde adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la movilización de recursos públicos y privados, destinados a facilitar dicho acceso. Asimismo, la CIDJ señala que la oferta de viviendas, debe realizarse en términos asequibles a los medios personales y/o familiares de las personas jóvenes, dando prioridad a quienes cuentan con menores ingresos económicos (CIDJ: Art. 30). Por su parte, en la Declaración del Foro Iberoamericano de El Salvador que se realizó en 2008 con presencia de los ministros de vivienda de Ibero América, se acordó la promoción de programas de financiamiento y atención a jóvenes entendiendo que es una población prioritaria para el desarrollo de las ciudades y los pueblos<sup>47</sup>.

### **JÓVENES Y ACCESO A LA VIVIENDA EN URUGUAY: BREVE DIAGNÓSTICO**

Casacuberta y Gandelman (2006) señalan que en los últimos años se detecta una tendencia creciente en la proporción de la población inquilina y ocupante y una caída en población que es propietaria de su vivienda<sup>48</sup>. A medida que el nivel de ingreso se incrementa, el porcentaje de población propietaria de su hogar es mayor, mientras que el porcentaje de quienes alquilan, si bien cae cuando el ingreso crece, lo hace en una menor proporción. En función del indicador de acceso a la vivienda<sup>49</sup>, y tomando como umbral 30% del ingreso, los autores señalan que el 18.7% de la población arrendataria y el 11.9% de la población propietaria tendría problemas de acceso a la vivienda, y estos problemas son mayores en los quintiles inferiores de ingreso.

#### **Hogares con problemas de acceso a la vivienda. 2005**

	<b>Arrendatarios</b>	<b>Propietarios</b>
<b>Quintil 1</b>	28,60%	16,70%
<b>Quintil 2</b>	21,00%	11,70%
<b>Quintil 3</b>	18,30%	12,40%
<b>Quintil 4</b>	13,30%	10,90%
<b>Quintil 5</b>	6,50%	9,80%
<b>Total</b>	18,70%	11,90%

**Fuente:** Casacuberta y Gandelman (2006)

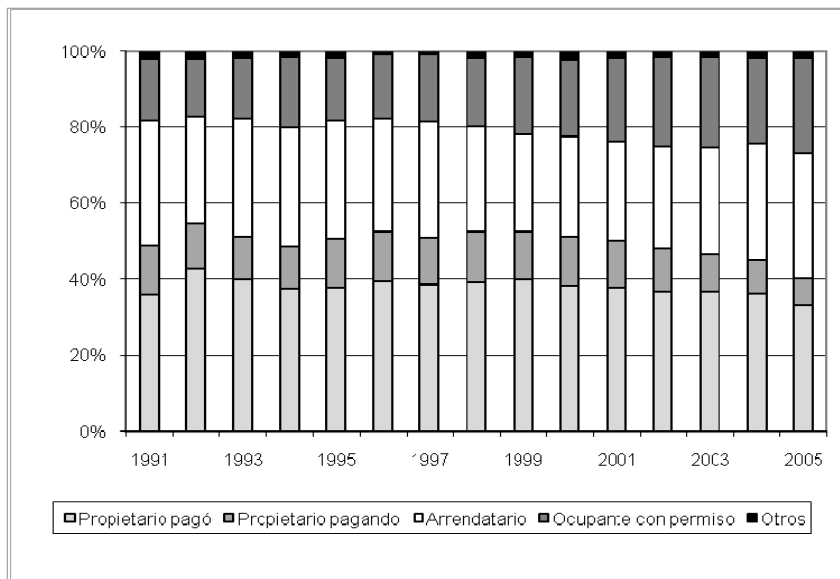
<sup>47</sup> "Promover programas de financiamiento y atención a las y los jóvenes de Ibero América, incluyendo dentro de los grupos prioritarios de atención aquellas familias vulnerables o de menores ingresos cuyos jefes o jefas de hogar sean jóvenes, a fin de que se amplíe el acceso a la vivienda y con las potencialidades de la cooperación internacional, diseñar y promover programas de vivienda sustentable y sostenible a fin de garantizar soluciones habitacionales viables que incorporen espacios públicos, que en su diseño y ejecución incluyan la participación de jóvenes". Punto 24 Declaración del Foro Iberoamericano de El Salvador, 2008. Disponible en <http://centroamericajuven.org/especiales/xviii-cumbre-iberoamericana-el-salvador-2008/descargas.html>

<sup>48</sup> En particular el porcentaje de la población propietaria que se encuentra pagando decrece fuertemente, y los autores lo relacionan con la virtual paralización del otorgamiento de créditos por el BHU.

<sup>49</sup> "El concepto de acceso a la vivienda intenta reflejar en que medida los hogares pueden obtener este bien y los servicios que provee (...). Así, se intenta reflejar tanto la situación de quienes obtienen la vivienda en propiedad como de los inquilinos. Se trata por lo tanto de vincular los recursos de los hogares con el costo de la vivienda." (Amarante 2008: 3)

Al relacionar el acceso a la vivienda con el tramo etario, por razones lógicas, históricamente el porcentaje de personas propietarias aumenta en relación directa con las edades, sin embargo estudios (Casacuberta-Gandelman) demuestran que este acceso a la propiedad se vuelve cada vez más tardío. El descenso en esta modalidad de tenencia de la vivienda entre la juventud es más marcado que entre el resto de los hogares y se detecta principalmente en el interior del país.

### Modalidad de tenencia de la vivienda entre jóvenes<sup>50</sup>. 1991-2005



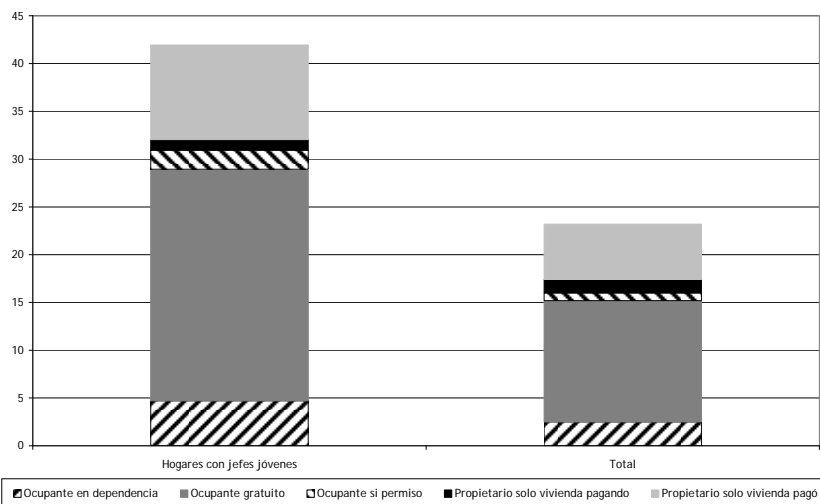
Fuente: Amarante (2008)

Pero en los hogares jóvenes desciende también el alquiler y aumentan las situaciones de ocupantes y agregados. Como se observa en el gráfico, el porcentaje de hogares ocupantes –en todas sus categorías- con jefatura joven (42,2%) prácticamente duplica el porcentaje total de la población que se ubica en estas categorías (23,2%).

Las dificultades de acceso que se han presentado para toda la población y especialmente para la población joven, tienen un correlato con la ocupación precaria territorial como forma de solucionar la problemática habitacional en los sectores de menores recursos. Precisamente, es en estos sectores y en estos espacios donde se conforman los hogares más jóvenes y donde se da el mayor crecimiento poblacional, densificando la población ocupante de asentamientos precarios.

<sup>50</sup> En esta Gráfica, la categoría joven incluye a las personas entre 20 y 39 años de edad.

### Distribución de ocupantes por tipos, en hogares con jefatura joven y en el total (2006)



Fuente: Rossel (2009).

Por otra parte, en los sectores jóvenes de mayor poder adquisitivo se da una tardía independencia del hogar familiar o incluso la conformación de un nuevo hogar que comparte el hogar de origen generándose familias compuestas.

Todo esto nos habla de desfasajes entre el valor vivienda (tanto en propiedad como en alquiler) y los ingresos y subempleo o desocupación que afectan especialmente a los sectores más jóvenes<sup>51</sup>.

Pero en los jóvenes el tema no se encuentra sólo concentrado en la problemática de acceso a la vivienda, sino también en la generación y defensa de una identidad y en el lugar que ocupan en el territorio (ciudad), en relación al desarrollo de un espacio propio que los defina y los respete.

<sup>51</sup> Para un análisis detallado del problema del empleo en la población joven en Uruguay, ver capítulo "Empleo" en Rossel (2009: 32-38).

## NUEVO ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS URBANO HABITACIONALES 2005-2009

El análisis de la situación habitacional planteado en el Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 (MVOTMA-DINAVI 2005: 79-93) establece que *el mayor problema se ubica en el acceso y la permanencia* antes que en un déficit cuantitativo.

El problema de acceso y permanencia en la vivienda está ligado a la caída de los ingresos de las familias, particularmente a partir de la crisis del 2002, que impactó fuertemente en la recaudación del Fondo Nacional de Vivienda y en la capacidad de pago de los hogares usufructuarios de préstamos para vivienda; aunque *“también, se perciben, claramente, causas estructurales subyacentes en referencia al diseño de las políticas que se arrastran desde la creación del Ministerio”* (MVOTMA – DINAVI 2005: 63) . La crisis determinó el colapso de todos los programas destinados a los sectores de población medios y bajos.

La nueva política urbano-habitacional tiende a efectivizar el acceso y permanencia a la vivienda digna para todos los sectores de la población. Esta directriz política se integra a las demás políticas sociales en el marco de la nueva ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible; enfatizando el logro de un mejor hábitat para los sectores sociales más postergados. Las nuevas situaciones de riesgo social que vive nuestra población más vulnerable exigen un cambio de paradigma programático, de la necesidad de promover el acceso a la vivienda a *promover el acceso a la vivienda digna junto al acceso a la ciudad*<sup>52</sup>.

El MVOTMA definió su política urbano-habitacional en dos grandes líneas, por un lado una necesaria política de transición y por otro, la reelaboración de la política urbano-habitacional desde la mirada de la integración social en el territorio que en los hechos mitiga la segmentación social y la segregación urbano-residencial.

---

<sup>52</sup> Como señala Bassols *“... el grado de dignidad y adecuación de la vivienda no sólo debe predicarse de la unidad-vivienda, sino de su entorno inmediato, y de modo especial del marco urbano o, en su caso, rural de inserción. De todo ello se deriva que el derecho a una vivienda digna y adecuada desemboca, finalmente, en la problemática del urbanismo y en la ordenación del territorio, como únicas instancias que hacen posible la efectividad del referido derecho.”* (Bassols 1983: 21) citado por Pisarello, 2003: 84. Si bien el *derecho a la ciudad* no ha sido efectivamente reconocido, a nivel internacional existen importantes avances en este sentido. La Declaración de Berlín sobre el Futuro Urbano y la Vivienda, del año 2000, resultado de la Conferencia Global sobre el Futuro Urbano –URBAN 21- constituye uno de ellos. En dicha declaración, se remarcó que por sus características comunes, el problema urbano constituye un problema a nivel mundial y se vinculó la aspiración a vivir en comunidades estables integradas, a la aprobación de políticas sociales desarrolladas con una adecuada planificación del uso del suelo y que presten especial atención a las mujeres, los jóvenes y las minorías. Uno de los problemas urbanos comunes a nivel mundial, son las divisiones producidas en las ciudades. Al respecto, el Informe de la Directora del Centro Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, señala que *“En las ciudades de todas las regiones del mundo vemos crecer las disparidades entre los ricos y los desposeídos, ejemplificadas por la coexistencia de distritos con negocios florecientes, barrios ricos y tugurios (en el caso de la mayoría de los países en desarrollo) o barrios míseros y zonas abandonadas (en los países más ricos). Este es el rasgo más visible de la ciudad escindida”* (ONU 2001: 13-14).

## ***PROGRAMAS URBANO HABITACIONALES QUE IMPACTAN EN LA POBLACIÓN JOVEN.***

La reelaboración de la política urbano-habitacional que realizó el MVOTMA incluye como principio operativo la promoción de la heterogeneidad social en los programas y en su localización. En este sentido, dentro de los planes y programas urbano habitacionales se combinan acciones específicas para diferentes sectores de la población, construyendo políticas integrales que apuestan a la cohesión socio territorial. A continuación se presentan los programas que debido a su diseño, tienen mayor impacto en la población joven.

### **Cooperativismo de ayuda mutua y ahorro previo y préstamo.**

Uno de los programas que históricamente ha desarrollado el MVOTMA y que considera eficaz en términos socio-urbanos, es el cooperativismo tanto de ayuda mutua como de ahorro previo y préstamo. En este sentido, durante el actual período de gobierno el Ministerio priorizó la inversión que se realiza en este programa (el 40% del total de la inversión en producción de vivienda para activos del año 2007 se dirigió al cooperativismo de vivienda).

El diseño de este programa, permite a la población joven con poca capacidad de ahorro construir una solución habitacional adecuada a sus necesidades. Si bien no existe una sistematización que permita corroborar cuantitativamente los niveles de participación de jóvenes dentro del cooperativismo, se puede afirmar que ésta ha sido una solución que históricamente permite a las parejas jóvenes acceder a una vivienda digna así como acceder a la ciudad.

### **Programas de préstamos para la compra de vivienda usada y nueva.**

Como programas nuevos incorporados por esta administración, se destacan los créditos para la compra de vivienda usada y nueva que se lanzaron en el segundo semestre de 2008. Se prevé para finales del período la adjudicación de créditos para compra de 1.612 viviendas usadas en todo el país. Este programa permite por un lado la densificación de áreas de las ciudades que poseen todos los servicios urbanos y por otro, cumplir con el objetivo de lograr la integración social en el territorio.

A su vez, en octubre de 2008 se lanzó el Programa de Préstamos para Vivienda Nueva construidas por el MVOTMA. Actualmente, están en proceso de construcción y adjudicación 2.258 unidades de 2, 3 y 4 dormitorios, atendiendo a las necesidades locativas de las familias. Existe un amplio sector de la juventud cuya principal restricción para acceder a una propiedad es el ahorro que se requiere en el mercado inmobiliario, pero a su vez, acceden a un alquiler lo que resulta contraproducente para generar ahorro, retrasando las posibilidades de acceder a una vivienda propia.

Estos nuevos programas incorporados por el MVOTMA permiten a las parejas jóvenes con hijos a su cargo y que perciben un ingreso familiar mensual entre 11 y 22 mil pesos acceder a una vivienda nueva o usada que responda a sus necesidades.

Es interesante señalar que del total de personas inscriptas para el programa de vivienda usada<sup>53</sup>, un 56% se concentra en la franja etaria de 25 a 35 años, constituyéndose esta línea de acción en una propuesta real de acceso a la vivienda de un sector de la población joven.

### **Garantía de Alquileres.**

El Ministerio se encuentra desarrollando un programa de Fondo de Garantía de Alquileres (FGA). Asimismo, a través de un convenio con la Universidad de la República, se va a desarrollar un programa de garantía y subsidio de alquiler para estudiantes del interior del país que realizan sus estudios en la capital. El FGA está destinado a personas mayores de 18 años de todo el país que perciben ingresos líquidos menores a 100 UR (aprox. \$U 40.000), habilitando el arrendamiento de viviendas a familias que tienen la capacidad de pago de un alquiler, pero que carecen de garantías reales o personales.

A su vez, en base al convenio que se firmó con la Universidad de la República, se otorgarán anualmente 100 subsidios de alquiler a estudiantes universitarios que provengan del interior. La instrumentación se realizará en coordinación con el servicio de Bienestar Universitario y estará operativa a partir del año lectivo 2009.

Estos programas, permiten el acceso a una vivienda para jóvenes que se encuentran en la etapa de estudio y cuyas posibilidades de auto sustentarse económicamente para acceder a una vivienda en propiedad son escasas y a su vez, el acceso a un alquiler se torna dificultoso por los requisitos que plantea el sector inmobiliario.

De acuerdo a la información disponible, el total de trámites iniciados para el FGA, el 51% tiene como titulares a jóvenes menores de 30 años (18% entre 18 y 24 años y 33% entre 25 y 30 años) y dentro de esta población el 65% corresponde a jóvenes jefes de hogar o cónyuges. En lo que respecta a la entrega efectiva de certificados de alquiler, la misma alcanzó la cantidad de 1.424 entre los años 2005 y 2008 (MVOTMA, 2008).

### **Línea de Créditos para refacción de viviendas.**

El MVOTMA ha habilitado, a través del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), una línea de crédito para la ampliación y refacción de viviendas en todo el país, por un monto de 4 millones de dólares. Desde el 2005 a noviembre 2008, el programa CREDIMAT otorgó a través del MVOTMA 9.486 micro créditos a familias de bajos ingresos en todo el país, para ampliación o refacción de sus viviendas.

Por las características del programa, que se enfoca mayormente a la refacción de vivienda, los mayores porcentajes de población que tramita esta línea de créditos se encuentra en la franja etaria de 31 a 64 años. Sin embargo, al considerar los tramos de edad de acuerdo al destino del crédito, se observó que las personas jóvenes

---

<sup>53</sup> A Febrero de 2009 aún no se habían sistematizado los datos de los inscriptos en el programa de vivienda nueva.

utilizaron CREDIMAT en mayor proporción para la construcción de viviendas nuevas y ampliaciones, siendo las reformas los destinos del préstamo predominante en las otras categorías de edad.

### **Mejoramiento Barrial – PIAI.**

Teniendo presente que los asentamientos irregulares representan el 6% de la población total del Uruguay (INE-PIAI: 2006), el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) resulta una política socio-urbana prioritaria para este gobierno.

Esta situación de irregularidad no sólo habitacional sino que sustancialmente en relación a las condiciones ambientales en las que se desarrolla la población asentada irregularmente, impacta con mayor fuerza en la población joven con escasos recursos y que busca una solución habitacional para emanciparse. Un 11% de las familias con jefatura joven (de 14 a 29 años) encuentran como solución habitacional la ocupación irregular (INE-PIAI: 2006).

Asimismo, cabe destacar que de acuerdo a los datos de la ECHA de 2006, el 29,4% de la población adolescente y joven reside en viviendas precarias, y casi un 30% de esta población integra hogares en condiciones de hacinamiento<sup>54</sup>. En cuanto a las limitaciones en el acceso a los servicios básicos, a partir de dicha encuesta se constata que un 7,8% de esta población reside en viviendas con limitaciones de agua potable, 12,8% con limitaciones de saneamiento y 21,2% reside en viviendas con limitaciones de equipamiento básico (Rossel 2009:51- 52).

En este sentido, el programa de mejoramiento barrial que realiza el PIAI es sustancial en relación a la dotación de servicios básicos, acceso a equipamiento comunitario y social, viviendas nuevas para las situaciones de precariedad, construcción o mejora de baño en todas las viviendas con su conexión al saneamiento, así como obras de infraestructura que permiten la integración con la trama urbana formal.

En la actualidad, se han beneficiado de manera directa 27.612 personas de todas las edades, residentes en un total de 64 asentamientos ubicados en los departamentos de Rivera, Artigas, Salto, Río Negro, Paysandú, Maldonado, Colonia, Canelones y Montevideo.

### **Acceso a la vivienda en zonas rurales – MEVIR.<sup>55</sup>**

MEVIR ha instrumentado un sistema de acceso a la vivienda, adecuado al medio rural y dirigido a los sectores de la población rural cuya condición socio-económica no les

---

<sup>54</sup> Para dar cuenta de las condiciones de hacinamiento de un hogar, convencionalmente utiliza como indicador el número de integrantes del hogar por habitación y por habitación utilizada para dormir de las que dispone el hogar en la vivienda. De acuerdo con ello, se considera que un hogar está en condiciones de hacinamiento si tiene más de dos integrantes por habitación o más de tres por habitación utilizada para dormir (Casacuberta 2006: 33-34).

<sup>55</sup> Tomado de Informe, Bertinat, Elisa; Bertullo, Jorge "Aproximación a la participación de los jóvenes en programas habitacionales de MEVIR. Unidad de Evaluación, Monitoreo y Acompañamiento MEVIR. Diciembre 2008.

permite acceder a una solución de vivienda del mercado o a quienes no llegan otros programas públicos.

La institución impulsa una misión de desarrollo rural que tiene en la participación de la población uno de sus principales soportes. De ello se deriva la importancia de contemplar a jóvenes que participan en los programas que desarrolla la organización. Sin embargo hasta el momento la organización ha carecido de políticas específicas hacia este sector de población.

No obstante, cuando se analiza la información estadística del programa, se puede inferir que la población beneficiaria de MEVIR pertenece a los segmentos más jóvenes de la población rural. La edad promedio de los beneficiarios de MEVIR es de 23 años. El porcentaje de población joven (entre 15 y 29 años) representa un 29% de los beneficiarios.

#### **MEVIR: Medidas descriptivas de edad para toda la población beneficiaria.**

Edad promedio	22,6
Desvío estandar	16,2
Mínimo	0
Cuartil 1	8
Mediana	21
Cuartil 3	33
Máximo	94
Cantidad de casos	3.693

**Fuente:** Base de datos MEVIR.

El 50% de la población beneficiaria es de sexo femenino. La edad analizada por sexo tiene medidas descriptivas similares a la población total. En la población joven, la proporción de mujeres aumenta a 56%.

Si nos concentramos en las edades de quienes son titulares, que generalmente coinciden con la jefatura de hogar, la edad promedio es 37 años. El 75% de quienes son titulares tiene entre 18 y 45 años, el 25% restante tiene entre 45 y 79 años. La titularidad de la vivienda en el tramo etario de 15 a 29 años asciende al 39%.

Si comparamos estos datos con los de la población rural publicados por el INE, se concluye que la participación en MEVIR se concentra mayormente en la mitad más joven de la población rural. El 50% de la población rural tiene menos de 45 años, mientras que el 75% de quienes ejercen la jefatura del hogar de los núcleos beneficiados por MEVIR tiene 41 años y menos.

### Datos edades de población rural, según integrante (2004).

	Mayores de 18 años	Total de la población
Edad promedio	45	34
Cuartil 1	29	15
Mediana	43	32
Cuartil 3	58	52

Fuente: INE- Censo 2004 -Fase 1

La población beneficiaria conforma familias de 3 integrantes promedio. La cantidad de niños y niñas reduce la edad promedio de la población a 23 años. La proporción de menores a 14 años en el total de integrantes de las familias beneficiarias de MEVIR duplica al equivalente en la población rural de nuestro país. En suma, la operativa de MEVIR releva un enfoque que contempla a la población en edad productiva.

### PRODENOR, desarrollo rural en el norte uruguayo.

PRODENOR fue un proyecto de desarrollo social integral ejecutado por MEVIR en zonas rurales de Cerro Largo y el este de Salto y de Artigas entre 2004 y 2008. Fue cofinanciado por el MVOTMA y la Comisión Europea. Diseñado en el contexto de los efectos de la crisis económica 2001 – 2002, PRODENOR tuvo como objetivo general *“contribuir a aliviar los graves problemas sociales de Uruguay ligados a la gran crisis económica en la que se encuentra sumido”* y como objetivo específico *“reducir el desempleo, especialmente en los jóvenes y las mujeres mediante su integración al mercado de trabajo.”* (Mevir–Prodenor, 2005).

Como línea específica de acciones orientadas a la población más joven del medio rural, PRODENOR diseñó e implementó un sistema de capacitación y becas con el fin de generar empleo y aumentar los ingresos de las personas jóvenes, factores fundamentales para la sostenibilidad del hábitat: se realizaron cursos, jornadas y talleres sobre diferentes temáticas surgidas a partir de las demandas de los participantes.

El programa de becas abarcó diferentes prestaciones: alojamiento, traslado, alimentación, cursos a distancia y/o herramientas. Buscó mejorar las oportunidades laborales de jóvenes rurales mediante el acceso a la capacitación personalizada. En él, participaron 188 jóvenes de Cerro Largo y del este de Salto y de Artigas.

En cuanto a los cursos de capacitación, 502 jóvenes se formaron en diversos rubros (productivo, artesanal, oficios) a través de PRODENOR. La evaluación externa de PRODENOR, realizada por el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay

(CIESU), concluye que luego de la intervención del proyecto tanto los ingresos por trabajo dependiente como independiente aumentaron significativamente (20% en el caso del trabajo dependiente y 72% en el independiente), superándose así las metas vinculadas con el objetivo específico del proyecto.

En cuanto a las intervenciones del PRODENOR en infraestructura (vivienda, unidades productivas, construcciones comunitarias, acceso a energía y/o agua potable), el 50% de quienes participaron tenían entre 16 y 48 años y la edad promedio fue de 34 años, variando entre 19 (Arévalo, departamento de Cerro Largo) y 44 años (Plácido Rosas, departamento de Cerro Largo, localidad en la que se repararon viviendas luego del temporal de enero de 2006) de acuerdo a la localidad. A su vez, la edad promedio de quienes participaron en todas las prestaciones de PRODENOR (vivienda, infraestructura, capacitación y asistencia técnica) fue de 32 años. En los cursos de capacitación, casi el 46% son jóvenes y en el caso de las mujeres la proporción aumentó a 63%.

## **PROPUESTAS “HACIA UN PLAN NACIONAL DE JUVENTUDES”**

En materia de políticas urbano-habitacionales para la juventud, se entiende necesario que las líneas estratégicas a desarrollar en el marco del “Plan Nacional de Juventudes, se basen en los principios de:

- Promoción de la integración social en el territorio que en los hechos mitiga la segmentación social y la segregación urbano-residencial.
- Coordinación y vinculación de las políticas del MVOTMA con otras políticas públicas.
- Énfasis en el desarrollo de políticas de acceso a la vivienda digna y a la ciudad, para jóvenes ubicados en la franja etaria de 25 a 35 años, facilitando el acceso de acuerdo a los recursos y con prioridad a los de menores ingresos económicos.
- Promoción del acceso al mercado de alquileres para jóvenes a partir de los 18 años.
- Incorporación de la perspectiva étnico/racial y de género.

Con este marco, se plantean las siguientes acciones específicas:

### **Subsidios a la compra de la primera vivienda, con énfasis en jóvenes de 25 a 35 años.<sup>56</sup>**

Esta modalidad, constituye una de los mayores incentivos que se pueden instrumentar para jóvenes que, siendo sujetos de crédito, no cuentan con los ingresos

---

<sup>56</sup> En este punto, se debe destacar que como resultado concreto de los acuerdos políticos alcanzados en reuniones bilaterales mantenidas entre el INJU y el MVOTMA, y en el marco de nuevos programas que está diseñando dicho ministerio, actualmente se está discutiendo entre el ambas instituciones, la instrumentación en 2009 de un plan piloto de subsidios a jóvenes para la compra de su primera vivienda.

suficientes para acceder a la compra de su primera vivienda, ya sea nueva o usada. Las modalidades de subsidio podrían ser:

- Subsidio de un determinado porcentaje total de la cuota de préstamo y gastos derivados de la compra. Se propone establecer un límite máximo de ingresos para acceder al subsidio (una posibilidad podría ser hasta uno de los quintiles de ingresos, calculado anualmente en base a la ENH del INE) así como un monto máximo en el importe del bien a adquirir. El criterio para ello, sería que el total de la cuota –incluido el subsidio- no debería superar el 30% del ingreso del hogar<sup>57</sup>. Además de ello, es necesario acordar un límite de tiempo máximo para el otorgamiento del subsidio.
- Subsidio -con similares criterios de acceso- de un porcentaje del monto total de la compra y/o los gastos derivados de la misma.
- Subsidio del capital inicial y/o la antigüedad requerida para el acceso a un crédito hipotecario. Ello, afectaría particularmente a jóvenes que actualmente están alquilando, y no tienen posibilidad de generar los ahorros necesarios para poder acceder a un crédito hipotecario.

En todos los casos, se propone que el establecimiento de subsidios se base en los principios de equidad horizontal y vertical, de forma que se privilegie a quienes poseen menores ingresos manteniendo un trato igual entre iguales. Asimismo, su otorgamiento efectivo se deberá basar en el principio de equidad sustantiva, privilegiando en el acceso a quienes más lo necesiten.

### **Promoción de la autoconstrucción y/o refacción.**

La promoción del microcrédito para refacciones y autoconstrucción ha sido desarrollada por el MVOTMA a través del programa CREDIMAT y como se señaló anteriormente, ha sido utilizada principalmente por la población joven para la construcción de su vivienda. Sin embargo, la existencia de pautas culturales que incentivan el consumo de bienes suntuarios, así como las dificultades derivadas del mercado de trabajo (desempleo, inestabilidad, bajos ingresos, informalidad, etc.) limitan el acceso a este tipo de programas. Asimismo, la falta de conocimientos técnicos y/o de los requisitos reglamentarios para iniciar la autoconstrucción de una vivienda, pueden desincentivar este tipo de iniciativas y/o pueden derivar en altos costos (por mal uso de recursos, multas por incumplimientos de ordenanzas municipales, etc.).

En este sentido, las propuestas para incorporar en el marco del Plan Nacional de Juventudes, buscan promover y facilitar el acceso al crédito de las personas jóvenes, así como brindar asistencia técnica a quienes opten por esta modalidad. Concretamente se propone:

---

<sup>57</sup> Como se señaló anteriormente, el 30% de los ingresos del hogar como porcentaje del costo mensual de la vivienda, ya sea de cuota de alquiler o préstamo hipotecario, marca el umbral máximo convencionalmente establecido para considerar que un hogar no enfrenta problemas de acceso a la vivienda. Todas las propuestas realizadas en esta sección, tomarán dicho umbral como máximo a promover. Para una discusión más amplia sobre los indicadores de acceso a la vivienda, ver Amarante (2008).

- La instrumentación de un sistema de rebaja de intereses para jóvenes que soliciten el crédito para la autoconstrucción y/o refacción de su vivienda<sup>58</sup>.
- La extensión en el plazo mínimo de financiamiento de dichos créditos<sup>59</sup>.
- La flexibilización en el acceso al crédito mediante el establecimiento de planes especiales de financiamiento, para jóvenes que no cumplen con algunos de los requisitos exigidos actualmente<sup>60</sup>. Este tipo de soluciones afectaría particularmente a quienes no cuentan con medios de comprobación de ingresos y a quienes figuran como morosos en el registro de Clearing. Algunas de las opciones en este punto, podrían pasar por la instrumentación de garantías sociales, la consideración particular de algunas situaciones de morosidad (en función del tiempo transcurrido, la cantidad, el número de operaciones morosas o el cambio en la situación laboral) o el otorgamiento de créditos bajos y renovables en función de su cumplimiento.
- La universalización en el acceso a la asistencia técnica “Consulta en el Sitio” a jóvenes<sup>61</sup> y la promoción de convenios con la Universidad de la República, para la búsqueda y promoción de nuevas alternativas de autoconstrucción.
- La difusión masiva y sistemática del programa y de sus ventajas para jóvenes.

### **Promoción del cooperativismo.**

El acceso a la vivienda propia a través de las modalidades cooperativas, constituye una de las estrategias para la emancipación de las personas jóvenes que tienen poca capacidad de ahorro. Como se señaló anteriormente, el MVOTMA priorizó su inversión en este sector durante el actual período de gobierno. En el caso del cooperativismo por ayuda mutua ello ha repercutido en el aumento efectivo del número de viviendas construidas<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Cabe aclarar que en el programa CREDIMAT, la decisión sobre el otorgamiento del crédito y su recuperación le corresponde a los llamados “Ejecutores Intermedios” que son instituciones públicas o privadas con fines sociales, que cumplen determinados requisitos y son electos por el MVOTMA para administrar los fondos rotatorios del programa. Los “Ejecutores intermedios” también pueden fijar una determinada tasa de interés sobre la mínima establecida por el MVOTMA, que como máximo puede alcanzar el 30%. La propuesta de rebaja de intereses para jóvenes, puede implicar tanto la posibilidad de negociación con los Ejecutores intermedios sobre el porcentaje máximo total de interés para los casos de préstamos para jóvenes, como la disminución de la tasa mínima que el MVOTMA fija. (MVOTMA – CREDIMAT 2006: 43-45)

<sup>59</sup> Actualmente, el plazo de financiamiento mínimo de los créditos previstos por el programa es de 37 meses. Los ejecutores pueden sobre ello aumentar la cantidad de meses de financiamiento de las operaciones. *Ibidem*.

<sup>60</sup> Entre los requisitos de acceso a CREDIMAT se encuentran: la comprobación de ingresos mediante la presentación de los últimos recibos de ingreso del núcleo familiar; una garantía solidaria –cuando la relación monto solicitado/ingreso así lo requiera–; poseer los derechos legales o de usufructo sobre la vivienda o terreno; y la habilitación del Clearing de Informes. Información disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy>

<sup>61</sup> Actualmente, por convenio con la Sociedad de Arquitectos del Uruguay a través del Programa de Arquitectos de la Comunidad, el MVOTMA financia la “Consulta en el Sitio” a quienes soliciten un préstamo mayor a 75 UR. Las otras formas de asesoramiento que existentes son: A través de un manual de autoconstrucción disponible en la pág. Web del MVOTMA y el asesoramiento que brindan las Barracas a sus clientes (MVOTMA-CREDIMAT 2006:42).

<sup>62</sup> Según señala un informe elaborado por la Dirección Nacional de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) entre 2000 y 2003 se construyeron un total de

Además de la necesidad de mantener la prioridad de inversión en este sector, se continuará profundizando la política de cartera de tierras que inició el Ministerio, que cuenta con un relevamiento exhaustivo de las tierras públicas de nuestro país. Asimismo, se fortalecerán las acciones entre las intendencias municipales, el Instituto Nacional de Colonización y el MVOTMA, para la promoción y desarrollo de nuevas cooperativas en todo el país<sup>63</sup>

### **Asentamientos irregulares, el acceso al barrio.**

En relación a los asentamientos irregulares, las principales propuestas a incorporar en el marco del Plan Nacional de Juventudes giran en torno a la promoción de mecanismos coordinación interinstitucional entre el PIAI –en sus diversas líneas de intervención-, el INJU-MIDES y otros actores institucionales. Concretamente se propone:

- Promover la coordinación interinstitucional del PIAI con el INJU-MIDES, buscando favorecer la llegada conjunta a la población joven que vive en dichos asentamientos. A modo de ejemplo, fortaleciendo las modalidades de intervención del PIAI –mejora de acceso a los servicios de la vivienda, realojo, entrega de títulos de propiedad- con la integración de dicha población a uno o varios de los programas que desarrolla el INJU-MIDES (Arrimate-Espacio Joven, Amplificá tu Voz, de Primera Experiencia Laboral, etc.).
- Promover la incorporación de estrategias alternativas para la construcción de las viviendas dignas<sup>64</sup>.
- Promover la coordinación interinstitucional entre el MVOTMA - PIAI con el Ministerio de Salud Pública, con el objetivo de avanzar en la identificación de las distintas problemáticas sanitarias que afectan a cada asentamiento y sus posibles impactos en la población joven que habita en los mismos. Asociado a ello, se propone priorizar la intervención en aquellos asentamientos y hogares jóvenes que integran los mismos, de acuerdo a dichos criterios sanitarios<sup>65</sup>.

### **Fomento al alquiler.**

Fomentar el alquiler entre las personas jóvenes ubicadas en los primeros tramos etarios de esta población (a partir de los 18 años) constituye una de las principales políticas a implementar en el marco de un plan de acción integral para las juventudes. Específicamente, se propone fomentar el acceso al alquiler para jóvenes a través de la instrumentación de un sistema de acceso al alquiler individual y colectivo mediante

---

702 viviendas, en tanto que en el período 2005-2008, el total de viviendas alcanzó a 1588 (FUCVAM 2009: 2-3).

<sup>63</sup> Únicamente tomando como referencia la modalidad de ayuda mutua, existe actualmente un centenar de nuevas cooperativas en formación distribuidas en todo el territorio nacional. La mayoría de ellas se formaron a partir de 2005 (FUCVAM: 2009: 1)

<sup>64</sup> Un ejemplo de ello es la experiencia piloto de la “Cabaña Chuy”, desarrollada por el MIDES en articulación con el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y el programa Trabajo por Uruguay Joven.

<sup>65</sup> Sobre este punto, ver también Alarcón (2009)

la modernización del sistema de garantías y la instrumentación de la modalidad de garante social.

El espíritu de esta propuesta, desarrolla una lógica en dónde la garantía deja de ser la propiedad, para pasar a estar basada en los actos de la persona y/o de las organizaciones, para que uno u otro actor puedan oficiar como garantes sociales. Al generar un vínculo activo entre jóvenes y organizaciones, ello promovería a su vez al asociacionismo juvenil.

La modernización del sistema de garantías que se propone, se enmarca en los esfuerzos que ha venido realizando el MVOTMA en integrar el Sistema de Garantía de Alquiler de PIAI (convenio Anda), con el Sistema implementado por la DINAVI (convenio con Contaduría General de la Nación)<sup>66</sup>.

En este marco, la propuesta de creación de una bolsa de garantías implica coordinar la oferta pública y privada de viviendas en alquiler, con la demanda de alquileres por parte de jóvenes. Para ello, se propone la instrumentación de un sistema de registro<sup>67</sup> para aspirantes a alquileres tanto individual como en sus modalidades colectivas; así como un sistema dinámico de ofertas de casas en alquiler.

Particularmente, en el sistema de registro se deberán relevar las diferentes características socio-económicas de la población joven en el momento de aspirar al alquiler (edad, sexo, situación, nivel educativo, situación laboral, estabilidad en los ingresos, personas a cargo, etc.), también se deberá registrar las aspiraciones y preferencias de quienes se inscriban, así como facilitar la información para que todos los integrantes de la bolsa puedan contactarse entre sí. En relación a la oferta de alquileres, el subsistema deberá registrar además del precio y la ubicación, las condiciones estructurales y coyunturales de la vivienda.

#### Creación de Portal Web.

Complementando el punto anterior, se propone la creación de un portal web a cargo del INJU que tendrá como objetivos:

- Facilitar el acceso a información y la comunicación entre quienes se inscriban en el sistema de registro: jóvenes, personas arrendatarias y organizaciones sociales.
- Desarrollar un espacio para foros de discusión e intercambio de experiencias.
- Crear un espacio para jóvenes que quieran compartir su vivienda u ofrezcan cuartos en alquiler sin garantías, o cuenten con garantías personales y estén

---

<sup>66</sup> MVOTMA-DINAVI (2008).

<sup>67</sup> Actualmente existe un sistema de registro –el Registro Nacional de Postulantes (RNP)- para demandantes de compra de vivienda. Sin embargo, el mismo ha acumulado diversos problemas a lo largo del tiempo. Entre ellos, la existencia de programas que cuentan con sus propios registros y en algunos casos la duplicación de los postulantes, la falta de actualización, etc.- (MVOTMA- Plan Quinquenal 2005-2009). La propuesta de creación de un subsistema de registro específico para alquileres de jóvenes, debe tomar como punto de partida la revisión crítica de esta experiencia, para a partir de ella, proyectar una nueva arquitectura de Registro que resulte adecuada a las necesidades específicas de esta modalidad y que a su vez, en conjunto con las ventanillas instaladas en los Centros de Empoderamiento Juvenil (ver propuesta ix) se constituya un el pilar del sistema de garantías.

buscando otras personas para alquilar en forma compartida en el mercado.

#### Subsidios a la cuota de alquiler.

Otra modalidad de fomento de la emancipación de jóvenes a través del alquiler, es a través de los subsidios a la cuota de alquiler. Concretamente, se propone que este instrumento sea utilizado exclusivamente en jóvenes que se ubican hasta el tercer quintil de ingresos (calculado cada año, en base a la ECH del INE).

El objetivo del subsidio, será disminuir el peso de la cuota de alquiler -calculada sobre una base anual para que no supere un porcentaje a determinar de los ingresos anuales de quien lo solicita. Independientemente de la modalidad de alquiler, el subsidio se calculará sobre la base de los ingresos individuales.

- El monto máximo a subsidiar mensualmente, no podrá superar un porcentaje a determinar de la cuota de alquiler.
- El subsidio se realizará sobre el alquiler más los gastos comunes, en caso de que corresponda.
- Asimismo, se establecerá un tope de dinero en el precio del alquiler más gastos comunes de las viviendas susceptibles de ser subsidiadas.

#### Garantías y subsidios de alquiler a estudiantes.

Se propone extender las dos modalidades actualmente vigentes por el convenio firmado entre la UdelaR y MVOTMA –garantía de alquileres y subsidios- hacia el interior del país. Específicamente, se debería:

- Ampliar ambas modalidades a aquellos estudiantes que viajen a cursar estudios universitarios a los departamentos de Salto y Maldonado;
- Se propone también la extensión de la cantidad de subsidios de alquiler otorgados por año, tanto en Montevideo como en los futuros departamentos que se podrían incorporar.
- Por otra parte, se propone la realización de convenios similares a los establecidos con la UdelaR, con instituciones de enseñanza pública tales como la Universidad del Trabajo del Uruguay o el Instituto de Formación Docente.

#### Oferta pública de casas en alquiler<sup>68</sup>.

Se diseñará de forma conjunta una cartera de viviendas focalizada al sector joven (hogares de jóvenes) que incluya las diversas categorías de viviendas existentes para comprar de vivienda nueva (leasing).

A priori, cabe suponer que dicha medida generaría efectos positivos en términos de equidad en el acceso al mercado de alquileres. Además de ello, constituiría la introducción de una medida de signo contrario a las anteriores (particularmente en el caso de los subsidios) ya que es de esperar que por efecto de la introducción en la competencia del Estado, el precio del bien tienda a disminuir.

---

<sup>68</sup> Para una revisión completa de las diferentes experiencias a nivel internacional sobre la oferta pública de casas en alquiler ver Villoria, 2004.

Por otra parte, introduciría incentivos positivos para evitar otras posibles fallas de este mercado, ya que además del precio, se podría tender a favorecer mejores estándares de calidad –estructural y coyuntural- de las viviendas ofrecidas a un determinado precio. Finalmente, constituiría un incentivo para que otros actores privados puedan competir en este mercado. Concretamente se propone que:

- El Estado genere a partir de los programas existentes una cartera de viviendas nuevas que incluya a los jóvenes. El objetivo de esta medida, es fomentar tanto la emancipación como el desarrollo de la convivencia intergeneracional. En función de ello, no se propone la construcción exclusiva de complejos de viviendas en alquiler estatal, sino por el contrario, la inclusión transversal de este tipo de viviendas en el conjunto de los programas de vivienda.

#### Convenios para reparación de viviendas y su incorporación al mercado de venta y/o alquileres<sup>69</sup>.

Con esta medida, se intenta promover la incorporación de aquellas viviendas que actualmente están desocupadas y no son volcadas a los mercados de venta y/o alquiler, debido a que presentan diversos problemas estructurales y/o coyunturales que no son resueltos por sus dueños<sup>70</sup>. Específicamente, se propone:

- La firma de convenios entre el MVOTMA y las personas que poseen en propiedad estas viviendas para rebajar las tasas de interés y/o aumentar el período de financiación de los préstamos para refacción a quienes quieran mejorar las condiciones de su vivienda para ofrecerlas en alquiler para jóvenes, o establecer rebajas para su venta a jóvenes.

En el caso de los alquileres, el convenio, debería establecer el período que las personas propietarias quedarían obligadas a este tipo de arrendamiento por acceder a este beneficio. En el caso de la venta, se deberá establecer un precio máximo de venta para un determinado período de tiempo. Esta propuesta, se enmarca en la modalidad CREDIMAT, actualmente vigente y se tomarían en cuenta los mismos requisitos existentes en dicho programa para el acceso al crédito.

- La firma de convenios entre el MVOTMA y las personas propietarias de viviendas desocupadas –independientemente de la situación estructural y/o coyuntural en

---

<sup>69</sup> De acuerdo a los datos de la primera fase del Censo Nacional de 2004 realizado por el INE, el total de viviendas desocupadas –excluidas las viviendas de temporada, las viviendas en construcción y las viviendas para alquiler o venta- supera las 55.000 unidades en el total del país. (Casacuberta 2006: 4)

<sup>70</sup> La situación estructural y coyuntural de la vivienda, da cuenta del estado de conservación general y la calidad de construcción de las viviendas. En el primer caso –situación estructural- se refiere específicamente a los materiales de construcción de la vivienda en paredes, piso y techos. De acuerdo a las diversas combinaciones de los mismos, las viviendas se pueden clasificar como precarias, modestas, medianas y buenas. En tanto que en el segundo caso -situación coyuntural- se refiere más específicamente al estado de conservación de la misma –grietas, puertas y ventanas en mal estado, poca luz solar, inundaciones, peligro de derrumbe, etc. De acuerdo a esta categoría, las diferentes viviendas pueden presentar problemas leves, moderados, graves, o no tener problemas. (Casacuberta 2006: 22)

que se encuentren- para que el MVOTMA, a través de la Agencia Nacional de Vivienda (AGV) se haga cargo de las refacciones de las mismas y sean incorporadas a la oferta pública por un determinado período de tiempo, medido en meses efectivos de arrendamiento o mediante la rebaja en su precio para la venta a la población joven.

- La firma de convenios entre el MVOTMA, las personas que poseen en propiedad viviendas desocupadas y jóvenes que tengan interés en alquilar y/o comprar dichas viviendas para su refacción<sup>71</sup>. Estas refacciones serán realizadas por jóvenes, obteniendo a cambio una rebaja en el precio de su alquiler o su rebaja en el precio final. La fijación del precio rebajado, se debería acordar entre el MVOTMA y quienes sean titulares de las viviendas, de acuerdo a las refacciones que sean necesarias.

En esta modalidad, el MVOTMA además de garantizar el cumplimiento del convenio, podría facilitar una canasta de materiales (a modo de subsidio) para la refacción de la vivienda.

- La firma de convenios entre el MVOTMA, las Intendencias Municipales, la Facultad de Derecho, el INJU-Mides y quienes poseen en propiedad viviendas desocupadas, para facilitar la regularización de títulos de propiedad, sucesiones, etc, que al igual que las modalidades anteriores, tendrán como contrapartida la rebaja en el precio del alquiler y/o la disminución de su precio de venta para jóvenes.

#### Incentivos negativos para quienes mantengan su vivienda desocupada.

Complementando la propuesta anterior, se considera necesario estudiar la introducción de incentivos negativos (tributarios, etc.) a los propietarios que mantengan sus viviendas desocupadas. Igualmente, se considera necesario estudiar la introducción de incentivos positivos –además de los planteados en el punto anterior- a quienes vuelquen su vivienda al mercado de alquileres y/o compra de vivienda para jóvenes.

#### Creación de ventanillas de información.

Se propone la firma de un convenio entre INJU-MIDES y el MVOTMA para la instrumentación de ventanillas únicas en el ámbito de los Centros de Empoderamiento Juvenil<sup>72</sup>. Dichas ventanillas, tendrán como objetivos principales facilitar el acceso a la información sobre las distintas ofertas públicas de vivienda.

Para ello, será necesario contar con medios materiales y recursos humanos especializados, así como establecer una fuerte coordinación interinstitucional para mantener actualizados los diferentes programas y registros de aspirantes a los mismos, y evitando la duplicación de trámites y servicios.

---

<sup>71</sup> En este caso, se deberá establecer claramente cuáles son las condiciones de deterioro estructural y coyuntural máximo de las viviendas que se incluyan en esta modalidad.

<sup>72</sup> Para mayor información sobre los Centros de Empoderamiento Juveniles, ver Aldama y Willat (2009)

Los funcionarios, deberán estar capacitados para: orientar a las personas jóvenes sobre los distintos programas existentes; determinar de acuerdo a su capacidad de acceso las personas sus posibilidades de inscripción en algún programa concreto que sea de su interés; y, facilitar información sobre el inicio de trámites de inscripción y brindar asesoramiento sobre los siguientes pasos a realizar de acuerdo a su situación particular.

Los trámites se realizarán en el MVOTMA debido al sistema de software que se maneja, pero en las ventanillas se brindará la información necesaria.

### Cuadro síntesis de las propuestas de vivienda

Dimensión	Línea de acción dirigidas a:		Actores involucrados	
Acceso a la compra vivienda nueva o usada.	Subsidio a la compra: subsidio a la cuota y gastos de compra, subsidio a la compra y gastos, subsidio al capital inicial, disminución en tiempo de antigüedad.		Entre 18y 35 años. Límite a definir de acuerdo a QI	MVOTMA, BHU, BROU, INJU, Bancos Privados
Autoconstrucción y/o refacción	Extensión en el acceso: rebaja de intereses, extensión en plazo de financiamiento, flexibilización en requisitos de acceso al crédito. Planes especiales de bajo monto y renovables en función de cumplimientos a jóvenes con dificultades de acceso al crédito.		Entre 15 y 29 años c/ingresos hasta 100 UR o con problemas de informalidad en empleo/morosidad (bajo determinados criterios)	MVOTMA-CREDIMAT, Ejecutores /INJU-MIDES, Organizaciones Sociales
	Asistencia Técnica: universalización de asistencia técnica "Consulta en Sitio", realización de convenios con UdelaR para promoción de nuevas alternativas de autoconstrucción.			MVOTMA-CREDIMAT, UdelaR, Soc. Arquitectos –Programa de Arquitectos de la Comunidad/ INJU-MIDES
	Promoción del crédito: difusión masiva y sistemática de beneficios del programa, incentivo al cambio en patrón cultural de consumo suntuario.			MVOTVA- CREDIMAT, INJU-MIDES /Ejecutores/Medios de Comunicación c/RSE
Acceso a la vivienda a través de los sistemas cooperativos.	Promoción del cooperativismo de ayuda mutua y ahorro previo y préstamo: priorización presupuestal de inversión en el sector, profundización de política de suelos iniciada por el MVOTMA, promoción de cooperativismo en todo el país a través de traspaso de carteras de tierras.		Jóvenes cooperativistas	MVOTMA/MEC/INC/IMs/Federaciones de Cooperativas (FUCVAM-FECOVI).
Acceso al Barrio	Coordinación interinstitucional con PIAI: llegada conjunta de programa PIAI y programas INJU-MIDES, promoción de estrategias alternativas de construcción, identificación de problemáticas sanitarias diferenciadas en asentamientos y su impacto en población joven – Priorización en función de ello.		Entre 15 y 20 años que viven en asentamientos	MVOTMA-PIAI/INJU-MIDES/MGAP/UdelaR/ONGs/ Otros actores
Fomento al alquiler joven	Acceso al alquiler individual y colectivo: promoción de acceso a través de modalidades individuales y colectivas.		A partir de 18 (acceso universal)	MVOTMA/Organizaciones sociales

Dimensión	Línea de acción dirigidas a:		Actores involucrados
	Modernización de sistema de garantías e instrumentación de la figura del garante social: coordinación de la oferta pública y privada de alquileres a jóvenes y de la demanda de alquileres con registro para aspirantes, creación de un sistema dinámico de oferentes.	A partir de 18 (acceso universal)	MVOTMA, org. Soc., personas, prop. jóvenes, INJU-MIDES
Fomento al alquiler joven (cont.)	Acceso a la información online: portal web a cargo del INJU en dónde se visualizarán la oferta y demanda de alquileres; se realizarán intercambios en foros; se dará espacio a jóvenes que quieran compartir su vivienda u ofrezcan cuartos en alquiler sin garantías, o cuenten con garantías personales y estén buscando otras personas para acceder al alquiler.		MVOTMA, INJU-MIDES.
	Subsidio a la cuota de alquiler: subsidio al alquiler más gastos comunes (si corresponde), establecimiento de topes para acceder al los subsidios.	A partir de 18 años hasta un determinado nivel de ingreso.	MVOTMA, INJU-MIDES, org. Sociales, personas propietarias de viviendas.
	Subsidio y garantía de alquileres a estudiantes: extensión de convenio MVOTMA-UdelaR para que afecte a jóvenes que viajan a cursar estudios a los departamentos de Salto y Maldonado; ampliación del número total de garantías y subsidios otorgados mensualmente; celebración de convenios similares con el Instituto de Formación Docente.	Estudiantes terciarios en las franjas bajas de ingreso.	MVOTMA, UdelaR, IFD, INJU/MIDES
	Oferta pública de casas en alquiler: generación de cartera de vivienda nueva (leasing); transversalización de la oferta pública de casas en alquiler en los programas existentes que evite la construcción exclusiva de complejos casas públicas en alquiler.	Hogares jóvenes.	Diferentes programas de vivienda.
Fomento al alquiler y la compra de vivienda usada	Recuperación de stock de viviendas e incorporación a los mercados de alquiler y compra-venta: firma de convenios para rebaja de tasas de interés en préstamos para refacción de viviendas desocupadas; para recuperación de viviendas para ser incorporadas a la oferta pública de viviendas en alquiler para jóvenes por un determinado período; firma de convenios para recuperación de viviendas por parte de jóvenes c/contrapartida en rebaja de precio de venta y/o alquiler; para facilitar la regularización de títulos de propiedad, sucesiones, etc. c/contrapartida en la rebaja del precio del alquiler y/o venta a jóvenes.	18-29 años	MVOTMA, CREDIMAT, AGV, IMs, Facultad de Derecho-UdelaR, Jóvenes/personas propietarias de viviendas vacías.
	Incentivos negativos y positivos a propietarios de viviendas desocupadas: creación de una comisión Interinstitucional que estudie la introducción de fuertes incentivos negativos a propietarios que mantengan desocupadas sus viviendas; introducción de incentivos positivos a quienes vuelquen sus viviendas en alquiler o venta a jóvenes.	Jóvenes / toda la población	Diversos
Acceso a la información de calidad e inicio de	Creación de ventanillas de Información: firma de convenios para la creación de ventanillas en los Centros de Empoderamiento Juvenil que brinden toda la información de los programas públicos y privados; puedan sugerir alternativas en función de la situación de la persona;	Jóvenes	MVOTMA/INJU-MIDES

Dimensión	Línea de acción dirigidas a:		Actores involucrados
tramites	puedan brindar información sobre el inicio de trámites de solicitud y registro en el caso del sistema de registro de aspirantes a alquiler		

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón, A. (2009) “*Propuestas para el área Salud ‘Hacia un Plan Nacional de Juventudes’*” Instituto Nacional de la Juventud - Ministerio de Salud Pública. INJU-MIDES.
- Aldama, M. y Willat, F. (2009) “*Participación Juvenil. Propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes*”. INJU-MIDES.
- Amarante, V. (2008) “*Situación de los jóvenes en relación a la vivienda*”
- Bassols Coma, M. (1983) “Consideración sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”. En *Revista de Derecho Urbanístico* Nº 85, Madrid. Citado en: Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: Un derecho en (de)construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Sociedad y opinión. Barcelona: Icaria Editorial.
- Bertinat E. y Bertullo J. (2008) “*Aproximación a la participación de los jóvenes en programas habitacionales de MEVIR*”. Unidad de Evaluación, Monitoreo y Acompañamiento MEVIR.
- Cabella, W. (2007) “*El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes*” Ediciones Trilce, Montevideo.
- Casacuberta C. (2006) “*Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de Divulgación*”. INE – UNFPA.
- Casacuberta C. (2006b) “*Indicadores recientes sobre la economía de la vivienda en Uruguay*”.
- Casacuberta C. y Gandelman N. (2006) “*Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay*”.
- Castillo, M. (2009) *Propuesta Institucional Instituto Nacional de las Juventudes 2010*. INJU-MIDES
- Centro de Juventud de España (CJE) (2002) “*Los cimientos para una política de vivienda joven*”. En *Revista del CJE* Nº 11 (agosto 2002). Disponible en <http://www.cje.org>
- Ciganda, D. (2008) “*Jóvenes en transición hacia la vida adulta: el orden de los factores ¿no altera el producto?*” en “*Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*”. Programa de Población, UNFPA
- FUCVAM (2009) “*Conquistas del Movimiento*”. Informe de la Dirección Nacional. Disponible en <http://www.fucvam.org.uy>
- INE – PIAI. Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2006. Reprocesamiento efectuado al Censo Fase 1 2004.
- Krauskopf, D. (2003) “*La construcción de políticas de juventud en Centroamérica*”. En: *Políticas públicas de juventud en América latina: políticas nacionales*. Santiago: CIDPA Ediciones.
- López, S. (2009) “*Elementos para el diseño de políticas de juventud. Propuestas ‘Hacia un Plan Nacional de Juventudes’*”. Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Instituto Nacional de la Juventud.
- Magri A. (2002) “*Una reforma “exitosa”: la política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000*”. Proyecto CSIC - Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales. DT Nº 30-enero de 2002
- Mesa, L. de y Valiño, A. (2001) “*Política de vivienda: Aspectos teóricos y características en Europa y España*”. Working Paper: Facultad de Ciencias Económicas y

- Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/01-27/0127.pdf>.
- MEVIR – PRODENOR (2005) *Proyecto de Desarrollo Social de las Zonas Rurales más pobres del Norte de Uruguay*. <http://www.prodenor.com/html/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=30> [Consulta: 14/02/2009]
- MVOTMA – CREDIMAT (2006) “10 años de creación de CREDIMAT: Lecciones aprendidas y nuevas perspectivas”. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy>
- MVOTMA – DINAVI- (2005) Documento “Plan Quinquenal de Vivienda 2005 – 2009”. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Vivienda.
- MVOTMA – DINAVI- (2008) Documento “Memoria Anual 2007”.
- MVOTMA (2008) “*Políticas Urbano-Habitacionales*” Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- ONU (2001) “*Informe de la Directora Ejecutiva del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos sobre el examen y la evaluación de los progresos alcanzados en la aplicación del Programa de Hábitat*”. Disponible en: [http://www.un.org/ga/istanbul+5/A\\_S25\\_3\\_Spanish.doc](http://www.un.org/ga/istanbul+5/A_S25_3_Spanish.doc)
- Pellegrino, A. (2008) “La población en crecimiento” en “*Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*”. Programa de Población, UNFPA
- Pisarello, G. (2003) “*Vivienda para todos: Un derecho en (de)construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*”. Sociedad y opinión. Barcelona: Icaria Editorial.
- Rodríguez, Ernesto (2002) “Juventud, desarrollo social y políticas públicas en América Latina y El Caribe: Oportunidades y desafíos”. En: Carlos Sojo (Ed) *Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas*. FLACSO – BANCO MUNDIAL. San José de Costa Rica y Washington.
- Stiglitz, J. y Rabasco, M. (2003) “*La economía del sector público*”. Barcelona: Ed. Antoni Bosch
- Villoria, N. (2004) “*¿Qué Hacer con la Vivienda Pública de Alquiler? Retos y Opciones*”. Banco Interamericano de Desarrollo.

## **TRABAJO Y FORMACIÓN PROFESIONAL PARA JÓVENES <sup>73</sup>**

**Juan Pablo Martínez**

---

<sup>73</sup> El presente documento ha sido elaborado en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contando con el aporte de otros organismos públicos referentes en la materia y de diversas organizaciones juveniles.

## INTRODUCCIÓN

Uruguay se encuentra en una coyuntura de oportunidad importante para posicionar la temática de las juventudes en la agenda pública y política de nuestro país. Son varios los procesos que dan cuenta de esto, como ser: la declaración de 2008 como el Año Iberoamericano de la Juventud, la realización de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado bajo el lema “Juventud y Desarrollo”, la implementación de la segunda Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, la discusión en torno a una Ley de Empleo Juvenil, la conformación de una Comisión Asesora de Juventud a nivel del Congreso de Intendentes, así como la jerarquización del tema adolescencia y juventud en los ámbitos de participación y coordinación de políticas sociales a nivel territorial.

En este marco, desde el Instituto Nacional de la Juventud, en conjunto con la Dirección de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se inició el proceso de construcción, discusión y dialogo “Hacia un Plan Nacional de Juventudes” que expresa un esfuerzo común con el Plan de Equidad, la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Todos estos instrumentos constituyen un camino para dotar de coherencia y proyección estratégica a las políticas públicas incorporando la participación ciudadana como un eje fundamental en los procesos de construcción y monitoreo de las mismas.

La primera fase de este proceso tiene como objetivo *generar insumos para elaborar un Plan Nacional de Juventudes que, sobre la base de determinadas metas y orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo, proponga una serie de políticas de juventud de posible implementación en Uruguay*<sup>74</sup>. Así definido supone una apuesta para aportar a la “transición larga” establecida en el Plan de Equidad, a partir del desarrollo de algunas líneas estratégicas que permitan, durante la “transición corta”, continuar avanzando en el establecimiento de metas y acciones dirigidas a los jóvenes, para la *“construcción de una nueva matriz de bienestar, capaz de ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta”*<sup>75</sup>.

Esta primera fase, a su vez, define como una de las áreas prioritarias la de Trabajo y Formación Profesional, con el objetivo de contribuir al proceso de elaboración de un modelo de inclusión social, educativa y laboral, asociado al concepto de ciudadanía y teniendo en cuenta las exigencias del mundo del trabajo y la realidad de la juventud y sus propias demandas y propuestas. En este sentido, desde el presente documento se pretende reflexionar y proponer a partir de las definiciones y transformaciones, asociadas a esta temática, que se vienen realizando en los últimos cuatro años desde los ámbitos de coordinación y articulación de las políticas y programas públicos, así como desde diferentes organismos e instituciones del Estado. Apuesta a constituirse

---

<sup>74</sup> Proyecto Apoyo al Plan Nacional de Juventudes; INJU – MIDES; OPP; PNUD; 2008.

<sup>75</sup> Plan de Equidad.

en un aporte que colabore en la construcción de alternativas para la generación sostenible de trabajo decente para jóvenes uruguayos, entendiendo como tal aquel *“en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas, que incluye respeto a los derechos laborales, ingresos adecuados, protección social y un contexto de libertad sindical y diálogo social”* (Abdala, 2007).

En la medida que las oportunidades de obtener un trabajo decente por parte de los jóvenes y las jóvenes requieren no sólo de la creación de empleos de calidad (que no se obtienen únicamente a través del crecimiento de la economía), sino también de la capacidad de mejorar la educación, la formación y la circulación social y cultural, atendiendo a la integralidad de sus necesidades y potencialidades, es necesario integrar explícitamente la dimensión juvenil en las estrategias generales de trabajo, empleo, y formación profesional y en las políticas públicas de desarrollo.

Para ello, es necesario consolidar una institucionalidad pública fuerte, con gran capacidad de articulación y de propiciar la participación social, tal como se ha venido construyendo en el último período a partir de sucesivas reformas y de la creación de ámbitos de articulación estratégica. Por este motivo el presente trabajo intenta incorporar las definiciones y avances realizados, reflexionando y aportando en la generación de futuras acciones que contribuyan al pleno ejercicio de los derechos de toda la población joven.

## **LA INTEGRALIDAD EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL**

Este apartado centra la atención en el Consejo de Educación Técnico Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (CETP – ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como en el Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social (INJU – MIDES), en la medida que todos éstos son actores claves en el tema para el proceso de construcción de un Plan Nacional de Juventudes.

El diseño y elaboración de políticas eficaces y eficientes de formación profesional se sustenta en una articulación interinstitucional que parta de la elaboración de planificaciones estratégicas, estableciendo metas de mediano y corto plazo, estrategias y metodologías, resultados y acciones. Además de las instituciones referentes mencionadas, Uruguay ha creado por ley nuevas institucionalidades asociadas que configuran un nuevo escenario de desafíos y oportunidades. En particular, la creación del Sistema Nacional de Educación (SNE)<sup>76</sup>, así como del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)<sup>77</sup>, establece nuevas formas y posibilidades para el desarrollo de una planificación articulada en materia de formación profesional para adolescentes y jóvenes, que permita continuar avanzando en los roles diferenciados y complementarios que debe poseer cada institución y en la

---

<sup>76</sup> Creado por Ley N° 18.437; de año 2008.

<sup>77</sup> Creado por Ley N° 18.406; de año 2008.

generación de sinergias para alcanzar cobertura universal, mayor calidad de propuestas, mejores resultados, mayor vinculación con el sector productivo, el tejido empresarial y el mundo del trabajo, mayor alcance territorial y más y mejor participación de adolescentes y jóvenes.

No sólo la nueva regulación sino también las experiencias y esfuerzos de coordinaciones y articulaciones entre las instituciones, así como entre éstas y otros organismos, institutos y empresas, indican la dirección establecida hacia un esquema cada vez más unificado -institucional y estratégicamente- de la oferta educativa pública de formación profesional. Son varios los acuerdos y convenios establecidos, así como los espacios de intercambio y coordinación, que sientan las bases para la construcción colectiva de una mirada y orientación estratégica. Las oportunidades que se han generado en dichas coordinaciones han sido diversas, desde la derivación de adolescentes o jóvenes a una propuesta más acorde a sus necesidades e intereses, hasta la elaboración de programas y/o propuestas innovadoras y de calidad, pasando por la mejor utilización de los recursos económicos, materiales, edilicios, tecnológicos y humanos, así como el mayor acceso a contactos y vínculos con empresas, organismos internacionales, organizaciones sociales, agencias de desarrollo e innovación, entre otros.

En definitiva, es esencial continuar en la construcción de *“sistemas integrados de educación formal y capacitación laboral en el marco de la formación permanente, coordinando actores públicos y privados junto al fortalecimiento de las distintas instituciones, con un papel destacado de aquellas que han sido históricamente rectoras de la temática, proponiendo dentro de sus ofertas, trayectorias formativas que contemplen también la inclusión social de los jóvenes más desfavorecidos”* (Abdala, 2005).

Es así que la integralidad en la formación profesional, estableciendo una oferta descentralizada y diversificada para atender a toda la población adolescente y joven que lo requieran, necesita de sólidas estructuras y articulaciones institucionales con perspectiva de un sistema integrado sustentado en el CETP, MEC, MTSS y en coordinación con Universidad de la República (UdelaR) y el MIDES, a partir del nuevo escenario que se ha configurado. A su vez, consideramos sumamente relevante el aporte que otros organismos pueden realizar en esta dirección, en particular aquellos que poseen una orientación estratégica de desarrollo y crecimiento del país, tales como los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), de Industria, Energía y Minería (MIEM), la Oficina de Presupuesto y Planeamiento (OPP), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

## **LOS GRANDES DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE ACCIONES.**

### **Cobertura, calidad y resultados educativos.**

Las transformaciones económicas y sociales de décadas anteriores que generaron crecimiento de la pobreza y desintegración social, también impactaron fuertemente sobre la educación y formación de adolescentes y jóvenes, inhibiendo en muchos casos el rol igualador de oportunidades que ha tenido la educación formal en Uruguay. Aún es muy importante la cantidad de jóvenes que no cuentan con los años de educación formal suficientes para desempeñarse adecuadamente en el mundo laboral y en la vida social y política. *“Según datos de la ECH de 2007, sólo la mitad de los adolescentes y jóvenes de 15 a 17 años habían completado ciclo básico y apenas un poco más de un cuarto de los jóvenes de entre 18 y 20 habían completado el segundo ciclo, unos valores que ubican al Uruguay muy por debajo de países vecinos como Chile o Argentina”* (Rossel, 2009). En igual sentido, son enormes las heterogeneidades en materia de resultados educativos de los estudiantes (ANEP, 2007) y, por lo tanto, notoriamente inequitativas las situaciones y posibilidades de los diferentes jóvenes a la hora de construir una vida con proyectos. Uruguay debe continuar avanzando hacia una cobertura universal sostenida, implementando diferentes propuestas ante las diversas realidades del mundo de adolescentes y jóvenes, en el marco de una estrategia que favorezca y posibilite una trayectoria ascendente, basada en la calidad y el dinamismo.

Los procesos de articulación entre diversas propuestas formativas y laborales (desde los programas socio laborales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, hasta las distintas formaciones ofrecidas por el CETP, pasando por la capacitación brindada por el programa Projoven de la JUNAE-DINAE), resultan un aspecto esencial para lograr, progresivamente, la cobertura universal, generando esa trayectoria ascendente a partir de mecanismos flexibles y basados en la complementariedad.

Son ejemplos de flexibilidad: horarios; formación presencial, semi presencial o a distancia; combinación con el empleo (tanto en el marco de los programas sociolaborales como de cualquier otro empleo vinculado a la formación); los momentos y tiempos para cursar determinada formación o capacitación. A su vez, en relación a la complementariedad, el establecimiento de formaciones obligatorias, tales como en competencias básicas y transversales, en derechos y ciudadanía y en tecnologías de la información y la comunicación; permitiendo realizar diversos módulos o cursos específicos con acreditación y certificación de las competencias correspondientes. De esta forma, los estudiantes pueden transitar desde una currícula a otra, de manera ágil y sencilla, así como retornar a la educación cuando la han abandonado tempranamente. Estos elementos asociados a la flexibilidad y complementariedad se han ido introduciendo en el marco de la formación profesional del CETP y se encuentran contemplados en el marco del SNE, por lo que resulta viable avanzar en el corto plazo.

Es importante, en este sentido, rescatar la experiencia de la Formación Profesional Básica (FPB) del CETP que *“concibe el perfil de un trabajador, aún con niveles básicos de calificación, como el de un sujeto con posibilidades reales de intervenir como ser social con autonomía intelectual y ética”*<sup>78</sup>, proponiendo un recorrido curricular que, además de facilitar la concreción de los objetivos de la educación media básica en nuestro país, jerarquiza el trabajo como dimensión esencial del ser humano, superando la dicotomía ya planteada, trabajo intelectual/ trabajo manual.

Debe tenerse en cuenta que *“...la presencia de una metodología integral en la formación y desarrollo de competencias, potencia la provisión de capacidades y conocimientos que ayuden a los jóvenes a construir por sí mismos sus itinerarios para la reinserción social, acentuando aspectos relevantes ligados a su vida personal y que pueden estratégicamente permitir la participación social...”* (Abdala, 2005).

El acceso y permanencia de adolescentes y jóvenes en los espacios de educación y formación también requiere del desarrollo de propuestas que resulten atractivas, en tanto espacios de integración social y de participación, desde donde incidir y decidir en relación a sus proyectos, en particular los educativos y formativos. Los Consejos de Participación<sup>79</sup> de los centros educativos resultarán esenciales en este aspecto, contribuyendo a que la población joven otorgue cada vez más sentido a la educación y formación profesional, en particular quienes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El sentido de la formación no se crea únicamente a partir de su vinculación con mayores y mejores oportunidades laborales, sino también con la posibilidad de ser protagonistas.

Al mismo tiempo, se deben desarrollar actividades más vinculadas al tiempo libre, generar el acceso a bienes y servicios culturales, deportivos, de recreación y esparcimiento, a través de acuerdos y coordinaciones con organismos públicos, asociaciones civiles e instituciones privadas que se desempeñan en esas áreas.

Por otro lado, resultan imprescindibles las acciones específicas dirigidas a jóvenes y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Particularmente es necesario brindar prestaciones monetarias dirigidas directamente (becas de estudio), que contrarresten las dificultades económicas y materiales para acceder y permanecer en una propuesta educativa, realizando los seguimientos y controles necesarios. A su vez, es necesario diseñar e implementar subsidios específicos, que permitan resolver dificultades concretas y diversas, como pueden ser los costos del transporte (en zonas urbanas y rurales), alimentación, materiales de estudio, vestimenta, entre otros.

En relación a la calidad de la educación y formación, se deberá avanzar en la construcción de estándares y sus respectivas certificaciones para las instituciones, programas y cursos específicos, públicos y privados, generando las motivaciones y condiciones para que esto resulte eficaz en la mejora de las propuestas pedagógicas,

---

<sup>78</sup> Formación Profesional Básica; Plan 2007; CETP-UTU.

<sup>79</sup> Establecidos en el marco del SNE; artículos 76, 77 y 78 de la ley N° 18.437.

contenidos curriculares, formación y calificación de los docentes, condiciones edilicias, infraestructura, tecnología y materiales. Sin lugar a dudas, esto es un desafío asumido, lo que posibilita consolidar el liderazgo de las instituciones de formación profesional públicas, desde una estrategia basada en la calidad. A su vez, es clave tener en cuenta que ésta es posible únicamente a partir de la articulación permanente; la asistencia e intercambio en materia de capacidades; la complementariedad y el desarrollo de especializaciones; la mayor eficiencia en la utilización de los recursos totales; el diálogo y la participación de adolescentes y jóvenes.

Particular atención debe prestarse, en este sentido, a la obtención de resultados educativos satisfactorios, en términos de rendimientos, evaluando y monitoreando periódicamente. Tal como señala Cecilia Llambí (MESYFOD, 2001) *“el perfil de los estudiantes en materia de aprendizajes constituye uno de los componentes insoslayables de cualquier evaluación de la calidad de la enseñanza de un país. Los estudios sobre el tema han aportado suficientes evidencias acerca de estos rendimientos: cualquiera sea el nivel educativo que se considere los estudiantes no aprenden lo mismo. Más bien, lo que caracteriza al sistema educativo es la fuerte desigualdad de rendimientos”*. Una clara muestra de esta situación es la enorme disparidad de resultados que obtuvieron los y las estudiantes de 15 años en las pruebas PISA<sup>80</sup>, realizadas en Uruguay en 2003 y 2006. En particular, en las pruebas de 2006 se obtiene que uno de cada tres estudiantes uruguayos de 15 años no alcanza el umbral de competencias establecido como mínimo, mientras que el 14% no fue capaz de realizar en forma correcta las actividades más fáciles (ANEP, 2007).

Es por ello que debe consolidarse un sistema de formación profesional de calidad, que atienda a los factores determinantes de tales desigualdades, de forma que se garanticen buenos rendimientos de los estudiantes, atendiendo particularmente a quienes poseen condiciones de partida que resultan desfavorables para su desempeño. La estratificación de la oferta educativa, los diferentes arreglos organizativos y de gestión, los programas y currículas y las prácticas pedagógicas, deben diseñarse e implementarse con el objetivo de revertir la situación de origen de estos adolescentes y jóvenes y así fortalecer la construcción de las estrategias universales, que incorporan acciones focalizadas para atender la heterogénea realidad.

### **Innovación y tecnologías de la información y la comunicación.**

En la medida que se avance en metas para la cobertura, calidad y resultados de la formación profesional, será necesario desarrollar estrategias consistentes, que requerirán de innovar tanto en materia de rubros de formación y capacitación, como en la elaboración de planes, programas y currículas; prácticas pedagógicas;

---

<sup>80</sup> El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) que evalúa las competencias en tres áreas (matemática, ciencia y lectura) de los estudiantes de 15 años de edad, con el objetivo de describir en qué medida están preparados para afrontar los desafíos de la sociedad del conocimiento. Sus resultados no son calificaciones sino medición de capacidades de usar el conocimiento para alcanzar ciertos fines en distintos contextos (ANEP, 2006).

programas socio laborales combinados con formación técnica; formación para trabajadores y trabajadoras jóvenes.

En Uruguay existen actualmente algunos organismos y agencias, tanto de carácter público como mixto (público-privado), que cumplen roles claves en la construcción e implementación de estrategias de desarrollo del país, en materia económica y social, productiva, de empleo y también de formación técnico profesional. Como fue mencionado, estos actores son fundamentales para contribuir en la integralidad de la formación profesional, cooperando en la promoción y desarrollo de programas, rubros, propuestas, tecnologías y experiencias innovadoras, como en el vínculo con la estructura productiva y su correspondiente tejido empresarial. Concretamente, la participación del LATU, de la CND y de la ANII, es fundamental para dotar a la educación y formación profesional de nuestro país de un nuevo dinamismo y visión de mediano plazo. Asimismo, resulta sumamente relevante la profundización del vínculo con la Universidad de la República y con el Polo Tecnológico de Pando y los parques tecnológicos Canario y del Cerro, que constituyen actores claves a nivel nacional y particularmente en los contextos territoriales donde se encuentran.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) son, ineludiblemente, un aspecto clave en cualquier propuesta educativa, fundamentalmente de formación técnico profesional. La puesta en marcha del Plan Ceibal ha marcado un rumbo en Uruguay que exigirá sumar esfuerzos e ideas en torno a continuar universalizando el acceso a las TIC's, desde su potencialidad como herramienta educativa y formativa y aportando a generar procesos efectivos de integración social. Sin lugar a dudas, esto supone un cambio muy importante, ya que ninguna tecnología es neutral, pues todas cambian radicalmente el entorno en que son aplicadas, modifican las relaciones de los actores involucrados e influyen en la redistribución de los recursos para el futuro.

La ONU propone como línea concreta de actuación pública respecto a las Tecnologías de la Información y la Comunicación como política de juventud, en el Informe Mundial de Juventud de 2005: *“Para apoyar a los jóvenes en su utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, podría plantearse una estrategia triple que pusiera suficientes medios al alcance de los jóvenes, alentara su participación en la elaboración de dichos medios y en la formulación de normativa al respecto y promoviera una educación que hiciera del conocimiento de dichas tecnologías una dimensión importante de la condición de ciudadano de la sociedad contemporánea”* (Naciones Unidas, 2005).

Las TIC's deben ser puestas al servicio de la población joven ampliando sus oportunidades de obtener un trabajo decente, en forma autónoma o dependiente, favoreciendo un trabajo productivo e innovador que propenda el desarrollo de ellos mismos y de sus comunidades. La universalización del acceso y utilización de las TIC's, en particular el Plan Ceibal, constituye un rumbo claro, que será complementado con el Plan Cardales. *“Si las políticas sobre juventud no se hacen cargo de los cambios culturales que pasan hoy decisivamente por los procesos de comunicación e información están desconociendo lo que viven y cómo viven los jóvenes, y entonces no habrá posibilidad de formar ciudadanos, y sin ciudadanos no*

*tendremos ni sociedad competitiva en la producción ni sociedad democrática en lo político” (Barbero, 2002).*

A su vez, es importante tener en cuenta que la mejora en la calidad de la formación de futuros trabajadores constituye un aspecto clave en el desarrollo económico y social de un país. Actualmente, el impacto de las TIC’s en el desarrollo económico se ve atenuado por la brecha digital existente. Su aplicación tiene un impacto transversal, clave en el tejido productivo y en la competitividad de las empresas, ofreciendo mayores oportunidades, en especial a las de menor tamaño.

### **Vínculo con el sector productivo y empresarial.**

Si bien la formación profesional no constituye por sí sola una fuente directa de generación de empleo, salvo aquel que se deriva de los puestos necesarios para su operación, sí cumple una función central dentro de las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad, que favorecen el empleo de calidad. De ahí que aunque pueda considerarse a la formación profesional de jóvenes como una condición no suficiente, sí resulta absolutamente necesaria para incrementar las condiciones de competitividad de empresas, sectores productivos y economías nacionales o locales, ayudando así a crear trabajo decente.

Desde esta perspectiva es necesario continuar avanzando hacia la obtención de mayor información y vínculo con la estructura productiva del país, con una mirada de mediano plazo, que permita anticiparse y/o acompañar los cambios de la producción y el crecimiento y desarrollo económicos. Esto requiere, en primer lugar, de la capacidad de construir y sostener los espacios de articulación a nivel nacional, local y sectorial. Aquí aparecen el INEFOP y las Comisiones Consultiva en el CETP, en el marco del SNE, como la posibilidad para avanzar institucionalmente en esta dirección, que requerirá de una gran capacidad de coordinación y articulación entre sí.

Estos espacios permiten construir una “lectura educativa” de la estructura y rubros productivos uruguayos. En el marco de la creación de estrategias de desarrollo productivo a nivel nacional, y más concretamente de los ejercicios prospectivos que actualmente se están desarrollando<sup>81</sup>, así como en el diálogo con los colectivos empresariales y las empresas individuales, es posible definir, de forma dinámica, las competencias que debe tener un trabajador en cada caso, definiéndolas para los diferentes niveles de desagregación de los sectores productivos, hasta la definición de competencias para la empresa en el caso de propuestas concretas de formación en el trabajo. Es posible y necesario observar qué sectores tradicionales así como otros más novedosos serán los que mayor crecimiento y desarrollo tengan, así como analizar sus requerimientos actuales y futuros en términos de recursos humanos, para incorporar esa información a las propuestas educativas de formación profesional.

---

<sup>81</sup> “Estrategia de Desarrollo Uruguay III Siglo” – Área Estrategia de Desarrollo y Planificación – OPP; 2008, para la generación de políticas públicas en materia económica y productiva.

## **Descentralización, redes y capital social.**

En el marco de la integralidad en la formación profesional es fundamental consolidar espacios de construcción de propuestas de formación y acceso a trabajo decente por parte de jóvenes a nivel local. Esto permite diseñar e implementar las acciones de formación incorporando la situación y características del desarrollo comunitario y regional, en materia productiva y social, lo que implica conocer adecuadamente el tipo de empleo, desempleo, actividades productivas actuales y potenciales. La realidad de la juventud en relación a las oportunidades de formación profesional exige profundizar este camino.

Las posibilidades que brindarán los Comités Locales Tripartitos del INEFOP y las Comisiones Consultivas del CETP deberán aprovecharse, articuladamente y con la participación de los gobiernos departamentales, destinando esfuerzos y recursos humanos, tecnológicos y materiales para el desarrollo de planes y programas locales de formación, en el marco de una planificación estratégica nacional, que definitivamente reconfiguren el mapa de posibilidades de los jóvenes de todo el país. En este sentido es fundamental fortalecer al INJU para que logre incorporar la perspectiva de juventud en los ámbitos sectoriales, garantizando la integralidad de las políticas y servicios públicos para el total de jóvenes del país.

Este proceso de descentralización deberá también proponerse metas y etapas para alcanzar sus objetivos, a la vez que será necesario generar propuestas flexibles (que se desarrollen en diversos lugares, de forma permanente o por única vez, con distintos actores, con una utilización eficiente de los recursos, con capacidad de actualizarse permanentemente), basadas en la construcción de alianzas sólidas que involucren al sector público, a la sociedad civil organizada, a las empresas y a los y las jóvenes. Los esfuerzos que se han desarrollado en este sentido son importantes, por lo que es necesario fortalecer la articulación, la mirada estratégica y la gestión eficiente de los recursos, en la búsqueda de resultados positivos y la creación de sentido por parte de los jóvenes en la formación profesional.

No debemos olvidar que en el Uruguay actual, de acuerdo al Módulo Empleo de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006, el mecanismo más importante de acceso al empleo es a través de "*familiares y amigos*" (Arim y Salas, 2007), aumentando este porcentaje a 58,6% para jóvenes entre 19 y 24 años y a 75,5% entre quienes que tienen entre 14 y 18 años. A su vez, es notoriamente mayor este mecanismo con menos años de educación formal (49,1% para quienes tienen primer ciclo de secundaria completo versus 18,7% para quienes poseen estudios terciarios terminados). Por lo tanto, en el diseño de políticas de trabajo, empleo y formación para jóvenes, debe considerarse particularmente cómo se construyen redes y capital social para quienes provienen de contextos más desfavorables. Para ello es imprescindible considerar el ámbito de lo local, donde es posible aumentar las posibilidades de promover y fortalecer los vínculos y redes de jóvenes. Este escenario está asociado a la participación en instituciones, asociaciones, agremiaciones, ya que es allí donde se accede a la información y los contactos, por lo que el rol de la institucionalidad pública en el territorio es fundamental en este sentido, generando y promoviendo dichos espacios.

## **Participación juvenil.**

La participación de los jóvenes y las jóvenes resulta insustituible para la construcción, mejoramiento y diversificación de sus propias oportunidades de formación y acceso a un trabajo decente, así como para la generación de vínculos y redes que potencien dichas oportunidades. Por lo tanto, la participación no puede quedar restringida a los aportes y consideraciones de un grupo de jóvenes como beneficiarios de un programa o política. Si bien es clave su incidencia en el diseño y evaluación de los programas, es necesario fortalecer los espacios de participación que ubiquen a las juventudes en un plano de mayor incidencia política.

En este sentido, es imprescindible fortalecer y complementar a un sistema educativo que incorpora la participación juvenil dentro de sus lineamientos y estructuras. En Uruguay existen experiencias varias y a distintos niveles de participación adolescente y juvenil en el marco de la educación formal y no formal, a la vez que se sumarán próximamente los mencionados Consejos de Participación en cada centro educativo, de acuerdo a lo establecido en la ley de creación del SNE. Por otro lado, parece clara la oportunidad que brindan los espacios tripartitos y los ámbitos de negociación colectiva, fundamentalmente a nivel local, para introducir la participación juvenil.

## **DE LA EDUCACIÓN AL TRABAJO Y DEL TRABAJO A LA EDUCACIÓN.**

Como se señaló anteriormente, mejorar los niveles educativos de la juventud para aumentar sus posibilidades de encontrar un trabajo decente implica vincular profundamente la educación y la formación para el trabajo con la estructura productiva, el mundo empresarial y el mercado de trabajo. De allí la propuesta de una formación profesional basada en la fortaleza de una institucionalidad pública con perspectiva estratégica y de gran articulación a la interna, así como con diálogo sistemático con los demás actores involucrados (instituciones de formación privadas, empresas, sindicatos, organizaciones sociales).

En ese marco es posible avanzar en complementariedades concretas entre los ámbitos educativos y laborales, que redunden en reales beneficios para todas las partes, sobre los que avanzar en la construcción colectiva de estrategias que solucionen las problemáticas asociadas al empleo juvenil.

De acuerdo al llamado *principio de dualidad* (Pastore, 2007), utilizado a nivel europeo a la hora del diseño de sistemas de formación profesional, existe un periodo de aprendizaje o entrenamiento durante la educación formal, y basado en esta última, que permite que haya jóvenes que no sólo cuenten con formación de calidad sino también obtengan experiencia previa a la finalización de la educación formal y generan vínculos y contactos.

Tomando en cuenta esto debemos considerar la situación actual de nuestro país, en particular en lo referido a la regulación de los mecanismos que hacen posible la implementación de prácticas, pasantías o becas laborales en el marco de la

formación. En este sentido, el trabajo de las y los jóvenes uruguayos está regulado por la Ley de Empleo Juvenil (Nº 16.873), sin embargo el nuevo marco tributario dejó sin efecto la exoneración de aportes e impuestos a las empresas que incorporaban jóvenes en las modalidades de contrato establecidas. Actualmente, siguen vigentes los tipos de contratos que prevé la ley, no así los beneficios para los empleadores. Existen otras dos leyes que regulan aspectos vinculados al acceso al trabajo por parte de los jóvenes en nuestro país. La ley Nº 17.230, específica para los estudiantes del CETP y de CECAP - MEC, que prevé pasantías remuneradas y no remuneradas; y la ley Nº 17.296, relativa a becarios y pasantes. Además, cabe señalar que recientemente se aprobó la ley de licencias por estudio.

Los mecanismos previstos en la Ley de Empleo Juvenil no fueron utilizados de forma muy extendida. Es así que la coyuntura actual ofrece la posibilidad de generar una nueva regulación que permita avanzar en la unificación de los mecanismos de contratación de jóvenes estudiantes o egresados, así como establezca incentivos a la formación de los trabajadores jóvenes, incluyendo la certificación de competencias.

### Propuesta de un sistema de pasantías laborales.

	<b>PRÁCTICA LABORAL</b>	<b>PASANTÍAS NO REMUNERADAS</b>
<b>Objetivos</b>	Primera práctica profesional	Fortalecer la formación a través de la participación en ámbitos laborales asociados.
<b>Duración</b>	3 a 12 meses	Hasta 3 meses
<b>Edades</b>	Hasta 29 años	Hasta 24 años
<b>Beneficiarios</b>	Estudiantes o egresados en busca de su primer empleo relativo a su formación	Estudiantes
<b>Relación estudios y puesto de trabajo</b>	Ocupación acorde a su formación.	No es un trabajador, es estudiante con horas de formación en la empresa.
<b>Remuneración</b>	De acuerdo al Consejo de Salarios correspondiente	X
<b>Beneficio para las empresas</b>	Sin obligación de pago de despido una vez finalizado el contrato.	X
<b>Empresas habilitadas</b>	Privadas y Públicas	Privadas y Públicas

**Fuente:** Elaboración propia en base a cuadro resumen de Ley de empleo juvenil elaborado por Projoven.

Parece oportuno establecer dos modalidades únicas: pasantías remuneradas (primera experiencia laboral para estudiantes y egresados) y pasantías no remuneradas, que permitan unificar criterios, eliminando las diferentes posibilidades de acuerdo a la institución a la que pertenezca el o la joven y brindar señales claras y sencillas al sector empresarial. A continuación presentamos un cuadro resumen de las características principales de estas dos modalidades, con el objetivo de contribuir a la discusión en torno a una eventual nueva ley de empleo juvenil, partiendo de las reflexiones e intercambios que se han producido en los últimos tiempos.

*“No hay trabajo decente posible sin formación adecuada. Y del mismo modo que ésta es condición y componente de aquél, un trabajo decente es también, un ámbito en el cual se desarrolla la formación continua, la actualización y la recalificación”* (Abdala, 2005).

Las diferentes juventudes, propuestas de formación, rubros productivos, requieren mecanismos también diferentes para ajustarse a una estrategia de promoción del trabajo y empleo juvenil orientada a resultados de mediano plazo, sustentada en la calidad. Debemos tener en cuenta que también existe y es necesaria una circulación desde el trabajo a la educación, que genere sinergias para la población joven, para el empleador y para el sistema educativo. Particularmente clave resulta esto si consideramos la situación de los jóvenes que poseen menos oportunidades de formación y de un empleo decente.

Es esencial promover la formación de trabajadores y trabajadoras jóvenes, como eje clave de sustentabilidad laboral y, por lo tanto, que el Estado desarrolle herramientas claras y directas para ello. Por esto parece adecuado establecer (en una eventual nueva ley de empleo juvenil) un mecanismo que posibilite a las empresas acceder a propuestas de formación y capacitación para sus trabajadores jóvenes, mejorando el desempeño de éstos en la empresa, así como resultando en mayores oportunidades, dentro o fuera de la empresa.

Este mecanismo podría asociarse a los cometidos del INEFOP<sup>82</sup>, en articulación con el CETP y el MEC, a partir de las necesidades de formación de trabajadores jóvenes, que deberían ser cubiertas por instituciones de formación profesional, públicas y privadas, que compitan bajo la lógica de un concurso, llamado o licitación. De otra forma, también podrían presentarse propuestas con arreglos institucionales y programas acordados (empresa – institución de formación), que requieran ser evaluadas en su pertinencia y calidad. En este mismo mecanismo de promoción de la formación en el trabajo, podrán establecerse pautas progresivas de financiamiento de dicha formación, asociada a la cantidad de jóvenes trabajadores en la empresa, a la cantidad que participarán de la formación, al nivel educativo de estos jóvenes, a su perfil socio económico.

Resulta también necesario implementar un mecanismo universal de certificación de competencias laborales, en el puesto de trabajo, vinculándolo a lo descrito anteriormente. Actualmente se viene desarrollando desde el CETP una propuesta de acreditación de saberes que va en esta dirección.

Por último, es clave profundizar la estrategia de programas socio laborales desarrollada actualmente desde el MIDES, con especificidades para los jóvenes, particularmente en términos de integración al sistema educativo y, particularmente, a la formación profesional.

---

<sup>82</sup> Tal como lo hace actualmente la JUNAE, el Instituto será responsable del Fondo de Reversión Laboral.

## **POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO SOBRE LA DEMANDA.**

Los cambios en la estructura productiva, la demanda de trabajo y la incorporación de tecnología, producto del sostenido proceso de liberalización y apertura comercial, se tradujo en una importante reasignación entre sectores económicos, disminución del tamaño promedio de las unidades productivas, descenso relativo en la ocupación de trabajadores de baja calificación y aumento de la ocupación de los trabajadores más calificados (existiendo incluso demanda de trabajo insatisfecha de ciertas calificaciones). En este escenario, la juventud ha sido particularmente perjudicada, transformándose las dificultades de acceso a un trabajo decente en un problema estructural. Esto puede visualizarse observando que actualmente, a pesar del importante crecimiento económico y la generación de empleo, la tasa de desempleo juvenil es casi tres veces más grande que la tasa global (20,9 para menores de 25 años y 7,8 para el total de la población)<sup>83</sup>, así como que los jóvenes, hasta los 29 años, están notoriamente más perjudicados por la informalidad que los adultos (Benedetti, 2007).

La generación de trabajo decente y de calidad para jóvenes depende en parte del desarrollo y crecimiento económicos y, por lo tanto, de las políticas económicas y su articulación con las políticas de empleo y las políticas sociales. En relación a las primeras, es necesario tener en cuenta no sólo los niveles macro, sino también los meso y micro, en la medida que allí se determinan también las características de la actividad económica en tanto generadora de empleo. El abordaje de la problemática del empleo juvenil, entonces, requiere inevitablemente de la generación de políticas activas, asociadas a los programas de formación, con incentivos para las empresas en relación a la continuidad de la formación en el ámbito laboral y la generación de contratos laborales decentes y duraderos.

Sin lugar a dudas le cabe al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de forma coordinada con otros organismos públicos, diseñar, implementar y evaluar las políticas activas de empleo juvenil. Los espacios de articulación en materia de producción, trabajo y empleo, tales como el Gabinete Productivo o el espacio de articulación para la construcción de políticas activas de empleo, resultan claves para abordar estas temáticas desde una perspectiva de juventudes, con una mirada estratégica de mediano plazo. A esto se agrega el rol clave que el MTSS tiene en el diálogo del Estado con empresarios y trabajadores. Es por esto que resulta absolutamente prioritario potenciar los espacios institucionales adecuados para la elaboración de planificaciones estratégicas y políticas activas en la materia, otorgando a la problemática del desempleo y subempleo juvenil la relevancia enorme que tiene en la equidad social, en el crecimiento y en el desarrollo de nuestro país. Así resulta viable desarrollar a tales efectos, un área específica de juventudes en el marco de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS.

---

<sup>83</sup> INE; Enero 2009; [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).

Es así que la necesidad de transversalizar las cuestiones de las juventudes, supone también el desafío de avanzar en la articulación interinstitucional. No únicamente en los ámbitos de planificación y diseño de las políticas, donde es fundamental continuar avanzando con espacios de asesoramiento interinstitucional a los decisores, sino también en la aplicación de las acciones que se desarrollan actualmente. Así, es importante priorizar los aspectos vinculados a los espacios de la negociación colectiva, fortalecer las acciones de inspección y contralor de las condiciones laborales de los y las jóvenes, así como potenciar el desarrollo de respuestas locales. A su vez, podría resultar oportuno en el corto plazo crear en el marco del INEFOP el Comité de Empleo Juvenil, con participación del CETP, MEC e INJU, a nivel nacional y con proyección a lo local y sectorial.

### *PROMOVER LA CREACIÓN TRABAJO DECENTE JUVENIL.*

Para el desarrollo de este tipo de acciones debe tenerse en cuenta el panorama económico, productivo y empresarial del país en clave estratégica, orientándolas hacia aquellos rubros de mayor crecimiento, con mayor creación y mejor calidad de empleo, con oportunidades reales para los diferentes jóvenes. Las acciones parten de una discriminación positiva hacia éstos, como posible respuesta a un problema de carácter estructural.

#### Iniciativas del Estado.

Resulta claro que es el Estado quien puede, en primera instancia, construir e implementar acciones directas de fomento del trabajo y empleo juvenil, aunque su eficacia y sostenibilidad no sólo dependerá de su capacidad de liderazgo, sino también de la capacidad de generar una estrategia conjunta público – privada y que incluya a la población trabajadora. En términos generales es sustancial desarrollar e identificar yacimientos de empleo, así como crear y ampliar mercados que favorezcan el trabajo y empleo juvenil de calidad.

Las iniciativas públicas deben tomar esta dirección, incorporando una perspectiva juvenil en aquellos espacios donde el Estado genera empleo directa o indirectamente. Tal es el caso de las licitaciones públicas a empresas, donde es posible valorar en mayor forma la contratación de jóvenes, fundamentalmente en situación de vulnerabilidad social, la inversión en formación de sus trabajadores jóvenes y la calidad y sostenibilidad de esos empleos. A su vez, en aquellas políticas o programas donde el Estado invierte diversos recursos para los sectores productivos o empresariales también es posible valorar más los esfuerzos y resultados en este sentido. En la misma dirección se ubican aquellos incentivos en la disminución de tasas o gravámenes a las empresas dinámicas y con orientación exportadora, donde puede incorporarse una relevancia directa a la contratación de jóvenes.

Otro tipo de medidas a generar están asociadas a la certificación y reconocimiento de la empresa cuando obtiene determinados estándares en la materia, difundiendo y

dando visibilidad pública que redunden en una imagen positiva socialmente para la empresa. Así, pueden generarse mecanismos que posibiliten a las empresas ser certificadas como generadoras de trabajo juvenil decente, de forma similar a experiencias ya realizadas en Uruguay<sup>84</sup> y otros países.

#### Disminución de la informalidad.

Como fuera señalado, es imprescindible generar políticas públicas que garanticen la calidad del empleo, por su importancia tanto desde el punto de vista social como económico. Es por ello que resulta urgente comenzar a construir respuestas a la problemática de la informalidad en el trabajo, particularmente cuando afecta a la juventud.

Debemos tener en cuenta, tal como se señala en el informe “Empleo Informal en Uruguay” de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, que los y las jóvenes menores de 20 años son los más afectados en términos relativos (75.5%) y que el grupo de 20 a 29 años también se ve seriamente perjudicado (39.1%). A su vez, la informalidad se encuentra mayormente asociada a una menor antigüedad en el empleo, a la pequeña empresa, particularmente, al cuenta propista y al bajo nivel educativo. Sin embargo, cuando observamos la relación entre trabajo y asistencia al sistema educativo en los menores de 20 años, encontramos que quienes estudian y trabajan lo hacen en mayor medida en condiciones de informalidad, mientras que quienes sólo trabajan tienen mayores niveles de formalidad. *“Para el caso de los menores de 20 años de edad, se planteó la hipótesis que existía una fuerte relación entre el empleo informal y la no asistencia a un centro educativo. Los resultados muestran que la misma es poco verosímil, ya que entre quienes asisten a un centro educativo es superior el nivel de no registro que entre quienes no lo hacen. Asimismo se comprueba que entre los jóvenes que trabajan, aquellos que no aportan a la seguridad social, dedican en promedio un 33 por ciento menos de tiempo a su ocupación, que quienes están registrados”* (Benedetti, 2007). El interior del país presenta mayores tasas, aunque son significativamente menores en el área rural. Cabe señalar que las mujeres poseen mayores tasas de informalidad, situación asociada en gran parte a la realidad del interior urbano.

En definitiva, parece clara la necesidad de avanzar en una estrategia que atienda particularmente las causas e implicancias de la informalidad en el empleo de la juventud uruguaya, con medidas que apunten a resolver esta problemática estructural que afecta seriamente su calidad de vida, así como las posibilidades de desarrollo social y económico. Además de aumentar y fortalecer la educación y formación como acción principal, son necesarias algunas acciones específicas: abordar la realidad de los y las cuenta propistas y pequeñas empresas, a través de nuevas reglamentaciones que brinden mayores facilidades para el registro o formalización; generar facilidades y oportunidades de registro de trabajadores jóvenes, asociado a fuertes controles y seguimientos; aumentar la atención sobre el interior urbano y la realidad de las mujeres. Así también resulta clave abordar la situación de

---

<sup>84</sup> El Programa de Calidad con Equidad en la Gestión (Inmujeres, OPP, PNUD, UNIFEM, LATU) implementa certificación a empresas en materia de equidad de género en el empleo.

adolescentes y jóvenes que estudian y, simultáneamente, trabajan de manera informal. Para ello es imprescindible aplicar un mecanismo de pasantías y prácticas laborales, como el presentado previamente, con amplia difusión y sensibilización al sistema educativo, estudiantes y empresarios; con mecanismos ágiles de implementación y control; con complementariedades de flexibilidad para estudiar y para trabajar.

En el caso de jóvenes que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social, que trabajan en los sectores informales más deteriorados de la economía o desarrollan diversas estrategias de supervivencia, es imprescindible continuar profundizando (en cobertura, duración y resultados) los programas que parten de lo socio laboral, vinculando desde su inicio al trabajo con la educación y la formación, así como desarrollando becas de estudio (dirigidas al joven) e invirtiendo en la creación directa de empleo para ellos.

#### Calidad en el trabajo y el empleo.

La calidad es un aspecto clave para cualquier trabajador, asociado tanto a los ingresos, como a las condiciones de trabajo y al clima laboral. El acceso a un trabajo decente requiere también ser garantía en el ejercicio de varios derechos, en tanto la obtención de un trabajo formal y de calidad es un aspecto clave de la integración social y el ejercicio de la ciudadanía. La realidad uruguaya es, sin lugar a dudas, favorable a esta perspectiva, en la medida que son varios los derechos conquistados históricamente por los movimientos de trabajadores en nuestro país, así como representan un sector generalmente beneficiado por el sistema de protección social.

Desde una perspectiva de juventudes, la calidad en el empleo tiene un aspecto fundamental en el mencionado vínculo con la educación y la formación, en tanto posibilidad de ser estudiante y simultáneamente trabajar, así como de formarse en el trabajo o trabajar como continuidad de la formación. A su vez, es clave garantizar el acceso a oportunidades de concreción de proyectos para la vida, en tanto juventud como etapa de desarrollo y emancipación, donde el trabajo cumple un rol esencial. En este sentido se recogen las propuestas volcadas en los documentos también elaborados en el marco de esta primera fase *Hacia un Plan Nacional de Juventudes*, tanto en materia de salud como de vivienda.

Así también deben crearse mecanismos de acceso a los bienes y servicios culturales, recreativos y deportivos, brindando oportunidades concretas para jóvenes trabajadores. Es posible disminuir los costos que algunas veces tienen estos bienes y servicios, a la vez que promover el desarrollo de actividades diversas que resulten atractivas para los diferentes jóvenes.

## **LA INTERMEDIACIÓN LABORAL.**

Un aspecto clave en el marco de la generación de políticas activas para mejorar la empleabilidad de jóvenes refiere a la transición entre educación y trabajo, particularmente en términos de mejorar el encuentro entre oferta y demanda de

trabajo. Esto está asociado a la construcción y consolidación de canales donde circule la información, con garantías de legitimidad, confiabilidad y dinamismo en la información y los contactos a realizar.

El intercambio permanente y fluido entre los programas educativos y de formación con la demanda de trabajo, que permita circular con fluidez y de forma adecuada la información relativa a la oferta y demanda de trabajo, debe enmarcarse en la creación de un sistema de intermediación laboral para jóvenes, donde la DINA-E-MTSS y el INJU-MIDES resultan actores claves.

En el actual período de gobierno se han desarrollado los Servicios Públicos de Empleo en el marco de la DINA-E, que contienen dispositivos y espacios como los que se proponen a continuación, dirigidos a toda la población que los requiera. Las características estructurales del desempleo y subempleo juvenil plantean la necesidad de construir respuestas específicas, asociadas y estrechamente articuladas con los servicios existentes, para dar respuestas más eficaces y eficientes para jóvenes. En el marco del proceso *Hacia un Plan Nacional de Juventudes* resulta propicio considerar que este sistema de intermediación laboral para jóvenes debe concretarse en dos servicios fundamentales:

- Centros de información, orientación y asesoramiento en educación, formación, capacitación, oportunidades laborales, legislación laboral, tendencias del mercado de trabajo, apoyo para el desarrollo de emprendimientos, entre otros aspectos; en el marco de centros de información para las juventudes más generales<sup>85</sup>; asociados y articulados con los CePe's.
- Portal web, que incluya tres servicios básicos: un localizador de servicios, donde pueden ubicarse en particular todos los centros de información y orientación del país; un sistema de intermediación laboral donde quien busca empleo pueda colocar su curriculum y quien emplea sus ofertas de empleo, y un sistema de información del mercado laboral que contiene perfiles de ocupación, salarios, requerimientos educativos y niveles de crecimiento de las diversas industrias, sectores, áreas; asociado y en coordinación con el portal Uruguay Activo<sup>86</sup>.

## JÓVENES EMPRESARIOS.

Cabe señalar que Uruguay es un país donde el *emprededurismo* y la iniciativa económica son realmente escasas. Por este motivo resulta imprescindible generar estrategias para fortalecer y consolidar las ideas, proyectos y emprendimientos

---

<sup>85</sup> Estos centros se enmarcan en los Centros de Empoderamiento Juvenil, propuestos en *"Participación Juvenil. Propuestas Hacia un Plan Nacional de Juventudes"*. Instituto Nacional de la Juventud - Ministerio de Desarrollo Social; Fernando Willat, Mayra Aldama; 2009.

<sup>86</sup> [www.uruguayactivo.gub.uy](http://www.uruguayactivo.gub.uy)

económicos de los jóvenes y las jóvenes. Actualmente existen experiencias dirigidas a este objetivo, tanto desde el Estado como desde el sector privado (empresarial y social), a partir de una mayor valoración sobre estos aspectos en relación a su relevancia para el desarrollo económico y la inclusión social. En particular, desde la CND, a través de su programa Uruguay Fomenta, ha habido un avance importante en coordinar los distintos programas (públicos y privados) y facilitar el acceso de potenciales beneficiarios a los mismos. A su vez, desde el MIDES se ha desarrollado un programa de promoción y apoyo de emprendimientos productivos dirigido a población de bajos recursos.

La creación de un sistema de apoyo a la creación de empresas dinámicas y generadoras de empleo por parte jóvenes requiere también de una institucionalidad pública fuerte y con estrecha vinculación al mundo productivo. Es por ello que se propone crear este sistema en el marco de la CND, en articulación con el INJU-MIDES, el CETP, el MTSS y el INEFOP. Estas articulaciones permitirían avanzar en una estrategia universal que implemente dispositivos y acciones diferenciadas para los diferentes jóvenes interesados en crear o desarrollar un emprendimiento / empresa. Los aspectos fundamentales que este sistema debe contener son:

- **Formación.** El pasaje de la idea al proyecto implica el desarrollo de diferentes habilidades y destrezas, asociadas a la organización, planificación y gestión; al conocimiento y utilización de herramientas económicas y financieras concretas; al estudio y la investigación; a la negociación y búsqueda de consensos. Las instituciones formativas pueden brindar esta formación, tal como se ha realizado y se encuentra establecido en el marco del SNE, incorporando las fortalezas de otras instituciones con mayor especificidad en la creación de pequeñas empresas.
- **Acceso a financiamiento.** El desarrollo de un emprendimiento generalmente requiere de alguna fuente de financiamiento para poder comenzar a funcionar y sostenerse en el tiempo, por lo que es imprescindible generar herramientas de financiamiento accesibles a jóvenes emprendedores, incluyéndolos progresivamente en el sistema económico-financiero. El microcrédito es un instrumento clave, que debe estar asociado a estudios de viabilidad de los proyectos y características de los emprendedores, así como enmarcarse en una asistencia técnica real y sostenida (en materia económica- financiera, contable, productiva, tecnológica, jurídica, social), basada en la construcción de alianzas. Una de las dificultades más presentes para el acceso a créditos es la ausencia de garantías por parte de la juventud; por lo tanto, resulta necesario generar diferentes dispositivos que solucionen este aspecto, entre los que se encuentran el apoyo del Estado; la asociación y apoyo de empresas medianas y grandes a las micro empresas; la asociación entre diferentes micro empresas.
- **La formalización.** Es urgente generar estrategias que modifiquen la situación de vulnerabilidad en que se encuentran jóvenes que desarrollan emprendimientos en condición de informalidad. Debe elaborarse una propuesta para jóvenes emprendedores que continúe en la lógica progresiva que estableció el nuevo

sistema tributario. De esta forma, puede fomentarse y alcanzarse el registro de todos los emprendimientos, gravándolos de forma progresiva a partir de un mínimo de facturación no imponible.

- El desafío de la comercialización. Los diferentes mercados que pueden encontrarse en nuestro país, en los que se desempeñan también empresarias y empresarios jóvenes, suelen distar mucho de una competencia justa y adecuada; situación que perjudica notoriamente las posibilidades de los micro emprendimientos. Por esta razón, resulta necesario generar condiciones de mercado más equitativas para promover estas pequeñas iniciativas económicas. Particularmente necesario es desarrollar herramientas de apoyo a estas micro empresas, vinculadas a la generación de información de mercados (tanto globales como específicos), brindándola a los jóvenes empresarios como aspecto clave para la planificación empresarial.
- Asociativismo como estrategia central y permanente. La asociación, la colaboración, el intercambio y el acuerdo con el entorno son absolutamente imprescindibles para los micro emprendimientos. Sin el desarrollo de alianzas y redes es muy difícil que el emprendimiento crezca y se consolide, por lo que se impone la necesidad de encontrar puntos en común entre emprendedores, trabajadores, Estado, consumidores, proveedores. Las políticas y programas de promoción y apoyo de emprendimientos de jóvenes requieren como estrategia central la construcción de redes y capital social. En este sentido el programa o sistema que se implemente debe generar una red de empresarios jóvenes que permita fortalecer cada empresa individual, generando economías de escala y capacidad de incidencia política.

### Cuadro síntesis de las propuestas de trabajo.

Eje	Propuesta	Actores involucrados
<b>DIMENSIÓN: La integralidad en la formación profesional</b>		
Institucionalidad	Formación Profesional integrada	MEC; MTSS; CETP
Cobertura, calidad y resultados educativos	Sistema modular, con una formación básica (competencias básicas y transversales; derechos y ciudadanía; TIC's), complementariedad y flexibilidad (presencial, horaria, de trayectorias).	MEC; MTSS; CETP
	Becas de estudio para jóvenes de bajos recursos (recibidos directamente por el o la joven).	MEC; MTSS; CETP.; BPS; INJU.
	Certificación de nuevos estándares de calidad para las instituciones (públicas y privadas), programas y currículas.	MEC; MTSS; CETP
	Sistema basado en los resultados educativos esperados para la formación básica y para cada capacitación; con evaluación y monitoreo permanente.	MEC; MTSS; CETP
Innovación y TIC's	Incorporar a los organismos y agencias de innovación en las políticas de formación profesional.	ANII; CND; LATU; Parques Tecnológicos; UdelaR.
	Innovar en rubros, planes, currículas, prácticas pedagógicas.	MEC; MTSS; CETP
	Universalizar acceso a TIC's (en la línea del Plan Ceibal)	MEC; MTSS; CETP; .LATU; ANTEL.
Vínculo con el sector productivo y empresarial	Definir sectores dinámicos y estratégicos, georreferenciándolos.	MEC; MTSS; CETP, INEFOP; cámaras y empresas; gob. municipales.
	Definir competencias laborales necesarias por rama, sector, rubro, empresa; en conjunto con cámaras y colectivos empresariales, así como con cada empresa.	MEC; MTSS; CETP; INEFOP; cámaras y empresas.
Descentralización, redes y capital social.	La formación profesional debe instalarse a nivel local en todo el país, posibilitando el acceso universal, con propuestas flexibles.	MEC; MTSS; CETP; INJU; gobiernos municipales.
	Comités de Empleo Locales (de juventud) que incorporen en el marco del INEFOP.	MEC; MTSS; CETP; INJU; gobiernos municipales; Instituto del Empleo.
Participación de los jóvenes.	Participación de jóvenes en los Comités de Empleo Locales del INEFOP.	MEC; MTSS; CETP; INJU; gobiernos municipales; Instituto del Empleo.
	Evaluación permanente y propuestas por parte de los y las jóvenes.	MEC; MTSS; CETP; INJU

<b>Eje</b>	<b>Propuesta</b>	<b>Actores involucrados</b>
<b>DIMENSIÓN: De la educación al trabajo y del trabajo a la educación</b>		
El tránsito de la educación al trabajo	Pasantías remuneradas y no remuneradas (dos modalidades únicas)	MEC; MTSS; CETP
Formación en el trabajo	Financiamiento escalonado para formación de trabajadores jóvenes por parte del INEFOP, con modalidades licitación y adjudicación directa.	MEC; MTSS; CETP; INEFOP; inst. de formación públicas y privadas.
	Certificación de competencias	MEC; MTSS; CETP
<b>DIMENSIÓN: Políticas activas de empleo desde la demanda</b>		
Institucionalidad	Departamento de Empleo Juvenil de la DINA E	MTSS
Iniciativas del Estado	Discriminación positiva en las licitaciones públicas	Estado
	Políticas y programas de clusters, y similares.	Estado
	Certificación de empresas en trabajo decente juvenil.	MTSS
Informalidad	Facilitar la formalización de los trabajadores (cuenta propistas, en micro y pequeñas empresas)	MTSS; DGI; BPS.
	Programas socio laborales con formación.	MIDES; MTSS
<b>DIMENSIÓN: La Intermediación Laboral</b>		
Sistema de Intermediación Laboral	Centros de Información y Orientación	MEC; MTSS; CETP; INJU.
	Servicio Web	MEC; MTSS; CETP; INJU.
<b>DIMENSIÓN: Jóvenes Empresarios</b>		
Institucionalidad	Creación del Programa de generación de empresas.	CND; INJU; MEF
Programa de generación de empresas por parte de jóvenes	Formación	MEC; MTSS; CETP; CND; INJU
	Asistencia Técnica con asesoramiento de mercado gratuito y permanente.	CND; MEF; INJU
	Financiamiento (fondo de microcrédito)	CND; INJU
	Formalización – registro universal desde un mínimo de facturación no imponible.	CND; INJU; DGI.
	Comercialización – información mercados.	CND; MEF; INJU.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdala, E. (2005) *"Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina"*. CINTERFOR/OIT. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2007) *"Trabajo Decente y Juventud"*. Volumen 1 OIT.
- Alarcón, A. (2009) *"Propuestas para el área Salud "Hacia un Plan Nacional de Juventudes"*. INJU. Documento no editado.
- ANEP – CODICEN (2007) *"Uruguay en PISA 2006"*. Programa ANEP/PISA. Montevideo.
- Arim, R.; Salas, G. (2007) *"Módulo de trabajo infantil y adolescente. Principales resultados"*. Informe Temático. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (2006). INE, UNDP, UNFPA. Montevideo
- Barbero, J.M. (2002) *"Jóvenes: comunicación e identidad"*. Revista Cultural Pensar Iberoamérica. Número 0 – OEI, Febrero 2002.
- Benedetti, E. (2007) *"Empleo Informal en el Uruguay"*. Informe Temático. Encuesta. Nacional de Hogares Ampliada. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo. En: <http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20informalidad.pdf>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2007) *"Plan de Equidad"*. Montevideo, IMPO.
- Gurises Unidos (2007) *"Buenas Prácticas para la integración social de adolescentes y jóvenes"*; Gurises Unidos, CIES, Unión Europea. Montevideo.
- Katzamn, R; Wormanld, G. (Coord.) (2002) *"Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina"*. Cebra, Comunicación Visual. Montevideo.
- Martínez Bengochea, P. (2008) *"Desarrollo humano y cohesión social en Uruguay. Una estrategia para la reducción de la pobreza de cara al 2015"*. Documento elaborado para la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES. Documento no editado.
- MESYFOD y UTU/BID (2001) *"Rendimiento escolar: una aproximación mediante un modelo de regresión logística"*. Octava Comunicación. Censo Nacional de Aprendizajes 1999. ANEP, CODICEN. Montevideo.
- Naciones Unidas (2005) *"Informe sobre la Juventud mundial 2005"*. En: <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/wyr05.htm>
- OPP (2008) *"Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay Tercer Siglo"*. Documento de trabajo del Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. Montevideo.
- Pastore, F. (2007) *"Employment and Education Policy for Young People in the EU: What Can New Member States Learn from Old Member States?"* IZA DP No. 3209. Bonn.
- Rossel, C. (2009) *"Adolescencia y juventud en Uruguay: elemento para un diagnóstico integrado. Viejas deudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras"*; Rossel, Cecilia; en el marco del proyecto Apoyo al Plan Nacional de Juventudes, INJU-MIDES, OPP, PNUD. Documento no editado.
- Vera, Bruno (2009) *"Políticas Urbano habitacionales y juventud: Propuestas 'Hacia un Plan Nacional de Juventudes'"*. INJU. Documento no editado.
- Willat, F; Aldama, M. (2009) *"Participación Juvenil. Propuestas Hacia un Plan Nacional de Juventudes"*. INJU. Documento no editado.

## **POLÍTICAS DE DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA PARA JÓVENES <sup>87</sup>**

**Marcelo Castillo  
Bruno Vera**

---

<sup>87</sup> El presente documento incorpora los aportes de quienes junto a los autores integran el Equipo Técnico del Plan Nacional de Juventudes, Matías Rodríguez (Coordinador), Mayra Aldama, Juan Pablo Martínez, Anahí Alarcón y Fernando Willat. Asimismo, en el documento se incorporan valiosos aportes realizados por Arnaldo Gomensoro (Consultor del Programa Infamilia).

La siguiente sección tiene como objetivo principal sistematizar propuestas de políticas sobre deporte y actividad física para jóvenes de nuestro país. La misma, surge como resultado de las reuniones bilaterales mantenidas en los meses de diciembre de 2008 y marzo de 2009 entre el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Ministerio de Turismo y Deporte (MTYD), en el marco del proceso “Hacia un Plan Nacional de Juventudes”, iniciado por el INJU en conjunto con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y que cuenta con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El análisis de las políticas de deporte y actividad física que aquí se presenta se organiza de la siguiente forma: en la primera parte, se esboza un breve marco conceptual; en la segunda sección, se realiza un diagnóstico sobre la práctica deportiva y de actividad física de los jóvenes en nuestro país; posteriormente, se describen los programas desarrolladas por la Dirección Nacional de Deporte que afectan a la población joven; para finalmente, explicitar una serie de propuestas, a ser incluidas en el “Plan Nacional de Juventudes”.

## MARCO CONCEPTUAL

### ***DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA EN LA ÉPOCA MODERNA: BREVE DESARROLLO HISTÓRICO.***

El deporte moderno surge a mediados del siglo XIX como una actividad de ocio de la clase alta inglesa y su popularización, se relacionó con la mayor disponibilidad de tiempo libre de crecientes sectores de la población, que tanto en Inglaterra como en otros países del continente Europeo y EE.UU., devino como consecuencia de las mejoras en los niveles generales de bienestar de la población. (García Ferrando, 2006). Un hito en la popularización del deporte fue la refundación de los Juegos Olímpicos a finales del siglo XIX; aunque también en dicha etapa continuó existiendo una asociación entre el deporte y el modo de vida aristocrático.

No fue sino hasta el siglo XX, que la expansión del deporte alcanzó a vastos sectores de la población, ampliándose también las distintas modalidades de su práctica. Dicha ampliación se relaciona con los procesos históricos de tránsito hacia diferentes escenarios de modernidad y postmodernidad seguidos por nuestras sociedades. En efecto, “...las distintas representaciones de la realidad social que elaboramos (...) sobre distintas esferas de lo cotidiano, entre ellas las del cuerpo y de la actividad física, van transformándose progresivamente [a lo largo del siglo XX] al ritmo del resto de dimensiones sociales tales como la económica, la política, y la cultural (Castells, 1997)”. (Essomba 2004: 27). Los cambios la propia conceptualización del “ocio”, de

“tiempo libre”, en contraposición al tiempo de trabajo, suponen uno de los elementos de esa transformación<sup>88</sup>.

Actualmente, es posible distinguir al menos dos grandes modelos de deporte: el federado o tradicional y el posmoderno o global. El primero se caracteriza por estar acotado por el espacio social definido por los clubes deportivos y estar basado en reglamentaciones estrictas, emanadas de federaciones que gozan de una determinada capacidad de gestión. Asimismo, está asociado a la competitividad y estar orientado al logro.

A partir de esta caracterización, este modelo incluye a cualquier disciplina deportiva, ya sea en el ámbito profesional, federativo y/o amateur. Sin embargo, a diferencia del ámbito federativo y/o amateur, el deporte profesional y de alta competición puede ser considerado como un sub-tipo de este modelo, o como un modelo en sí mismo, esto es, como modelo de deporte-espectáculo. De hecho, su carácter de trabajo productivo, dirigido fundamentalmente al entretenimiento (ocioso) de amplias capas de la población, lo diferencia de los anteriores; *“...un entretenimiento que, paradójicamente, compite con la práctica de un deporte como ocio físico en la disponibilidad de tiempo libre, ya que en cierto modo a más tiempo dedicado al seguimiento y disfrute del deporte espectáculo, menos tiempo libre queda disponible para la práctica personal y recreativa de un deporte en el plano individual”*. (García Ferrando, 2006)

El segundo modelo, de carácter posmoderno y global (Puig y Heinemann, 1991) llamado por García Ferrando (2005) sistema social abierto, abarca a todas las prácticas deportivas poco organizadas y sometidas a procesos constantes de innovación y diversificación. *Muchos de estos comportamientos, juegos y ejercitaciones no revisten el tradicional carácter federado y con frecuencia lo niegan, en el sentido de que la recreación, la diversión y la alegría de su práctica constituyen la orientación que impulsa su práctica, alejada de todo sentido, aparente y manifiesto, de competición reglada* (Ibídem, 2006). Este modelo, está asociado a lo que la Organización Mundial de la Salud conceptualiza como actividad física, esto es, la práctica del ejercicio físico sistemático de las personas que contempla acciones motrices, que buscan desarrollar las capacidades aeróbicas, el control de la composición corporal y el fortalecimiento de los diversos grupos musculares. La persona controla y dirige todas las actividades de acuerdo con sus posibilidades e intereses (MTYD, 2006: 3).

---

<sup>88</sup> Se entiende por tiempo libre el que se utiliza en actividades que no incluyen al trabajo, es decir, al tiempo que abarca a toda actividad que se encuentra fuera de las obligaciones de las tareas productivas. Entre otras, el tiempo libre comprende a las actividades de ocio, de la vida familiar, el tiempo residual, etc. Igualmente, se pueden clasificar las diversas actividades de tiempo libre en cuatro categorías de ocio, a saber: ocio de índole física, cultural, social y práctica (Sue & Alvarez, 1982). Las actividades de ocio de índole física, son las que se orientan al logro del descanso personal y al restablecimiento del equilibrio psicológico, siendo las de carácter físico-deportivo las más frecuentes. Por su parte, las actividades de ocio cultural se orientan al desarrollo de conocimientos intelectuales, como ser la lectura, la asistencia a teatros, exposiciones, al cine, etc. Las actividades del ocio de carácter social, se dirigen en torno al establecimiento de relaciones interpersonales y asociativas; finalmente, entre las actividades del ocio de índole práctica se encuentran aquellas que tienen una finalidad utilitaria, como ser ir de compras, realizar actividades de bricolaje, etc. (García Ferrando, 2006)

Como en el caso anterior, no se trata de un modelo puro. Las prácticas orientadas al mantenimiento o logro de una buena forma física y apariencia corporal, los llamados deportes californianos -deportes de aventura y riesgo y en la naturaleza-, así como el deporte para todos, son ejemplos de estas prácticas deportivas posmodernas.

Sin embargo, no son estas las únicas alternativas. Por sus peculiaridades interesa destacar algunas características al denominado “deporte social” como configuradoras de un sub-tipo específico o como modelo de deporte en sí mismo. Este movimiento, se basa en la Resolución A/RES/58/5 de las Naciones Unidas<sup>89</sup>, que entre otros aspectos, señala la necesidad de:

- *“Impulsar una cultura de paz, equidad social y de género y propiciar el diálogo y la armonía mediante el trabajo colectivo para promover las oportunidades de solidaridad y cooperación basadas en el deporte y la educación física”*
- *“Fomentar el deporte y la educación física, sobre la base de las necesidades establecidas localmente, como medio para lograr la salud, la educación y el desarrollo social y cultural” y*
- *“Fortalecer la cooperación y las asociaciones entre todos los actores, incluyendo la familia, la escuela, los clubes y ligas, las comunidades locales, las asociaciones deportivas juveniles y las personas responsables de adoptar decisiones, al igual que los sectores público y privado, con el fin de garantizar la complementariedad y que tanto el deporte como la educación física estén al alcance de todos.”*

Sobre esta base, las características del deporte social son:

- El centro de la propuesta está en la gestión organizada de la comunidad, que ejerce el protagonismo y el control;
- Fuerte apuesta al desarrollo de la ciudadanía y la promoción democrática
- Tendencia hacia la descentralización;
- Riqueza en relaciones sociales, jerarquizando las situaciones grupales;
- La relación con institución y docente es el de “participante” o “socio” titular de derechos, en oposición al rol de “cliente” o “usuario”;
- La lógica es la de las acciones comunitarias, especialmente la articulación, la contextualización y la territorialización; y
- Los profesionales actúan aportando sus conocimientos y articulando intereses.

---

<sup>89</sup> Disponible en [http://www.who.int/moveforhealth/publications/resolutions/PAH-UN\\_resolution\\_ARES\\_58\\_5\\_es.pdf](http://www.who.int/moveforhealth/publications/resolutions/PAH-UN_resolution_ARES_58_5_es.pdf)

## **DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA EN URUGUAY.**

En Uruguay, el origen del deporte se produjo a partir del impulso de las comunidades inmigrantes a mediados del siglo XIX. Según señala Gomensoro (2006) es posible distinguir cuatro períodos en el desarrollo del deporte en nuestro país.

En un primer período, que abarca entre 1842 y 1910, el deporte fue impulsado principalmente por las colectividades inmigrantes inglesas, aunque también las colectividades alemanas, francesas, suizas, vascas y estadounidenses protagonizaron este primer impulso. Entre otros deportes, en este período se destaca la práctica del críquet, el rugby, el fútbol, el atletismo, el waterpolo, el remo, el polo, el ciclismo, el golf y se promovió la natación y el turf. El desarrollo de valores asociados a la caballeridad y el elitismo que caracterizaban al deporte amateur en Gran Bretaña, fue también característico de este período. Asimismo, datan de esta época la fundación de las primeras instituciones dedicadas a la promoción y práctica del deporte entre dichas colectividades. A modo de ejemplo vale señalar la fundación del Victoria Cricket Club (1842), el Montevideo Cricket Club (en 1861), el Montevideo Rowing Club (1874), entre otros. A este tipo de instituciones, dirigidas a las diversas colectividades inmigrantes, se les van a contraponer otras que reivindicaban su origen criollo (el Nacional de Regatas, Nacional de Fútbol entre otros).

Por otra parte, entre los años 1910 y 1920, bajo el impulso del primer batllismo, el país avanzó en la consolidación institucional, cimentando el modelo de desarrollo del deporte que predominó durante todo en el siglo XX. Es así como, teniendo como antecedente un Proyecto de Ley de creación de Juegos Deportivos Nacionales de 1906, en 1911 fue creada la Comisión Nacional de Educación Física (CNEF). Entre sus objetivos, la CNEF buscó promover el desarrollo deportivo y las actividades físicas de salud y recreo, a través la creación y apoyo de plazas de deportes en todo el país y la organización de federaciones deportivas. El modelo de plazas de deporte, se basó en tres características:

- La alta participación de la comunidad local en su gestación y administración. *“...esa comunidad local (generalmente una Comisión de Educación Física elegida entre notables del departamento o localidad), debía aportar el terreno y la financiación del 50 % del costo de la instalación. También debía gestionar e inclusive pagar (muchas veces mediante el concurso de las intendencias), los gastos de funcionamiento, incluidos los salarios de su personal técnico y de servicio”* (MTYD-DND 2008: 18-19).
- Un modelo de plazas construidas mayoritariamente al aire libre, adecuadas a los usos de principios del siglo XX; y tercero.
- En un modelo de gestión -hegemónico hasta la década del 80- que se basó *“...en el establecimiento de actividades y servicios a los que la población accedía atraída por la motivación intrínseca de las mismas, en un mundo donde los incentivos y atracciones eran infinitamente menores que los actuales”* (Gomensoro, 2006).

En cuanto a las federaciones deportivas, es en este período en que “...se crearon casi todas las federaciones deportivas, dando un empuje mayúsculo a la instauración de miles de clubes deportivos en todo el territorio”. (Gomensoro, 2006).

Entre 1920 y 1960 se configuró la tercera etapa de desarrollo del deporte, de *consolidación y ascenso*. En este período, se producen muchas de las grandes gestas del deporte nacional, en particular, el fútbol. Asimismo, se continuó con el desarrollo institucional con la creación de la Oficina Médica de Educación Física, en 1923, que instauró en Certificado de Aptitud para deportistas. También se inició el Curso para Profesores de Educación Física, en 1939 y el Curso de Entrenadores Deportivos, en 1945. Respecto a la infraestructura deportiva, se continuó con la inauguración de nuevas plazas de deportes administradas por la CNEF, alcanzando el centenar de las mismas. Sobre el final de este período, un conjunto de instituciones deportivas comenzaron la construcción de complejos deportivos. Finalmente el último período, de *estancamiento y crisis* del deporte nacional, comienza en 1960 y alcanza hasta 2005. En este período, que se inicia con la etapa de crisis económica estructural que se produjo a partir de 1955, se comenzó a configurar un rezago en las estructuras organizativas y se registra una progresiva disminución de los triunfos deportivos a nivel internacional.

En cuanto a la gestión de las plazas de deportes, durante la dictadura se arrasó con este legado del primer batllismo, produciéndose un importante deterioro de las instalaciones de la mayoría de las plazas. Con el retorno de la institucionalidad democrática, operó un impulso restaurador “...en la primera administración Maglione (Partido Colorado 1985 – 1990) y en la de Paullier (Partido Nacional 1990-1995), [orientado] hacia las reparaciones (recapado de canchas, reparación de pabellones y otras reparaciones menores), habiéndose apostado fuertemente a los natatorios, construyéndose en ambos períodos un cierto número de piscinas, la casi totalidad abiertas”. (MTYD – DND, 2008: 19). Asimismo, se crearon “sucesivas comisiones de estudio de la legislación vigente, proceso que terminó con la creación por ley, del Ministerio de Deporte y Juventud, que sustituyó la Comisión Nacional de Educación Física”. (Gomensoro, 2006). Junto a ello, se produjo el ingreso de un nuevo modelo de actuación. “Por influencia europea y a través de su puesta en práctica en Brasil, a partir de 1985 se comenzó a complementar el modelo tradicional ya descrito, con los que se conoce como ‘Deporte Para Todos’” (Gomensoro, 2006).

Finalmente, desde 1990 se comenzó a incorporar a las Intendencias Municipales como actores importantes para el desarrollo y promoción de las prácticas deportivas. Actualmente, todas las intendencias municipales cuentan con una Secretaría de Deporte.

## DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA DE LA JUVENTUD URUGUAYA

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ)<sup>90</sup>, ratificada por el Parlamento Nacional en abril de 2008, establece que *“Los jóvenes tienen derecho a la educación física y a la práctica de los deportes. El fomento del deporte estará presidido por valores de respeto, superación personal y colectiva, trabajo en equipo y solidaridad. En todos los casos los Estados Parte se comprometen a fomentar dichos valores así como la erradicación de la violencia asociada a la práctica del deporte”*. En cuanto a la responsabilidad de los estados para la efectivización de este derecho, la misma Convención señala que *“se comprometen a fomentar, en igualdad de oportunidades, actividades que contribuyan al desarrollo de los jóvenes en los planos físicos, intelectual y social, garantizando los recursos humanos y la infraestructura necesaria para el ejercicio de estos derechos”* (CIDJ: Art. 33).

Interesa entonces analizar las condiciones de partida existentes para la efectivización de tales derechos, así como establecer las condiciones de base para las propuestas que se realizan en el siguiente capítulo.

### **HÁBITOS DEPORTIVOS, ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTE DE LA JUVENTUD EN URUGUAY, ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO.**

En el año 2001, una encuesta nacional de opinión pública sobre deportes y frecuencia de la práctica deportiva realizada por la empresa Equipos Mori, reveló que el 51% de la población uruguaya manifestaba “interés” en el deporte; en tanto que la práctica habitual de actividades deportivas alcanzaba a poco más de un tercio (un 21% que estableció que lo practicaba con periodicidad no mayor a una semana y un 12% que lo realizaban varias veces a la semana). *“Por otra parte, en Montevideo es mayor el interés que en el interior del país y por nivel socio-económico, en los estratos más altos hay más interesados en la práctica de deportes”*. (ICD 2002: 10).

Con este antecedente, la Encuesta Nacional de Hábitos Deportivos realizada por el INE en el trimestre mayo-julio de 2005 permite analizar, por primera vez a partir de datos de toda la población<sup>91</sup>, la insuficiencia de dichas prácticas y en particular, el escaso arraigo de esas actividades en la población joven de nuestro país. A continuación se presentan los principales resultados para este tramo etario.

Como se observa en el gráfico, únicamente el 40% de la población uruguaya tiene **hábitos deportivos**<sup>92</sup>, en tanto que el restante 60% desarrolla hábitos sedentarios de

---

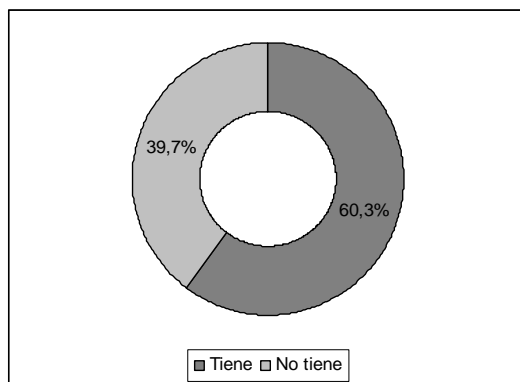
<sup>90</sup> Disponible en: <http://convencion.oij.org/convencion.php>

<sup>91</sup> La población objetivo de la ENHD fueron las personas de 3 años y más de edad, residentes en hogares particulares urbanos, en localidades de 5000 o más habitantes (aproximadamente un 82% de la población total del país) (MTYD 2005: 2).

<sup>92</sup> Los hábitos deportivos abarcan tanto a la práctica de deportes como a la realización de actividades físicas. Deporte y actividad en tanto, son conceptualizados como se planteó en la sección anterior. Esto es, deporte, como toda actividad física de naturaleza competitiva, gobernada por reglas que se encuentran institucionalizadas. En tanto que por actividad física, abarca el ejercicio físico sistemático

vida. Como se verá a continuación, este porcentaje varía al considerar a la población de acuerdo a distintos cohortes, en particular, la edad, el sexo, y el nivel de ingresos.

### Porcentaje de la población según tenencia de hábitos deportivos.



**Fuente:** Encuesta Nacional Sobre Hábitos Deportivos (ENSHD), 2005.

Al analizar la existencia de hábitos deportivos de acuerdo a la edad, y atendiendo en particular a la población joven, se observa una caída muy significativa de dichos hábitos. En efecto, el porcentaje de la población entre 18 y 29 años que tiene hábitos deportivos (34,5%) resulta ser menos de la mitad del porcentaje de la población que tiene estos hábitos en el tramo etario anterior (de los 12 a los 17 años -78,7%-). Asimismo, la caída alcanza a los cinco puntos porcentuales si se la compara con el total de la población.

### Porcentaje de la población, según tenencia de hábitos deportivos.

Hábitos Deportivos	Total	Grupo de edades				
		3-11	12-17	18 -29	30-49	50 o más
Tiene	39.9	74.5	78.7	34.5	26.7	26.3
No tiene	60.1	25.5	21.3	65.5	73.3	73.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Fuente:** ENSHD, 2005

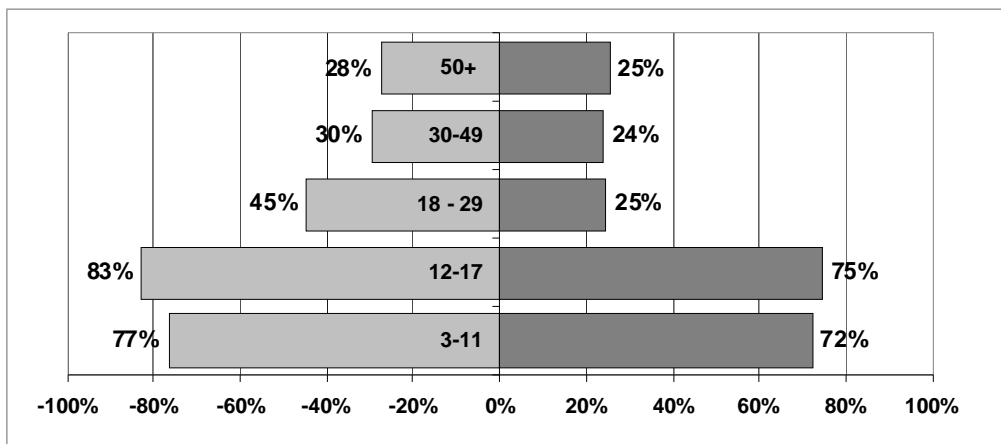
Nota: de 3 años de edad o más, por grupos de edades.

Es posible establecer como hipótesis que el descenso en las prácticas deportivas en la población joven, explica una parte importante del bajo porcentaje de estos hábitos en la población en general, ya que no sólo se registra una importante caída en este tramo etario sino que es de suponer que una persona que abandona la práctica

que contempla acciones motrices que buscan desarrollar las capacidades aeróbicas, el control de la composición corporal y el fortalecimiento de los diversos grupos musculares.

deportiva en su juventud, difícilmente vuelva a recuperarla con el correr de los años<sup>93</sup>. Seguramente la Ley N° 18.213 que establece la obligatoriedad de la educación física en las escuelas de enseñanza primaria de todo el país, tenga un impacto positivo en el aumento de los hábitos deportivos tanto de la población comprendida hoy en día como de las futuras. Pero el nudo problemático aparece al considerar los muy altos porcentajes de población juvenil que no poseen hábitos deportivos. Ello justifica la importancia de diseñar políticas públicas de deporte y actividad física en un sentido general pero, fundamentalmente, es clave establecer como **población prioritaria** a la que está comprendida entre los 18 y los 29 años de edad.

### Porcentaje de población que tiene hábitos deportivos por sexo y edad.



Fuente: ENSHD, 2005

Nota: Total de cada edad = 100

Ahora bien, las variaciones no sólo aparecen al considerar las diferentes edades de la población uruguaya, sino que si se considera al interior de estos tramos etarios, también se constatan importantes diferencias de acuerdo al sexo y al nivel de ingresos. Nuevamente, si nos concentraremos únicamente en la población joven, el porcentaje de varones que realiza actividades físicas (45%) casi duplica al porcentaje de mujeres (25%). Como se puede apreciar en el gráfico anterior, es en ese tramo donde se registran las mayores diferencias de hábitos deportivos entre sexos. Más allá de ciertas condicionantes derivadas de las inequidades de género (uso del tiempo y trabajo no remunerado, utilización de espacios públicos, entre otras), cabe suponer que el tipo de instalaciones deportivas, así como la no adecuación de ciertas modalidades de provisión de los servicios deportivos (p. ej. servicios para jóvenes embarazadas) influyen negativamente para que ello sea así.

Asimismo, el porcentaje de la población que tiene hábitos deportivos varía en función de los ingresos. En efecto, la brecha existente entre quienes tienen hábitos deportivos

<sup>93</sup> En estos tramos etarios, los hábitos deportivos se estabilizan alrededor del 26%.

del 20% más rico al 20% más pobre de la población es de casi 20 puntos porcentuales (51,1% y 32,3% respectivamente).

En su conjunto, la mayor probabilidad de ser personas sedentarias la tienen quienes son jóvenes, mujeres y de bajos ingresos; por el contrario, quienes tienen más probabilidad de tener hábitos deportivos son varones, adolescentes (de 12 a 17 años), hombres, ubicados en los tramos superiores de ingreso de la población.

Es importante intentar avanzar sobre algunas claves interpretativas sobre la caída de la práctica de actividades físicas en la población joven.

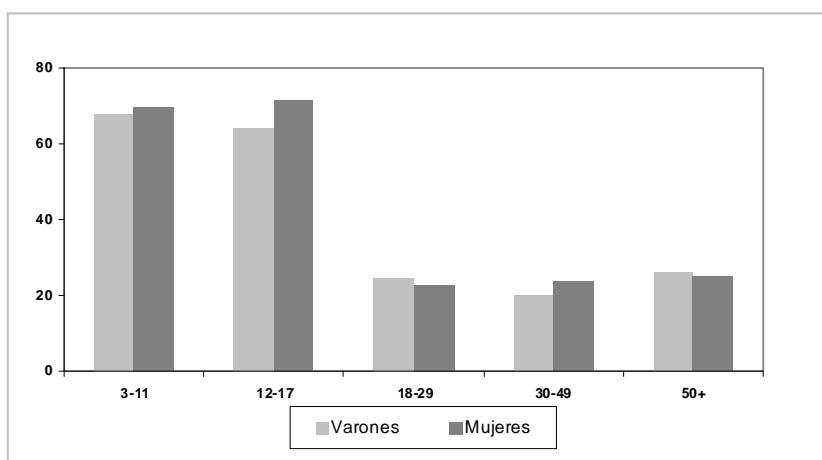
Según revela la ENHD, entre las razones principales razones para la no realización de actividades físicas en la población uruguaya, se encuentran: la falta de tiempo (37%), la edad o problemas de salud (27%) y la falta de interés (25%). “*La falta de recursos económicos [7%] o la deficiencia en la oferta de instalaciones cercanas no constituyen los principales motivos de inactividad [2%]*” (MTYD 2005: 18).

Se puede establecer como hipótesis, que la *falta de interés* está relacionada con una baja satisfacción producida por la práctica de estas actividades. Por su parte, la *falta de tiempo* puede responder a que se priorizan otras actividades que producen una mayor motivación. Esto llevaría a pensar que un alto porcentaje de jóvenes, a partir del fin de la educación obligatoria en Educación Física (1er. año del Bachillerato) abandonan su práctica por no experimentar satisfacción en la misma. Ello interpela fuertemente a los responsables de su enseñanza en la educación formal, especialmente en el tramo de Enseñanza Secundaria, ya que se estaría fracasando en lograr que la actividad sea incorporada a su cultura, como un *programa entero de vida*.

Por otra parte, no debería despreciarse la fuerte influencia que pueden ejercer los medios masivos de comunicación en el descenso de dichas prácticas, ya que éstos promueven un modelo de deporte-espectáculo que transforma la cultura de la práctica activa de la actividad física, en cultura del consumidor-espectador pasivo de deportes y, en todo caso, que impulsa a los mismos a tener un efímero protagonismo como hinchas o barras bravas de un equipo deportivo.

En cuanto a la **actividad física**, existen variaciones significativas al considerar las diferencias en las prácticas según el nivel de ingreso. La brecha existente (de 15 puntos porcentuales) entre quienes se ubican en el primer quintil de ingresos y realizan actividades físicas (29%) y los que realizan estas actividades pero viven en los hogares que concentran la mayor cantidad de ingresos (44%) continúa siendo muy importante.

### Porcentaje de población que realiza actividades físicas por grupo de edad y sexo.



Fuente: ENSHD, 2005

Tal como ocurre en los hábitos deportivos, en lo que refiere a la práctica de actividades físicas, el grupo etario comprendido entre los 18 y 29 años tiene significativamente bajos porcentajes en relación al resto de la población. Es así que, de acuerdo a lo que observa en el siguiente gráfico, las personas entre los 3 y 17 años que realizan actividades físicas alcanzan a casi 7 de cada 10; en tanto que esta relación desciende a casi 3 de cada 10 en las personas jóvenes (18 a 29 años). En cuanto al sexo, la participación de las mujeres jóvenes en esta categoría no varía sustancialmente en relación a los hombres, aunque continúa siendo inferior (23,2 y 24,9% respectivamente).

### Porcentaje de la población que realiza actividades físicas, según nivel educativo.

Nivel educativo	Grupo de edades					
	Total	3-11	12-17	18 -29	30-49	50 o más
Sin instrucción	7.2	0.3	0.0	0.0	0.8	1.1
Primario	36.2	99.5	13.7	9.0	13.5	43.2
Secundario	34.0	0.2	86.3	59.8	56.8	38.9
Terciario	36.4	-.-	-.-	31.2	28.8	16.9

Fuente: ENSHD, 2005

Nota: de 3 años de edad o más por grupos de edades Total de cada nivel de edad = 100.

Otro aspecto relevante para considerar sobre los diferentes niveles de práctica de actividades físicas en la población joven, es el que surge al observar sus diferentes niveles educativos<sup>94</sup>. Como se observa en el cuadro anterior, la mayor parte de la población joven que realiza estas actividades, cuenta con un nivel de instrucción secundaria o superior, existiendo únicamente un 9% de jóvenes que alcanzaron el nivel primario de instrucción.

Finalmente, resulta interesante considerar las características generales de la población joven que practica **deportes**. Al respecto, cabe señalar que *“La práctica de algún deporte es baja entre la población encuestada, ya que alcanza solamente al 10.3% de la misma, que en términos absolutos son 274.337 personas”*. (MTYD 2005: 12)

---

**Porcentaje de la población que practica algún deporte por sexo y área.**

Área geográfica	Total	Varones	Mujeres
Total	10.3	18.6	3.1
Montevideo	9.1	16.3	3.0
Interior Urbano	11.4	20.7	3.1

---

**Fuente:** ENSHD, 2005

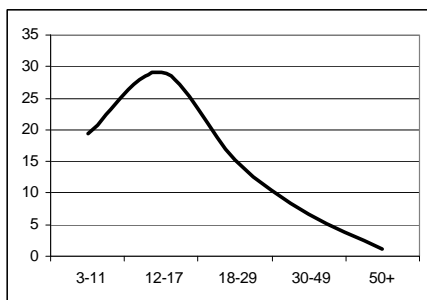
**Nota:** de 3 años de edad o más por grupos de edades

---

<sup>94</sup> Para la consideración de estas y otras variables, como ser la frecuencia de realización u ocupación, se recomienda leer la ENHD.

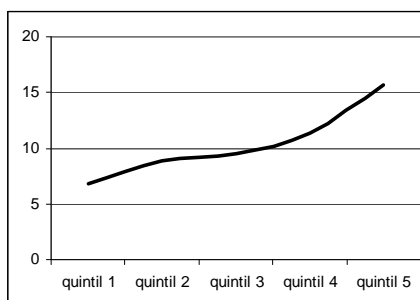
La práctica de deportes en la población, parece seguir los mismos patrones que los descritos inicialmente, esto es: una notoria caída en el tramo de la población joven (de 18 a 29 años) respecto al tramo etario que abarca entre los 12 y los 17 años; una mínima práctica entre las mujeres (sólo el 3,1%) y una mayor práctica entre quienes tienen mayores ingresos.

**Población que practica deportes respecto al total de cada edad (%)**



Fuente: ENHD, 2005

**Población que practica deporte respecto al total por quintil de ingreso del hogar (%)**



Fuente: ENHD, 2005

### **LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA EN URUGUAY, UN MAPEO INCOMPLETO.**

En el año 2001, el entonces Ministerio de Deporte y Juventud reveló algunos datos del Censo de Infraestructura Deportiva Pública y Privada<sup>95</sup>. Según se señalaba, dicha información constituía la base para un "Observatorio del Deporte" que, entre sus objetivos, se planteaba la realización de un mapeo digitalizado de estas instalaciones. Hasta el momento ese objetivo no se ha concretado.

En cuanto a los resultados parciales, al momento de la publicación del informe del Censo de Infraestructura se habían censado en el país casi 1.600 instalaciones deportivas públicas y privadas, que poseían alrededor de 3.850 espacios deportivos. Del total de instalaciones deportivas, las que eran de propiedad estatal alcanzaban a 369 y poseían en total 966 espacios deportivos<sup>96</sup>; en tanto que las instalaciones en el sector privado alcanzaban un total de 1.207, que poseían 2.877 espacios deportivos.

<sup>95</sup> Además de ello, se revelaron datos parciales de un Censo de Recursos Humanos del Deporte, de la Encuesta de opinión pública sobre Hábitos Deportivos, de un registro de Instituciones Deportivas y de un estudio sobre el Impacto Económico del Deporte. Información disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/mem2001/info/MDJ2001.htm#MDJ1>; lamentablemente, para este trabajo se cuenta con información parcial de una de esas fuentes de datos.

<sup>96</sup> Según se señala en el informe, todas las instalaciones de propiedad estatal se habían terminado de censar, a excepción de las instalaciones pertenecientes a la Administración Nacional de la Educación Pública -ANEP-.

Si bien la carencia de datos impide conocer la composición de la oferta pública, es posible señalar que una parte muy importante de la misma, está constituida por las Plazas de Deportes, ya que existen 114 en todo el territorio nacional. Muchas de estas plazas cuentan con diversos espacios deportivos (piscinas –tres de ellas techadas, Ituzaingó, Trinidad y Sayago-, canchas multipropósito, etc.). A ello se debe agregar como parte de la oferta pública, la Pista Oficial de Atletismo y el Campamento de Parque del Plata.

Por otra parte, a nivel municipal, un informe de consultoría del año 2001 señala que existían un total de 356 instalaciones deportivas municipales<sup>97</sup>. De ellas, el 29% estaban relacionadas a la práctica del fútbol (estadios de fútbol, canchas de baby fútbol, fútbol siete, fútbol cinco y fútbol playa) y sólo 44 eran espacios deportivos cerrados.

En cuanto al Registro de Instituciones Deportivas, el informe del entonces Ministerio de Deporte y Juventud señala que el mismo “...ya cuenta con 1075 instituciones registradas, constituye una base de información sobre la totalidad de las organizaciones dedicadas a la promoción y práctica del deporte”. (MDYJ: 2001). A pesar de ser insuficiente, puede resultar interesante complementar este mapeo con los datos sobre la utilización de instalaciones deportivas de la población.

En el caso de la población que realiza actividades físicas, la mayor parte utiliza las instalaciones de los centros de enseñanza (34,5%). Los lugares públicos -parques, playas, ramblas, ríos, lagunas, lagos- son los que siguen en importancia, siendo utilizados por el 30% de la población que realiza estas actividades.

#### Distribución de la población que realiza actividades físicas por instalaciones y área de residencia.

Área de residencia	Instalaciones que utiliza						
	Total	Públicas	Priv.	C. enseñanza	Lugar trabajo	Lugares públicos	En la casa
Total	100.0	8.9	21.8	34.5	1.4	30.6	2.8
Montevideo	100.0	5.8	26.1	31.6	1.2	31.7	3.6
Interior Urbano	100.0	11.9	17.6	37.2	1.7	29.5	2.1

Fuente: ENSHD, 2005

En cuanto a la infraestructura pública –sin contar la existente en los centros de enseñanza públicos-, la misma es utilizada únicamente por el 9% de la población que realiza actividades físicas y, a su vez, se utilizan más en el interior del país (12%) que

<sup>97</sup> Belo (2001). Según señala el autor, al momento de la presentación faltaban completar datos de algunas localidades de Tacuarembó y actualizar datos de Canelones. Asimismo, en las notas metodológicas se aclara que el informe no da cuenta de los predios Municipales gestionados por terceros (clubes, asociaciones, etc.) y que para la cuantificación de estas instalaciones no se tomaron en cuenta las especificaciones técnicas de dichas instalaciones. En el caso de los gimnasios, sólo se consideraron como tales y no como receptores de varios deportes.

en Montevideo (6%). Si se compara la utilización de la infraestructura pública con la privada -gimnasios, academias, etc.- se observa que la utilización de la oferta pública es notoriamente inferior a la privada (22% y 9% respectivamente) y que la brecha es mayor en Montevideo que en el interior del país.

### Distribución de la población que practica deportes por instalaciones y área de residencia.

Área de residencia	Instalaciones que utiliza						
	Total	Públicas	Privadas	Centros de enseñanza	Lugar trabajo	Lugares públicos	En la casa
Total	100.0	18.4	47.5	18.4	1.7	13.6	0.4
Montevideo	100.0	14.4	52.8	17.6	2.0	12.6	0.6
Interior Urbano	100.0	21.5	43.3	19.1	1.5	14.3	0.3

Fuente: ENSHD, 2005

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la sub utilización de la oferta pública de instalaciones deportivas, es menor si se considera a las personas que practican deportes, un 18% de esta población. En este caso, la utilización de los centros de enseñanza y lugares públicos dejan de ser las categorías modales, pasando a ser la infraestructura privada la más utilizada (47,5%).

## PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DEPORTE

A continuación se repasan las principales líneas de acción que ha desarrollado la Dirección Nacional de Deporte (DINADE) en el actual período de gobierno y se relevan los programas desarrollados que incluyen a la población joven. Complementando lo analizado en las secciones anteriores, se busca a partir de ello, visibilizar *ventanas de oportunidad* para la implementación, en el marco del Plan Nacional de Juventudes, de acciones específicas que fomenten la práctica de deportes y actividades físicas en este sector de la población.

### Extensión de la enseñanza de la educación física y la iniciación deportiva en todas las escuelas del país.

Durante el actual período de gobierno se presentó y fue aprobado por unanimidad de ambas Cámaras del Parlamento Nacional, el proyecto de ley que declara la obligatoriedad de la Educación Física en las escuelas de enseñanza primaria (Ley N° 18.213)<sup>98</sup>. Asimismo, en el marco de lo establecido por dicha Ley, se realizaron

<sup>98</sup> La enseñanza de educación física en las escuelas públicas al iniciar esta administración, alcanzaba únicamente al 15% de los alumnos y alumnas. (MTYD 2009: 28)

diversas acciones para dotar de un mayor plantel docente a la Administración Nacional de Enseñanza Pública y se han realizado diversos cursos de capacitación para maestros y maestras rurales.

### **Hábitos deportivos de la población.**

Se tomaron acciones para paliar la escasez de información existente respecto a los niveles de actividad física y prácticas deportivas de la población. A través de un acuerdo alcanzado entre la DINADE y el Instituto Nacional de Estadística se incorporó un módulo sobre estos temas en la Encuesta Continua de Hogares de 2005. Los resultados arrojados por la ENHD –sobre los cuales se basó el análisis de la sección anterior- permiten constatar los bajos niveles de dichas prácticas entre la población uruguaya, particularmente en las personas jóvenes. Asimismo, otorgan una base de comparación sobre la cual se podrá medir en futuros estudios, los impactos de las políticas públicas en estas áreas.

### **Elaboración de una política de Estado para el deporte Nacional.**

Una de las principales líneas de acción tendientes a la construcción de una mayor institucionalidad de las políticas públicas de deporte que ha impulsado la DINADE durante este período, es la elaboración de un plan estratégico de desarrollo deportivo, que consagre una política de Estado para el deporte nacional. Con este fin, durante el 2005 se convocó al Primer Congreso Nacional de Deporte “Hacia una Política de Estado” donde participaron activamente todos los sectores vinculados al deporte nacional. En 2007, se concretaron las principales recomendaciones principales emanadas de dicho Congreso: *“Plan Nacional de Promoción de la Actividad Física y la Salud, Ley Nacional del Deporte, Promoción del Deporte Escolar, Incorporación de la Educación Física en el Sistema Educativo, Reestructura Institucional, Apoyo al Deporte de Alto Rendimiento, entre otros”*. (MTYD 2009: 31)

### **Elaboración de una Ley Nacional del Deporte.**

Se han logrado avances significativos en la elaboración de una Ley Nacional de Deporte, que actualice la normativa existente y de respuesta a los actuales requerimientos. Actualmente, el borrador final está siendo sometido a consultas para su presentación parlamentaria. Por otra parte, se presentó ante el Parlamento el proyecto de Ley que Reglamenta la Profesión del Profesor de Educación Física y, paralelamente, fue aprobado un proyecto de Ley sobre Violencia en los Espectáculos Deportivos.

### **Desarrollo del deporte infantil y juvenil.**

Durante el actual período de gobierno se desarrollaron diversas acciones en relación al fútbol infantil. Dicha práctica, *reúne a un 25% de los niños entre los 6 y los 13 años en más de 500 clubes integrados en 60 ligas (9 en Montevideo y 51 en el interior)*”. El objetivo estratégico de la DINADE en este ámbito *“...es la consolidación y expansión de la práctica deportiva a través de los centros de enseñanza públicos y privados, de primaria, secundaria, universidad del trabajo”*. (MTYD 2009: 33) Entre otras acciones, cabe destacar:

- La designación de un equipo de trabajo al frente de la Organización Nacional del Fútbol Infantil (ONFI).
- La aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento.
- La instalación del Consejo Representativo Nacional de Ligas previsto en el mismo.
- La concreción de un fuerte impulso al Fútbol Femenino tanto a nivel de niñas como de jóvenes.
- La realización de un censo de técnicos y de árbitros, así como el avance en un plan de capacitación para quienes no poseen títulos habilitantes.

### **Programas desarrollados por la DINADE que afectan a la población joven.**

En el siguiente cuadro se sistematizan los programas desarrollados por la DINADE que afectan a la población joven. En algunos casos, estos programas no realizan cohortes etarios, sino que por su diseño están destinados a toda la población. También es necesario señalar que en muchos de estos programas no se incluyeron todos los objetivos declarados, sino que se realizó una selección de aquellos que permiten describir los aspectos centrales del programa.

### **Acciones desarrolladas por la DINADE que afectan a la juventud.**

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>Año de Inicio</b>
Activa Vida Alegre y Sana (AVAS)	Promover y desarrollar el deporte para la población en su conjunto.	1998
Niños y jóvenes al deporte	Perfeccionar y progresar en la ejecución de los deportes; favorecer la socialización, la tolerancia y la convivencia pacífica, así como promover la orientación y adaptación deportiva así como la opcionalidad-especialización.	2001
Programa Operativo Natación "Nademos Juntos"	Promover y asegurar la atención de las personas con capacidades diferentes y fomentar, a través de las actividades de natación, la vivencia sico-motriz-social de experiencias colectivas, que favorezcan la cooperación y el espíritu de grupo.	2004
Educación Física Recreación y Deportes	Promover la atención de las personas discapacitadas y estimular y desarrollar en forma integral a niños, niñas, jóvenes y personas adultas con capacidades diferentes para favorecer su integración al sistema educativo y a la sociedad	1976
Campamento y actividades en la naturaleza	Desarrollar la posibilidad de experiencias educativas, a través de actividades en la naturaleza, permitiendo el aprendizaje de habilidades útiles al individuo y valorando la importancia de un medio ambiente saludable.	1955
Deportes Náuticos y Desarrollo de Actividades Acuáticas	Favorecer la creación de una cultura náutica entre niños y jóvenes incentivando el cuidado y preservación del Medio Ambiente Marítimo.	2001

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>Año de Inicio</b>
Programa de Verano	Permitir el acceso a los programas de verano a la mayor cantidad de personas, brindándoles el apoyo técnico que les permita alcanzar el mayor nivel de aprendizaje en las diferentes áreas, de acuerdo a sus posibilidades e intereses; promover estrategias de actividades físicas que favorezcan a todos los estratos sociales y fajas etarias; y promocionar estilos de vida saludables a través de la actividad física y el deporte para todos, la convivencia pacífica, la inclusión social y la participación comunitaria.	1915
Juegos Deportivos de Enseñanza Media	Estimular el desarrollo de la actividad deportiva; la inclusión social de sectores vulnerables, fomentando la práctica de actividades físicas y deportivas como instrumento de participación, movilidad social y mejoramiento de la calidad de vida; coordinar y apoyar la acción deportiva de Educación Primaria, Secundaria y Universidades, procurando elevar su nivel, teniendo en cuenta la no duplicación de esfuerzos y competencias; y promover y organizar torneos deportivos en los distintos niveles educacionales, tanto en el ámbito regional, nacional como internacional.	S/D
Deporte Universitario	Fomentar la salud física y mental de universitarios complementando la educación académica con actividades deportivas y recreativas que permitan una mayor calidad de vida.	2001
Examen Preventivo de Salud	Realizar ejercicio físico de manera saludable, sin agravar lesiones preexistentes; promover la ocupación del tiempo libre y el desarrollo psicofísico integral.	1924

Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio Social de Programas e Indicadores del Ministerio de Desarrollo Social, en página electrónica: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy), Base de datos correspondiente al año 2005.

## PROPUESTAS “HACIA UN PLAN NACIONAL DE JUVENTUDES”

Se propone que en materia de políticas de deporte y actividad física para la juventud las líneas estratégicas a desarrollar se basen en los principios de:

- Fomento a la descentralización territorial y a la participación comunitaria. Es imprescindible que sean las personas jóvenes y sus organizaciones, quienes desarrollen diferentes iniciativas de promoción de la práctica de estas actividades en sus comunidades, según sus propios intereses, necesidades, pautas culturales, etc. Asimismo, resulta necesario potenciar las capacidades existentes en los diferentes niveles estatales, fomentando la coordinación interinstitucional de los organismos que, a nivel nacional, municipal y local tienen incidencia en dichas prácticas.
- Acceso democrático a las actividades físicas y deportivas desde la perspectiva de efectivización de derechos. Se entiende necesario fomentar el acceso democrático a estas actividades desde una perspectiva de efectivización de derechos, que potencie la dimensión integradora de la actividad física y el deporte para todas y todos los jóvenes de nuestro país. Además de esta dimensión, se debería promover:
  - La realización de actividades físicas y deportes por el placer de realizar estas actividades en sí mismas; esto es, *por la satisfacción que otorga el propio cuerpo en movimiento, su vínculo con los demás y con la naturaleza, la imprescindible sensación de libertad del ser humano.* (MTYD 2009: 2).
  - La realización de actividades físicas y deportes por su vínculo con una mejor calidad de vida de la población joven. *“En términos generales, la práctica de las actividades físicas promueve estilos de vida saludables; posibilita el desarrollo y la mantención de la armonía y el equilibrio, tanto personales como sociales. Permite el conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades, así como economía en los esfuerzos y justeza en los movimientos. Tiene efectos no sólo en lo físico, sino también, y en alto grado, en lo sicosocial”* (MTYD 2009: 2).

En este marco, se describen a continuación las propuestas elaboradas.

### **Realización de diagnósticos y planes de deportes.**

Como se señaló en la segunda sección, Uruguay no cuenta con estudios sistemáticos sobre los diversos aspectos relacionados al deporte. Si bien se han realizado diversos esfuerzos, existe la necesidad de sistematizar este tipo de estudios, así como profundizar en las diversas causas que pueden afectar la práctica de estas actividades en toda la población, y en particular en la población joven.

- Realización de estudios sistemáticos sobre: hábitos deportivos de la población, infraestructura deportiva, deportistas en federaciones, profesores, técnicos y

técnicas, instituciones deportivas y del impacto económico del deporte. Asimismo, se considera necesario incentivar la investigación y la innovación científica en este ámbito –por ej. el análisis de los factores que inciden en las prácticas deportivas en la población joven-.

- La información relevada, deberá a su vez sustentar el diseño, monitoreo y evaluación de planes nacionales que incentiven la práctica deportiva y la realización de actividad física de la población joven.

### **Deporte profesional o de elite y deporte federado.**

Por sus características peculiares –con connotaciones económicas, vínculos internacionales, carácter de trabajo productivo- el deporte profesional o de elite merece una cuidadosa atención por parte del Estado, en particular, en el caso de deportistas adolescentes y jóvenes. Se considera necesario que existan regulaciones que garanticen la prevalencia de los aspectos formativos en esta población, en detrimento de la presión que involucran los aspectos competitivos.

- Establecer regulaciones y controles que atiendan particularmente a la dimensión productiva del deporte –deporte como trabajo- de adolescentes y jóvenes, con el objetivo de evitar y reprimir posibles abusos y excesos, cumpliendo con los controles legales que establece el marco normativo.
- Desarrollar un protocolo nacional que permita recoger información y generar nuevos conocimientos sobre la población que practica deportes.
- Fomentar la asistencia a centros educativos de deportistas jóvenes, mediante la introducción de metas específicas a los diferentes clubes y la incorporación de incentivos positivos y negativos para su cumplimiento.
- Incentivar a jóvenes de bajos ingresos para promover su continuidad en la práctica del deporte y, que a su vez, sirvan como base para su reinserción en el sistema educativo en los casos que corresponda.

### **Promoción de Actividad Física y Deporte en Centros Educativos.**

En línea con los esfuerzos que se han desarrollado durante la actual administración de gobierno –dónde se aprobó con la unanimidad de ambas cámaras la obligatoriedad de la enseñanza de Educación Física en las escuelas de educación primaria- se considera necesario extender dicha obligatoriedad a los distintos ámbitos de la educación.

- Extender de la obligatoriedad de la enseñanza de Educación Física al bachillerato en enseñanza media.
- Incorporar horas optativas –extra curriculares- para la práctica de deportes y la realización de actividades físicas en los centros de enseñanza.

- Promover –continuando con los esfuerzos que se han realizado desde el MTYD-encuentros deportivos regulares inter liceales a nivel departamental, regional y nacional.
- Iniciar diálogos con el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) para la incorporación de la enseñanza obligatoria de Educación Física en el Bachillerato Tecnológico y la Educación Media Tecnológica y a la Enseñanza Técnica.
- Iniciar diálogos con los Institutos de Formación Docente, el Centro de Diseño Industrial (dependiente del MEC, aunque se encuentra en proceso de incorporación a la Universidad de la República) y el Centro de Formación y Estudios del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (CENFORES - INAU) para la incorporación de la actividad física y el deporte dentro de las diferentes currículas de enseñanza a nivel terciario no universitario.
- Iniciar diálogos con la Universidad de la República, para la incorporación de las actividades físicas y el deporte dentro de las currículas universitarias y para la jerarquización de las actividades deportivas que actualmente desarrolla la Unidad de Deportes del Servicio Central de Bienestar Universitario (SCBU).
- Realizar de convenios con clubes deportivos para resolver posibles problemas de falta de infraestructura deportiva en los centros educativos. Igualmente, se considera necesario promover que cada centro educativo cuente con su infraestructura deportiva propia, con espacios planeados para la realización de actividades deportivas curriculares y extracurriculares en los mismos.

### **Promoción de Actividad Física y Deporte a Poblaciones Vulnerables.**

Históricamente los gobiernos nacionales y departamentales han cooperado con la difusión del deporte –a través de exoneraciones tributarias, cesión de predios, inversiones en infraestructura, etc.- favoreciendo la expansión clubista, sin exigir retornos ni controles en tal sentido. Por otra parte, como se analizó en la segunda sección de este trabajo, existen determinadas poblaciones que no alcanzan indicadores satisfactorios de práctica de deporte y actividades físicas (jóvenes mujeres, jóvenes de bajos ingresos, etc.).

- Incorporar la exigencia de contrapartidas (como posibilidad, se maneja que sea en horas docentes, en organización de actividades, en apertura de locales para realización de actividades, en programas para poblaciones específicas –p.ej. dirigidas a jóvenes del INAU, etc.) a las instituciones deportivas que hacen uso de predios públicos.
- Desarrollar programas y/o proyectos que tiendan a mejorar la equidad en el acceso, a través de actividades dirigidas específicamente a mujeres jóvenes, a jóvenes con capacidades diferentes y a jóvenes de bajos ingresos.

- Incorporar el componente deportivo en los programas que tienen como objetivo la reinserción de estudiantes en el sistema educativo formal (Programa Aulas Comunitarias de Infamilia - MIDES, Áreas Pedagógicas de INAU, entre otros) que además de incentivar la práctica de deportes y actividades físicas, incorpore la dimensión de control de salud.

### **Promoción de Actividad Física y Deporte a nivel comunitario.**

- Unificación de calendarios de las actividades deportivas a nivel nacional, departamental y local.
- Transferencia de gestión de las plazas de deportes a las Intendencias Municipales, y promoción de su gestión mediante proyectos a nivel comunitario.
- Búsqueda de la convergencia de las Plazas de Deportes con otras iniciativas culturales (Usinas de la Cultura, Centros MEC, Centros de Acceso a la Información, etc.) fomentando que las Plazas de Deportes se conviertan en espacios físicos de centros comunitarios, en donde la población, particularmente la joven, pueda acceder a distintos servicios culturales.
- Vínculo con profesionales (del área deportiva y técnica) con alta visibilidad pública para la promoción del deporte a nivel comunitario.
- Acondicionamiento de espacios públicos sub utilizados, para la realización de actividades físicas y prácticas deportivas en contacto con la naturaleza (p.ej. mediante la adaptación de espacios para la realización de los llamados deportes californianos, la utilización de estacionamientos en horario nocturno, etc.).
- Promoción de la realización sistemática de eventos masivos –caminatas, corre caminatas, bicicleteadas, etc.- en fines de semana, feriados nacionales y/o fechas específicas vinculadas a la salud, como ser el *día del corazón*, *día sin humo de tabaco*, etc.
- Incorporación de la dimensión de la actividad física y de deportes en la naturaleza a diferentes ofertas de turismo interno y turismo social.

### **Gimnasia laboral.**

- Promoción de programas de actividades físicas y deportes para trabajadores y trabajadoras jóvenes, mediante la introducción de incentivos positivos a empresas que faciliten estas prácticas a su personal, en particular para el tramo juvenil.

### **Infraestructura deportiva.**

- Se considera necesario realizar un reacondicionamiento general de la infraestructura pública deportiva existente en el país.
- Creación de centros de alto rendimiento deportivo.

**Cuadro síntesis de las propuestas de deporte y actividad física.**

<b>Dimensión</b>	<b>Líneas de acción</b>	<b>Posibles actores involucrados</b>
Diagnóstico y diseño de planes	Estudios sistemáticos de diagnóstico sobre actividad física, prácticas deportivas, calidad y cantidad de infraestructura deportiva, RR.HH., etc. Fomento a la investigación científica de factores explicativos de dichas prácticas.	MTYD, INE, Universidad de la República, INJU
	Diseño de planes nacionales, que incentiven la práctica deportiva y la realización de actividad física de los jóvenes.	MTYD, Intendencias, Federaciones, deportistas, organizaciones sociales
Deporte Profesional o de elite y Deporte Federado	Regulaciones y controles que atiendan particularmente a la dimensión productiva del deporte de adolescentes y jóvenes, con el objetivo de evitar y reprimir posibles abusos y excesos.	MTYD, INAU, MTSS.
	Desarrollo de un protocolo nacional que permita recoger información y generar nuevos conocimientos sobre la población que practica deportes.	UdelaR, MTYD, MSP, Federaciones deportivas.
	Fomento de la asistencia a centros educativos de deportistas jóvenes, mediante la introducción de metas específicas a los diferentes clubes y la incorporación de incentivos positivos y negativos para su cumplimiento.	MTYD, ANEP, MEC, Federaciones deportivas
	Incentivos a jóvenes de bajos ingresos para promover su continuidad en la práctica del deporte y su vínculo con el sistema educativo.	MTYD, Intendencias, Organizaciones sociales, federaciones deportivas.
Promoción de Actividad Física y Deporte en Centros Educativos	Extensión de la obligatoriedad de la enseñanza de Educación Física a los últimos dos años de bachillerato en enseñanza media.	MTYD, ANEP
	Incorporación de horas optativas –extra curriculares- para la práctica de deportes y la realización de actividades físicas en los centros de enseñanza. Promoción de encuentros deportivos regulares inter-liceales a nivel departamental, regional y nacional.	MTYD, ANEP
	Incorporación de la enseñanza obligatoria de Educación Física en el Bachillerato Tecnológico y la Educación Media Tecnológica y a la Enseñanza Técnica.	MTYD, UTU.
	Incorporación de la actividad física y el deporte dentro de las currículas de enseñanza a nivel terciario no universitario.	MTYD, Institutos y centros de enseñanza de nivel terciario, INAU
	Incorporación de las actividades físicas y el deporte dentro de las currículas universitarias y jerarquización de las actividades deportivas que actualmente desarrolla la Unidad de Deportes del Servicio Central de Bienestar Universitario (SCBU).	MTYD, UdelaR
	Convenios con clubes deportivos para resolver problemas de falta de infraestructura deportiva en los centros educativos que sea necesario. Fomento a que cada centro de enseñanza cuente con su espacio deportivo propio.	ANEP, Intendencias, clubes y federaciones deportivas

<b>Dimensión</b>	<b>Líneas de acción</b>	<b>Posibles actores involucrados</b>
Promoción de Actividad Física y Deporte a Poblaciones Vulnerables	Incorporación de exigencia de contrapartidas (en horas docentes, en organización de actividades, en apertura de locales para realización de actividades, en programas para poblaciones específicas) a las instituciones deportivas que hacen uso de predios públicos.	MTYD, Intendencias, clubes y federaciones deportivas, Organizaciones sociales.
	Desarrollo de programas y/o fomento a proyectos que tiendan a mejorar la equidad en el acceso a las actividades físicas de jóvenes, a través de actividades dirigidas específicamente a mujeres jóvenes, a jóvenes con capacidades diferentes y a jóvenes de bajos ingresos.	MTYD, Intendencias, Organizaciones sociales, Clubes y federaciones deportivas.
	Incorporación del componente deportivo en los programas de Aulas Comunitarias. Incorporando a su vez la dimensión de control de salud, a través del requisito del carnet de salud.	MTYD, INFAMILIA, MSP.
Promoción de Actividad Física y Deporte a nivel comunitario	Unificación de calendarios de las actividades deportivas a nivel nacional, departamental y local.	MTYD, Intendencias, Clubes y Federaciones deportivas, Organizaciones sociales, empresas privadas promotoras de actividades deportivas.
	Transferencia de gestión de las plazas de deportes a las Intendencias Municipales, y promoción de su gestión mediante proyectos a nivel comunitario.	MTYD, Intendencias
	Convergencia de las Plazas de Deportes con otras iniciativas culturales (Usinas de la Cultura, Centros MEC, Centros de Acceso a la Información, etc.) fomentando que las Plazas de Deportes se conviertan en espacio físico de grandes centros comunitarios.	MTYD, Intendencias, MEC, Antel, Organizaciones sociales.
	Acuerdos con personas del área deportiva y técnica de alto rendimiento para la promoción del deporte a nivel comunitario.	MTYD, Intendencias, Clubes y Federaciones deportivas, deportistas de alto rendimiento.
	Acondicionamiento de espacios públicos sub utilizados, para la realización de actividades físicas y prácticas deportivas en contacto con la naturaleza.	MTYD, Intendencias, Clubes y Federaciones deportivas.
	Realización sistemática de eventos masivos –caminatas, corre caminatas, bicicleteadas, etc.- en fines de semana, feriados nacionales y o fechas específicas vinculadas a la salud, como ser el <i>día del corazón, día sin humo de tabaco</i> , etc.	MTYD, MSP, Intendencias, Clubes y Federaciones deportivas, Empresas privadas promotoras de prácticas deportivas.
	Incorporación de la dimensión de la actividad física y de deportes en la naturaleza a diferentes ofertas de turismo interno y turismo social.	MTYD, Intendencias, Organizaciones sociales
Gimnasia laboral	Promoción de programas de actividades físicas y deportes para trabajadores y trabajadoras jóvenes, mediante la introducción de incentivos positivos a empresas que faciliten estas prácticas a su personal.	MTD, MTSS, MSP, Empresas privadas y públicas.
Infraestructura deportiva	Reacondicionamiento de la infraestructura pública deportiva existente en el país. Creación de centros de alto rendimiento deportivo	MTYD, Intendencias, Empresas vinculadas a la promoción del deporte.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Belo, E. (2001) *"El Deporte en la Gestión Municipal"*. Informe cuantitativo de Consultoría. Ministerio de Deporte y Juventud.
- Castells, M. (1997) *"La era de la información. Economía, sociedad y cultura"*. Vol. I *La sociedad-red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Essomba, M. (2004) "El Ocio y las actividades físicas y deportivas: hacia una convivencia intercultural". En Teresa Lleixà y Susanna Soler: *Actividad física y deporte en sociedades multiculturales. ¿Integración o segregación?* Cuadernos de educación, 45. Barcelona: Editorial Horsori. Págs. 27-42.
- García Ferrando, M. (2006) *"Posmodernidad y Deporte: Entre la Individualización y la Masificación"*. Encuesta de hábitos deportivos de los españoles 2005, Consejo Superior de Deportes, España. Disponible en <http://www.csd.mec.es/csd/sociedad/encuesta-de-habitos-deportivos/encuesta-de-habitos-deportivos/>
- Gomensoro, A. (2006) *"Historia del Deporte en Uruguay"*. Mimeo
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) (2002) *"Deportes y Responsabilidad Social. Mapeo de iniciativas deportivas con finalidad social en Uruguay"*. Disponible en [http://www.deres.org.uy/home/descargas/investigaciones/Mapeo\\_Deportes\\_CDI\\_2002.pdf](http://www.deres.org.uy/home/descargas/investigaciones/Mapeo_Deportes_CDI_2002.pdf)
- Ministerio de Deporte y Juventud (2001) Informe de Actuación. Disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/mem2001/info/MDJ2001.htm#MDJ1>
- Ministerio de Turismo y Deporte (MTYD) (2005) "Encuesta Nacional Sobre Hábitos Deportivos". Módulo de la ECH del INE, Mayo- Julio 2005.
- Ministerio de Turismo y Deporte (2007). Memoria Anual 2006. Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM\\_2006/MTD.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/MTD.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2008) Memoria Anual 2007. Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM\\_2007/MTurismo.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2007/MTurismo.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2009) Memoria Anual 2008. Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM\\_2008/MTD.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2008/MTD.pdf)
- Ministerio de Turismo y Deporte – Dirección Nacional de Deporte (2008). "Plan Estratégico 2008-2015. Plan de Obras 2008-2009".
- OPP-INJU (2009) Elementos para el diseño de políticas de juventud. Propuestas "Hacia un Plan Nacional de Juventudes". Mimeo. Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Instituto Nacional de la Juventud.
- Puig, N. y Heinemann, K. (1991) *"El deporte en la perspectiva del año 2000"*, Papers de Sociología, 38.
- Sue, R. y Álvarez Klein, B. (1982) *"El ocio"*. Breviarios, 324. México: Fondo de Cultura Económica.

## ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS. ....	10
ARENAS DE POLÍTICA SEGÚN COBERTURA Y FORMULACIÓN DE OBJETIVOS.17	
IBEROAMÉRICA. (22 PAÍSES): LEYES E INSTITUCIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD. ....	19
MODELOS “PUROS” DE POLÍTICAS DE JUVENTUD.....	21
MODELOS DE POLÍTICAS DE JUVENTUD SEGÚN COBERTURA Y OBJETIVOS.23	
PRINCIPALES ACCIONES DESARROLLADAS POR EL INJU. ....	33
SELECCIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE BOMBAROLO (2008) PARA OIJ .....	37
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL INJU. ....	37
CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD. ....	58
COMPONENTES DE LA PLATAFORMA DE POLÍTICAS DE JUVENTUD.....	61
CUADRO SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS DE SALUD .....	91
HOGARES CON PROBLEMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA. 2005.....	96
MODALIDAD DE TENENCIA DE LA VIVIENDA ENTRE JÓVENES. 1991-2005....	97
DISTRIBUCIÓN DE OCUPANTES POR TIPOS, EN HOGARES CON JEFATURA JOVEN Y EN EL TOTAL (2006) .....	98
MEVIR: MEDIDAS DESCRIPTIVAS DE EDAD PARA TODA LA POBLACIÓN BENEFICIARIA. ....	103
DATOS EDADES DE POBLACIÓN RURAL, SEGÚN INTEGRANTE (2004). ....	103
CUADRO SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS DE VIVIENDA .....	113
PROPUESTA DE UN SISTEMA DE PASANTÍAS LABORALES.....	128
CUADRO SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS DE TRABAJO.....	137
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SEGÚN TENENCIA DE HÁBITOS DEPORTIVOS.....	146
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN, SEGÚN TENENCIA DE HÁBITOS DEPORTIVOS.....	146
PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE TIENE HÁBITOS DEPORTIVOS POR SEXO Y EDAD.....	147

<b>PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE REALIZA ACTIVIDADES FÍSICAS POR GRUPO DE EDAD Y SEXO .....</b>	<b>148</b>
<b>PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE REALIZA ACTIVIDADES FÍSICAS, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO. ....</b>	<b>149</b>
<b>PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE PRACTICA ALGÚN DEPORTE POR SEXO Y ÁREA. ....</b>	<b>149</b>
<b>POBLACIÓN QUE PRACTICA DEPORTES RESPECTO AL TOTAL DE CADA EDAD (%) .....</b>	<b>150</b>
<b>POBLACIÓN QUE PRACTICA DEPORTE RESPECTO AL TOTAL POR QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR (%) .....</b>	<b>150</b>
<b>DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE REALIZA ACTIVIDADES FÍSICAS POR INSTALACIONES Y ÁREA DE RESIDENCIA.....</b>	<b>151</b>
<b>DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE PRACTICA DEPORTES POR INSTALACIONES Y ÁREA DE RESIDENCIA.....</b>	<b>152</b>
<b>ACCIONES DESARROLLADAS POR LA DINADE QUE AFECTAN A LA JUVENTUD.....</b>	<b>154</b>
<b>CUADRO SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS DE DEPORTE Y ACTIVIDAD FÍSICA.</b>	<b>160</b>

## **EQUIPOS TÉCNICOS COLABORADORES HACIA UN PLAN NACIONAL DE JUVENTUDES**

### **EQUIPO PLAN NACIONAL DE JUVENTUDES**

Matías Rodríguez (Coordinador)  
Anahí Alarcón  
Mayra Aldama  
Marcelo Castillo  
Juan Pablo Martínez  
Bruno Vera  
Fernando Willat

### **OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO**

Rodrigo Arim  
Maira Colacce

### **PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD**

Virginia Varela  
Mauricio De Rosa

### **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

#### **División Economía de la Salud**

Martín Rodríguez  
Cecilia Parada

#### **Programa Nacional de Salud Adolescente**

Susana Grunbaum  
Mirtha Belamendia  
Valeria Ramos

#### **Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)**

Marisa Figuerola

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO  
AMBIENTE

Lucila Carbajal  
Diego Pastorin  
Adriana Berdía  
María José Doyenart

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE

Fernando Cáceres  
Ernesto Irureta  
Arnaldo Gomensoro

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Bolívar Moreira  
María Meléndez

Dirección Nacional de Empleo

Sara Payssé

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Dirección de Educación

Luis Garibaldi  
Isabel Allende  
Lorena Cousillas

UTU

Dirección de Planeamiento Educativo

Rita Ferrari  
Fernando Uba

AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN

Ximena Usher  
Emilio Rodijo

LABORATORIO TECNOLÓGICO DEL URUGUAY

Silvana Demicheli

PROGRAMA PROJOVEN (JUNAE – DINA – MTSS)

Fernando Panizza