



Panel: Políticas de Juventudes en Frontera
Coordinadora y Ponente: Valeria Mariel Jacquemin

Ponentes: Dra. Alejandra Fernández
Mgter. Mariano Pianovi
Mgter. Alicia Pokolenko

Resumen del Panel

Latinoamérica experimenta un “*bono demográfico*” único, caracterizado por una población juvenil de hasta 24 años, representando la mayor juventud de la historia de la región y marcando una transición demográfica donde la población activa es casi el doble a la población inactiva (UNFPA, 2018). Bajo el lema “165 millones de razones” se insta a los gobiernos de la región, a impulsar inversiones en políticas de juventudes basadas en la evidencia técnica, en sintonía con el ODS 11: *Ciudades y Comunidades Sostenibles*.

En concordancia, bajo la consigna de *cómo es crecer en las fronteras*, el Centro Misionero de Estudios Regionales ha desarrollado un estudio con la Universidad Autónoma de Encarnación en las ciudades fronterizas: Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay). El mismo incluye un diagnóstico sobre adolescentes y jóvenes de estas ciudades fronterizas en perspectiva comparada durante el período 2018-2020, como así también un análisis del gasto público social de dicho grupo etario, y un abordaje de las capacidades de gestión necesarias para el desarrollo territorial en frontera.

En un siguiente paso, basado en la metodología de investigación-acción participativa, se desarrollaron instancias de diálogo con actores claves generando una Agenda Binacional de Políticas desde las voces de las juventudes.

Ponencia dentro del Panel: Agenda Binacional de Políticas de Juventudes
Ponente: Valeria Mariel Jacquemin

Resumen de la Ponencia:

En este panel se expone cómo a partir de un estudio desarrollado desde la academia como actores claves (CEMER-UNAE); es posible construir un instrumento de gestión pública: una agenda de políticas de juventudes construida desde sus voces. Este tema no es menor, ya que en general, la región muestra pocos avances en las políticas de juventudes, pese al bono demográfico que señala UNFPA (2019).

Es claro que los Organismos Internacionales tienen un rol clave al marcar la agenda regional y ayudar a los gobiernos subnacionales con nuevos enfoques, estudios y herramientas que permitan su aplicabilidad en los territorios locales. Ese diálogo regional-local así como los aportes de la academia, son necesarios para contribuir con políticas públicas que puedan incorporar herramientas para el diálogo directo en las diferentes etapas de diseño, ejecución y control con las y los jóvenes de cada territorio, no porque son el futuro sino porque configurar el presente de cada territorio y comunidad.



En la Agenda Binacional de Posadas-Encarnación 2022 los jóvenes marcaron la posibilidad de incluir actividades juveniles encarnacenos en equipamientos culturales que tiene Posadas por ser una de sus fortalezas; a la vez incluir a las juventudes de ambas ciudades en un calendario ambiental en común y tomar aprendizajes de educación sexual integral ya que Argentina muestra más abordajes que Paraguay en la temática. En ambos ejemplos se observa el uso de recursos y equipamientos existentes, la integración y el interés de gestionar temas comunes.

Referencia

Lic. en Humanidades y Ciencias Sociales (UNQ) con especialización en Derecho y Gestión Pública (CEPAL/UCSF); Participación Ciudadana (CEPAL/ISM); Gestión Metropolitana (FLACSO) y Estudios sociales urbanos (UCC). Doctorando en Estudios Territoriales (UNQ, 2022-2024). Con 16 años de experiencia en equipos municipales de planificación: Plan Estratégico, Plan Urbano-Ambiental, Presupuesto Participativo Posadas y L.N.Alem. Integrante de la Mesa Metropolitana Posadas 2017-2020. Docente-Investigadora en el IMES-CEMER- en Estado y políticas públicas. Embajadora de la Red de Planificación del ILPES-CEPAL 2020-2023. Investigadora y co-autora de Presupuesto Participativo Joven con publicaciones y actividades de esta temática en el IMES-CEMER y la CEPAL 2022-2023.

Desarrollo

Esta ponencia es un resumen de una de las dimensiones analizadas en el estudio desarrollado en el marco del financiamiento del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) con el objetivo de producir conocimiento sobre la situación de adolescentes y jóvenes en la región fronteriza comprendida por las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay)¹, para la incidencia y diálogo político que permita aumentar la inversión social específica.

Como se observará, no buscaba quedar en un documento final de consultoría, sino avanzar en la agenda política de los gobiernos locales de estas ciudades. Esto motivó a dos cualidades como premisas del estudio:

- a) los actores para el estudio debían ser del sector académico local;
- b) se debía incluir en el proceso, mecanismos de participación que permitan incorporar las voces de las juventudes.

Esto también generó limitaciones en quienes podían participar ya que, se debía comprobar que se tenía experiencia en participación ciudadana con enfoque de juventudes.

En este punto, se conformó una alianza entre el Centro de Investigación de la Universidad Nacional de Encarnación -UNAE- y desde el Centro Misionero de Estudios

¹ El documento de la Agenda de Juventudes puede descargarse en https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/agenda-posadas-encarnacion_.pdf



Regionales -CEMER- perteneciente al Instituto Misionero de Educación Superior -IMES-, donde se pudo dar cuenta de una experiencia en ambas dimensiones: estudios previos sobre juventudes y a la vez, la aplicación de mecanismos de participación para el diálogo directo con las mismas en programas de juventudes rurales, acciones por los ODS², presupuesto participativo joven³, etc.

Al tener estudios sobre políticas de juventudes de manera previa, el equipo pudo advertir del enfoque adulto céntrico señalado en la región, principalmente por la Unidad Temática de Juventudes de Mercociudades (2013), liderada durante varios años por la ciudad de Rosario; quizás la de mayor experiencia en la Argentina respecto a las políticas de juventudes, lo que la llevó a crear el Presupuesto Participativo Joven.

Entre las conclusiones del CEMER (2020) respecto a las juventudes en Presupuesto Participativo Posadas se señalaba que será un nuevo desafío, como sociedad vendrá bien fortalecer el diálogo con las nuevas generaciones, para abordar de mejor manera las expectativas e intereses de cada etapa del ciclo de vida (Cecchini et. al, 2015). Son varias las investigaciones que cuestionan la mirada adulto céntrica para las políticas de juventudes, por ser muy sesgadas desde el “deber ser del adulto”. El PP Joven comenzó a tomar protagonismo en la agenda política regional y en el caso de la ciudad de Posadas se tiene como antecedente: la participación juvenil en el Concejo Estudiantil del Honorable Concejo Deliberante, desarrollado cada año en ese espacio; además de su novedosa Agencia Universitaria incorporada a la estructura municipal; sin embargo las políticas de juventudes con y desde sus protagonistas sigue costando que se consolide en los gobiernos locales.

Por su parte, el principal estudio citado en esta Ponencia, tuvo un recorrido interesante para decantar en actores e instituciones relevantes para las políticas de juventudes en ambas ciudades y luego, finalmente aplicar mecanismos participativos para construir una agenda de políticas de juventudes desde las mismas.

En primer lugar, el estudio caracteriza la situación socioeconómica de adolescentes y jóvenes en Posadas y Encarnación, considerando condiciones de pobreza e indigencia, particularidades del entorno familiar donde habitan, participación en el sistema educativo, implicancia en el mercado laboral y condiciones de salud del mencionado grupo etario.

Luego avanza en identificar y mapear instituciones de organismos públicos en materia de adolescencias y juventudes, como también de organizaciones juveniles, buscando identificar demandas, intereses y particularidades de una etapa del ciclo de vida puesto que se presenta plural y diversa: las adolescencias y las juventudes.

² Se puede acceder a estudios de juventudes realizados por el CEMER en <https://imes.edu.ar/cemer/biblioteca/>

³ El CEMER asesora con investigación-acción participativa al equipo municipal del Municipio de L.N. Alem, provincia de Misiones durante el 2024, disponible en <https://misionesonline.net/2024/06/22/presupuesto-participativo-en-alem/>



Además, analiza cuáles son los espacios institucionales, con y sin respaldo normativo, que permiten a los gobiernos locales e intermedios, la incorporación de las voces de las juventudes en el diseño de las políticas públicas, evidenciando que existen posibilidades reales de incidencia en las agendas públicas y políticas por parte de las juventudes en general, considerando sus diferentes etapas y espacios de pertenencia en la comunidad en general, la sociedad civil y también entre pares.

Finalmente, y en concordancia con el trabajo logra evidenciar “las voces” de las juventudes y adolescencias, relevadas a partir de distintas metodologías de participación llevadas adelante con el objetivo de alcanzar a todos los colectivos y edades posibles. Considerando el tratamiento de diversos núcleos temáticos, como: 1) educación; 2) trabajo; 3) educación sexual integral; 4) acceso a la tecnología; 5) recreación; 6) ambiente; 7) programas estatales orientados a adolescencias y juventudes; 8) participación en organizaciones; 9) temas prioritarios; 10) visión de la ciudad, y 11) frontera.

Luego de estas etapas y herramientas aplicadas, se construye una agenda de propuestas, que se publica en el documento final, construidas con las diferentes instancias participativas, dirigidas a los agentes decisores de la gestión pública local primordialmente, dejando en evidencia que las voces de las y los jóvenes son claves para el diseño de políticas públicas, tanto las específicas como para ser parte del desarrollo de la comunidad de la cual son mayoría.

Lo interesante, además es una vez ordenado el conjunto de propuestas por temas, se analizaron las áreas y niveles de gobierno con incumbencias en dichos temas, así como se si trata de medidas de corto o mediano plazo.

En la siguiente imagen se genera un extracto de dicha agenda:

Imagen 1: Agenda Política Binacional de Juventudes - Posadas-Encarnación



Dimensión	Propuesta	Incumbencia institucional	Alcance territorial	Plazo
Ambiental	Programa de fortalecimiento de los ODS mediante una Mesa Verde de Jóvenes en el ámbito de la innovación, tecnología y producción con una etapa de prueba piloto en las escuelas promotoras de esta propuesta tanto en su diseño como implementación (EFI N° 3, Escuela de Robótica, Escuela de Innovación y Esc. de Comercio N°18), con apoyo desde el Ministerio de Educación en conjunto al Foro de Jóvenes por los ODS de Misiones.	Ministerio de Educación de Misiones/Escuela de Innovación/Foro de Jóvenes por los ODS	Provincial/ local	Corto plazo (2022)
Ambiental	Generar un Calendario Ambiental Joven digital con alertas de fechas y horarios de espacios, emprendimientos y actividades desarrolladas por las juventudes para el cuidado del ambiente (<i>plogging</i> , reciclado, etc.), para difusión e inclusión de más jóvenes en estos nuevos enfoques.	Dirección de Juventudes de Posadas y organizaciones juveniles y/o ambientales.	Local	Corto plazo (2022)
Ambiental	Programas ambientales que incluyan más participación de las juventudes: plantaciones, reciclados, acciones de promoción ambiental, limpieza de arroyos, etc.	Municipalidad de Posadas/ Municipalidad de Encarnación	Local	Corto plazo (2022)
Cultural	Incorporación en el Parque del Conocimiento de Posadas de una fecha mensual, para actividades destinadas a juventudes de Posadas y Encarnación, promoviendo el acceso a su equipamiento y servicios culturales de manera compartida.	Parque del Conocimiento de Misiones	Local/ fronterizo (Posadas-Enc.)	Corto plazo (2022)
Cultural	Espacio Joven. Definición dentro de la puesta en valor de la ex-Usina de Posadas, proyectado como un nuevo Centro Cultural de escala regional; para que incluya un salón destinado específicamente a las juventudes de frontera Posadas-Encarnación, que permita definir una agenda de actividades a través de las y los jóvenes de estas ciudades gemelas.	Municipalidad de Posadas/ Cámara de Diputados de Misiones.	Local/ fronterizo (Posadas-Enc.)	Mediano plazo (2022-2023)
Cultural	Solicitar a las áreas gubernamentales de Cultura, la inclusión de cupos específicos (adolescentes, juventudes, géneros y diversidades de Posadas-Encarnación) en los concursos que se impulsen, promoviendo la participación e inclusión con una mirada más diversa y la idea de región fronteriza como unidad.	Secretaría de Estado de Cultura de Misiones	Local/ fronterizo	Mediano plazo (2022-2023)

Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

Entre los principales temas de las propuestas y sus cualidades resaltadas en el estudio, se puede señalar los siguiente:

En materia educativa Posadas presenta más amplitud, detectando las solicitudes relacionadas con la inclusión laboral juvenil, mientras que Encarnación va más bien al aprovechamiento de un nicho relacionado con la Hotelería y el Turismo.

En cuanto a ambiente, las propuestas son similares en ambas ciudades, solicitando el involucramiento activo de la ciudadanía y la generación de espacios de tratamiento de residuos y reciclado.

Respecto a políticas actuales, hay similitudes y diferencias, pero las propuestas encarnacenas son más que las posadeñas, incluso con ciertas diferencias, pues en Encarnación se resaltan cuestiones como la salud mental y la alimentación, así como la atención a los barrios que no son céntricos. En cuanto a la visión de la frontera, ambas presentan adjetivos positivos sobre la vecindad, aunque a pesar de ser consideradas “ciudades gemelas”, no son percibidas de esa manera por las nuevas generaciones. Se puede señalar que el pase intergeneracional en esa visión sigue siendo el mismo, sobre todo porque el sistema de control en dicha frontera y como parte de la política nacional; sigue condicionando la mirada de los actores locales respecto a la misma.

Fue interesante advertir que, las juventudes de Encarnación tenían muy bien identificados los eventos y shows con artistas reconocidos en la región y los espacios recreativos convocantes en la costanera de Posadas, planteando que no solicitaban replicar en su



ciudad, sino que se facilite el cruce de frontera para poder acceder a los mismos, ya que el puente internacional no es una complicación física ni de distancias sino de extensos tiempos de espera.

Por su parte, las juventudes posadeñas añoraban el carnaval encarnaceno, señalando su nivel e interés para los mismos.

En variados puntos se pudo observar que las y los jóvenes no buscaban replicar actividades o equipamientos similares a ambos lados de la frontera, sino por el contrario que se promueva facilidad de cruzar para compartir espacios y actividades, siendo una mirada interesante de un solo territorio cuando se trata moverse en dicha zona de frontera.

La debilidad que muestran ambas ciudades por sostener la participación de las juventudes en las gestiones locales es notoria. Si bien ambas tienen áreas municipales de juventudes, aun son incipientes los pasos institucionales dados para sostener las políticas de juventudes con y desde las mismas; aun teniendo actores académicos locales que estudian la temática hace ya una década. Esto se puede ver, además en las propuestas específicas respecto a tener más espacios de participación en las instancias de planificación de estas ciudades.

Imagen 2: Agenda Política Binacional de Juventudes - Posadas-Encarnación

Dimensión	Propuesta	Incumbencia institucional	Alcance territorial	Plazo
Participación	Incorporación de herramientas de participación ciudadana que permitan a las áreas municipales de cultura, arte, recreación y deportes; contar con información actualizada de las perspectivas, diversidades e intereses que manifiestan adolescentes y jóvenes para ser consideradas en el diseño de políticas públicas de juventudes en estas temáticas (buzones ciudadanos, foros u otras modalidades digitales).	Direcciones de Cultura y Deporte de la Municipalidad de Posadas y Municipalidad de Encarnación	Local	Corto plazo (2022)
Planificación local	Incorporar en el actual plan de gobierno local, las políticas de adolescentes y jóvenes incorporadas en el Plan Estratégico Encarnación Más.	Municipalidad de Encarnación	Local	Corto plazo (2022)
Planificación local	Incluir el enfoque del ciclo de vida en la nueva etapa de actualización del Plan Estratégico Posadas 2035 que permita tener la visión de ciudad más diferenciada por etapas del ciclo de vida, generando a partir de ello, políticas de adolescentes y juventudes de manera diferencial y desde las voces de las juventudes.	Municipalidad de Posadas	Local	Corto plazo (2022)
Planificación fronteriza	Incluir una instancia de participación transfronteriza en el proceso de actualización del Plan Estratégico Posadas 2035 que permita contar con juventudes de ambas ciudades en vistas a generar interacción, visión conjunta de la zona de frontera y complementariedad de acciones.	Municipalidad de Posadas	Local/ fronterizo	Corto plazo (2022)

Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

Finalmente, es importante resaltar el rol de los Organismos Internacionales en marcar la agenda primero regional, con determinados temas y enfoques, ya que ello genera, progresivamente, que los mismos vayan penetrando las agendas locales.



Tanto estos estudios como los de la CEPAL en los últimos años, muestran la importancia de involucrar a las juventudes en las políticas y para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En 2022 y ocupando el rol de Embajadora de la Red de Planificación para América Latina y el Caribe del ILPES me tocó liderar un Foro para debatir sobre la participación de las Juventudes en la gestión pública de la región, identificando casos y generando aportes para contribuir a visibilizar y generar un vocabulario común. Sus aportes fueron publicados en la publicación anual de dicha Red, denominada Apuntes (2023), en su edición N°3.

Entre sus conclusiones se señaló como principal desafío la de “instalar en las agendas públicas locales” la importancia de generar “espacios institucionales permanentes” para que las juventudes puedan ser “copartícipes de las decisiones de gobierno” a través de “mecanismos y herramientas variadas e institucionalizadas”, no sólo de participación a nivel de consulta sino de “cogestión”. La importancia radica en “la posibilidad de reforzar las democracias y a la vez, construir y recuperar confianza en las nuevas generaciones respecto a la gestión pública en particular y la democracia en general”. La “apertura del gobierno con diálogo juvenil”, así como la importancia de generar “redes de aprendizajes y colaboración multiactor incluyendo a la academia” fueron parte de los principales aportes del foro, con participantes de Uruguay, Bolivia, Perú, México, Argentina, Colombia, El Salvador, Panamá y Chile.

Desde la Red se impulsa a continuar indagando en mecanismos y herramientas que incorporen a las juventudes en la gestión pública con especial atención en Presupuesto Participativo Joven; generando información clave tanto para los gobiernos locales en su etapa de diseño e implementación como para el empoderamiento juvenil impulsado por las organizaciones de la sociedad civil, actores claves en este proceso.

Señala que no se trata únicamente de aprobar legalmente esta herramienta en la gestión pública sino de generar un ecosistema territorial de mecanismos y herramientas de política pública al mismo tiempo de avanzar hacia una gestión pública con perspectiva joven.

Es decir, la participación ciudadana juvenil implica nuevos aprendizajes sociales e institucionales para su implementación a través de mecanismos variados de política pública y gestión pública. Para avanzar en su implementación, es necesario preparar un diálogo intergeneracional en nuestras sociedades. Pues no se trata de un resultado en sí, sino de un proceso que requiere del involucramiento de una red de actores con información y uso real progresivo y permanente de los espacios de participación. En esa línea, actores regionales como el ILPES o locales como la academia y la sociedad civil, pueden propiciar más estudios e indagar en las experiencias para su sistematización, promoción y fortalecimiento



El primer paso está dado...ahora la región necesita profundizar los estudios y contribuir a su consideración como valor público regional para ciudades más inclusivas (ILPES-CEPAL, Apuntes N°3, 2023)⁴.

Bibliografía

- BORJA, JORDI (2002). "Ciudadanía y Globalización". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 (Feb. 2002). Caracas.
<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/doc29%20.pdf>
- BORJA, JORDI; ZAIDA, MUXÍ (2000). "El espacio público, ciudad y ciudadanía". Ed. Península.Barcelona.
https://www.researchgate.net/profile/Zaida-Martinez/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbcd00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf
- CECCHINI, SIMONE; FILGUEIRA, FERNANDO, MARTINEZ, RODRIGO, ROSSEL, CECILIA (CEPAL 2015). "Instrumentos de Protección Social." Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Chile.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.
https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/agenda-posadas-encarnacion_.pdf

⁴ El artículo completo puede descargarse del siguiente link
<https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/noticia/apuntes-nro-3-participacion-ciudadana>



-ILPES-CEPAL (2023). Participación Ciudadana. Apuntes N°3.

<https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/noticia/apuntes-nro-3-participacion-ciudadana>

-MERCOCIUDADES (2013). “Aportes desde la Unidad Temática de Juventudes de la Red de Mercociudades”. Rosario.

https://www.santafe.gov.ar/archivos/gabinete_joven/Publicacion_utj.pdf

-PIANOVI, MARIANO; JACQUEMIN, VALERIA; POKOLENKO, ALICIA (2018).

“Presupuesto Participativo Posadas. Experiencias y Aprendizajes como expresión de política pública local.” CEMER-IMES, Posadas.

<https://imes.edu.ar/cemer/libros2/>

ISM-UNFPA (2023). ¿Cómo es crecer en la frontera? Juventudes de Encarnación

(Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/final-informe-posadas-encarnacion_.pdf