

# Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010

**Innovar para incluir:  
jóvenes y desarrollo humano**



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD  
Innovar para incluir : jóvenes y desarrollo humano : informe sobre  
desarrollo humano para Mercosur . - 1a ed. - Buenos Aires : Libros del  
Zorzal: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2009.  
360 p. ; 30x21 cm.

ISBN 978-987-599-151-4

1. Sociología. 2. Jóvenes. I. Título  
CDD 305.23

## **Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur**

IDHM, 2009-2010  
ISBN: 978-987-599-151-4

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD  
1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, EE.UU.

[Argentina](#)  
[Brasil](#)  
[Paraguay](#)  
[Uruguay](#)

Diciembre de 2009

### [Producción editorial](#)

#### **Libros del Zorzal**

Tucumán 3350PB B, C1189AAN, Ciudad de Buenos Aires,  
Argentina

### [Fotografías](#)

Gabriel Maretti y Leandro Damian Ipas

### [Impresión](#)

#### **Latingráfica**

Rocamora 4161, C1184ABC, Ciudad de Buenos Aires,  
Argentina

Impreso en Argentina  
Printed in Argentina

Las opiniones expresadas en este Informe son de exclusiva responsabilidad del equipo coordinador y de los consultores nacionales, y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.

# Sinopsis

## S1. Planteamientos iniciales

Los 64 millones de jóvenes que viven en los países del Mercosur pueden ser los protagonistas del cambio en la región. Los jóvenes, con su diversidad social y cultural, pueden impulsar el desarrollo humano en particular si logran expandir sus libertades, capacidades y habilidades relacionadas con los componentes institucionales, productivos, distributivos y ecológicos del desarrollo. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas y subjetivas en las cuales se encuentran ofrecen limitados recursos y escasas oportunidades para una mayor participación y una inclusión plena en el desarrollo humano de sus sociedades.

Superar los aspectos negativos y aprovechar las potencialidades depende, sobre todo, de los propios jóvenes, pero también de sus sociedades y sus Estados, y del enfoque de integración regional que se adopte. A los jóvenes les importa la integración regional: según la encuesta entre jóvenes líderes del Mercosur realizada para este Informe, 82% piensa que los procesos de integración regional son favorables para sus países.

En el Informe se argumenta que un desarrollo humano sostenible, depende de la capacidad de los jóvenes para actuar y generar cambios según sus propios valores y objetivos. **Los jóvenes no son totalmente libres, pero tampoco tienen el futuro predeterminado. Entre condiciones y libertades se encuentra la capacidad de acción y de cambio; es decir, la agencia. El Informe apuesta al fortalecimiento de la agencia de los jóvenes como clave para el desarrollo humano<sup>1</sup>.**

Desde esta perspectiva, vale la pena destacar cinco motivos por los cuales los jóvenes se están convirtiendo en protagonistas estratégicos del desarrollo humano del Mercosur.

Porque, en su heterogeneidad social y su diversidad cultural, juegan un papel cada vez más protagónico en la innovación, el conocimiento y los cambios tecnológicos y comunicacionales que hoy definen los espacios públicos, la sociabilidad cotidiana y el desarrollo.

Porque, en las nuevas condiciones del mundo digital, los usuarios son también productores. Los jóvenes se manejan con naturalidad en este entorno de tecno-sociabilidad. Desde allí

se comunican, se diferencian y se organizan. En este sentido, resulta fundamental que los jóvenes puedan desarrollar y construir una mayor autonomía comunicativa que, además de hacerlos más libres, mejore sus capacidades laborales en la nueva economía de la información.

Porque buena parte de los jóvenes introduce nuevas demandas de reconocimiento, equidad y participación, generando orientaciones y formas culturales de hacer política novedosas. Esta “nueva politicidad” se basa no ya en grandes épicas o relatos, sino en acciones específicas, locales y de resultados concretos. La calidad del medio ambiente es un tema cada vez más valorado, junto con la educación y la tecnología. Asimismo, las nuevas demandas culturales de gran parte de los jóvenes buscan articular identidades múltiples con derechos individuales y colectivos.

Porque la mayoría de los jóvenes, lejos de propugnar una ruptura de los lazos familiares, busca combinar la experiencia de sus padres con formas innovadoras de concebir la vida cotidiana, a través de un nuevo acuerdo familiar, que permite una mayor autonomía y resultados exitosos en el plano de la educación, el conocimiento y el ingreso al mercado de trabajo.

Porque los jóvenes reconocen la inseguridad y la violencia como problemas, pero no renuncian al uso de los espacios públicos y buscan generar estrategias novedosas de protección colectiva.

Por todos estos motivos, hay elementos, tanto en las prácticas como en la subjetividad de los jóvenes, que permiten concluir que pueden constituirse en actores centrales para el desarrollo humano.

Este escenario es posible –y deseable– pero no está garantizado. **Subsisten condiciones y tendencias negativas para el desarrollo humano que limitan el protagonismo de los jóvenes.** Por tal motivo, el presente Informe busca alimentar la reflexión y generar un debate que contribuya a superar estos problemas y alimentar una visión compartida sobre los desafíos y las posibilidades de la juventud y el desarrollo humano en el Mercosur.

Antes de exponer algunos de los principales hallazgos del Informe, es necesario tener en cuenta una serie de consideraciones básicas sobre esta sinopsis. Los países analizados poseen circunstancias sociales, históricas y económicas diferentes, y los jóvenes adquieren, en cada uno

Los jóvenes del Mercosur valoran:

- la innovación y el conocimiento
- el medio ambiente
- el uso de los espacios públicos
- la construcción de acuerdos intergeneracionales
- la igualdad y la participación

<sup>1</sup> Para mayor detalle véase la noción de *agencia* en Sen (1985).

La dinámica socioeconómica involucra una ética social como requerimiento fundamental para un mayor y mejor desarrollo humano

de ellos, características distintas. Sin embargo, existen problemas y desafíos coincidentes. Estos denominadores comunes los que pueden dinamizar los procesos de integración regional y, además, subrayan la necesidad de construir un análisis más amplio para potenciar los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que el análisis se concentra en los jóvenes: sus conclusiones no deben extenderse a los países en su conjunto ni a los adultos. Los jóvenes se definen también en relación con los adultos y, por lo tanto, no es posible realizar una abstracción total. Los jóvenes pueden ser un factor crucial en el desarrollo humano de sus sociedades, pero no son el único.

El marco conceptual de este Informe tiene como referencia tanto el enfoque de desarrollo humano utilizado en los informes mundiales y nacionales del PNUD, como una revisión crítica de la literatura sobre el tema. Se ha tratado de elaborar un marco conceptual, preliminar y tentativo, de un enfoque renovado del desarrollo humano, acorde con los desafíos que introduce la nueva fase de crisis y cambio global. Este marco conceptual, presentado en el Capítulo 1, se enriquece y desarrolla en cada capítulo, en función de los temas abordados. **No se trata de una teoría acabada, sino de un enfoque interdisciplinario que busca privilegiar la capacidad de los jóvenes en el desarrollo y que supone que la dinámica socioeconómica involucra una ética social como requerimiento fundamental para un mayor y mejor desarrollo humano.**

Finalmente, la evidencia empírica se obtuvo a partir de diversos instrumentos cuantitativos y cualitativos de indagación<sup>2</sup>. También se rea-

<sup>2</sup> La investigación cuantitativa se basó en i) la Encuesta IDHM, entre jóvenes de 15 a 29 años, con una muestra de 4.600 casos distribuidos en cuatro aglomerados urbanos/áreas metropolitanas (Río de Janeiro n=1.500, Buenos Aires n=1500, Montevideo n=800 y Asunción n=800) y ii) un cuestionario autoaplicado, enviado electrónicamente a 709 líderes jóvenes de la región. La investigación cualitativa se basó en i) 30 grupos focales con jóvenes de Buenos Aires, Salta, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, Asunción, Montevideo y una localidad rural de cada país, y grupos focales especiales con gestores de ONG en temas de juventud en Salvador de Bahía ii) 49 entrevistas en profundidad (entre 10 y 15 por país) a gestores de políticas públicas para la juventud, líderes de ONG, académicos e intelectuales especializados en temas de juventud; iii) cuatro estudios: sobre el estado del arte de las investigaciones sobre jóvenes, sobre jóvenes rurales, sobre relaciones de género y sobre el movimiento de los "grafiteros". Además, se armonizaron datos de las encuestas de hogares de los cuatro países, con énfasis en la población entre 15 y 29 años, y se elaboraron índices de exclusión social e inclusión vulnerable, un índice de pobreza multidimensional y un índice de agencia. Para mayores detalles técnicos sobre los instrumentos de indagación empírica, véase el Anexo Metodológico.

lizaron múltiples diálogos: con las autoridades nacionales, con especialistas y con líderes juveniles. En buena medida, este proceso de diálogo y consultas fue parte de la elaboración del Informe<sup>3</sup>.

La sinopsis se organiza en tres partes. En la primera se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de las condiciones objetivas y subjetivas del desarrollo. En la segunda, se analiza el estado de la agencia de desarrollo humano de los jóvenes y se expone el índice de agencia construido para este Informe. Por último, se plantean recomendaciones de políticas para fortalecer el protagonismo de los jóvenes.

## S2. Principales hallazgos y conclusiones

### S2.1. Condiciones objetivas del desarrollo humano

#### • El peso estructural de la diferenciación y la exclusión social

El Mercosur ha obtenido logros importantes en el desarrollo humano<sup>4</sup>. Argentina (puesto 49 en el Índice desarrollo Humano mundial publicado en 2009), Brasil (puesto 75) y Uruguay

<sup>3</sup> El proceso de diálogo incluyó la participación en numerosos foros durante las distintas fases del Informe, realizándose más de diez reuniones de discusión del perfil del Informe y de las notas conceptuales, y dos rondas de reuniones con autoridades de gobierno e integrantes de la sociedad civil en cada uno de los cuatro países. También se realizaron cuatro talleres con expertos académicos, uno en cada país, cuatro reuniones del Comité Técnico, dos del Comité Ejecutivo y dos del Consejo de Asesores, y se organizaron ocho presentaciones internas en las oficinas nacionales del PNUD, cuatro talleres con periodistas, y dos talleres con consultores de opinión pública para discutir los resultados de los estudios cuantitativos y cualitativos, entre otras actividades. Se presentaron los principales hallazgos del Informe en cuatro exposiciones académicas (Valparaíso, Rosario, Montevideo y Córdoba) y se realizaron dos presentaciones en reuniones especializadas de juventud en el marco de las Cumbres del Mercosur (una en Salvador de Bahía y otra en Asunción).

<sup>4</sup> El Índice desarrollo Humano es un indicador agregado que refleja los logros de los países en tres dimensiones: vida larga y saludable, conocimiento y acceso a un nivel de vida decente. La dimensión salud se mide a través de la esperanza de vida al nacer. El componente educativo está compuesto por la tasa de alfabetización y la tasa bruta de matriculación combinada de los niveles primario, secundario y terciario. Para medir el estándar de vida se utiliza el PIB per cápita ajustado por la paridad de poder de compra en dólares estadounidenses (UNDP, 2008) [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_EN\\_Technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Technical_notes.pdf)

(puesto 50) se ubican en el nivel de desarrollo humano alto. Paraguay (puesto 101) aún se encuentra en el grupo de países de desarrollo humano medio. Los avances más claros de los últimos años se han dado sobre todo en Brasil.

En general, en los últimos años, se ha reducido la pobreza en un marco de crecimiento económico importante. No obstante, el crecimiento basado en la exportación de productos básicos no ha cambiado de manera sustancial. En este sentido, la región pareciera haber desaprovechado esta etapa para lograr una mayor diversificación productiva y una mayor incorporación de conocimiento y tecnología, de modo de avanzar en una transformación productiva con equidad social (Ocampo, 2008).

En este contexto, uno de los saldos más importantes es la persistencia de la diferenciación social, que involucra numerosos procesos que pueden superponerse y reforzarse entre sí. Entre dichos procesos se incluyen la desigualdad, la polarización y la exclusión social. De hecho, la desigualdad puede aumentar, pero disminuir la pobreza y la polarización. En este Informe se busca profundizar el análisis de los distintos aspectos de la exclusión, con especial énfasis en las múltiples dimensiones de la pobreza. En el análisis por país, los niveles de desigualdad de Uruguay y Argentina siguen siendo significativamente menores a los de Brasil y Paraguay. Sin embargo, las brechas parecen reducirse debido al incremento de la desigualdad en Uruguay y a la importante caída que exhibe Brasil<sup>5</sup>.

**Por otra parte, como puede apreciarse en el Gráfico S1, la exclusión –y, sobre todo, la inclusión desfavorable– inciden de forma considerable en el desarrollo humano de los jóvenes en la región.**

En Argentina, Brasil y Uruguay los desempleados jóvenes representan casi 60% del total de desocupados, mientras que en Paraguay llegan a 70%. Los jóvenes que tienen trabajo muestran altos niveles de informalidad laboral: en los cuatro países, la proporción de jóvenes que no realiza aportes a la seguridad social es superior al promedio<sup>6</sup>. Sobresale el caso de Pa-

raguay, donde 92% de los jóvenes, entre 20 y 24 años, no contribuye al sistema previsional. Además, las mujeres se encuentran en una situación más desfavorable. Por otra parte, en la región, dos de cada diez jóvenes no estudian ni trabajan. Y, los jóvenes en condición de pobreza crónica representan entre 60% y 70% del total de los pobres crónicos del Mercosur.

En América Latina, en general, y en el Mercosur, en particular, se ha avanzado en la disminución de la pobreza y, en menor medida, en el plano de la equidad, aunque persisten atrasados. Se observan porcentajes de inclusión relativamente estables, una disminución de la exclusión radical y, sobre todo, incremento de la inclusión desfavorable.

### • Pobreza multidimensional

La pobreza puede entenderse como la exclusión de las relaciones sociales y la privación de capacidades. La exclusión social supone límites para el desarrollo de las capacidades. El acceso a un ingreso mínimo durante períodos prolongados no necesariamente garantiza logros en las distintas dimensiones del bienestar, pues ello depende tanto de los usos como de las necesidades personales, cuyas diferencias pueden ser muy significativas (Sen, 1992). Por tal motivo, se construyó un índice con las siguientes dimensiones: salud y riesgo ambiental (saneamiento); acceso a la educación; ingreso; condiciones de vivienda (hacinamiento); y exclusión social o ausencia de lazos institucionales en el mercado de trabajo y los sistemas de protección social (desafiliación).

La proporción de jóvenes pobres varía considerablemente en función del número de privaciones. En todos los países, más de la mitad de los jóvenes enfrenta al menos una privación en las cinco dimensiones consideradas; pero la cifra cae a menos de 2% al considerar como pobres a aquellos con carencias en cuatro dimensiones.

Al analizar las privaciones según los grupos de edad, el mayor porcentaje de jóvenes con una privación se observa en el grupo de 15 a 19 años. El país menos afectado es Uruguay (45%), mientras que Paraguay se ubica en el extremo contrario (casi 80% de los adolescentes experimenta al menos una privación). Los jóvenes adultos, es decir, entre 25 y 29 años, de Brasil y Uruguay son los que más sufren al menos dos privaciones. En Argentina y Paraguay el grupo de 20 a 24 ocupa el primer lugar en esta categoría.

La exclusión –y, sobre todo, la inclusión desfavorable– inciden de forma considerable en el desarrollo humano de los jóvenes en la región.

<sup>5</sup> En Argentina el coeficiente de Gini empieza a crecer en la década de 1970, mientras que en Brasil, Paraguay y Uruguay se observa una tendencia similar a partir de la década de 1980. La evolución del Coeficiente de Gini indica que la desigualdad de ingresos en el Mercosur ha disminuido en los últimos años. Este comportamiento se observa tanto para cada país como en las diferencias entre ellos. Brasil continúa siendo el país con mayor desigualdad. Sin embargo, junto con Paraguay, es el país que registra el descenso en la desigualdad de ingresos. Para mayor detalle, véase Frankema (2008:166).

<sup>6</sup> Véase Cuadro 2.16 del Capítulo 2 de este informe.

**Gráfico S1: Inclusión, inclusión desfavorable y exclusión. Jóvenes entre 15 y 29 años, 2007.\* En porcentajes**

Inclusión: no pobre	Inclusión desfavorable: pobreza transitoria
Gran Bs As**: 56,2 Brasil: 62,8 Asunción: 36,5 Uruguay: 69,1	Gran Bs As: 16,1 Brasil: 15,5 Asunción: 14,9 Uruguay: 15,8
Inclusión desfavorable: no pobre vulnerable	Exclusión: pobreza crónica
Gran Bs As: 8,7 Brasil: 6,0 Asunción: 14,3 Uruguay: 5,5	Gran Bs As: 19,0 Brasil: 15,7 Asunción: 34,3 Uruguay: 9,6

(\*) Se define como *pobreza crónica* aquella que resulta de la combinación de bajos ingresos tanto en términos de ingreso corriente como de capacidad potencial de generar ingresos en función de la dotación de activos (educación, años de experiencia en el mercado de trabajo), algunas características personales que inciden en la formación salarial (sexo, región) y otras variables vinculadas a las características del núcleo familiar que afectan las características de la inserción laboral (presencia de niños, relación con el jefe de hogar). Se define como *pobreza transitoria* a la combinación de bajos ingresos corrientes con capacidad potencial de generar ingresos. La pobreza no vulnerable se refiere a la combinación de ingresos corrientes de no pobreza, con baja capacidad potencial de generar ingresos. Por último, la categoría *no pobre* implica ausencia de pobreza tanto de ingreso corriente como potencial. Véase detalles técnicos sobre la construcción de estas categorías en el Capítulo 2.

(\*\*) Los datos del Gran Buenos Aires corresponden a 2006.

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los cuatro países.

**Cuadro S1: Jóvenes que experimentan privaciones según número de privaciones, 2007. En porcentajes**

País	Tramo	Una	Dos	Tres	Cuatro
Brasil	15 a 19	51,7	20,8	5,3	0,6
	20 a 24	47,8	21,7	6,3	0,9
	25 a 29	49,6	29,6	7,8	1,1
Uruguay	15 a 19	45,4	17,5	7,2	0,7
	20 a 24	40,6	25,4	6,0	0,7
	25 a 29	41,9	39,6	6,5	0,9
Argentina	15 a 19	68,5	24,1	7,0	0,5
	20 a 24	61,6	37,7	7,1	0,4
	25 a 29	57,8	27,1	6,9	0,4
Paraguay	15 a 19	78,9	42,0	11,3	1,6
	20 a 24	71,9	27,1	12,2	1,9
	25 a 29	67,3	17,9	13,2	1,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los cuatro países.

En general, los datos reflejan la presencia de saldos de exclusión importantes en los cuatro países, particularmente en Paraguay, y altos niveles de inclusión desfavorable. Enfrentar esta dinámica multidimensional de la pobreza y la exclusión constituye el desafío social más importante para crear condiciones favorables para el bienestar y para fomentar el protagonismo de los jóvenes.

#### • La calidad de la educación

Aunque en los últimos años se ha avanzado en los niveles de cobertura educativa, persisten problemas de calidad, así como la necesidad de programas educativos vinculados con las nuevas tecnologías.

**El nivel educativo de los jóvenes del Mercosur es considerablemente superior al del pasado. En el caso de Brasil, el país históricamente más rezagado, la gran mayoría de los jóvenes está alfabetizada y ha completado el ciclo primario.**

La asistencia al colegio secundario también se ha incrementado en la última década, aunque las tasas de participación y egreso continúan siendo bajas en los cuatro países. Una vez más, los avances más notorios se han registrado en Brasil: la tasa neta de asistencia a la escuela secundaria pasó de 19 a 78% entre 1991 y 2005 (PNUD, 2008).

En cuanto al ciclo terciario, el mayor porcentaje de jóvenes que logra completarlo se registra en Argentina. Aun así, sólo uno de cada ocho jóvenes de 25 a 29 años completa el ciclo terciario en este país. Esta cifra baja a uno de cada once en Paraguay.

Pero no se trata sólo del acceso y la finalización del ciclo escolar. La calidad de la educación es igualmente relevante, aunque existe escasa información comparable. Para el nivel secundario, se cuenta con las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), llevadas a cabo por los países de la OCDE desde 2000, que evalúan lectura, matemáticas y ciencias. Los resultados obtenidos por los estudiantes de los tres países del Mercosur que participan en estas pruebas reflejan niveles de desempeño deficientes. **En todos los casos, el porcentaje de estudiantes por debajo del nivel básico de competencias es elevado.** El 73% de los estudiantes que participó de las pruebas en Brasil no alcanzó los niveles básicos de competencia en matemáticas, mientras que esta cifra alcanza 64% en Argentina y 46% en Uruguay. Se trata de cifras muy alejadas del promedio de los países de la OCDE (21%).



## • El abandono temprano del sistema educativo y sus efectos sobre la exclusión

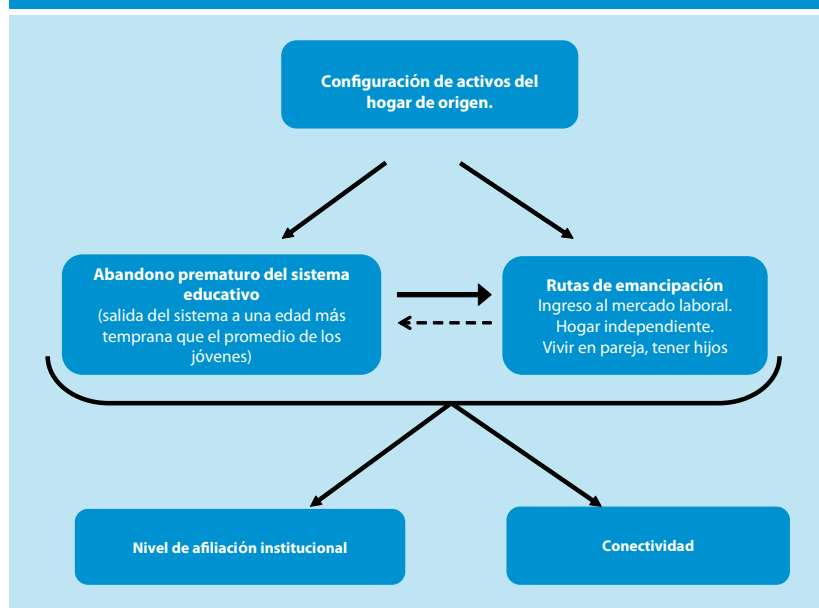
Los resultados de la Encuesta IDHM, elaborada para este Informe, indican que los jóvenes de hogares con mayor riesgo de exclusión social tienen más probabilidades de quedar atrapados en los mecanismos de reproducción intergeneracional de la exclusión. Esta probabilidad depende de las trayectorias de emancipación, que a su vez se ven afectadas por decisiones críticas para el avance de la transición a la vida adulta, como dejar el hogar paterno o tener un hijo. De esta manera, las condiciones socioeconómicas de origen influyen en el momento elegido para la emancipación. Mientras más temprana sea, mayor será la vulnerabilidad a la exclusión social.

El abandono temprano del sistema educativo es una de las principales fuentes de exclusión, ya que produce un déficit en las calificaciones y, en consecuencia, una disminución de las oportunidades laborales. La autonomía personal, fundamental para la emancipación juvenil, también se ve perjudicada, puesto que se abandona un ámbito de socialización en el cual los tejidos sociales se desarrollan y las diferencias se atenúan.

Además, el abandono educativo temprano debilita los patrones de sociabilidad construidos en la escuela, lo cual reduce aún más el capital social. Esto puede generar frustración entre los jóvenes. En este contexto, la escuela necesita modificarse y adecuar sus patrones de socialización a la nueva lógica informacional y comunicativa que organiza la dinámica del desarrollo.

Un fenómeno importante a resaltar es la relación entre la incertidumbre laboral y el ciclo escolar. Si bien la incertidumbre frente al empleo y la calidad de vida es una tendencia generalizada entre los jóvenes, ésta varía según niveles socioeconómicos y el momento de abandono del sistema educativo. En efecto, los jóvenes incluidos saben que van a terminar la escuela, mientras que la adhesión de los jóvenes excluidos –o en situación de inclusión desfavorable– disminuye gradualmente cada año, por lo que enfrentan mayor incertidumbre de concluir el ciclo educativo. Por ello, las políticas públicas deben ser diferenciales y construir motivaciones permanentes y particulares –no sólo genéricas– para que los jóvenes logren finalizar el ciclo educativo. Se trata, en definitiva, de lograr que más jóvenes, sobre todo de los sectores excluidos, permanezcan en las instituciones educativas.

## Esquema S1: Emancipación y exclusión



## • El acceso a las TIC y las nuevas distancias socio-tecnológicas

En los últimos años, se verifica un acelerado proceso de participación de los jóvenes en las redes virtuales, a través de las cuales expanden su sociabilidad tecnológica a pesar de las brechas informacionales preexistentes<sup>7</sup>.

El cambio tecnológico y comunicacional transforma el mundo y, a la vez, modifica a los jóvenes. Los países del Mercosur son parte de este proceso global: entre 1990 y 2004, la cantidad de líneas telefónicas y teléfonos celulares creció más de 7 veces en el Mercosur y la de usuarios de internet, más de 39 veces<sup>8</sup>. Los jóvenes tienen un acceso predomi-

<sup>7</sup> Facebook –la red social más utilizada en el mundo, con casi 270 millones de integrantes– está experimentando un rápido crecimiento en América Latina. Según datos de julio de 2009, Argentina posee la mayor cantidad de usuarios de la región, más de 6 millones, y se ubica en el décimo lugar a nivel global. Brasil cuenta con más de un millón de usuarios, ya que la red social Orkut es la de mayor penetración en dicho país (más de 30 millones de miembros) <http://www.checkfacebook.com/> [http://www.rollingstone.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1080050](http://www.rollingstone.com.ar/nota.asp?nota_id=1080050). En tanto, Twitter es la red social de mayor crecimiento: pasó de 15 millones a 45 millones de visitantes en junio de 2009, de los cuales más de 4 millones provinieron de América Latina. <http://www.businessinsider.com/chart-of-the-day-twiters-boom-around-the-world-2009-8>. De acuerdo con [twitterscore.net](http://twitterscore.net/), en Brasil hay 1.6 millones de usuarios de Twitter (el cuarto lugar a nivel mundial) <http://twitterscore.net/high-scores-by-location>. Tanto en Facebook como en Twitter, Estados Unidos es el país con mayor cantidad de usuarios.

<sup>8</sup> Brasil es el país con el mayor incremento en la cantidad de líneas telefónicas, computadores y usuarios de internet, mientras que Paraguay es el que registra

Es necesario realizar importantes esfuerzos para lograr un acceso amplio y equitativo a las nuevas tecnologías en los países del Mercosur.

**Cuadro S2: Proporción de hogares y personas con acceso y uso de TIC, 1990-2006.**  
Por cada 100 habitantes

	Líneas telefónicas		Celulares		Usuarios de internet	
	1990	2006	1992	2006	1996	2006
Argentina	9,3	24,2	0,1	80,5	0,1	20,9
Brasil	6,3	20,6	0,4	52,9	0,5	22,5
Paraguay	2,7	5,3	0,2	51,3	0,0	4,1
Uruguay	13,6	28,3	0,1	66,8	1,9	24,4
Corea del Sur*	31,0	49,2	0,2	79,4	0,0	68,4
España*	32,5	42,2	0,1	95,2	s/d	34,8
Finlandia*	53,5	40,4	5,2	99,7	0,4	53,4
Malasia*	8,9	17,2	0,5	77,1	0,0	43,5

(\*) Datos correspondientes a 2005.

Fuente: CEPALSTAT (2009), Indicadores ODM y PNUD (2008)

nante –y creciente– a estos nuevos medios de comunicación.

En el Informe desarrollo Humano Mundial de 2001 se afirma que las innovaciones tecnológicas inciden en el desarrollo humano en dos sentidos: por un lado, ponen a disposición de los individuos y las comunidades nuevos medios que pueden mejorar sus condiciones de alimentación, salud y participación en la vida social. Por otro, a través de su impacto en la aceleración del crecimiento económico, contribuyen indirectamente a la expansión de las capacidades de las personas.

Al analizar la penetración de las nuevas tecnologías entre los jóvenes del Mercosur, el país más rezagado es Paraguay (excepto en la tenencia de celulares), frente a Argentina, Brasil y Uruguay, que se ubican en niveles similares.

**A pesar de estos avances, es importante señalar que la comparación con los países desarrollados y las naciones del sudeste asiático revela la necesidad de realizar importantes esfuerzos para lograr un acceso amplio y equitativo a las nuevas tecnologías en los países del Mercosur.**

Las diferencias por nivel educativo son claras. Brasil registra la mayor disparidad: alrededor de 90% de los jóvenes con al menos 12 años de educación declara haber utilizado recientemente internet, porcentaje que disminuye a medida que desciende el nivel educa-

tivo. En cuanto al género, no se verifica una diferenciación nítida.

Pero no solo el acceso, también el uso de internet varía de acuerdo con el nivel educativo y el país. En Brasil, los tres usos considerados en la Encuesta IDHM –comunicación, educación y entretenimiento– tienen un nivel de respuesta elevado, aunque comunicación y educación son más frecuentes entre los jóvenes más educados. En Paraguay, por su parte, los usos se concentran principalmente en la comunicación. Uruguay presenta un comportamiento parecido, aunque con niveles más elevados.

En cuanto a los celulares, en Uruguay y Argentina casi 80% de la población posee uno; en Brasil y Paraguay el porcentaje es 60%. En los cuatro países la tasa de crecimiento de usuarios de celulares es constante. Uruguay y Argentina registran incrementos más recientes, sobre todo a partir de 2002, aunque a tasas más elevadas que Brasil. En Paraguay se observa una tendencia similar a la de Brasil, ya que en ambos países la cantidad de suscritos a celulares aumentó más de 49 puntos porcentuales entre 1992 y 2006.

### • El peso y la calidad del mercado de trabajo como referencia del desarrollo de los jóvenes

La inserción laboral juvenil presenta particularidades en América Latina y en el Mercosur. La segmentación socioeconómica y los altos niveles de desigualdad hacen que las trayectorias familiares determinen, en gran medida, el desempeño laboral de los jóvenes. Este efecto puede operar a través del sistema educativo, ya que tanto el acceso a la educación como su calidad registran una importante diferenciación socioeconómica. La inserción laboral también constituye un aspecto clave para la

menos avances. CEPAL (2008), CEPALSTAT <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Un estudio de Sorj y Guedez constata que 61% de los habitantes de las favelas de Río de Janeiro tiene en sus domicilios al menos un teléfono móvil: la penetración en las favelas es mayor que en la región metropolitana. En Castells *et al* (2007), Seminario desarrollo económico y social y comunicaciones Móviles. UOC Buenos Aires: Fundación Telefónica. Para un análisis sobre el rol de la juventud y los teléfonos móviles en el desarrollo, véase Castells *et al* (2007).



subjetividad, ya que el trabajo es una referencia primordial en el imaginario juvenil.

La situación laboral de los jóvenes es uno de los principales determinantes de los procesos de emancipación y formación de un hogar propio (McElroy, 1985; Martínez Granado y Ruiz Castillo, 1998). Entre los jóvenes emancipados del Mercosur predominan aquellos que trabajan y no estudian, mientras que entre los no emancipados, tienen un peso relativamente más importante los que se dedican exclusivamente al estudio.

El desempleo es alto entre los jóvenes. La diferencia entre la tasa de desempleo de los más jóvenes y la del total de la población en edad de trabajar es significativamente mayor en Uruguay y Argentina. Las menores diferencias se observan en Paraguay. En 2007, la desocupación entre los jóvenes de 15 a 19 años era 3,6 veces mayor a la total en Uruguay y 3,1 veces en Argentina. La disminución de la tasa de desempleo de los últimos años se ha traducido en una ampliación de la brecha, ya que la tasa de desempleo de los más jóvenes ha caído más lentamente que la general. **En Argentina, Brasil y Uruguay, los desempleados menores de 30 años representan casi 60% del total de desempleados, mientras que en Paraguay ascienden a 70%.** Signo de vulnerabilidad, esto condiciona tanto la capacidad de emancipación de los jóvenes como la estabilidad de ingresos en los nuevos hogares.

La fragilidad de la inserción laboral de los jóvenes se refleja en su participación en el sistema jubilatorio. La proporción de personas ocupadas que aporta al sistema aumenta con la edad, lo que indica que los jóvenes se encuentran en situación desventajosa con respecto a los adultos. Muchos jóvenes no tienen más opción que aceptar empleos desprotegidos y precarios. En Argentina, existe una notoria disparidad entre varones y mujeres, con una peor inserción laboral de éstas, mientras que en Paraguay, los niveles de desprotección afectan a la mayoría de la población en todos los tramos etarios.

Al igual que en el caso del desempleo, el acceso a la seguridad social se vincula directamente con el nivel educativo: los jóvenes más educados gozan de mayores niveles de cobertura.

Por último, las trayectorias del ingreso laboral de los jóvenes son marcadamente distintas en los cuatro países del Mercosur. Brasil registra un leve aumento de los ingresos de los jóvenes, mientras que en Argentina (Gran Buenos Aires) se advierte primero una caída y, posterior a la crisis, una importante recuperación, con menores oscilaciones en el caso de Uruguay. En Paraguay (Asunción), los ingresos

laborales de los jóvenes caen hasta 2003 y luego se mantienen estables<sup>9</sup>.

Más allá de las diferencias entre los países, los ingresos de las generaciones más jóvenes –excepto en Brasil– es considerablemente inferior al registrado a inicios de la década, en particular en el grupo de 15 a 19. Los jóvenes de hoy perciben menos ingresos que los que obtenían los jóvenes de hace diez años.

#### • La violencia y la salud como límites al desarrollo humano

La información sobre el desempeño en salud es limitada. De acuerdo con CEPAL (2004), esta invisibilidad estadística revela que la salud de los jóvenes aún no representa una prioridad para las políticas públicas. Algunos datos, sin embargo, son conocidos: la probabilidad de morir en las edades analizadas –15 a 29 años– es muy reducida, y ha descendido en las últimas décadas. Se observa una incidencia relativamente alta de muertes por HIV-SIDA, cáncer y enfermedades cardiovasculares, especialmente entre varones. Estas tasas de mortalidad por algunas enfermedades podrían ser enfrentadas mediante políticas sanitarias, en particular las enfermedades infecciosas.

En el caso de las mujeres, la prevalencia de muertes maternas, por abortos mal realizados y por causas obstétricas, es elevada en comparación con otros países, especialmente en Paraguay. La salud sexual y reproductiva es un aspecto fundamental del bienestar de los jóvenes. En este contexto, aunque los datos sobre SIDA pueden estar afectados por las tasas de subdeclaración en los distintos países y por la efectividad de sus sistemas de vigilancia epidemiológica, la prevalencia parece ser más alta en el Mercosur que en otras naciones de América Latina, excepto Colombia (OMS, 2009).

**Entre las causas externas de mortalidad juvenil, la violencia resulta especialmente relevante. Las tasas de mortalidad de varones en el Mercosur son mayores que las de otros países de América Latina, como Costa**

<sup>9</sup> Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares utilizados para la Argentina son puntuales hasta el primer semestre de 2003 (se realizan relevamientos en los meses de mayo y septiembre). Desde el segundo semestre de 2003 la encuesta es de carácter continuo. Para las localidades urbanas con más de 100.000 habitantes se cuenta con información comparable desde 1996. A fin de contar con series comparable para todo el período, se utilizaron los datos del aglomerado Gran Buenos Aires. En Paraguay, las encuestas de hogares no son representativas de todo el país entre 1992 y 1994, ni en 1996. Al igual que en el caso de Argentina, para poder realizar comparaciones se analizan los datos de Asunción.

Entre las causas externas de mortalidad juvenil, la violencia resulta especialmente relevante.

Rica y Chile. Particularmente en Brasil, son muy elevadas y superan a las de, por ejemplo, México. En efecto, de acuerdo con datos de la OMS (2008), la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes de los varones en Brasil asciende a 97,2, más de 70 puntos superior a la tasa promedio de la población (26,2).

Según datos de OMS, la probabilidad de que un joven de América Latina muera víctima de un homicidio es 30 veces mayor a la de un joven de Europa y 70 veces superior a la de países como Grecia, Inglaterra, Austria, Japón o Irlanda. Pero no se trata sólo de homicidios: las tasas de mortalidad de los jóvenes por causas específicas indican un claro predominio de todas las causas externas, tales como accidentes, hechos de violencia o suicidios. En las fases finales de la transición epidemiológica, los motivos más frecuentes de defunción entre los jóvenes se relacionan con las causas externas.

## S2.2. Condiciones subjetivas del desarrollo humano

### • Tensión entre inclusión educativa y vulnerabilidad laboral

La subjetividad de los jóvenes en la región está signada por la tensión entre la conciencia del derecho a la educación y el progresivo acceso a las TIC, y la incertidumbre con respecto a la inclusión laboral. En los grupos focales fue posible constatar que la exclusión y la incertidumbre laboral se encontraban entre las principales causas de malestar entre los jóvenes.

Los jóvenes poseen una visión global del sistema educativo y cada estrato es consciente del lugar que ocupa en él, de sus posibilidades laborales y sus vulnerabilidades. Los sectores incluidos ven en el trabajo una opción de vida y perciben que pueden elegir entre múltiples opciones y que pueden elaborar proyectos de largo plazo. Para los jóvenes vulnerables, en cambio, el trabajo es una necesidad, una condición para continuar los estudios o ayudar a sus familias. El futuro existe, pero es de corto plazo. En el caso de los excluidos, el trabajo supone la mera subsistencia: el presente es un continuo.

### • Las disposiciones hacia la tecnosociabilidad y las nuevas brechas tecnológicas

La expansión de las TIC, y su rápida difusión entre los jóvenes urbanos, genera desafíos relacionados con su rol en la reducción de las desigualdades sociales y su reproducción intergeneracional. En efecto, las nuevas tecnologías podrían potenciar habilidades y destrezas que incrementen las capacidades de los jóvenes, por lo cual es fundamental considerarlas como un factor clave del desarrollo humano. Los hallazgos del IDHM muestran una fuerte diferenciación y también dan cuenta de la disposición cultural de los jóvenes de todos los sectores para expandir sus capacidades tecno-informacionales. Es un terreno fértil para políticas públicas de largo plazo.

El nivel socioeconómico explica, en buena medida, las posibilidades de acceso a las TIC, lo cual incide negativamente en las potencialidades de los jóvenes excluidos tanto

**Cuadro S3: Muertes por causas externas y tasas de mortalidad por principales causas externas en el total de la población y en jóvenes de 15 a 24, en diversos países, 2006. Por cada 100.000 habitantes**

País	Total				15 a 24			
	%	Accidentes	Suicidios	Homicidios	%	Accidentes	Suicidios	Homicidios
Argentina	6,3	29,8	7,9	5,2	64,5	25,1	11,9	8,9
Brasil	12,4	31,9	4,3	26,2	72,1	31,8	4,7	52,5
Chile	8,7	29,8	10,3	5,8	68,6	21,2	11,7	8,5
Corea	12,1	32,2	21,9	1,6	65,9	12,1	9,3	0,9
Costa Rica	12,2	28,2	6,3	7,0	61,0	20,6	6,8	8,4
España	4,4	30,0	7,8	0,9	65,4	24,2	3,9	1,1
Finlandia	9,0	58,5	20,1	2,0	78,6	25,0	19,4	1,7
Italia	4,4	35,9	7,1	1,1	65,8	25,7	3,8	1,3
México	10,6	33,9	4,1	9,4	56,9	31,3	6,4	11,1
Paraguay	11,8	24,3	4,1	13,2	64,1	24,8	7,8	21,3
Uruguay	5,9	36,0	15,8	4,5	62,5	24,4	14,6	7,2

Fuente: OMS (2009)

en términos de capacitación laboral como de inserción en la redes de tecno-sociabilidad. La proporción de jóvenes que posee una computadora en los sectores altos es entre 3 y 5 veces superior a la del resto. Por su parte, en el nivel bajo, 2 de cada 10 jóvenes tienen computadora en el hogar. De ellos, 85% usa internet. Entre los jóvenes de nivel bajo que no tienen computadora en el hogar, sólo 4 de cada 10 usa internet.

Existe, pues, una fuerte correlación entre la tenencia de una PC en el hogar y el uso de internet, independientemente del estrato socioeconómico. Esto sugiere la necesidad de facilitar el acceso universal a los bienes tecnológicos. En este sentido, vale la pena destacar el Plan Ceibal, implementado por el Gobierno de Uruguay, que apunta a que cada niño tenga acceso a una PC y a internet.

**La gran cuestión para el futuro del desarrollo humano de los jóvenes consiste en articular las demandas de educación con las dinámicas y disposiciones hacia la tecno-sociabilidad e incidir en cambios en la calidad del trabajo y el desarrollo. Se trata de uno de los principales retos para el futuro próximo.**

### • Un nuevo acuerdo intergeneracional

Un nuevo fenómeno, común a todos los estratos sociales, es la conformación de acuerdos intergeneracionales sobre los aspectos de la vida cotidiana. **Se trata de un nuevo acuerdo familiar, en el cual padres e hijos logran un equilibrio entre las demandas de autonomía y el respeto a ciertas reglas del hogar. Este acuerdo incluye negociaciones en torno a temas importantes para los jóvenes (por ejemplo, condiciones y horarios de salidas nocturnas) a cambio del cumplimiento de ciertos requisitos (aquellos relacionados con el desempeño educativo, por ejemplo).**

En efecto, la mayoría de los jóvenes encuestados considera útil la experiencia de los adultos para enfrentar sus problemas. Entre 7 y 9 de cada 10, según la ciudad, atribuyen bastante o mucha importancia a la opinión de sus padres al momento de tomar decisiones sobre la elección de su carrera y los vínculos afectivos. Pero no se trata de una relación unidimensional. Al mismo tiempo, los jóvenes perciben indiferencia y desconfianza por parte de los adultos y muchos de ellos incluso sostienen que se les impide una mayor participación. Menos de 50% de los jóvenes considera que los adultos los protegen.

### • Optimismo laboral reflexivo

Los jóvenes registran tasas de desempleo más altas, se desempeñan en ocupaciones de menor productividad, gozan de una menor cobertura de seguridad social y reciben ingresos inferiores a los de los adultos. Además, perciben al mercado de trabajo como incierto y excluyente. No obstante, la mayoría es optimista con respecto a sus oportunidades laborales: según la Encuesta IDHM 75% de los jóvenes considera que sus posibilidades son mayores que las de los adultos. Los jóvenes ven sus desventajas como transitorias.

Esto, que podría parecer irracional, quizás no lo sea tanto. **Se trata, en efecto, de un optimismo reflexivo: aproximadamente la mitad de los jóvenes estima difícil o muy difícil conseguir un empleo que les permita progresar en la vida.** Incluso en aquellos jóvenes con educación universitaria o posgrado el porcentaje que considera difícil o muy difícil obtener un trabajo que les permita progresar asciende a casi 50%. Los jóvenes se consideran mejor posicionados que los adultos, pero son conscientes de las dificultades y los retos que enfrentan.

### • El espacio público como clave de la sociabilidad juvenil

La inseguridad es uno de los rasgos distintivos de las ciudades modernas: un problema que, según los entrevistados, ha empeorado. Los jóvenes de hoy constituyen la primera generación para la cual la inseguridad, tal como se la define en la actualidad, es un dato que debe aprender a gestionarse cotidianamente. Por ello, la inseguridad no conduce, en general, a un abandono de los espacios públicos, sino más bien al despliegue de estrategias, individuales o grupales, para reducir la incertidumbre en situaciones consideradas riesgosas. Por ejemplo, volver en grupos tras una salida nocturna o mantenerse en contacto por celular. Por supuesto, no todos tienen los mismos medios: las diferencias socioeconómicas inciden –poder trasladarse en auto o tomar taxis de noche– y generan una mayor sensación de protección en los sectores de mayores recursos.

**Lo que está en juego es la defensa y creación de espacios urbanos, a menudo nocturnos, muy valorados por los jóvenes, que albergan una sociabilidad grupal. Muchos expresan una serie de demandas que giran en torno al derecho a disfrutar esos espacios públicos.**

En este contexto, el barrio funciona como un espacio mediador entre el ámbito privado

La gran cuestión para el futuro del desarrollo humano de los jóvenes consiste en articular las demandas de educación con las dinámicas y disposiciones hacia la tecno-sociabilidad e incidir en cambios en la calidad del trabajo y el desarrollo. Se trata de uno de los principales retos para el futuro próximo.

En cuanto a la discriminación, entre 20% y 40% de los jóvenes afirma haberse sentido discriminado. Las razones más mencionadas son la pobreza, la forma de vestir, la forma de hablar y el color de la piel.

del hogar y el anonimato del espacio público. Sentirse seguro en el propio barrio no sólo implica una mejor calidad de vida, sino también una plataforma para una mejor apropiación de la ciudad. Si bien la mayoría de los jóvenes sostiene que se siente seguro en su barrio, esta percepción aumenta con el nivel socioeconómico. No es casual: el incremento de la sensación de inseguridad en las grandes ciudades del Mercosur se debe en buena medida a la percepción de los sectores vulnerables, pero también medios, de amenazas cercanas. En este marco, se puede considerar que el barrio tiene riesgos, pero los de afuera, donde los lazos de conocimiento no existen, son siempre peores. A este cuadro hay que sumar la estigmatización por parte de la policía hacia los jóvenes de los sectores populares.

• **La cara oscura de los espacios públicos: discriminación, fragmentación, violencia y baja legitimidad institucional**

Los jóvenes perciben una multiplicidad de injusticias que afectan su calidad de vida: según la Encuesta IDHM, las mayores injusticias percibidas se concentran en las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente, entre ricos y pobres, entre políticos y ciudadanos, y entre la policía y los jóvenes. Aproximadamente dos tercios de los jóvenes señala alguna de estas injusticias como la más grave en su país.

**En cuanto a la discriminación, entre 20 y 40% de los jóvenes afirma haberse sentido discriminado. Las razones más mencionadas son la pobreza, la forma de vestir, la forma de hablar y el color de la piel.** Por su parte, los principales lugares donde los jóvenes se han sentido discriminados son los establecimientos educativos, los espacios públicos y los lugares de trabajo. El género también es mencionado como un factor de discriminación, sobre todo en el trabajo.

La violencia es un dato constitutivo de la cotidianeidad. Los entrevistados que manifiestan haber sido víctimas de una agresión física violenta en los últimos tres años alcanzan a 3 de cada 10, con diferencias entre las ciudades. Las mujeres, más que los varones, perciben a sus barrios como áreas de baja o nula seguridad.

Esta alta percepción de injusticias y discriminación se complementa con la idea de una deficiente respuesta institucional. Entre 6 y 9 de cada 10 jóvenes sostienen que sus problemas prioritarios son poco reconocidos por el Gobierno, sus derechos son poco respetados y las injusticias que padecen son poco visualizadas o escasamente enfrentadas.

Esta brecha entre las demandas de los jóvenes y la falta de respuesta institucional está en la base del malestar con la política. **La respuesta de las instituciones a las necesidades, los problemas y las demandas de los jóvenes se ven limitadas por la baja legitimidad de buena parte de ellas. Los partidos, los sindicatos y la Policía son, en ese orden, las instituciones peor evaluadas por los jóvenes: en promedio, más de 80% desconfía de ellas.** Los resultados no difieren mucho de los difundidos por las distintas encuestas de opinión de América Latina, que en general muestran una alta desconfianza institucional en comparación con otras regiones del mundo<sup>10</sup>.

Por el contrario, se observan mayores niveles de confianza hacia otras instituciones públicas y de la sociedad civil. **Los establecimientos de enseñanza generan la mayor confianza (71% en promedio), seguidos por los medios de comunicación (56%), las organizaciones no gubernamentales (55%), las iglesias (54%) y los movimientos estudiantiles (51%).**

• **La movilización de los jóvenes, entre preocupaciones globales y acciones locales**

**El Informe identifica tres orientaciones entre los jóvenes que participan en organizaciones de la sociedad civil.** La primera son los movimientos de reafirmación de identidades: feministas, afro-descendientes, indígenas, personas con capacidades diferentes o artísticas. Se trata, en general, de grupos que buscan dar visibilidad pública a sus problemas y lograr mejoras en su calidad de vida y un reconocimiento de las diferencias: desde los grupos de hip-hop en las favelas cariocas a los jóvenes de los pueblos indígenas de la Argentina, de la murga joven que está revolucionando el carnaval de Montevideo a los grafiteros de San Pablo. En este mismo marco se encuentran grupos religiosos que recrean lazos sociales y buscan nuevas formas expresivas de corte religioso, desde las que reivindican demandas juveniles socioeconómicas y socioculturales. El siguiente gráfico ejemplifica esta explosión de sentidos entre los jóvenes de hoy.

La segunda orientación alude a la defensa del medio ambiente, tanto a escala global como local. Estos movimientos son particularmente importantes, dada la alta sensibilidad que

<sup>10</sup> De acuerdo con datos del Informe Latinobarómetro 2006, 82% de los jóvenes confía poco o nada en los partidos políticos, 68 % en el Parlamento y 67% en la Policía. Entre los adultos se observan porcentajes similares.



existe en la opinión pública juvenil en este aspecto. Por último, cabe mencionar a los grupos alter globalizadores, que promueven una globalización diferente, organizan encuentros globales, como el Campamento Juvenil del Foro Social Mundial, con críticas al consumismo y a la política tradicional.

Si bien estos diferentes movimientos no involucran a la mayoría de los jóvenes, podrían prefigurar nuevos horizontes normativos. Incluso se observan transgresiones en los movimientos y organizaciones partidarias y sindicales. Ellos mismos reconocen estos cambios en la acción colectiva. Un fenómeno significativo es el peso de la tecno-sociabilidad, cuya importancia es cada vez mayor para la movilización y difusión de los grupos analizados.

**La ampliación de cierta “conciencia ciudadana” en materia de derechos culturales y socioeconómicos, las posibilidades organizativas abiertas por las TIC y la diseminación de una “opción socio-ambiental” son los rasgos culturales básicos de la movilización juvenil.**

En este marco de nuevas demandas y temas, la solidaridad se torna un valor importante para las articulaciones de sentido entre los movimientos juveniles de diferentes orígenes, tipos, tamaños y objetivos. La solidaridad funciona como una especie de comodín en la actual configuración del espacio público (Novaes, 1997). Con sus variados sentidos y usos, permite acoger iniciativas de individuos y de colectivos, modificando la relación entre ellos, renovar la cultura política y, al mismo tiempo, atraer hacia el campo democrático a un conjunto de nuevos actores, cuyas motivaciones dan continuidad a las experiencias y los deseos de su generación<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> En cuanto a la participación en asociaciones colectivas y comunitarias, las congregaciones religiosas son las que tienen la mayor capacidad de convocatoria (20% de los jóvenes en promedio). Luego se ubican las asociaciones estudiantiles y deportivas, en las cuales 15% de los jóvenes declara participar. Con respecto a los disparadores de la movilización, de todas las percepciones de injusticias analizadas, la que presenta la relación más estrecha con la movilización sociopolítica es la experiencia personal y directa de haber sufrido algún tipo de discriminación. Se trata, en efecto, de la que tiene mayores probabilidades de convertirse en la causa que motive algún tipo de movilización: 66% de los jóvenes que declara haberse sentido discriminado ha realizado alguna acción social o política. El porcentaje desciende a 56% entre aquellos que declaran lo contrario. Esto sugiere que los jóvenes, tienden a movilizarse debido a injusticias concretas y cotidianas.

**Gráfico S2: Identidades de los jóvenes de Rio de Janeiro\*. En porcentajes**



Nota: grupos definidos a partir del análisis de *clusters*, utilizando el método K-means, confirmados a través de la técnica de análisis discriminante.

\*Para agrupar a los jóvenes según su identificación con grupos sociopolíticos o culturales, se realizó una primera clasificación a partir de las respuestas a las preguntas ID3 e ID4 que fueron analizadas de forma dicotómica. Dicho procedimiento resultó en la construcción de seis grupos de jóvenes, cuya segmentación pudiera confirmarse a través de la técnica de análisis discriminante. Sin embargo, estos grupos no incluyen la totalidad de la muestra; casi 50% de los jóvenes no se identificó con ninguno de los grupos iniciales. Por lo tanto, se efectuó una segunda segmentación, sobre la base de variables que miden características cotidianas de los jóvenes (preguntas ID1, IN7, ED1, LB1 y HO19). Para tal efecto se empleó la técnica de análisis de *clusters*, utilizando el método K-means, que permitió identificar tres grupos adicionales, confirmados por la técnica de análisis discriminante.

\*\* *Pagodeiro*: aficionado a la *pagode*, género musical parecido a la samba.

Fuente: Informe final Market Analysis Brasil (2009).

## • Institucionalización y formación de espacios públicos: un proceso inconcluso

La interacción entre los jóvenes y el espacio público se realiza principalmente a través de programas del Estado orientados hacia la juventud. En este sentido, vale la pena destacar, en los últimos años, el surgimiento de políticas orientadas específicamente a los jóvenes, lo que indica el interés institucional y político de concebir a los jóvenes como protagonistas en los procesos de desarrollo.

Por supuesto, la situación no es la misma en los cuatro países, ya que, como resultado de los diversos desarrollos institucionales, estructuras demográficas, economías, las capacidades de articulación estatal y las expectativas son muy diferentes. De acuerdo con los resultados de los grupos focales, las demandas al Estado en Argentina y en Brasil son altas, mientras



**Aunque se ha avanzado, persisten las distancias entre los problemas de desarrollo humano de los jóvenes y las posibilidades reales de las instituciones para enfrentarlos.**

que en Uruguay y Paraguay prevalece la idea de que las capacidades y los recursos estatales son limitados, lo cual contribuye a moderar las exigencias.

Sin embargo, aun considerando estos matices, puede advertirse una vocación, por parte de los países del Mercosur, de promover la consolidación de espacios públicos para los jóvenes. Los gestores de tales espacios comparten con los jóvenes sus preocupaciones, centradas sobre todo en la generación de mecanismos de inclusión social a través de la educación y el empleo. También existen coincidencias sobre la necesidad de impulsar instrumentos eficaces y atractivos de participación que logren abrir espacios para los jóvenes que reclaman más voz y decisión.

Por último, en lo referente a la dinámica institucional de la juventud, se observan dificultades de coordinación y problemas para generar transversalidad e integración con otros organismos estatales. Las dinámicas institucionales para los jóvenes son aún relativamente débiles –menos en el caso del Brasil– y, por lo tanto, requieren una mayor autonomía presupuestaria, más recursos humanos y capacidad de regulación, así como un mayor compromiso por parte de los ministerios y secretarías a cargo de políticas dirigidas a los jóvenes. No se trata sólo de crear o fortalecer, por ejemplo, una Secretaría de la Juventud, sino también de implementar políticas de Estado en función del desarrollo humano de los jóvenes. **Aunque se ha avanzado, persisten las distancias entre los problemas de desarrollo humano de los jóvenes y las posibilidades reales de las instituciones para enfrentarlos.** Como se señala en CEPAL-OIJ (2004), “la juventud ostenta un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas de cambio. Por lo tanto, la institucionalidad pública debe dar pasos más decididos en consagrar derechos y políticas específicas para este grupo etario”.

Lo importante para los jóvenes es la construcción de sus propios espacios comunicativos y de empoderamiento. Desde allí pueden influir en las instituciones pertinentes y en el Estado.

### • Límites y potencialidades de los jóvenes rurales

En las últimas décadas, las zonas rurales del Mercosur han experimentado profundos cambios como consecuencia de la inserción en los procesos globalizadores y modernizadores. Entre los más importantes, es posible mencionar: la caída de la población rural, la nueva

articulación entre campo y ciudad, la creciente diferenciación entre lo rural y lo agrícola, el incremento en el uso de la tecnología, la disminución del uso de mano de obra y el cambio climático.

Estas transformaciones ponen en riesgo la sustentabilidad de los pequeños productores rurales, cuyas luchas se han replegado en muchos casos a defender la propia existencia, abandonando cuestiones más propositivas, como el acceso a la tierra. Sin embargo, la juventud rural viene desplegando distintas acciones en el espacio público y constituye uno de los actores con mayor potencial para avanzar en la construcción de una ruralidad incluyente. Las TIC, si se desarrolla una adecuada capacitación para su uso, pueden contribuir a romper brechas de información y elevar la participación ciudadana y mejorar los niveles de democracia en la sociedad. La expansión de las redes informacionales puede generar nuevas fuentes de empleo en el campo, paralelas y complementarias al trabajo agrícola.

Distintos estudios muestran nuevas demandas hacia la educación rural (Kessler, 2006). La cobertura educativa y los años de escolaridad promedio en las nuevas generaciones se han incrementado, si bien aún son insuficientes para afrontar los desafíos productivos actuales. Por eso, lograr una mayor articulación entre las comunidades rurales y las instituciones escolares aparece como un tema central. Es probable que la adaptación de la educación a las realidades locales sea hoy más acuciante que en el pasado, por la profunda transformación laboral que está sufriendo el sector agrario, en particular como resultado de la modernización productiva, acompañada por una fuerte disminución en la demanda de mano de obra.

### S2.3. La agencia, clave para el desarrollo humano de los jóvenes

Las posibilidades de innovación del desarrollo humano se relacionan con la capacidad de cambio que puedan lograr los jóvenes. La agencia es un concepto que se desarrolla en condiciones histórico-estructurales, se sitúa entre oportunidades y obstáculos, bajo ciertos marcos institucionales específicos, y se expresa de múltiples maneras.

La capacidad de agencia de los jóvenes es diversa y desigual, y el futuro es incierto. Se observa un incremento de la agencia de los jóvenes, pero también tendencias hacia la inacción, la contracción o incluso hacia la “anti-agencia”

juvenil. Son los propios jóvenes quienes perciben que cierta capacidad de agencia es necesaria no sólo para desarrollarse sino también para enfrentar los problemas que los afectan.

### S2.3.1. Los nuevos códigos de agencia: futuro con pasado, colectivo con individual

Emergen entre los jóvenes de la región nuevos códigos que organizan su vida y sus planes futuros. Los jóvenes del Mercosur imaginan el futuro pero también piensan en el pasado. Se preguntan qué debe permanecer y qué debe cambiar. No hay nostalgia, pero tampoco deseos de una ruptura generacional. Como se señaló, la relación con sus padres no es de quiebre sino de diálogo y negociación. Sin embargo, la necesidad de innovación y de vinculación con las nuevas tecnologías es una condición para el desarrollo de los jóvenes, conscientes de que la educación, el conocimiento y el manejo de las TIC son las llaves para su futuro.

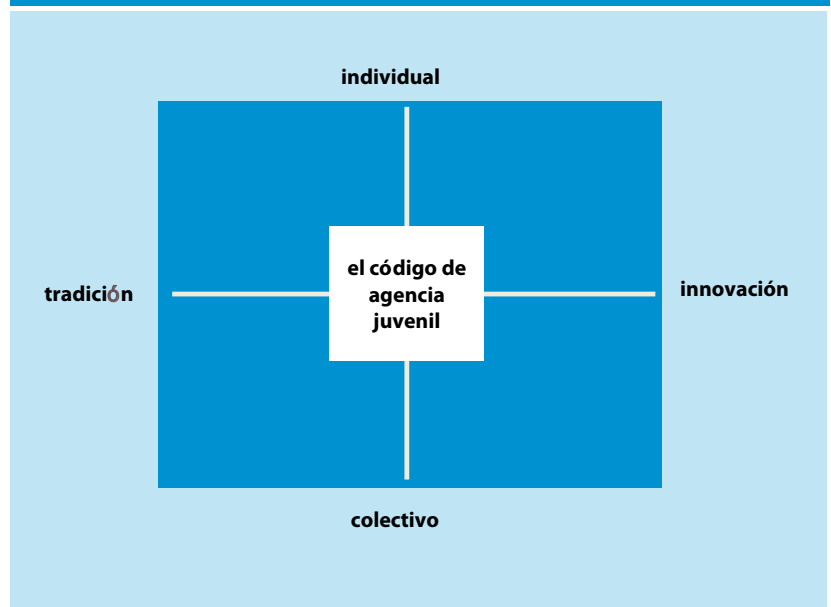
En este marco, un tema de especial relevancia es el vínculo entre libertad y seguridad. ¿Es posible ceder libertad para ganar seguridad o viceversa? El Informe demuestra que, en general, **los jóvenes intentan elaborar estrategias para disminuir el riesgo, pero sin reducir su libertad ni su autonomía.** Se trata de gestionar los riesgos, en forma tanto individual como grupal, a la hora de desplazarse en las ciudades.

Tampoco se excluyen mutuamente lo individual y lo colectivo, que los jóvenes de hoy conciben como complementarios. En efecto, los jóvenes valoran su autonomía y la fuerza de sus acciones individuales, como el diálogo con los demás o la solidaridad con el prójimo. Más aún: consideran que sus posibilidades de participación en proyectos colectivos están asociadas con el logro de demandas individuales. En la percepción de los jóvenes, lo colectivo debe ser de corto plazo, práctico y con resultados concretos. Por eso, **lo colectivo es el resultado de un compromiso entre personas autónomas. En síntesis, se estaría conformando un código de comportamiento que trata de articular lo individual con lo colectivo y el pasado con el futuro.**

### S2.3.2. Una tipología de acción: participación y oportunidades

A partir de los datos de la Encuesta IDHM, se elaboró una tipología de acción que incluye las oportunidades de los jóvenes para actuar, y sus disposiciones para hacerlo. La combinación

Gráfico S3: Ejes de la agencia juvenil



de ambas variables produce cuatro posibilidades: actor, actor potencial, marginal y pasivo.

El panorama es diverso. En principio, son mayores las disposiciones de los jóvenes que las oportunidades disponibles. **En promedio, 2 de cada 3 jóvenes entrevistados señalan tener nula o escasa oportunidad de participar en la toma de decisiones que los afectan.** Los porcentajes varían por ciudad (el menor se observa en Montevideo, 55%) y por nivel socioeconómico (7 de cada 10 jóvenes de los estratos más bajos creen que sus posibilidades de participar son

Cuadro S4: Tipología de participación y deseos de participar

		<b>desea participar</b>				
		<b>actor potencial</b>	+	<b>actor</b>		
		Montevideo: 24% Asunción: 8% Rio de Janeiro: 37% Buenos Aires: 49%		Montevideo: 14% Asunción: 5% Rio de Janeiro: 29% Buenos Aires: 16%		
<b>sin oportunidades</b>	-			+		
			<b>marginal</b>	<b>pasivo</b>		
		Montevideo: 31% Asunción: 57% Rio de Janeiro: 23% Buenos Aires: 30%		Montevideo: 31% Asunción: 30% Rio de Janeiro: 11% Buenos Aires: 5%		
				-		
				<b>no desea participar</b>		
				<b>con oportunidades</b>		

Se estaría conformando un código de comportamiento que trata de articular lo individual con lo colectivo y el pasado con el futuro.

bajas, frente a 6 de cada 10 que sienten lo mismo en los estratos más altos).

Pero el hecho de que los jóvenes perciban escasas oportunidades para participar en la toma de decisiones no significa que carezcan de motivaciones para hacerlo. En promedio, 3 de cada 10 jóvenes no perciben oportunidades de participar ni desean hacerlo (marginal); 3 se interesan por participar pero no perciben las oportunidades (actores potenciales); 2 perciben oportunidades pero rechazan la participación (pasivos), y 2 perciben las oportunidades de participar, y efectivamente declaran su interés por hacerlo (actores). La disposición a participar es más alta en Buenos Aires y Rio de Janeiro. En el grupo denominado “actores” no se advierten diferencias de género, pero sí un peso relativo ligeramente mayor de los jóvenes de estratos socioeconómicos medios y altos (23% frente a un 15% de los jóvenes de sectores menos favorecidos). Estos jóvenes pueden ser cruciales para impulsar la participación del resto, motivando a los actores potenciales.

La cuestión central es cómo impulsar una articulación entre la disposición a actuar y los códigos de agencia. Aquí posiblemente radique uno de los desafíos cruciales de los jóvenes, de los movimientos juveniles, de los Estados y de las agencias de cooperación para el desarrollo: **qué tipo de política, qué políticas y qué incentivos institucionales deben desarrollarse para favorecer la capacidad de acción autónoma, individual o colectiva, de los jóvenes.**

### S2.3.3. Agencia objetiva y agencia subjetiva<sup>12</sup>

**El hallazgo más importante en el análisis del índice de capacidad subjetiva de agencia**

<sup>12</sup> Las dimensiones subjetivas de agencia se refieren a creencias, hábitos, habilidades cognitivas y destrezas sociales que se reflejan a través de motivaciones a proponerse metas, certidumbres con respecto a la posibilidad de alcanzarlas a través del propio esfuerzo, autoestima y capacidad para vincular lo que se piensa

**es que las mayores potencialidades se encuentran entre las mujeres.** Las jóvenes de sectores medios y altos cuentan con mejores recursos para manejar o influir en su entorno y obtener el capital humano requerido para cumplir sus metas.

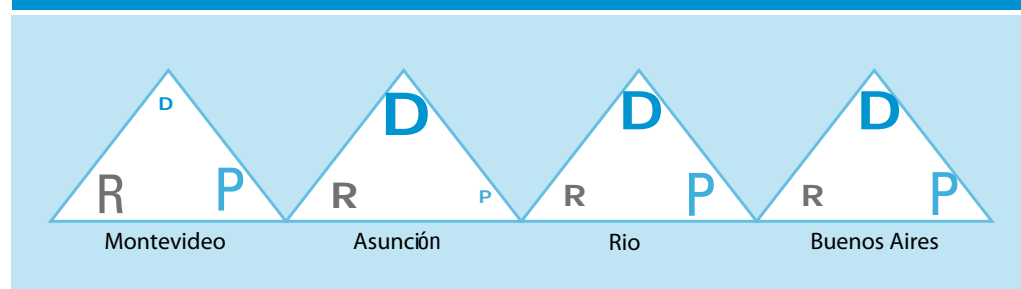
**La capacidad objetiva de agencia también muestra una mayor disposición de las jóvenes mujeres: en promedio, 7 de cada 10 mujeres jóvenes han participado en al menos una acción política o social, mientras que entre los varones el porcentaje desciende a 5 de cada 10.**

La encuesta propuso a los jóvenes evaluar una serie de posibles acciones. De todas ellas, firmar una petición o un reclamo colectivo es la que genera menor rechazo y de hecho es la única –en tres de las cuatro ciudades– en la que el porcentaje de los que la realizaron supera a los que la rechazan. En contraste, las acciones colectivas más comprometidas, como participar en cortes de ruta o formar parte de sindicatos y partidos, generan menores niveles de aceptación.

Más allá de las diferentes acciones, **se registra una asociación positiva y significativa entre las dimensiones subjetivas y objetivas de la capacidad de agencia.** Esto implica que los jóvenes con mayor capacidad para diferir la gratificación, con más confianza en la relación entre esfuerzos y logros, y mayor disposición para corregir las injusticias percibidas (es decir, con mayor capacidad subjetiva de agencia) son aquellos más proclives a la movilización social o política. Al analizar por sector socioeconómico, los jóvenes con mayores carencias y dificultades de inserción en la sociedad son aquellos con baja capacidad de agencia, tanto objetiva como subjetiva. Los

con lo que se hace. La dimensión objetiva se relaciona con comportamientos orientados al bien público que revelan la capacidad de reaccionar ante la percepción de injusticias y desajustes entre aspiraciones y logros (por ejemplo a través del involucramiento en movilizaciones sociales o políticas). Para mayor detalle, véase el Anexo metodológico.

**Gráfico S4: Demandas de distribución, reconocimiento y participación, por ciudad**



sectores en situación de inclusión desfavorable tendrían mayor potencial de incrementar ambos componentes de la capacidad de agencia, mientras que los jóvenes incluidos aventajan al resto en ambas categorías. Es importante destacar la alta capacidad de agencia de las mujeres más allá de sus niveles de exclusión.

### S2.3.4. Índice de agencia de ciudadanía

La agencia de ciudadanía se refiere a la capacidad de los jóvenes para articular sus derechos de reconocimiento, participación y distribución (Calderón, 2007). El “ciudadano ideal” sería aquel que logra articular armoniosamente los tres componentes.

**En términos generales, se observan entre los jóvenes del Mercosur mayores demandas de distribución y participación que de reconocimiento.** Dos tercios de los jóvenes en Asunción, y más de la mitad de los de Buenos Aires y Rio de Janeiro, demandan, sobre todo, mayor equidad en la distribución del ingreso. Las demandas por mayor reconocimiento son altas en Montevideo y son mayores entre los más jóvenes y entre los segmentos socialmente incluidos.

El Cuadro S5 analiza las principales características de los jóvenes según su principal demanda. Así, **la demanda de distribución se genera principalmente en jóvenes mujeres emancipadas de clase baja o media-baja, que ven con preocupación no sólo sus propias posibilidades de inclusión sino también las de sus hijos**, cuya responsabilidad muchas veces afrontan sin compañía masculina. Por su parte, las mayores demandas de reconocimiento provienen de mujeres jóvenes no emancipadas de clase media-alta (y, por lo tanto, con mayor nivel educativo), altamente conectadas al mundo digital. Son ellas quienes más se preocupan por la capacidad del mundo exterior para comprender las diferencias. Su sensibilidad a la multiplicidad de identidades las convierte en una fuerza potencial ideal para preservar la tolerancia y el respeto por la diversidad.

El Gráfico S5 refuerza la idea de que existe un consenso entre los jóvenes acerca de sus principales demandas: no sólo los jóvenes entrevistados, sino también los líderes juveniles, privilegian las demandas de participación como criterio para solucionar los problemas que enfrentan los jóvenes.

**Cuadro S5: Diferencias estadísticamente significativas en las orientaciones demandas, por niveles de conectividad, género, grupos etarios, condición de emancipación y NSE. Muestra total de las cuatro ciudades**

	Conectividad	Sexo	Edad	Emancipación	NSE
Distribución	Baja	Mujer	+ de 25	Sí	Bajo
Participación	Alta	--	+ de 25	--	Alto
Reconocimiento	Alta	Mujer	-- de 20	No	Alto

Fuente: Encuesta IDHM

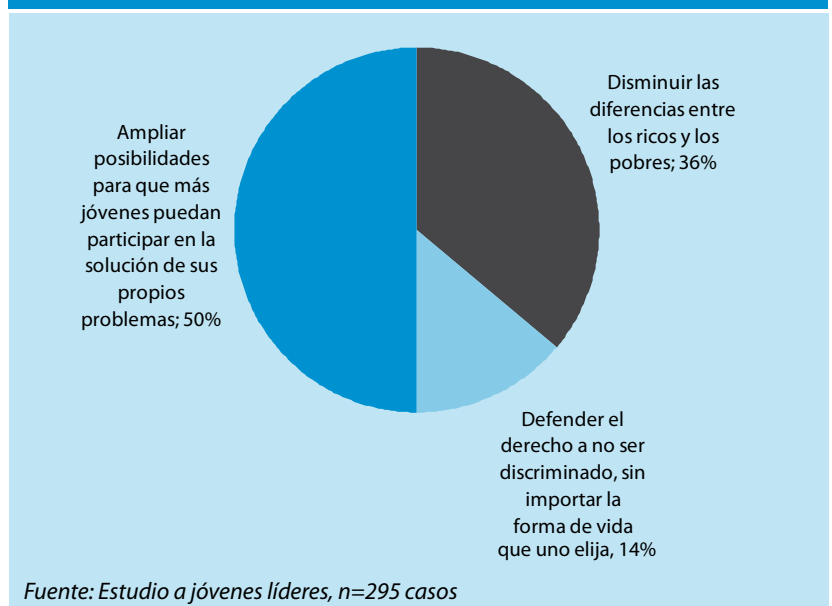
## S2.4. ¿Cómo fortalecer el protagonismo de los jóvenes? Recomendaciones de políticas

### S2.4.1. Políticas de bienestar social: en función de resultados y con la participación de los jóvenes

Las políticas públicas deberían crear condiciones sociales para que los jóvenes pudiesen expandir sus capacidades y lograr resultados concretos. Tendrían que garantizar condiciones de vida mínimas, especialmente para los jóvenes más excluidos. Avanzar en este punto, vinculado con el logro de los Objetivos desarrollo del Milenio, es clave para enfrentar los problemas de desarrollo humano de los jóvenes en el Mercosur.

Estas políticas deben tener una orientación universal, pero no pueden ser homogéneas ni construidas de “arriba hacia abajo”. Para enfrentar problemas complejos y adecuarse a situaciones y condiciones específicas, es

**Gráfico S5: ¿Cuál de los siguientes temas te parece que es hoy el más importante para las jóvenes de tu comunidad? En porcentajes**



Los países del Mercosur enfrentan dos grandes desafíos en el corto plazo: aumentar la retención escolar y finalización del ciclo medio, y superar los problemas de calidad.

necesario que cuenten con la participación o, al menos, la opinión de los jóvenes. Los jóvenes no pueden ser simples receptores de las políticas. En este sentido, las nuevas tecnologías pueden ser útiles para fomentar la participación y el control de los jóvenes, de modo de dotar a las políticas juveniles de una legitimidad construida “de abajo hacia arriba”.

**Los sistemas de protección social podrían combinar instrumentos de transferencias no contributivas, permanentes, que aseguren el flujo de recursos imprescindible para la subsistencia, con mecanismos de apropiación de activos.** A su vez, es necesario pensar cambios en los sistemas de protección social que permitan la inclusión de los jóvenes más vulnerables, de modo de revertir parcialmente la desafiliación institucional, a través de políticas que permitan su inclusión independientemente de su status laboral.

**La educación aparece como un mecanismo necesario, aunque no suficiente, de movilidad. Puede funcionar como un seguro contra situaciones de riesgos.** Las políticas tendientes a asegurar el acceso y la permanencia en el sistema educativo deben ocupar un espacio central, para lo cual es necesario reducir el impacto de las condiciones de los hogares en el abandono escolar, mediante transferencias, becas y políticas educativas que flexibilicen las condiciones para que los jóvenes puedan acumular capital humano.

En este marco, **los países del Mercosur enfrentan dos grandes desafíos en el corto plazo: aumentar la retención escolar y finalización del ciclo medio, y superar los problemas de calidad.** Como objetivo de mediano plazo, se debería avanzar en la expansión de la educación terciaria, y su culminación a través del acceso de los jóvenes de menores ingresos. Al avanzar en los niveles educativos, las disparidades aumentan, ya que el retraso escolar y el abandono afectan más a los estudiantes de sectores populares. Las tasas de retorno a la educación presentan niveles muy elevados en la región, lo que redundará en una alta desigualdad salarial. Por lo tanto, es esperable que, si se expande el sistema terciario, disminuya la desigualdad, como muestra el caso de Brasil. No obstante, **el hecho de que jóvenes con idéntico nivel educativo obtengan resultados diferentes en los cuatro países constituye una advertencia sobre el peligro de considerar la educación como el único instrumento para promover el bienestar.** Las condiciones estructurales de las economías determinan niveles y características diferentes de las remuneraciones, por lo que el desafío pasa también por generar transformaciones que permitan

ubicar a los países en un sendero de desarrollo sostenible.

En términos de políticas educativas, debería privilegiarse la oferta de educación terciaria pública, con el fin de generar una educación superior pública de mayor calidad que expanda el acceso de los sectores excluidos. Esta ampliación de la oferta pública debería estar necesariamente acompañada de una revalorización del ciclo medio que impulse a los jóvenes a finalizar sus estudios.

**El carácter permanente de las dificultades en la inserción laboral también interpela a las políticas públicas en otras direcciones.** Los instrumentos de sostén, como las transferencias de ingresos, podrían articularse con programas que permitan la acumulación de activos por parte de los jóvenes, apostando al fortalecimiento de su capacidad para generar recursos de manera autónoma. Es decir, garantizar ciertas condiciones mínimas, pero no sólo eso: también es necesario dotar a los jóvenes de mayores capacidades, sin las cuales difícilmente podrán desarrollar una vida digna. Cuando las condiciones de los jóvenes no permiten pensar que la permanencia en el sistema educativo formal resulte un objetivo razonable, la ampliación de programas centrados en la formación de capacidades para el trabajo puede constituir una herramienta adecuada para fortalecer su capacidad de insertarse en el mercado laboral<sup>13</sup>.

A su vez, **políticas que favorezcan el acceso a otros activos, como la vivienda, permiten apuntalar los procesos de emancipación en condiciones más favorables, y son complementarias a los enfoques de política centrados en la adquisición de recursos humanos.** Tampoco debería descuidarse el acceso a activos productivos (recursos naturales) y a los mercados de crédito.

La socialización en las nuevas tecnologías constituye un largo proceso. A fin de maximizar su impacto, resulta importante determinar los momentos de intervención en el ciclo de vida. Mientras más temprana sea la socialización, mejores serán los resultados. Esto se debe a que la adquisición de nuevos conocimientos se beneficia del clima lúdico predominante entre los niños, así como de la motivación colectiva con los descubrimientos y la ampliación continua de posibilidades que gira en torno a la relación con las computadoras, internet y los celulares.

<sup>13</sup> Las evaluaciones recogidas en la literatura sobre políticas activas muestran que el éxito de estos programas dista de ser claro, por lo que se requiere un importante esfuerzo de diseño e implementación de las intervenciones que se adapten a las potencialidades de los beneficiarios y a las características de la demanda laboral.



## S2.4.2. Políticas de subjetividad

De acuerdo con Lechner (2002:12), las políticas de subjetividad se refieren a la capacidad de “acoger los deseos y los malestares, las ansiedades y las dudas de la gente, e incorporar sus vivencias al discurso público. Así, dando cabida a la subjetividad, la política da al ciudadano la oportunidad de reconocer su experiencia cotidiana como parte de la vida en sociedad”.

En este sentido, parece central tomar en cuenta los distintos ámbitos –la escuela, las organizaciones comunitarias, los medios de comunicación– involucrados en los proyectos de vida de los jóvenes. Reforzar la fijación de objetivos, reflexionar sobre los valores que guían tales objetivos y buscar los medios para alcanzarlos. Los jóvenes actuales, socializados en nuevas condiciones educativas y tecnológicas, tienen fuertes deseos de progreso y movilidad social, mediante caminos negociados y no confrontativos.

Distintos procesos convergen hacia ese incremento de expectativas que se combina con una creciente incertidumbre sobre el futuro. En primer lugar, la disyunción entre inclusión educativa y vulnerabilidad laboral. Si bien todos los grupos sociales tienen objetivos para el futuro, no hay –salvo entre los jóvenes de los sectores más favorecidos– una clara vinculación entre tales objetivos y los medios para alcanzarlos. La capacidad de proyectar el futuro contribuye a la propia realización. Por eso, **resulta crucial abordar la reducción o el manejo de las incertidumbres presentes y futuras de los jóvenes.**

Más aún, **una política de subjetividad orientada a los jóvenes excluidos o en situación de inclusión desfavorable debería apuntar a consolidar imágenes y deseos de futuro en proyectos plausibles, haciendo hincapié en los medios para obtenerlos.** Una política de reducción o manejo de la incertidumbre futura y de adquisición de códigos para vivir en ella resulta crucial. Promover programas de convivencia intercultural vinculados con programas de bienestar y participación puede resultar útil. Algunas iniciativas en este sentido ya se están implementando, en la Casa de la Juventud de la Ciudad Rosario, por ejemplo, y en algunas favelas de Rio de Janeiro.

Por otro lado, **es necesario reforzar los dispositivos para la permanencia escolar de los jóvenes de los sectores vulnerables.** Los esfuerzos para ampliar la cobertura son importantes. Pero también es necesario considerar que, en muchos casos, el abandono educativo de los jóvenes excluidos es evitable, ya que es resultado de problemas que a primera vista

parecen menores: desacuerdos con los profesores, malos entendidos, baja en la autoestima y hasta la imposibilidad de explicar las razones del abandono. Aunque se trate de factores en apariencia poco relevantes, las dificultades para resolverlos muchas veces conduce a la salida.

Las familias desempeñan un rol importante en las estrategias educativas de los jóvenes de todos los estratos. Entre los jóvenes excluidos, la voz familiar es muy escuchada a la hora de tomar la decisión de continuar o no los estudios. Por ende, **las políticas orientadas a garantizar la permanencia en el sistema educativo deben dirigirse asimismo a las familias. Y no sólo en términos económicos, sino también a través de distintas formas de apoyo cotidiano.**

En cuanto a la discriminación, la fuente más relevante para los jóvenes son ellos mismos, y las experiencias generalmente ocurren en sus lugares de encuentro. Son sobre todo los jóvenes quienes discriminan a los jóvenes. Esto implica que los jóvenes son particularmente sensibles a la mirada de sus pares, centrada especialmente en signos externos de pertenencia social o étnica, como el color de la piel o la forma de vestir y de hablar.

El valor que se otorga a la percepción de los demás en la construcción de la autoestima, de la identidad y de los sentimientos de pertenencia sugiere la necesidad de redefinir el análisis de la interacción en los centros de enseñanza. **Es necesario tomar en cuenta que el lugar donde se registran más experiencias de discriminación entre jóvenes son los colegios, a fin de diseñar medidas que resten importancia a los signos del origen social de los alumnos.**

De acuerdo con los datos de la Encuesta IDHM, **las experiencias de discriminación, directas e individuales, pueden incentivar a los jóvenes a intervenir en el cambio del entorno social, o a buscar en otros países entornos más favorables para la satisfacción de sus aspiraciones.** Es decir, la discriminación sufrida en forma concreta, puede generar respuestas en términos de agencia. Esto sugiere una interesante línea de acción para posibles políticas públicas orientadas a impulsar la participación de los jóvenes en acciones que enfrenten la discriminación.

El éxito de grupos, movimientos y redes de jóvenes depende del reconocimiento de sus demandas por parte de la sociedad y de su capacidad para establecer alianzas estratégicas con adultos. La identidad de la juventud como actor político no se construye necesariamente a partir de antagonismos entre generaciones. Es

**Políticas públicas orientadas a impulsar la participación de los jóvenes en acciones que enfrenten la discriminación.**

Es importante promover espacios de diálogo intergeneracional que ofrezcan oportunidades para el aprendizaje mutuo entre jóvenes y adultos.

cierto que los grupos juveniles que participan de organizaciones jerárquicas, como partidos y sindicatos, muchas veces protagonizan conflictos con los adultos. También en los pequeños productores rurales, donde la familia es al mismo tiempo unidad de consumo y de producción, los conflictos generacionales se hacen presentes. Sin embargo, estos y otros conflictos no resultan en antagonismos irreductibles. Por el contrario, los jóvenes negocian un acuerdo familiar sustentado en el intercambio de experiencias. Para fortalecerlo, **es importante promover espacios de diálogo intergeneracional que ofrezcan oportunidades para el aprendizaje mutuo entre jóvenes y adultos.**

También es crucial desarrollar estrategias que modifiquen y diversifiquen las imágenes que los medios de comunicación transmiten sobre los jóvenes. En este sentido, es necesario que los movimientos juveniles perfeccionen sus estrategias de comunicación y divulgación tanto en los medios tradicionales como en los nuevos. El desarrollo de la agencia de los jóvenes también depende de las imágenes socialmente disponibles: ampliar las referencias, representaciones e imágenes de la juventud permite ampliar las posibilidades de transformar estigmas en emblemas propulsores del protagonismo juvenil. En otras palabras, enfrentar la estigmatización de los jóvenes, en general presentados como fuentes de problemas y violencia, utilizando las nuevas tecnologías y el creciente poder de los medios de comunicación.

### S2.4.3. Políticas institucionales

El clima político que viven los países del Mercosur parece favorable para promover el desarrollo humano de los jóvenes. Ha habido, en los últimos años, importantes avances. Sin embargo, las políticas públicas deben mejorar su capacidad de coordinación y gestión, con mayor transparencia y resultados, a fin de favorecer la capacidad de agencia de los jóvenes. Para lograr este objetivo, es imprescindible dotar a las instituciones y a las políticas para los jóvenes de un status importante, impulsando políticas de Estado con capacidad presupuestaria y recursos humanos.

**Con relación a las políticas de protección social, deberían diseñarse de modo que neutralicen los efectos de la maternidad sobre el desempeño en el mercado de trabajo de las jóvenes.** Para revertir esta situación, es necesario promover políticas de sensibilización que apunten a redistribuir la carga de trabajo dentro de los hogares. Un sistema de cuidados

público, en especial para la primera infancia, de calidad y amplia cobertura, puede constituir una respuesta adecuada. A su vez, los sistemas de cuidados deberían complementarse con la generalización de horarios extendidos en los sistemas escolares que atienden a los niños en edades más avanzadas. Por último, la incorporación de licencias por paternidad más generosas podría contribuir a un reparto más igualitario en las responsabilidades de la crianza.

De igual forma, **las políticas públicas deben dar cuenta de la alta vulnerabilidad que enfrentan los hogares monoparentales, en especial aquellos con jefatura femenina.** La implementación de mecanismos institucionales que aseguren la corresponsabilidad de los padres que no cohabitan en la crianza de los hijos, es clave para asegurar el sostén de las madres jóvenes. En los cuatro países existen normativas que regulan la obligatoriedad de realizar prestaciones monetarias al padre que no vive con sus hijos. Sin embargo, la laxitud de las regulaciones y la alta incidencia de la informalidad laboral hacen que este derecho muchas veces resulte difícil de ejercer. La creación de registros de infractores y una mayor penalización pueden ser medidas adecuadas para atender esta realidad.

**Para fortalecer la agencia de los jóvenes en situación de inclusión desfavorable y exclusión, resulta de gran importancia revalorizar la educación pública** y, más aún, una socialización en función de valores republicanos, principalmente los referidos a los derechos de ciudadanía. La educación privada, en particular en el nivel medio, es percibida como el parámetro de la calidad educativa. Este es un indicador de desigualdad en los sectores desfavorecidos, así como una fuente de frustración anticipada, ya que muchos sienten que su formación será peor que la de sus pares. Es necesario, por lo tanto, discutir los parámetros de calidad vigentes, e imponer desde el sector público estándares de calidad para disminuir esta sensación de desventaja.

Los jóvenes movilizados desempeñan un rol central de articulación entre su generación y el espacio público. Al respecto, **los organismos públicos o la sociedad civil deberían tender no sólo a dar voz a los jóvenes, sino también a trabajar para que tengan la posibilidad de influir.**

En todos los países, y en casi todos los sectores, hay conciencia sobre los derechos de los jóvenes en diversas esferas y su grado de cumplimiento. Esto demuestra que la prédica por los derechos de los niños y los jóvenes ha penetrado en el Mercosur. Una política de agencia

de ciudadanía debería partir de esta conciencia y elaborar propuestas que permitan avanzar en su provisión efectiva.

**El espacio público resulta fundamental para lograr una mayor articulación entre los jóvenes movilizados.** Para avanzar en este objetivo, es necesario promover instancias de diálogo entre los diferentes grupos, redes y organizaciones. Sin dejar de tomar en cuenta las especificidades de los actores juveniles, es necesario construir espacios de diálogo intra-generacional, con el objetivo de intercambiar formas innovadoras de participación social y avanzar por un camino que permita concretar las demandas comunes. En otras palabras: establecer una agenda común para lograr una participación más fructífera de los jóvenes.

Pero los jóvenes que participan no constituyen la mayoría. Por ello, el hecho de participar o no es una dimensión más de la diversidad juvenil, que se suma a las de clase, género, color, etnia o lugar de vivienda.

En las historias de vida de los jóvenes que participan es común encontrar referencias a la conexión entre las experiencias de su vida privada y el lenguaje de los derechos. En el contexto actual, en el que se ha quebrado el monopolio de la representación juvenil, los jóvenes que participan de los diversos movimientos son los más proclives a impulsar a quienes no lo hacen. Para ello, **es necesario lograr el compromiso de los jóvenes movilizados en la ampliación de la participación juvenil.** El desarrollo de la capacidad de agencia de los jóvenes debería ser pensado a partir de los marcos generacionales comunes (con sus contradicciones objetivas y subjetivas), dentro de los cuales los jóvenes movilizados son la clave para sensibilizar a sus pares y fomentar su participación, entendida como un “valor intrínseco a la calidad de vida” (Sen, 1995).

Por su parte, **los gobiernos podrían fomentar acuerdos intragubernamentales que incluyan tanto a los distintos niveles de gobierno como a la sociedad civil.** Los gestores de políticas públicas de juventud deben establecer alianzas con las autoridades públicas, al tiempo que los organismos de la juventud necesitan ampliar su capacidad y legitimidad para incidir sobre el diseño y gestión de las políticas, sobre todo educación, trabajo, cultura, deporte, salud, desarrollo social y justicia. Los programas y acciones de emergencia y experimentales podrían ser desarrollados bajo la coordinación de los organismos de juventud, a través de la gestión compartida con los ministerios y las secretarías correspondientes a cada iniciativa. Es importante resaltar que la participación de los jóvenes será más efectiva

si se realiza a nivel local y sobre la base de metas concretas.

En cuanto a las nuevas tecnologías, pueden ser mecanismos estratégicos de los procesos de capacitación y expansión educativa que los jóvenes demandan para acceder a una mayor igualdad de oportunidades y una mejor inserción en mercado laboral. **Es necesario, por lo tanto, que las políticas públicas garanticen el acceso universal de los jóvenes a las TIC** y que procuren integrarlas a los contenidos educativos de forma novedosa y eficiente, a través de programas de formación mutua entre estudiantes y docentes, para que éstos incorporen la creatividad y audacia de aquéllos. Las demandas de distribución, centradas en el estudio y el trabajo, encontrarían en este campo una excelente plataforma de expansión.

**El acceso universal a las TIC puede facilitar también la participación de los jóvenes, tanto a nivel de la sociedad civil como de las instituciones.** Los partidos políticos, las instituciones gubernamentales y las ONG vienen desarrollando, de manera desigual, plataformas electrónicas de consulta, opinión y debate

**El acceso universal a las TIC puede facilitar también la participación de los jóvenes, tanto a nivel de la sociedad civil como de las instituciones.**

**Cuadro S6: Avances y desafíos de las políticas juveniles**

Avances	Desafíos
Reconocimiento de la importancia de los espacios institucionales de la juventud en la administración pública.	Elaborar leyes que garanticen la continuidad de las acciones con recursos legalmente destinados (independientemente de las voluntades de los gobiernos actuales y futuros).
Divulgación del abordaje de la “juventud como sujeto derechos”.	Lograr que los ministerios sectoriales incorporen la perspectiva generacional y la dimensión específica de los “derechos de los jóvenes”. Superar hiatos entre la formulación y la implementación de los programas. Producir informaciones y diagnósticos.
Reconocimiento de la necesidad de la integración sectorial y territorial de los programas.	Fortalecer el poder político para implementar la transversalidad y la integración de los programas. Desarrollar y fortalecer los recursos humanos.
Conquistas en términos de la valoración de la diversidad juvenil.	Operar con criterio de diversidad cultural e ideológica.
Apoyo a los procesos de movilización promoviendo participación ciudadana.	Fortalecer la autonomía de los grupos, redes y movimientos que participan en los espacios de la juventud.
Generalización del discurso sobre la participación juvenil (en el contexto de los gobiernos democráticos en los cuatro países).	Desarrollar canales para la participación juvenil a nivel local en la formulación y evaluación de las políticas en curso.
Programas de capacitación profesional que aumentan la autoestima y amplían el campo de posibilidades de los jóvenes.	Ampliar programas de capacitación y garantizar su impacto.
Importancia de los programas vinculados a la salud sexual y reproductiva.	Coordinar y trabajar por resultados con los ministerios de salud, de trabajo y de educación.
Una mayor visibilidad de los problemas de la juventud.	Elaborar nuevas pautas y nuevas políticas para cambiar la imagen de los jóvenes en los medios de comunicación de masas.

La idea de una autonomía personal puede crear un espacio colectivo de libertad pública que favorezca el desarrollo humano.

que pueden potenciar los canales de participación juvenil, incorporando a más jóvenes y combatiendo tanto las dificultades generadas por la exclusión social como aquellas derivadas del acceso geográfico.

**Para llevar a la práctica las políticas recomendadas es necesario un abordaje integral de los problemas que afectan a los jóvenes.** Aunque las políticas de la juventud se distingan en su carácter, y aunque su ejecución se realice en espacios variados y a través de diversas formas de gestión, es necesario garantizar un abordaje integrado que combine procesos formativos con procesos de experimentación. Incluso con un enfoque sectorial, las políticas de juventud deben ser diseñadas y evaluadas considerando las particularidades de la actual condición juvenil, es decir, del entrelazamiento entre las demandas materiales y las subjetivas.

En esta dirección, **es posible concluir que las potencialidades para el protagonismo de los jóvenes en el desarrollo humano, se ven afectadas por un conjunto de limitaciones estructurales.** Entre ellas, sobresalen los niveles de exclusión e inclusión desfavorable, las restricciones en el mercado de trabajo, el abandono y la desafiliación escolar, las nuevas brechas en el acceso a las TIC, la violencia, la droga y la persistencia de la discriminación. Son mayormente limitaciones de carácter objetivo.

Sin embargo, también hay una serie de condiciones, sobre todo subjetivas, que favorecen el protagonismo juvenil en el desarrollo humano. Entre ellas, se destacan el aumento de la matrícula escolar, el creciente acceso a las TIC, el deseo generalizado de conectarse con ellas y la facilidad para aprender a usarlas e integrarlas a la cotidianidad, el peso creativo de la sociabilidad tecnológica, la actitud positiva al diálogo intergeneracional, el optimismo realista frente al futuro, y la valoración de la diversidad cultural y las disposiciones subjetivas, especialmente de las mujeres, para transformar metas en logros.

Si a esto se agrega un clima político-institucional relativamente favorable, es posible pensar en políticas que impacten de manera sostenida en el desarrollo humano de los jóvenes. Tales políticas tendrían que estar orientadas a enfrentar de manera combinada la eliminación, o al menos la atenuación, de las condiciones negativas, y a favorecer aquellas positivas. **Es necesario que las políticas se adecuen a las condiciones culturales y socioeconómicas de los jóvenes, pero también que sean de largo plazo, que nazcan de amplios consensos nacionales y que avancen atacando los problemas y favoreciendo las potencialidades.** El

desafío es complejo –será necesario avanzar contra el viento y enfrentar largas travesías– pero de él depende, en buena medida, el desarrollo humano de los países del Mercosur.

## S2.5. Corolario

Renovar el paradigma del desarrollo humano, en función de los nuevos problemas, así como de las nuevas demandas y opciones que exigen las circunstancias nacionales, regionales y globales, supone promover una suerte de “pedagogía de agencia del actor joven”, que fortalezca a la vez la capacidad de acción y de reflexión de los jóvenes, haciendo más práctica la reflexión y más teórica la acción. La idea de una autonomía personal puede crear un espacio colectivo de libertad pública que favorezca el desarrollo humano.

Esto supone comprender que el objetivo último del desarrollo humano es la expansión de las libertades del actor individual o colectivo y, en definitiva, de toda la sociedad. Y ello implica:

Asumir que el desarrollo de las libertades es a la vez sustantivo y procedimental. Sustantivo, porque las libertades implican la elección de opciones de vida en función de valores y aspiraciones referidas al propio actor, a la inclusión con equidad social, a la participación ciudadana y al reconocimiento constitutivo de la diversidad cultural. Procedimental, porque supone una interacción constante entre educación y conocimiento científico y tecnológico y cultura ciudadana, que permita el manejo de códigos y destrezas en un mundo cambiante regido por el “informacionalismo” y la globalización.

Asumir que la agencia del actor supone una nueva pedagogía del desarrollo humano, que involucra una nueva forma de pensar ecológicamente el desarrollo; es decir, comprender que el actor es parte del medio ambiente y del cambio ecológico y no algo externo a él. Comprometerse con el desarrollo sostenible del medio ambiente implica también adquirir un compromiso con las propias sociedades. En este sentido, los componentes del desarrollo se pueden ver de manera más sistémica e interactiva: el todo está en las partes del desarrollo.

Esta nueva pedagogía aspira y busca respetar la complejidad de la realidad. Y es una pedagogía sobre todo política, en la medida en que supone la conformación de mapas de conocimiento y de cartas de navegación en función de la agencia de los jóvenes como actores de su propia emancipación. Las propuestas para la conformación de esta pedagogía se

alimentan de los hallazgos y conclusiones del presente Informe, pero también de las experiencias de políticas públicas y de otras propuestas y estudios ya realizados. Es recoger

lo que ya está en el ambiente y en el ánimo de una región que en buena medida busca el cambio con progreso social.