

JUVENTUD

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD.
“CONTRIBUCIÓN DE LAS ONGS PARA LA
FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS AL NUEVO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
2013-2018”.



JUVENTUD

Fundación CIRD²³

Para hablar de políticas públicas de juventud es necesario hablar de juventudes y no de juventud. Hablamos de mujer joven, hombre joven, joven rural y joven urbano, joven indígena, joven de diversas opciones sexuales, joven trabajador, joven estudiante y otros. No se debe tomar únicamente la variable de la edad, sino considerar las condiciones sociales, económicas, territoriales, culturales y políticas en que se desarrollan cada joven residente en el país, ya sea nacional o extranjero. El Estado, a través del diseño y la implementación de sus políticas públicas, debe llegar necesariamente, con políticas focalizadas, a cada uno de estos sectores y garantizar el cumplimiento de sus derechos humanos.

Para el Paraguay representa un gran desafío el hecho de que la población juvenil, correspondiente al grupo etáreo de 15 a 29 años que utiliza la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, representa actualmente un 28,5% de la población total, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2012. Esta cifra irá en aumento con el correr de los años según proyecciones, y se vuelve necesaria una fuerte inversión pública en la superación de la pobreza, que afecta a más de la mitad de los jóvenes paraguayos, así como la integración de las políticas públicas de juventud en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social del país, y no únicamente como acciones aisladas.

En materia de empleo juvenil, existe un 10,5% de desempleo abierto, y un 31,3% de subempleo²⁴, lo cual indica necesidades de generación de empleo por un lado, y de dignificación y formalización de los empleos existentes por otro lado. Entrando a las condiciones laborales de la juventud ocupada, el 81% se encuentra trabajando sin un contrato formal de trabajo y un 75,6%²⁵ no aporta a una caja de jubilación. El promedio de ingreso de un joven que trabaja es de aproximadamente 1.453.000, por debajo del salario mínimo establecido.

En cuanto a la educación, el 18,6% de los jóvenes paraguayos tiene 6 o menos años de estudio, el 31,3% de los jóvenes de 15 a 19 años (edad en la que deberían estar estudiando en la Educación Media, aproximadamente 238.000) no estudia y el 9,9% de este grupo etáreo (unos 75.000 jóvenes) ni estudia ni trabaja.²⁶

Las oportunidades con que cuentan los jóvenes inciden en la idea de migrar a la ciudad o a otro país. Según datos de la Encuesta Nacional de Juventud, un 30% ha

23 Elaborado por Adolf Suaer del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) es una organización fundada en el año 1988 con el fin de apoyar a las organizaciones de la sociedad civil (comisiones vecinales, ONGs, asociaciones ciudadanas, empresas, fundaciones, etc), de manera a que se conviertan en protagonistas del desarrollo del país, promoviendo la responsabilidad social y la capacidad de incidir efectivamente en el proceso de toma de decisión pública.

El CIRD ha logrado un alto nivel de efectividad en la implementación de sus programas a través de la mezcla de tres elementos: información veraz y oportuna; recursos humanos especializados; y capacidad ágil y transparente de gestión de proyectos.

Además, en su existencia el CIRD ha gerenciado diversos proyectos de apoyo a instituciones públicas (como el Poder Legislativo, el Ministerio de Industria y Comercio, Salud Pública y Bienestar Social, Educación y Culto, diversas Municipalidades y Gobernaciones) concentrando esfuerzos en acciones que apunten a propiciar la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de forma a promover un cambio positivo y sostenido del país.

²⁴ Observatorio Nacional de Juventud, Viceministerio de la Juventud. Primera Encuesta Nacional de Juventud, 2010.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Población Juvenil, Encuesta Permanente de Hogares 2012, 2013.

considerado ir a vivir a otra ciudad dentro del Paraguay y un 27,6% ha pensado migrar a otro país en busca de mejores condiciones de vida.²⁷

En el tema de salud, la falta de acceso a un seguro médico es muy grande. El 76,1% de los jóvenes no cuenta con seguro médico alguno, y el 23% que si tiene pertenece en gran parte a los estratos sociales alto y muy alto. Cerca del 45% de los jóvenes manifiestan haber tenido su primera relación sexual antes incluso de los 16 años.²⁸ Con respecto a embarazos adolescentes y de jóvenes de 15 a 19 años, un 10% ya ha tenido uno o más hijos a dicha edad.²⁹

La participación política y social de la juventud paraguaya es muy reducida. La Primera Encuesta Nacional de Juventud demuestra que el 61,3% no participó nunca en algún grupo religioso, comisión vecinal, centro de estudiantes, club deportivo, partido político, cooperativa, y otros. La poca participación política se refuerza con que sólo el 53,8% prefiere a la democracia por sobre otro sistema político. A un 20,3% le da igual cuál sistema político se tiene, y un notable 14,5% prefiere un gobierno dictatorial.³⁰

Hubo avances significativos en las políticas públicas de juventud, tomando como base las propuestas que figuran en el documento “Un país desestructurado y la oportunidad de cambio con el nuevo gobierno”, de POJOAJU. Para realizar una breve evaluación de estos avances, se describirán las acciones realizadas durante los gobiernos que ocuparon el Poder Ejecutivo del 2008 al 2013.

Es importante mencionar que en este período de gobierno se sucedieron 4 autoridades ocupando el Viceministerio de la Juventud, y se diseñaron dos documentos denominados uno “Plan Nacional de Juventud Don Félix de Guaranía, 2011-2013, Hacia la nueva generación de próceres” y el “Plan Nacional de Juventud 2012-2013”, ambos publicados bajo dos gobiernos diferentes, el de Fernando Lugo y el de Federico Franco.

El presupuesto asignado al Viceministerio de Juventud tuvo un aumento sostenido, teniendo en cuenta que para el 2008 contaba con 67.298.310 guaraníes en forma anual, y para el 2013 se encuentra ejecutando un presupuesto total de 2.819.158.408 guaraníes, lo cual representa un aumento del 4.189% con respecto al inicio del Gobierno de la Alianza.

Patriótica para el Cambio. En estos momentos se encuentra debatiendo el Presupuesto de Gastos de la Nación para el 2014, y se contempla un monto aproximado de 8 mil millones de guaraníes para el organismo responsable de las políticas públicas de juventud.

El Viceministerio de la Juventud, en el período 2008-2012 definió 6 líneas de actuación: Vinculación con la juventud, Educación, Cultura, recreación y deportes, Salud, Trabajo joven y Organización y Participación. Es importante mencionar que en el 2011 fue lanzado un Plan Nacional de Juventud, que fue elaborado a partir de propuestas de jóvenes a través del sitio www.5000proceres.com.py y de los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Juventud, del 2010.

²⁷ Observatorio Nacional de Juventud, Viceministerio de la Juventud. Primera Encuesta Nacional de Juventud, 2010.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Centro Paraguayo de Estudios de Población, CEPEP. Encuesta Nacional de Demografía, Salud Sexual y Reproductiva, 2008.

³⁰ Observatorio Nacional de Juventud, Viceministerio de la Juventud. Primera Encuesta Nacional de Juventud, 2010.

En el eje de Vinculación con la juventud, hubo una fuerte apuesta hacia el trabajo con jóvenes voluntarios y la realización de foros con organizaciones juveniles. Talleres de formación y debate en colegios y con organizaciones fueron realizadas permanentemente. En cambio, no hubo avances notorios en cuanto a los Centros de Referencia Juvenil y el proyecto de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

En Educación, se trabajó con diferentes colegios públicos de Asunción, Central y Cordillera en la promoción de la reflexión y la conciencia sobre el peso de la dictadura en la cultura política del país, mediante la difusión del informe de la Comisión Verdad y Justicia, visitas a centros de detención durante la dictadura, muestras fotográficas, entre otras actividades. Se realizaron igualmente Ferias de Oportunidades en diferentes lugares del país, acercando a los jóvenes información sobre becas y oportunidades de estudios.

En cuanto a Cultura, recreación y deportes, se habilitó el sitio web 5000 Próceres a través del cual se tuvo un contacto cercano con jóvenes que realizaban propuestas para desarrollar en el marco del Bicentenario del Paraguay. Festivales musicales, apoyo permanente a deportes no tradicionales, a expresiones de cultura urbana, y al uso de los espacios públicos por parte de los jóvenes.

De igual forma se desarrolló en forma masiva el proyecto Escuelas Abiertas, que buscaba generar dentro de los centros educativos, fuera de la educación formal, espacios de desarrollo integral y comunitario dirigido fundamentalmente a la Comunidad, brindando una serie de actividades deportivas, culturales y recreativas para jóvenes, con un enfoque de seguridad y participación.

En cuanto a salud sexual y reproductiva hubo un abordaje de este tema en los talleres que se realizaron en el marco de los diferentes proyectos del Viceministerio, así como un apoyo a las acciones emprendidas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Se dio un acompañamiento en el eje de Trabajo Joven a los debates que surgieron en torno al Proyecto de Ley de Inserción al Empleo Juvenil. En este caso específico se sentó una postura institucional de rechazo a algunos puntos que, según el Viceministerio de la Juventud a cargo de Vidal Vázquez, flexibiliza y viola el Código Laboral en favor del empleador en cuanto a las horas de trabajo, la antigüedad, el salario mínimo y el preaviso. El cambio de gobierno del Poder Ejecutivo en junio del 2012 hizo rever esta posición institucional, terminando en un apoyo a dicho Proyecto de Ley, que finalmente fue sancionado.

En el mismo eje, se inició un trabajo muy interesante y replicable a otras instituciones públicas, que tiene que ver con la inserción de más de 200 jóvenes en pasantías remuneradas en el Instituto de Previsión Social. El Viceministerio de la Juventud tuvo una alta participación en la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil, que diseñó una Política de Empleo Juvenil 2011-2020 para desarrollar e implementar iniciativas que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente.

En cuanto a la Organización y Participación, el trabajo realizado de forma sistemática por las 4 gestiones del Viceministerio de la Juventud consistió en la formación de jóvenes y asistencia para la creación de Centros de Estudiantes en colegios de todo el país. Se trabajó igualmente con diferentes movimientos universitarios el tema del Proyecto de Ley de Educación Superior.

El Programa Próceres Solidarios fue uno de los más importantes, al incentivar el voluntariado por parte de los beneficiarios de becas de Itaipú y otros entes públicos. Se planteó un sistema de retorno social de los becarios, impulsando su voluntariado en campañas puntuales o proyectos del Viceministerio de la Juventud.

El Observatorio Nacional de Juventud fue fundado en diciembre del 2009, y se convirtió en un espacio de búsqueda del desarrollo juvenil a través de la Investigación y la documentación, que permitió desarrollar un centro integrado de generación de conocimiento científico acerca de la realidad juvenil para el diseño de políticas públicas. Este observatorio fue el responsable de la realización y publicación de la Primera Encuesta Nacional de Juventud, 2010. De esta forma, por primera vez el Paraguay contaba con datos estadísticos específicos sobre diversos temas de la población juvenil de 15 a 29 años.

En este período de gobierno se distinguen tres fuertes incidencias desde el Viceministerio de la Juventud sobre temas legislativos. La discusión sobre el “Proyecto de Ley de Inserción al Empleo Juvenil”, mencionado más arriba; la presentación por parte del VMJ del anteproyecto que deroga la ley 4013/2010; “Que reglamenta la objeción de conciencia en el Servicio Militar Obligatorio y establece el Servicio Substitutivo en beneficio de la población civil” y el pedido desde el VMJ de aprobación de la Convención Iberoamericana de la Juventud, y su posterior rechazo por el Congreso Nacional.

En el período de gobierno perteneciente a Federico Franco como Presidente de la República y Daniel Burt como Viceministerio de la Juventud, se elaboró un nuevo Plan Nacional de Juventud, que no recoge muchos de los avances del período anterior, y que divide sus acciones, muy reducidas por el breve período que ejercieron el cargo, en 5 ejes fundamentales: Gobernabilidad, Gestión del Conocimiento, Enfoque de derechos, Participación juvenil y Desarrollo Institucional.

En el eje de gobernabilidad fue preparado un anteproyecto de ley que crea la Secretaría Nacional de Juventud, jerarquizando de esta forma las políticas públicas de juventud, y un proyecto de conformación del Consejo Nacional de Juventud.

En cuanto al eje de Enfoque de Derechos, se trabajó fuertemente, en conjunto con el Ministerio de Justicia y Trabajo, en el marco de la Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil, para la aprobación del Proyecto de Ley de Inserción al Empleo Juvenil, que fue criticado por la gestión anterior del VMJ. También se elaboró y presentó un Proyecto de Ley que crea la Agencia de Crédito para la Educación Superior.

La Participación Juvenil fue trabajada continuando con el proyecto de las Escuelas Abiertas iniciado en la gestión anterior y gestionando la creación de una filial del VMJ en el Departamento del Guairá.

Sigue existiendo aún un debate en torno al rol del organismo de juventud, anteriormente Viceministerio de la Juventud y en la actualidad, a partir de septiembre del 2013, Secretaría Nacional de Juventud con rango ministerial. Por un lado se plantea que el rol de este organismo debe ser rector y articulador de las políticas públicas de juventud implementadas en las diferentes reparticiones públicas, por lo que es innecesario destinar recursos públicos para ejecutar programas y proyectos en forma centralizada. Por otro lado, se plantea la doble función articuladora pero también ejecutora de políticas que no están contempladas en otras instituciones, como las que tienen relación a la construcción de ciudadanía juvenil, la

administración de las becas, el vínculo con las organizaciones juveniles de todo el país, entre otros.

Propuestas de políticas públicas de juventud para el período 2013-2018³¹

Eje Educativo:

- Incidir en la revisión de los contenidos de la malla curricular de Educación Escolar Básica y Educación Media, en cuanto a la recuperación de la memoria histórica reciente, la transmisión y puesta en práctica de los valores democráticos y la formación en emprendedurismo. Esto incidiría en una reducción considerable del posicionamiento de los jóvenes con respecto al sistema democrático y la capacidad de insertarse al mercado laboral de forma autónoma.
- Universalizar el acceso a la educación escolar básica y media y avanzar en la calidad de la misma. Esta universalización viene de la mano con la gratuidad de la educación pública, que permitirá que 238.000 jóvenes que hoy en día ni estudian ni trabajan puedan estar en aula y garantizar un piso de igualdad con respecto a los demás jóvenes.
- Aumentar la inversión para infraestructura y uso de nuevas tecnologías en las aulas de Educación Escolar Básica y Media, dando herramientas que permitan a los jóvenes introducirse adecuadamente a la sociedad de la información y de esta forma reducir la brecha digital.
- Iniciar una reforma pedagógica, estructural y política de la Educación Superior, garantizando la gratuidad de la educación superior pública y el fomento de la investigación y la extensión universitaria.
- Diseñar una política nacional de becas, que incluya el manejo centralizado de la información de las becas disponibles para el Paraguay, y un programa similar a “Ciencia sin fronteras” implementado por el Brasil, de financiación de becas de posgrado en el exterior para jóvenes de diferentes disciplinas.
- Elaborar un Plan nacional de investigación para el desarrollo del conocimiento dentro y fuera de las Universidades, la innovación, la competitividad y el desarrollo de tecnologías.
- Incidir en el cumplimiento de la Ley del Boleto Estudiantil para estudiantes de la Educación Escolar Básica y Media, y la ampliación de este derecho a la educación superior.
- Coordinar con las instituciones responsables para la implementación de una política de fomento de la enseñanza del guaraní como lengua autóctona paraguaya, y de uno o dos idiomas extranjeros. Es necesario acompañar el fortalecimiento de la identidad nacional y el resguardo de las lenguas propias, así como también la inserción de las juventudes paraguayas en la globalización y en la posibilidad de cursar estudios en el extranjero o establecer vínculos profesionales con otros países.

Eje de empleo

- Revisar la Política de Empleo Juvenil 2011-2020, para incluir efectivamente un enfoque transversal de juventud, garantizar el respeto irrestricto al Código Laboral y el trabajo decente, además de asegurar el potenciamiento de la generación de empleo en sectores rurales para fomentar el arraigo de

³¹ Estas propuestas fueron recogidas a partir de entrevistas a representantes de diversas organizaciones juveniles, así como también de los siguientes documentos: POJOAJU, Asociación de ONG's del Paraguay. Un país desestructurado y la oportunidad de cambio con el nuevo gobierno. Contribución de las ONG's para la formulación de políticas públicas del nuevo gobierno de la República del Paraguay 2008-2013. Viceministerio de la Juventud. Plan Nacional de Juventud 2012-2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Propuestas de Políticas Públicas de Juventud, Proyecto Juventudes y Participación. 2013.

los jóvenes rurales que están expuestos permanentemente a la migración a la ciudad en busca de mejores oportunidades laborales.

- Favorecer la inserción laboral y el trabajo digno, la empleabilidad y la emprendibilidad de los distintos sectores juveniles, especialmente de aquellos más vulnerables, respetando las demandas y necesidades sociales y culturales.
- Implementar una política de acceso al crédito para el emprendedurismo joven.
- Coordinar un programa de pasantías remuneradas, tanto del sector público y privado, destinados a jóvenes profesionales y no profesionales. Esto permitirá reducir los índices de jóvenes con nula experiencia laboral.

Eje salud

- Aumentar la inversión pública en la Atención Primaria a la Salud, en los programas de educación sexual y Salud Sexual y Reproductiva y en los de prevención de adicciones.
- Acompañar las acciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en materia de educación sexual para jóvenes.
- Promover el cuidado de la salud nutricional en las escuelas, trabajando en forma articulada con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social sobre la calidad de la alimentación proveída en los planes de desayuno, almuerzo y merienda escolar, así como en las cantidades de las escuelas.

Eje cultural, de recreación y deportes

- Incidir en las políticas culturales y de comunicación para promover la expresión cultural, la convivencia social y el derecho a la recreación y el esparcimiento de los sectores juveniles, en el marco del fortalecimiento de los procesos identitarios y la interculturalidad.
- Promover el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural de la nación.
- Coordinar con el gobierno central, departamental y municipal para la construcción de espacios suficientes para la socialización y el esparcimiento juvenil.
- Continuar con el Proyecto Escuelas Abiertas, que busca generar dentro de los centros educativos, fuera de la educación formal, espacios de desarrollo integral y comunitario dirigido fundamentalmente a la Comunidad, brindando una serie de actividades deportivas, culturales y recreativas para jóvenes, con un enfoque de seguridad y participación.

Eje de participación social y política

- Mantener el acompañamiento del organismo de juventud a la creación y fortalecimiento de Centros de Estudiantes de colegios públicos y privados y universidades de todo el país. Es necesario que los jóvenes puedan ejercer prácticas democráticas, además de lo que se encuentra previsto aprender en aula.
- Crear una Red Nacional de Voluntariado, que incluya a jóvenes interesados en contribuir al desarrollo de algunas acciones emprendidas por el organismo de juventud, así como a los diferentes becarios del Estado Paraguayo, brindando un retorno social por la inversión pública realizada.
- Facilitar espacios de intercambio y debate entre diversas organizaciones juveniles de todo el país.

Eje institucional

- Construir y fortalecer unidades administrativas en las distintas esferas del Estado, acorde a las condiciones sociales e institucionales, que actúen de promotores de la transversalización de la perspectiva juvenil y la articulación de esfuerzos en torno al ejercicio de los derechos de los/las jóvenes.
- Conformar el Consejo Nacional de Juventud, incluyendo la representación de los responsables de las políticas de Juventud en las Gobernaciones y Municipalidades, así como referentes de diversas organizaciones juveniles existentes en el país. El diseño y la implementación de políticas públicas de juventud debe ser planteada, controlada y acompañada por los actores involucrados en la temática de juventudes.
- Participar e incidir en los espacios formales de formulación y evaluación de políticas de desarrollo nacional, como el Gabinete Social y el Consejo de Ministros.
- Mantener el Observatorio Nacional de Juventud como un centro integrado de generación de conocimiento científico acerca de la realidad juvenil para el diseño de políticas públicas. Es necesario que la Encuesta Nacional de Juventud sea realizada igualmente con una periodicidad que permita actualizar los datos sobre las juventudes paraguayas y a partir de esa información verificar el enfoque y los resultados de las políticas públicas implementadas.
- Habilitar Centros de Referencia Juvenil en las Gobernaciones de todo el país, como espacios de información y contacto con los jóvenes paraguayos. Estos Centros deberán contar con información sobre las políticas implementadas por el organismo central de Juventud, becas, espacios de voluntariado, organizaciones juveniles, así como deberán ofrecer acceso libre a computadores e Internet, y capacitación en temas sobre derechos laborales, salud sexual y reproductiva, emprendedurismo, prevención de adicciones, entre otros.