

BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN
INDICE DE DESARROLLO DE POLITICAS INTEGRADAS DE JUVENTUD:
UNA PROPUESTA PARA IBEROAMERICA (*)

Ernesto Rodríguez ()**

Montevideo, Octubre de 2014

1

(*) Propuesta formulada en el marco de la Consultoría contratada por la UNESCO, para respaldar el proceso de evaluación de las políticas públicas de juventud en América Latina, impulsado por la OIJ.

(**) Sociólogo uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), Consultor de la UNESCO y de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) en Políticas Públicas de Juventud.

Introducción

Las políticas públicas de juventud han tenido, en las últimas décadas, un importante desarrollo en los diferentes países miembros de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), aunque en diversas esferas y con diferentes modalidades y ritmos específicos, en cada caso nacional en particular. En los diferentes países, además, se han desplegado procesos que han impactado de modos diversos en el territorio, lográndose más y mejores impactos en algunos casos, que contrastan con otros más relativos en otros contextos específicos.

A la evaluación de dichas políticas públicas, le hemos dedicado numerosos esfuerzos analíticos, y los documentos de trabajo que han resultado de dichos análisis (ver la bibliografía de referencia, al final de estas notas) han sido considerados en muy diversos espacios técnicos, institucionales y políticos, habiéndose constatado la existencia de un importante conjunto de “tensiones y paradojas” que afectan significativamente dichas políticas públicas. Últimamente, además, varias irrupciones de movimientos juveniles de gran relevancia (especialmente en Brasil, Chile, Colombia y México) han impactado fuertemente en tomadores de decisiones, cuestionando la supuesta “apatía” juvenil y revalorando la relevancia de tales políticas públicas, por lo cual, se ha estado reclamando contar con enfoques más pertinentes y desarrollar esfuerzos más relevantes para poder impactar positivamente en las condiciones de vida de las y los jóvenes, favoreciendo al mismo tiempo su participación ciudadana.

Por ello, durante este año, la OIJ (con el apoyo de la UNESCO) ha impulsado un nuevo ejercicio de evaluación comparada, incluyendo la redacción de informes nacionales sobre políticas de juventud, que han sido considerados en sendas reuniones sub-regionales, realizadas en Lima (Perú) para el Área Andina, en Antigua (Guatemala) para Centroamérica, República Dominicana y México, y en Buenos Aires (Argentina) para el Cono Sur, de las cuales surgió la necesidad de contar con un “índice de desarrollo de políticas integradas de juventud”, que permita medir y analizar más rigurosamente estos procesos. Las páginas que siguen intentan caracterizar -de un modo preliminar- los principales componentes de lo que podría ser dicho índice, procurando formular una propuesta que pueda ser considerada y eventualmente aprobada en el marco de la OIJ (entre las máximas autoridades de los Organismos Gubernamentales de Juventud) y en el seno de Naciones Unidas, a propuesta de la UNESCO.

La primera parte de estas notas están dedicadas a sintetizar el “estado” de las políticas públicas de juventud, diferenciando las “sectoriales” (educación, salud, empleo, etc.) de las “integradas” (construidas en términos “transversales” o “poblacionales”). Seguidamente, en la segunda parte se presenta un conjunto de 15 variables con las que se propone componer este índice de desarrollo de políticas *integradas* de juventud, ofreciendo a continuación un primer “estado de situación” respecto a tales variables en cada uno de los 21 países miembros de la OIJ. Dicha presentación esquemática inicial es complementada, luego, en términos de un análisis más cualitativo, que permite calificar el grado de desarrollo de tales variables. Finalmente, a partir de un puntaje otorgado a cada variable (de acuerdo a su grado de desarrollo) se confecciona el “índice” como tal y se ofrece el “ranking” correspondiente de los 21 países, ordenados de mayor a menor grado relativo de desarrollo de políticas integradas de juventud. Se trata, apenas, de una primera presentación, para el ajuste y la validación correspondientes, que luego será desarrollada de un modo más sistemático y preciso.

I – EL ESTADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA

Desde la celebración del primer Año Internacional de la Juventud (en 1985) América Latina ha venido desarrollando un amplio y fecundo conjunto de políticas públicas centradas en las personas jóvenes, que han permitido ensayar enfoques, acumular experiencias y sistematizar lecciones aprendidas, que importa recoger para formular propuestas específicas para hacer un seguimiento más sistemático y pertinente de las mismas.

A – Conceptos, Enfoques y Perspectivas: Evolución y Síntesis

Aunque algunos autores relevantes han afirmado que “la juventud no es más que una palabra” (Bourdieu) y otros han recurrido al uso de enfoques ligados al concepto de “generación” (desde Manheim y Ortega y Gasset en adelante), aportando elementos de juicio de gran relevancia, en el marco de este informe se propone asumir que las *condiciones juveniles* son construcciones culturales *situadas* en el tiempo y en el espacio y no un simple grupo de edad, pero de todos modos, se propone trabajar con los vínculos entre generaciones (jóvenes y adultos) en general y con las que se concretan en ciertos ámbitos específicos en particular (en la familia, en las escuelas, en las comunidades, en las empresas, etc.). Desde este ángulo, se pretende superar las visiones más tradicionales, que definen a la juventud (homogéneamente y de un modo exageradamente simplista) a partir de la identificación de un período etario que comienza con la madurez biológica y sexual y termina con la asunción de roles adultos vinculados con el ingreso al mercado laboral y la formación de una familia propia, independiente de padres u otros adultos referentes.

En este marco, aquí se asume que las personas jóvenes deben tratar de cumplir con dos misiones básicas en este período (variable) de tiempo: construir identidad y construir autonomía. Y al mismo tiempo, se asume que las políticas públicas de juventud deben colaborar centralmente con el cumplimiento de ambas misiones, por lo que deberían ser evaluadas desde este ángulo, más allá de los objetivos más específicos que se definan en cada caso (integración social, por ejemplo). En términos de construcción e identidad, se asume que la incidencia de las principales agencias socializadoras (sistema educativo, familias, grupos de pares y medios de comunicación) en la formación de la personalidad de las y los jóvenes es central, al tiempo que en términos de construcción de autonomía se asume que la inserción laboral y el acceso a una vivienda propia son dos claves fundamentales.

Pero lo más relevante, desde este enfoque, es asumir que LA juventud no existe, asumiendo en simultáneo la existencia de una amplia y variada gama de *juventudes* (diferenciadas en términos de género, edad, clase social, área de residencia, pertenencia étnica o racial, orientación sexual y otras muchas categorías conexas) que aunque comparten muchos componentes de sus respectivas “existencias”, tienen especificidades muy marcadas, que no pueden desconocerse. Desde este ángulo, las políticas públicas de juventud deben asumir tales diferencias, formulando respuestas operativas específicas para cada sector o grupo en particular, en el marco (obviamente) de criterios generales que traten de operar (válidamente) para el conjunto de las y los jóvenes con los que se trabaje, asumiendo la relevancia de los espacios heterogéneos en los que muchos de estos grupos coexisten, haciendo un énfasis especial en los centros educativos medios.

Finalmente, y dado que se está hablando de categorías *situadas* en el espacio y en el tiempo, importa tener centralmente en cuenta que gran parte de América Latina (sobre todo en América del Sur) está atravesando por una etapa sostenida de crecimiento económico (algo que no ocurre en México y en gran parte de América Central) que está permitiendo mejorar sustancialmente la integración social de la población (descenso de la pobreza y la desigualdad, etc.) lo que implica (también) la aparición y el desarrollo creciente de nuevas demandas en diversos planos formuladas por diversos sectores poblacionales, incluidas las personas jóvenes.

Complementariamente, importa tener en cuenta que el campo de las políticas públicas ha tenido, en las últimas décadas, un importante desarrollo, destacando que en estos temas se está dando un importante contrapunto entre posturas neo-liberales y neo-estadistas, en un marco donde los Estados Nacionales están volviendo a tener importantes protagonismos, destacándose los debates que se vienen dando entre quienes postulan la prevalencia de las políticas *universales* (destinadas al conjunto de la población) y quienes sostienen la pertinencia de priorizar las políticas *focalizadas* (en determinados conjuntos de poblaciones prioritarias), al tiempo que importa tener centralmente en cuenta los debates entre quienes priorizan la organización de las políticas públicas en términos *sectoriales* (educación, salud, etc.) y quienes postulan la pertinencia de complementar dicho enfoque con políticas *transversales*, organizadas en torno a sectores poblacionales específicos (diferenciando género, edades, pertenencia étnica, etc.). Por último, importa tener en cuenta que también existen contrapuntos relevantes entre quienes postulan que las políticas públicas deben enfrentar *vulnerabilidades* (postulando que las poblaciones destinatarias deben ser definidas como “vulnerables” o “en riesgo”) y quienes postulan que las políticas públicas deben asegurar la vigencia de *derechos*, asumiendo que sus destinatarios son -ante todo- sujetos de derecho.

Las políticas públicas de juventud no escapan a tales debates. Casi todos ellos están presentes en el diseño, la implementación y la evaluación de tales políticas, a tono con los debates más generales pero también con sus propias especificidades, marcadas por la propia dinámica del trabajo con jóvenes que, en no pocas ocasiones, incorpora dimensiones nuevas a dichos debates. Así, un primer contrapunto tiene que ver con el rol de los diferentes “actores” en estas particulares dinámicas (mientras que para algunos sectores es fundamental la participación de los propios jóvenes, para otros es fundamental el rol del Estado en este campo), al tiempo que otro contrapunto de igual relevancia, es el que enfrenta a quienes postulan que las políticas públicas de juventud realmente existentes son las “sectoriales” (la educación media y superior, la salud adolescente, la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes, etc.) manejadas por los grandes ministerios sectoriales, frente a quienes postulan la pertinencia de impulsar “enfoques integrados”, priorizando las políticas “transversales”, impulsadas -en general- por operadores de Institutos Gubernamentales de Juventud.

Pero el campo de las políticas públicas *transversales* está atravesado -también- por otros debates más estratégicos. Así, mientras en el campo de las políticas públicas vinculadas con la mujer se prioriza claramente el enfoque que propone incorporar la *perspectiva de género* en todas las políticas públicas, en el campo de la juventud se ha priorizado el enfoque que postula la pertinencia de crear y consolidar *espacios específicos* para la juventud, lográndose en cada caso impactos notoriamente diferentes, mucho más relevantes -por cierto- en el campo de las mujeres, lo que debería llevar al análisis de la pertinencia de un eventual enfoque alternativo

en el campo de la juventud, centrado -por ejemplo- en la incorporación de una *perspectiva generacional* al conjunto de las políticas públicas. En otra de las “especificidades” relevantes de las políticas públicas de juventud, importa distinguir ciertas críticas cruzadas que han atravesado las prácticas concretas en las últimas décadas, entre las cuales se destacan las que contraponen la acusación de *adulthood* (que los jóvenes le endilgan a los adultos, queriendo destacar que son éstos últimos los que imponen sus reglas) de la contraria, que acusa de *juvenilismo* a aquellos jóvenes que sostienen que las políticas de juventud deben ser un asunto exclusivo de los propios jóvenes. El *adulthood* se confunde (en muchos casos) con el *paternalismo*, al tiempo que el *juvenilismo* se confunde muchas veces con el *simplismo*, queriendo calificar de este modo a quienes “desconocen” la lógica de la toma de decisiones y el manejo de aparatos complejos en la dinámica de nuestros Estados y nuestras sociedades.

B – Políticas Sectoriales: Aprendizajes y Desafíos

Concretar una presentación medianamente representativa de las principales políticas sectoriales de juventud en América Latina, siempre es difícil, porque son muchas y muy variadas. Seleccionamos aquí tres conjuntos prioritarios, asumiendo que hay otros relevantes.

(i) Educación y Trabajo: En lo que tiene que ver con la educación, sobre todo en la enseñanza secundaria y superior, en la segunda mitad del siglo XX se concretó una gran ampliación de la matrícula (que llegó a masificarse en varios países) asistiéndose en paralelo a un fuerte proceso de heterogeneización en la composición del estudiantado, en la medida en que comenzaron a acceder (y egresar) contingentes importantes de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias de clases medias y bajas, afectadas por importantes cuadros de exclusión social y cultural. En dicho marco, se expandieron los problemas de calidad y pertinencia, en un contexto donde la currícula y las metodologías de intervención fueron pensadas para estudiantes de clases medias y altas, y no se han podido adecuar fácilmente a la nueva “clientela” más popular. Por ello, actualmente se asiste a un gran conflicto entre *cultura escolar* y *cultura juvenil*, en cuyo marco los jóvenes están afectados por una fuerte *ajenidad* en los establecimientos educativos, al tiempo que los profesores se sienten desbordados por actitudes y comportamientos *diferentes* con los que les cuesta lidiar cotidianamente, todo lo cual deja insatisfechas a casi todas las partes y obliga a la búsqueda de alternativas más pertinentes, sustentadas en diálogos más francos y efectivos entre profesores, alumnos y familias, y un uso más intensivo e inteligente de las tecnologías de la información y la comunicación, que aumentan las distancias entre jóvenes y adultos en todos los planos.

Por su parte, en el campo laboral, las tradicionales respuestas vinculadas con los programas de aprendizaje (operando en el aula y en la empresa en simultáneo) consiguieron impactos relevantes en buena parte del siglo XX, que beneficiaron sobre todo a jóvenes *integrados*, pero dejando fuera a una buena parte de los jóvenes *excluidos*. Por ello, en las últimas décadas se han venido ensayando respuestas especialmente pensadas para estos últimos, que tratan de operar en función de la demanda más que desde la oferta clásica de cursos y talleres, y con ellas se han logrado ciertos impactos relevantes, aunque también acotados: las elevadas tasas de desempleo y subempleo juvenil siguen demostrando dicha afirmación. Se han ensayado, en paralelo, algunas alternativas tendientes a *premiar* a las empresas que contraten preferentemente jóvenes, sobre todo a través de la exoneración de ciertos impuestos, pero los

impactos logrados han sido muy acotados (al parecer, el diagnóstico que sostiene que los empresarios no contratan jóvenes por los elevados costos de la contratación, no se ajusta bien a la realidad). En la misma línea, se han promovido diversas iniciativas vinculadas con el fomento del emprendedurismo juvenil, pero tampoco se han logrado impactos relevantes, en un contexto donde las propuestas han carecido de la integralidad necesaria (ofreciendo capacitación, asistencia técnica y acceso al crédito, simultáneamente y de manera sostenible). Los *Planes de Acción de Empleo Juvenil* diseñados últimamente en varios países de la región, están intentando superar tales limitaciones, pero solo el tiempo nos dirá si lo logran.

(ii) Estilos Saludables de Vida y Cultura de Paz: En paralelo, varios problemas vinculados con la salud sexual y reproductiva, con ciertas infecciones de transmisión sexual (como el VIH – SIDA) y algunos problemas graves vinculados con accidentes de tránsito y dinámicas ligadas con la violencia (sobre todo urbana y con claros sesgos en términos de género) han llevado a que en varios países de la región se hayan diseñado e implementado *Planes de Acción de Salud Adolescente*. El paradigma con el que se ha venido trabajando, enfatiza dos dimensiones complementarias de gran relevancia: el fomento de estilos saludables de vida y la atención de aquellos factores de riesgo que afectan dichos estilos saludables, y en dicho marco, se han impulsado respuestas integrales tendientes a contar con espacios adecuados (“amigables”) para la atención de adolescentes en los sistemas nacionales y locales de salud, con personal de salud especialmente capacitado para trabajar en este campo y con el desarrollo de campañas comunicacionales tendientes a sensibilizar a los propios jóvenes y al conjunto de la población en lo que atañe al valor de contar con estilos saludables de vida, ofreciendo consejería y herramientas pertinentes para construirlos y sostenerlos en el tiempo y en el espacio. Aunque problemas de gran relevancia (como el embarazo en adolescentes, el VIH-SIDA y los vínculos de ciertos jóvenes con diversas expresiones de violencia, entre otros) siguen ubicados en niveles particularmente preocupantes, importa tener en cuenta que estas iniciativas programáticas han logrado importantes impactos en la población destinataria (seguramente, la situación sería todavía más grave de no haberse contado con estos desarrollos programáticos).

Por su parte, en las últimas décadas se han puesto en práctica diversas estrategias de intervención en el campo de las violencias relacionadas con jóvenes, con enfoques diferentes y hasta contrapuestos, entre algunos más volcados al control social y a la represión (conocidos -sobre todo en Centroamérica- con el nombre de “mano dura”) y otros más volcados a la prevención, diferenciando acciones de prevención primaria (destinadas al conjunto de la juventud), secundaria (destinadas a jóvenes “en riesgo”) y terciarias (destinadas a quienes ya han cometido delitos). En general, la denominada mano dura (desplegada en línea con los enfoques de “tolerancia cero”) ha fracasado en sus intentos por controlar la dinámica de las pandillas juveniles, exacerbando incluso la violencia en varios de los casos nacionales en los que se ha ensayado. En cambio, experiencias como la de *escuelas abiertas*, originadas en Brasil y luego replicadas en Argentina, México, Guatemala, Uruguay y otros varios países de la región, han dado más y mejores resultados. Del mismo modo, el encarcelamiento de jóvenes y de adolescentes en conflicto con la ley, no ha logrado impactos relevantes en términos de rehabilitación y reinserción social, terreno en el cual los programas sustentados en medidas alternativas a la privación de libertad (libertad vigilada, justicia juvenil restaurativa, trabajos comunitarios, etc.) han logrado más y mejores impactos efectivos, operando -además- en línea con el respeto y la vigencia irrestricta de los derechos humanos, terreno en el cual, la mano

dura ha acumulado una amplia gama de críticas y denuncias de muy variada índole y de extrema gravedad.

(iii) Participación Juvenil y Construcción de Ciudadanía: Durante mucho tiempo, las políticas públicas de juventud apostaron centralmente al ofrecimiento de servicios (en educación, salud, inserción laboral, etc.) sin asignar prioridades claras a la participación juvenil como una herramienta de empoderamiento y de canalización de energías y de aportes al desarrollo. Pero en las últimas décadas, se desplegaron esfuerzos particularmente importantes en la promoción del voluntariado juvenil, la práctica de deportes, el desarrollo de expresiones culturales diversas y otras acciones afines, con el objetivo de compensar aquellos déficits en este campo. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes. Las diferentes evaluaciones realizadas han mostrado que muchas de esas acciones adolecían de importantes limitaciones: por un lado, no logran superar la simple dimensión del entretenimiento y el “uso positivo del tiempo libre” (como medidas tendientes a prevenir riesgos, en relación al consumo de drogas, al involucramiento en espirales de violencia, el embarazo adolescente y otros problemas similares), y por otro, muchas veces se vieron afectadas por serios problemas de discriminación y hasta cierto elitismo (las acciones culturales promovían las orquestas sinfónicas juveniles, pero eludían los apoyos al hip – hop, las artes plásticas promovían el pintado de murales pero combatían el grafiti, etc.).

Por ello, en varios casos nacionales se comenzaron a desplegar esfuerzos por organizar y movilizar a las y los jóvenes, procurando contar con sus propios puntos de vista, incorporando sus intereses y demandas lo más directamente posible. En este marco, se comenzaron a impulsar los grandes conciertos de rock (procurando “apropiar” desde el Estado ciertas dinámicas que se venían desplegando en forma casi “clandestina”, contando con el apoyo de grandes cadenas mediáticas y empresas comerciales que vieron en ello un gran negocio potencial) al tiempo que se comenzó a impulsar la creación y el desarrollo de Consejos Nacionales y Locales de Juventud, procurando dotar de instancias organizativas a las y los jóvenes con los que se trabajaba.

Pero también en este caso se constataron limitaciones importantes. En el caso de los grandes conciertos de rock (y otras iniciativas similares) la propia dinámica mediática y de las empresas privadas ligadas a dichas “movidas”, se fueron apropiando rápidamente de la iniciativa, relegando a los Estados a roles de acompañamiento o simple legitimación, mientras que en el impulso a los Consejos de Juventud, se prefirió -en varios casos - apostar a los propios jóvenes (individualmente considerados) eludiendo y hasta ignorando a las organizaciones y movimientos juveniles existentes, por considerarlos faltos de representatividad. Así, estos procesos se vieron privados del importante aporte que dichos movimientos podían hacer, cumpliendo funciones de representación de intereses, aunque no fuesen todo lo representativos que se podría desear. El retorno a la escena pública de los movimientos estudiantiles y de otras formas organizadas de la participación juvenil (incluyendo la importante presencia de jóvenes en los movimientos de “indignados”, pasando “de los movimientos a las movidas” muy claramente) en estos últimos tiempos, está demostrando en buena medida el acotado nivel de logros obtenidos con este tipo de estrategias de intervención, en un campo de gran relevancia para las nuevas generaciones, como lo es -sin duda- el de la participación y la construcción de ciudadanía.

C – Construcción de Planes y Programas Integrados: Avances y Limitaciones

En paralelo al desarrollo de las diferentes políticas sectoriales de juventud, en las últimas décadas se han venido desplegando importantes esfuerzos en términos transversales, en línea con la lógica de las diferentes políticas poblacionales (niñez y adolescencia, mujer, indígenas, adultos mayores, etc.) procurando implementar intervenciones más integradas e integrales. Desde este ángulo, importa destacar las labores desplegadas en siete campos particularmente relevantes: (i) generación de conocimiento sobre juventud; (ii) aprobación de leyes de juventud; (iii) elaboración y aprobación de documentos de política nacional de juventud, (iv) elaboración y aprobación de planes nacionales de acción para implementar tales políticas públicas; (v) formación de recursos humanos; (vi) monitoreo y evaluación de políticas públicas de juventud; y (vii) diseño e implementación de campañas comunicacionales en este campo.

La generación de conocimiento en el campo de la juventud se ha concretado en -al menos- cuatro áreas diferentes: (i) la realización de encuestas nacionales de juventud; (ii) la elaboración de estudios e investigaciones en juventud, que han dado lugar a la confección de “estados del arte” o “estados del conocimiento” sobre estos temas; (iii) la elaboración de compendios estadísticos sobre juventud, conocidos -en general- como “jóvenes en cifras”; y (iv) la evaluación de políticas, programas y proyectos destinados a las personas jóvenes. En lo que atañe a las encuestas nacionales de juventud, existe ya una larga tradición, comenzada en los años sesenta en España y retomada con cierta sistematicidad en América Latina desde finales de los años ochenta, incluyendo países que realizan estas encuestas regularmente (España, Chile y México, especialmente) junto con otros que las realizan más discontinuadamente (Portugal, Uruguay y Venezuela, en particular) al tiempo que en la mayor parte de los casos sólo se han realizado en una oportunidad. Asimismo, es destacable la realización de la primera Encuesta Iberoamericana de Juventud (EIJ) en 2013, previéndose la realización de la segunda en 2015, así como otros esfuerzos similares en áreas específicas del desarrollo juvenil (estudios sobre culturas juveniles, estados del arte, compendios estadísticos, etc.). Otra área relevante en el campo de la generación de conocimiento, es la referida a la evaluación de políticas y programas, área en la que se cuenta con una amplia gama de evaluaciones centradas en eficiencia y eficacia, pero bastante menos en el caso de las que se centran en pertinencia, relevancia, sostenibilidad e impactos efectivos.

En lo que tiene que ver con “leyes de juventud”, importa destacar que la mayor parte de ellas se han aprobado en los años noventa y sobre todo a comienzos de la primera década de este siglo (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela). Por su parte, en algunos otros países se han aprobado leyes más recientemente (como en El Salvador en 2011 y en Bolivia en 2013) o se cuenta con Proyectos de Ley de Juventud que no han sido aprobados hasta el momento, pero que están en proceso de análisis (como en el caso de Guatemala). También existen otros casos nacionales donde no se cuenta con este tipo de iniciativas (como en Argentina y Uruguay) donde siguen rigiendo las leyes específicas (por áreas de acción) cubriendo -de todos modos- los derechos de las y los jóvenes. En algunos casos, como en Brasil, Chile, México y Panamá, estas leyes son de carácter puramente institucional, esto es, están destinadas a la creación de la institucionalidad en juventud, pero en la mayor parte de los casos, se trata de Leyes Generales, que pretenden normar el conjunto de los campos de la dinámica de las nuevas

generaciones. En este último grupo, la tendencia ha sido la de establecer un conjunto lo más sistemático posible de “derechos de la juventud”, creando al mismo tiempo cierta institucionalidad en el campo de la juventud, tanto en la órbita gubernamental (Secretarías, Programas Presidenciales e Institutos de la Juventud) como en el campo de la sociedad civil (Consejos Nacionales y Locales de Juventud). Pero en la mayor parte de los casos, estas Leyes Generales no han agregado (desde el punto de vista legal) nada demasiado nuevo a la normativa ya existente, o han generado disonancias con dichas normas sectoriales o particulares (en educación, en salud, etc.) con lo cual, han entrado en conflicto con otras instituciones gubernamentales, primando casi siempre los criterios de éstas últimas. En cualquier caso, aunque no tienen carácter vinculante (como los Códigos de la Infancia y la Adolescencia, por ejemplo, que se vinculan formalmente a la Convención Internacional de los Derechos del Niño) dado que no existe una Convención Internacional de la Juventud semejante a la existente en el campo de la niñez y la adolescencia, estas leyes de juventud han logrado “visibilizar” más y mejor el conjunto de los derechos de las y los jóvenes, mostrándolos de manera articulada e integrada.

El otro campo en el que se ha avanzado significativamente en las últimas décadas, es el que corresponde al diseño y aprobación de documentos de política pública (o nacional) de juventud, esfera en la cual, prácticamente todos los países cuentan con alguna versión y en algunos casos se cuenta -incluso- con varias versiones, correspondientes a diferentes períodos de gobierno. En general, son documentos construidos sobre la base de amplias consultas con jóvenes, pero a la vez con un escaso trabajo conjunto con las instituciones que luego tendrán a su cargo (al menos teóricamente) la implementación efectiva de tales políticas públicas. Por ello, salvo excepciones, son documentos que expresan (más o menos rigurosamente) las propuestas, expectativas y aspiraciones de las y los jóvenes consultados, pero que carecen de tres elementos fundamentales para su implementación efectiva: (i) metas precisas; (ii) responsabilidades institucionales claramente establecidas; y (iii) presupuesto asignado. En términos sustantivos, por su parte, estos documentos de política pública tratan de contar con definiciones precisas en términos de enfoques estratégicos, estableciendo principios con los que se propone operar (enfoque de derecho, perspectiva de género, perspectiva étnica, etc.), lineamientos operativos precisos (coordinación interinstitucional, descentralización territorial y funcional, etc.) y herramientas a desplegar (encuestas de juventud, sistemas de monitoreo y evaluación, etc.). Sin embargo, salvo excepciones, no se cuenta con evaluaciones precisas sobre la implementación efectiva de tales políticas nacionales de juventud.

Las limitaciones antedichas (ausencia de metas, responsabilidades institucionales y presupuesto) constatadas en los documentos de política nacional de juventud, han sido levantadas en algunos casos nacionales, por la vía del diseño y la aprobación de Planes Nacionales de Acción, generales y/o sectoriales, con lo cual, se ha podido avanzar -a posteriori- en el monitoreo y la evaluación correspondientes. Es el caso, por ejemplo, de los Planes Nacionales de Salud Adolescente y los Planes Nacionales de Empleo Juvenil existentes en varios países. Es también el caso de documentos integrales, que especifican las políticas públicas de juventud en conjuntos articulados de acciones concretas, estableciendo metas, responsabilidades institucionales y presupuesto asignado. El ejemplo más destacable en este caso es, seguramente, el de Guatemala, donde se cuenta con un Plan de Acción de la Política Pública de Juventud, que permite hacer un seguimiento permanente de los avances que se van

concretando y permite también introducir los ajustes pertinentes, cuando se producen asincronías relevantes entre metas y logros.

Otra esfera de gran relevancia para el desarrollo de políticas integradas de juventud, es la vinculada con la formación de los recursos humanos necesarios para alimentar todas las fases del ciclo de tales políticas (diseño, negociación, implementación, monitoreo, evaluación, etc.). Tres parecen ser las áreas en las que se está trabajando actualmente: En primer lugar, la formación que brinda cada institución a su personal técnico, respondiendo (de un modo u otro) a las exigencias sectoriales correspondientes. Los criterios existentes en este campo, diferentes por definición, siguen las líneas de las prioridades y enfoques dominantes en cada caso particular. En segundo lugar, los esfuerzos que despliegan los Institutos Gubernamentales de Juventud, con pretensiones más o menos concretas de ofrecer una formación amplia y variada al personal técnico de las diferentes instituciones que operan en este campo. Aunque no son muchas, existen experiencias relevantes a tener en cuenta. Y en tercer lugar, la oferta formativa que diferentes universidades y otras instituciones académicas ponen a disposición de quienes -por diversas razones- están interesados en formarse más o menos rigurosamente en áreas y contenidos vinculados con estas dinámicas, con vistas a trabajar en este campo a futuro. Esta última es, seguramente, la oferta más amplia y de mejor calidad disponible hasta el momento. Es de destacar, en todo caso, que este conjunto de iniciativas no forma parte de la labor de los Institutos Nacionales de Administración Pública, por lo que carecen de la necesaria articulación con el conjunto de la formación que se brinda en dichos ámbitos. Son, en definitiva, iniciativas puntuales, centradas en algún (os) tema (s) específico (s), que se despliegan aisladamente entre sí.

Si la formación de recursos humanos es un área de desarrollo incipiente, el monitoreo y la evaluación regular y sistemática de políticas públicas de juventud lo es aún más. Priman, en todo caso, prácticas más vinculadas con lo que podría ser catalogado como cierto “activismo” de corto plazo, sin que se estructuren (salvo excepciones) verdaderos procesos de mediano y largo plazo, con objetivos claros y metas precisas a obtener, a través de acciones sistemáticas orientadas a resultados concretos, medibles y evaluables científicamente. De todos modos, esta regla general admite varias excepciones relevantes. Por un lado, aunque el monitoreo y la evaluación no se practican regularmente para el conjunto de las políticas y los planes de acción en el campo de la juventud, sí se practica en torno a proyectos específicos, sobre todo en aquellos casos en que dichos proyectos cuentan con cierto respaldo de la cooperación internacional. Pero también ocurre con algunas de las instituciones sectoriales que operan en algún área determinada, especialmente en el campo de la educación, la formación profesional, la prevención de ciertas enfermedades de transmisión sexual, la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes y el fomento de la participación ciudadana juvenil, entre otras.

Se cuenta, por tanto, en algunas áreas en particular, con evidencias relevantes que permiten calificar los desempeños institucionales y programáticos respectivos con cierta objetividad, pero lamentablemente esto no es -todavía- una práctica generalizada al conjunto de la gestión en políticas públicas de juventud y al conjunto de países de la región. Un elemento central para procesar estas prácticas centradas en el monitoreo y la evaluación rigurosa de las diferentes iniciativas programáticas implementadas en este campo, es el vinculado con la disposición de “sistemas de indicadores” con los que procesar tales tareas analíticas. Se trata, sin embargo,

de una herramienta que solo está presente en las prácticas de algunas pocas instituciones gubernamentales y en algunas más (pero también pocas) en el campo académico o en el marco de las acciones de ciertas organizaciones de la sociedad civil operantes en estas esferas.

Finalmente, en este recuento de estrategias transversales e integradas de juventud, importa analizar una dimensión clave del desarrollo juvenil, en la que -lamentablemente- se trabaja poco y con enfoques de escasa pertinencia: el campo de las estrategias comunicacionales, que deberían respaldar la implementación y la legitimación social de las políticas públicas de juventud, enfrentando los estereotipos y las discriminaciones vigentes en buena parte de la opinión pública de los diferentes países de la región, en perjuicio de las personas jóvenes. Se trata de un fenómeno muy preocupante. Los todavía escasos estudios disponibles en este campo, demuestran que en la mayor parte de los casos, las visiones dominantes sobre las personas jóvenes las muestran como irresponsables (apenas pendientes de divertirse, ubicándose al margen del cumplimiento de deberes ciudadanos, etc.), proclives a vincularse a diversas conductas de riesgo (consumo de drogas, embarazo temprano, violencias de diversa índole, etc.) y/o concentrados casi exclusivamente en la dinámica de los grupos de pares a los que pertenecen, ignorando los patrones culturales vigentes en el mundo adulto.

El fenómeno es, sin duda, de una gran relevancia. Si el problema a encarar es la exclusión juvenil (por ejemplo) las políticas públicas de juventud se estructurarán en torno a iniciativas incluyentes (inserción laboral, retención escolar, acceso a servicios de salud, generación de espacios de participación, etc.) pero si el problema a encarar va más allá e incluye el enfrentamiento a este tipo de estereotipos y discriminaciones, dichas políticas públicas deberían organizarse bajo otra lógica, mostrando las exageradas simplificaciones y hasta deformaciones con la que son presentadas las personas jóvenes en las grandes cadenas mediáticas, encarando propuestas que permitan mostrar imágenes más reales y positivas al respecto. El problema es, en todo caso, que cuando se analizan las estrategias comunicacionales con las que trabajan las instituciones (sobre todo públicas) que operan en el campo de las políticas públicas de juventud, lo que se observa (en general) es que lo que se hace es más “publicidad” que “comunicación”, centrando los esfuerzos en difundir lo que se hace, sin encarar resueltamente y a través de enfoques pertinentes, los estereotipos y las simplificaciones existentes. Desde luego, la publicidad es totalmente legítima y absolutamente necesaria (sobre todo, en términos de construir las legitimidades básicas correspondientes a cualquier esfera de política pública) pero no es suficiente, en términos del enfrentamiento a las simplificaciones y deformaciones aludidas.

D – Sistemas Institucionales Ensayados: Potencialidades y Límites

Durante la preparación y celebración del primer Año Internacional de la Juventud, en la primera mitad de los años ochenta, apenas existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil en América Latina: Costa Rica, México y Venezuela. Desde entonces, se han creado instituciones de este tipo en todos los países de región, lo cual muestra los avances concretados en este sentido. Pero, ¿de qué tipo de instituciones estamos hablando?; ¿qué tipo de roles y funciones están desempeñando?; ¿cuáles han sido sus impactos efectivos en la dinámica de las políticas públicas de juventud y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes? El análisis comparado

demuestra que se trata de instituciones muy diversas entre sí, pues mientras algunas son Institutos Nacionales que gozan de cierta autonomía, otras son simples Direcciones de algún ministerio, otras son Programas Presidenciales y hasta hay algunas con rango ministerial, pero en general, han contado con escasos recursos y han tenido una escasa incidencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud. En general, en las leyes y decretos que las han creado, se han asignado -con gran amplitud- toda clase de roles y funciones a desempeñar, pero se han priorizado los relacionados con la articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas, al tiempo que se han restringido -con ambigüedades en algunos casos en particular- los roles ligados a la ejecución directa de planes y programas destinados a la juventud. En la práctica, en cambio, muchas de estas instituciones han priorizado la ejecución directa de diversos programas y proyectos, entrando en conflicto -muchas veces- con otras instancias institucionales.

¿Cómo se explican las limitaciones que han tenido las instituciones gubernamentales de juventud? ¿Es solo una cuestión relacionada con su reciente creación o se trata -sobre todo- de razones más estructurales, que atraviesan a gobiernos y países muy dispares desde todo punto de vista? Hay muchos argumentos que fundamentan la pertinencia de las razones estructurales, por más que en casi todos los casos inciden siempre otros factores más coyunturales (perfil de sus dirigentes, tipo de “público” con el que trabajan, etc.). Una de esas razones estructurales es la propia “condición juvenil”, transitoria por definición, que condiciona todo el trabajo promocional (impidiendo la necesaria acumulación en términos de aprendizaje) y obliga (prácticamente) a operar con base en cierto activismo, más que apostando a procesos de mediano y largo plazo. En la misma línea pesan las dinámicas más arraigadas en la administración pública de casi todos nuestros países, muy centradas en la formulación de respuestas improvisadas a las urgencias de cada día, sin que se puedan formular estrategias más estables en el tiempo, procurando responder a asuntos relevantes (aunque éstos no figuren entre las urgencias antes mencionadas). Pero en todo caso, lo central en estas dimensiones se vincula con las carencias que ostenta la gestión institucional en juventud como tal, exageradamente centrada en la ejecución directa de algunas acciones específicas, en aquellas áreas temáticas que las grandes agencias ejecutoras (los ministerios, en particular) no cubren (especialmente en el campo del fomento de la participación juvenil), descuidando la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos, en una esfera (las políticas de juventud como tal) que requiere decisivamente de la articulación de esfuerzos, en la medida en que el tema atraviesa la gestión de una amplia gama de instituciones específicas. Ello obliga a contar con verdaderos *sistemas institucionales*, más que con instituciones específicas, pero solo recientemente se empiezan a concretar esfuerzos, en algunos países.

Lo dicho puede visualizarse más claramente si se realiza un contrapunto entre la institucionalidad en juventud y la existente en el campo de la infancia y la adolescencia. Como se sabe, en este último caso estamos ante instituciones mucho más arraigadas en la estructura institucional de nuestros Estados, que han sido creadas hace ya mucho tiempo en la mayor parte de los casos, y que centran su accionar en la ejecución directa de acciones y programas, en la mayor parte de los casos a través de estructuras físicas propias (centros de acogida, clubes de niños, casas cuna, etc.) complementadas en algunos casos por la tercerización de servicios, a través de la contratación de ONGs para el desarrollo de algunas acciones específicas (hogares sustitutos, comedores infantiles, etc.). Sin embargo, también en este caso

existe una distancia bastante considerable entre los formatos y las dinámicas institucionales existentes en la práctica, y los formatos y las dinámicas que se han establecido -más recientemente- en los Códigos de la Infancia y la Adolescencia aprobados en los respectivos Congresos Nacionales, en cuyo marco se postula la necesidad de contar con instituciones rectoras y articuladoras (no necesariamente ejecutoras directas de planes, programas y proyectos) al servicio de todos los niños y adolescentes. Y a pesar de que ya muchos de estos Códigos tienen varios años de vigencia, en general seguimos con instituciones ejecutoras de políticas y programas para algunos niños y adolescentes (especialmente los más pobres), trabajando -en la práctica- con “instituciones pobres para niños pobres”.

Miradas en este “espejo”, las instituciones gubernamentales de juventud que siguen apostando al modelo “ejecutor” corren el serio riesgo de terminar en los mismos problemas que sus pares del área de infancia y adolescencia, ejecutando directamente algunos pocos programas, no necesariamente concentrados en jóvenes pobres, pero sí operando con jóvenes que tendrán que buscar en muchas otras instituciones (fundamentalmente los grandes ministerios nacionales) el acceso a servicios que los Organismos Gubernamentales de Juventud jamás le podrán brindar directamente (por más que cuenten con un conjunto mucho más amplio de recursos) al tiempo que seguirán sin cumplirse (ninguna otra institución puede hacerlo) las funciones ligadas con la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos interinstitucionales. Esto debiera ser un gran llamado de atención para quienes siguen apostando al modelo ejecutor en el campo de las políticas de juventud.

En el mismo sentido, resulta pertinente la comparación entre la institucionalidad en juventud y la institucionalidad de género, impulsada -en lo fundamental- por los movimientos de mujeres en los diferentes países de la región. En este caso y como se sabe, los Institutos Nacionales de la Mujer se han creado contemporáneamente a los Institutos de la Juventud, pero han funcionado con una lógica totalmente diferente (procurando evitar los problemas enfrentados por las instituciones que operan en el campo de la atención a niños, niñas y adolescentes) centrando su labor en la inclusión de la *perspectiva de género* en todas las políticas públicas y, por lo tanto, procurando que cada institución pública (los ministerios, las alcaldías, etc.) operen con perspectiva de género. Se trata, sin duda, de una estrategia totalmente diferente. Esto ha llevado a que desde los Institutos de la Mujer se trabaje intensamente para que desde los Ministerios de Seguridad se cuente con Comisarías para la Mujer (en materia de atención a los problemas ligados a la violencia), para que los Ministerios de Educación revisen sus diseños curriculares y hasta los textos de estudio desde la perspectiva de género (abundan los ejemplos de textos escolares con enfoques machistas que han sido cambiados radicalmente), para que los Ministerios de Trabajo cuenten con planes y políticas especiales de fomento de la inserción laboral de las mujeres (y de mejoramiento de sus condiciones de trabajo), para que los Ministerios de Salud revisen sus prácticas concretas a la luz de los derechos de la mujer, y un largo etcétera en la materia.

En paralelo, estos Institutos de la Mujer se han dedicado a revisar cada proyecto de ley a estudio en nuestros Congresos desde la perspectiva de género, han trabajado intensamente para que los Gobiernos Municipales incorporen perspectiva de género a su gestión operativa (hasta en el desarrollo de la infraestructura), han cuestionado centralmente los estereotipos sexistas con que operan los medios de comunicación, han tratado de incidir a fondo en la

dinámica de la Justicia desde esta misma perspectiva y hasta han puesto en tela de juicio el lenguaje cotidiano (desde lo de “las y los” hasta asuntos más complejos), con lo cual, han logrado avances mucho más contundentes que si hubiesen operado sobre la base de crear “espacios específicos” para la mujer y hubiesen operado desde la ejecución directa de (algunos pocos) planes y programas propios.

Mirando la institucionalidad en juventud desde este otro “espejo”, podría afirmarse que si se operara con una lógica similar (procurando dotar de una “perspectiva generacional” a todas las políticas públicas) se lograrían impactos mucho más relevantes, pero para ello, habría que diseñar instituciones totalmente diferentes. Para cumplir con los objetivos antedichos, los Institutos de la Mujer han procurado reunir al personal técnico necesario, cuidando especialmente que dicho personal cuente con la experiencia necesaria en acciones de incidencia desde la perspectiva de género, algo que en los Institutos de Juventud ha funcionado sobre bases más cortoplacistas, brindando puestos de trabajo a líderes juveniles transitorios, que rápidamente pasan a otras esferas de acción y que no necesariamente cuentan con la experiencia y con las capacidades técnicas necesarias, por lo cual, habrá que revisar a fondo estas dinámicas a futuro, si se pretende mejorar los impactos a obtener.

Si, finalmente, se miran todos estos procesos y estas prácticas institucionales desde la lógica de los Ministerios de Desarrollo Social (creados más recientemente en la mayor parte de los casos nacionales) pueden formularse algunos comentarios adicionales. Por un lado, es evidente que la “misión” de estos nuevos ministerios es -ante todo- la articulación efectiva de las iniciativas programáticas que implementan los diferentes organismos públicos del sector social, lo que implica lidiar con ministerios que cuentan con trayectorias prolongadas, mayores legitimidades institucionales y, sobre todo, infinitamente mayores recursos (humanos, infraestructurales y financieros), lo cual ha llevado a que -en la práctica- en varios casos los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) hayan comenzado a operar cubriendo áreas específicas (el combate a la pobreza) evitando la competencia con sus principales “competidores” (Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, etc.).

Una de las estrategias que mejores resultados ha dado en este sentido, ha sido la vinculada con el diseño y la implementación de los programas de transferencias condicionadas (PTC), que han permitido canalizar recursos a la educación y a la salud, pero a través de dinero entregado directamente a las familias y no a través del reforzamiento de los presupuestos de los respectivos ministerios. Como ha quedado demostrado en varias evaluaciones específicas, esto ha permitido abrirle un espacio y un rol muy pertinente y muy relevante a los MDS, que aunque no fueron bien recibidos por los ministerios sectoriales en el comienzo de los respectivos procesos, finalmente se han ido legitimando, a la luz de la propia popularidad de dichas iniciativas.

En paralelo, las instituciones gubernamentales “poblacionales” (destinadas a niñez, adolescencia, juventud, mujer, tercera edad, etc.) se ubican (o están en proceso de hacerlo en el futuro cercano) en varios de los MDS de la región, y ello brinda una gran oportunidad para analizar en términos comparados los diferentes “formatos” institucionales existentes e incorporar todos aquellos cambios que resulten pertinentes. Sin pensar inevitablemente en “homogeneizar” dichos formatos (pueden haber especificidades a respetar en algunos casos

en particular) podría avanzarse en gran medida si estos procesos analíticos y transformadores fueran impulsados desde una autoridad “superior” y no solo desde la propia lógica de las instituciones “poblacionales” como tal.

Algunos procesos nacionales, en particular, están recorriendo este tipo de caminos, y comienzan a mostrar algunos resultados positivos relevantes. En el caso de Uruguay, por ejemplo, el Plan de Emergencia dio paso al Plan de Equidad, y éste trató de articular varios de los planes “poblacionales” (el de Igualdad de Género, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia y el Plan Nacional de Juventud, entre otros). Otro tanto ocurre en El Salvador, donde la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, está fortaleciendo algunas áreas “poblacionales”, como en el caso de la mujer (a través de “Ciudad Mujer”) y la juventud (con la Política Nacional de la Juventud y la creación del Instituto Nacional de la Juventud). En la misma línea, parece estar operando el proceso en Chile, a partir de la transformación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en Ministerio de Desarrollo Social, para articular las principales políticas del sector social, en función de las diferentes “poblaciones”. Experiencias como las de Panamá y Perú (con sus especificidades) también podrían ser incluidas en esta línea de interpretación.

E – Inversiones Concretadas hasta el Momento: Montos y Distribuciones

Por último, para completar esta presentación esquemática de las “lecciones aprendidas” en América Latina en lo que tiene que ver con políticas públicas de juventud, importa analizar cuánto se invierte en jóvenes y cómo se distribuye dicha inversión. Se trata, sin duda, de una dimensión de gran relevancia, pero a la vez, atravesada por dificultades metodológicas que permitan analizar el tema con cierta rigurosidad, dados los formatos con que se presenta -en todos los países de la región- la información presupuestaria, agrupada por sectores de política pública (educación, salud, desarrollo rural, etc.) y no por sectores poblacionales (niñez, juventud, poblaciones indígenas, adultos mayores, etc.). Esto motivó a la CEPAL y a la OIJ a preparar un importante informe sobre el tema, que acaba de presentarse en la *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros/as de Juventud*, realizada en España, del 17 al 19 de setiembre. El informe (“Invertir para Transformar”) viene a llenar de este modo un importante vacío informativo y analítico, centrando la mirada en el análisis de la denominada “inversión social”, esto es, la inversión en educación, salud, protección social y vivienda, asumiendo que existen otras áreas que también habría que incluir (inserción laboral, seguridad, etc.) pero sobre las que no se cuenta con información suficiente para el conjunto de los países de la región (CEPAL-OIJ 2014). De acuerdo a esta fuente, con información de 2012, se estima que el conjunto de países iberoamericanos invierte el 21,2 % del PIB en áreas sociales (19,1 % en América Latina, excluyendo España y Portugal), y en dicho marco, el 10,4 % de la inversión social está dirigida a jóvenes, lo que equivale al 2,2 % del PIB regional. Si se excluye a España y Portugal, dicha inversión social en jóvenes se ubica, en América Latina, en el 2,3% del PIB y en el 12 % del gasto social.

Como puede apreciarse en detalle en los cuadros siguientes, esta inversión en jóvenes varía significativamente entre países. Así, en algunos casos (como Brasil, Colombia, El Salvador, España y Portugal) se invierte menos del 10 % del gasto social en juventud, mientras que en otros (como Bolivia, Cuba, Ecuador y Paraguay) se destina más del 20 % del gasto social a este

sector importante poblacional. Del mismo modo, la inversión social en jóvenes varía significativamente entre áreas específicas, destacándose claramente la inversión en educación (que llega casi al 80 % del total) seguida de lejos por la inversión en vivienda (ubicada apenas por debajo del 20 %) y protección social (con cifras del entorno del 3 %), panorama que se completa con inversiones residuales en salud (con cifras ubicadas por debajo del 1 % en casi todos los países de la región) mostrando curvas totalmente invertidas entre inversión en salud y grupos etarios. Y aún en este marco, también puede verificarse una importante variabilidad en la inversión por áreas sociales, en los diferentes países de la región, destacándose algunos casos (como Bolivia, Chile, España y Paraguay) donde la inversión está prácticamente concentrada en educación, frente a otros (como Guatemala, República Dominicana y Perú) donde la inversión social está un poco más distribuida, verificándose inversiones en educación por debajo del 60 % en Perú y por debajo del 50 % en los otros dos países mencionados.

Cuadro II.1
Iberoamérica: Inversión social en jóvenes alrededor de 2012
(Millones de dólares de 2005 y dólares PPA de 2005)

País	Total		Sectores			
	Millones USD 2005	Millones USD PPA de 2005	Educación a/	Salud b/	Asistencia Social c/	Vivienda y otros d/
			Millones USD 2005	Millones USD PPA de 2005	Millones USD PPA de 2005	Millones USD PPA de 2005
Argentina	8,419	19,257	15,194	134	400	3,530
Bolivia (Est. Plur. de)	340	1,227	1,160	8	25	34
Brasil	27,913	50,076	36,358	332	1,885	11,501
Chile	3,255	5,461	5,017	35	59	350
Colombia	2,514	5,395	4,140	86	348	820
Costa Rica	737	1,438	1,046	16	35	341
Cuba	5,189	5,189	4,652	14	...	523
Ecuador	1,336	3,162	2,725	15	305	117
El Salvador	230	465	356	7	2	101
España	21,394	22,491	22,278	213
Guatemala	531	1,009	339	7	45	618
Honduras	16	37	...	5	16	15
México	17,552	26,839	18,515	193	1,517	6,613
Nicaragua	81	211	...	4	...	207
Panamá	923	1,772	1,187	10	20	554
Paraguay	296	912	858	6	25	22
Perú	2,121	4,703	2,755	33	89	1,826
Portugal	4,229	4,970	4,937	32
República Dominicana	605	1,052	461	10	94	487
Uruguay	744	1,371	873	9	39	450
Venezuela (Rep. Bol. de)	7,441	13,487	12,176	21	...	1,290
Iberoamérica (excluye España y Portugal)	82,351	143,330	109,993	945	4,817	27,574
Iberoamérica	105,867	170,524	135,026	1,191	4,906	29,400

Fuente: CEPAL, cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

a/ Gasto público en educación en Alta Secundaria, Post Secundaria y Terciaria. b/ Gasto público en salud destinado al conjunto de jóvenes de 15 a 29 años. c/ Gasto total en programas de asistencia social (de transferencias condicionadas) destinado a jóvenes. d/ Gasto público en vivienda, agua y saneamiento en jóvenes pertenecientes a hogares de los tres quintiles de menores ingresos.

Cuadro 2
Iberoamérica: Distribución porcentual de la inversión social en jóvenes alrededor de 2012
(En porcentajes)

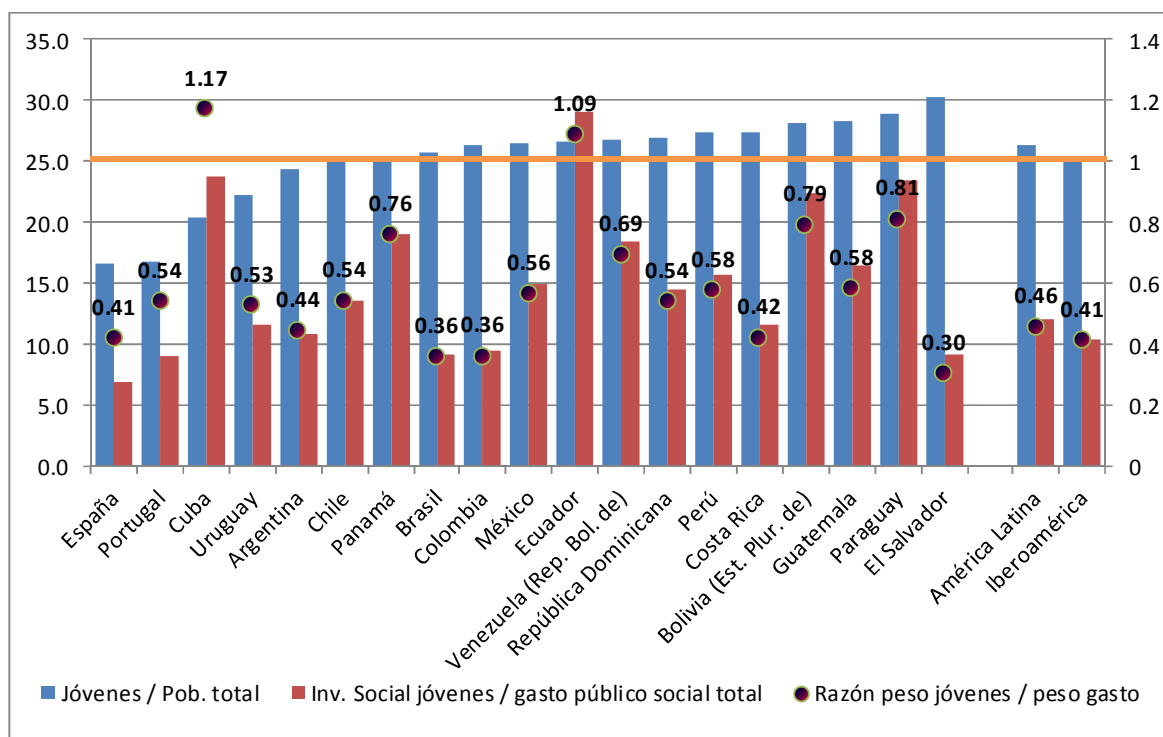
País	Educación a/	Salud b/	Asistencia Social c/	Vivienda y otros d/	Inversión en jóvenes como porcentaje del gasto social	Inversión en jóvenes como porcentaje del PIB	Jóvenes como porcentaje de la población total
Argentina	78.9	0.7	2.1	18.3	10.8	3.0	24.3
Bolivia (Est. Plur. de)	94.6	0.7	2.0	2.7	22.3	2.6	28.2
Brasil	72.6	0.7	3.8	23.0	9.1	2.5	25.7
Chile	91.9	0.6	1.1	6.4	13.5	2.0	24.9
Colombia	76.7	1.6	6.5	15.2	9.4	1.2	26.3
Costa Rica	72.7	1.1	2.4	23.7	11.5	2.7	27.4
Cuba	84.7	0.3	s/d	9.5	23.8	8.8	20.4
Ecuador	86.2	0.5	9.7	3.7	29.0	2.4	26.7
El Salvador	76.4	1.5	0.4	21.6	9.1	1.2	30.2
España	91.5	0.9	s/d	s/d	6.9	1.8	16.6
Guatemala	33.6	0.6	4.5	61.3	16.4	1.5	28.4
Honduras	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	29.9
México	69.0	0.7	5.7	24.6	14.9	1.7	26.4
Nicaragua	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	30.2
Panamá	67.0	0.6	1.1	31.3	19.0	3.3	25.1
Paraguay	94.1	0.7	2.8	2.4	23.4	2.6	28.9
Perú	58.6	0.7	1.9	38.8	15.7	1.7	27.3
Portugal	72.3	0.5	s/d	s/d	9.0	2.2	16.7
República Dominicana	43.8	0.9	8.9	46.3	14.4	1.2	26.8
Uruguay	63.6	0.7	2.9	32.8	11.6	2.9	22.1
Venezuela (Rep. Bol. de)	88.1	0.2	s/d	9.3	18.5	3.9	26.7
Iberoamérica (excluye España y Portugal)	76.8	0.7	3.4	19.2	12.0	2.3	26.3
Iberoamérica	79.5	0.7	2.9	17.0	10.4	2.2	25.3

Fuente: CEPAL, cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

a/ Gasto público en educación en Alta Secundaria, Post Secundaria y Terciaria. b/ Gasto público en salud destinado al conjunto de jóvenes de 15 a 29 años. c/ Gasto total en programas de asistencia social (de transferencias condicionadas) destinado a jóvenes. d/ Gasto público en vivienda, agua y saneamiento en jóvenes pertenecientes a hogares de los tres quintiles de menores ingresos.

Complementariamente, el informe CEPAL – OIJ cruza la inversión que se concreta en cada país, teniendo en cuenta la significación de la población joven en la población total de cada uno de ellos, lo cual permite visualizar la brecha entre la denominada orientación proporcional del gasto según el peso numérico de los jóvenes y la prioridad que actualmente se le otorga en el presupuesto público social. El gráfico siguiente brinda la información correspondiente. Como puede apreciarse, la razón del gasto público en juventud en relación con el peso demográfico de los mismos es de 0.41, lo que evidencia un déficit del 60 % en la participación del gasto real frente al gasto teóricamente distribuido equitativamente, lo que en términos de promedio simple equivale al 40 % (por la influencia numérica de algunos países grandes con porcentajes relativamente bajos de población joven en el conjunto de la población). Y dentro de este promedio, como era de esperar, también se verifican diferencias relevantes entre países, entre algunos (como Brasil, Colombia, Costa Rica, España y El Salvador) con los porcentajes más bajos (en el entorno del 40 %) frente a otros (como Bolivia, Panamá y Paraguay) que se ubican en posiciones intermedias (con inversiones ubicadas en el entorno de 0.75) y aún otros (como Cuba y Ecuador) con inversiones superiores a 1, lo que indica una proporción del gasto mayor al peso numérico que tiene la juventud en dichas sociedades.

Iberoamérica (19 países): Significación de los jóvenes en la población total, y significación de la inversión social en juventud en el gasto público social, y razón entre la significación del gasto y de los jóvenes (en porcentajes y razones)



Fuente: CEPAL, Cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

En su conjunto, el panorama esquemáticamente presentado permite apreciar notorias distancias entre políticas “sectoriales” y políticas “integradas” de juventud, al tiempo que nos permite identificar con cierta precisión cuales son las áreas más problemáticas a atender a futuro, pensando en el necesario fortalecimiento de enfoques integrados y potentes en este campo tan particular como relevante de las políticas públicas.

II – EL ÍNDICE DE DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS INTEGRADAS DE JUVENTUD

Esta segunda sección del informe pretende, precisamente, brindar las bases de lo que podría ser el índice de desarrollo de políticas *integradas* de juventud, proponiendo una lista de 15 variables a considerar y adjudicando una “calificación” a cada país, en cada una de dichas variables. De este modo, estaremos en condiciones de armar un “ranking”, ordenando a los 21 países considerados en este análisis, según el grado de adelanto que tengan en este campo.

Importa -desde un principio- dejar claramente establecido que no estamos hablando de un “índice de desarrollo juvenil” (procurando medir el estado de situación de las y los jóvenes en el campo de la educación, la salud, el empleo, etc.) sino de un índice de desarrollo de las políticas públicas *integradas* (no de las sectoriales) de juventud (procurando medir variables instrumentales que puedan incidir indirectamente en la situación de las y los jóvenes, en términos de acceso a servicios, etc.). Y por supuesto, importa tener en cuenta que ésta es (apenas) una primera presentación preliminar de resultados, sujeta a revisión y ajustes.

A - Posible Lista de Variables a Tener en Cuenta

En principio, para confeccionar este “índice”, desde una perspectiva institucional y programática, las variables a tener en cuenta podrían ser -entre otras- las siguientes:

1. Existencia de una Ley General de Juventud aprobada.
2. Existencia de un Documento aprobado de Política Pública de Juventud (PPJ).
3. Existencia de un Plan de Acción de Mediano Plazo aprobado para implementar la PPJ.
4. Existencia de un Gabinete Interministerial de Juventud, funcionando.
5. Existencia de un Consejo de Juventud que reúna a Movimientos y Redes Juveniles.
6. Existencia de una Red de Investigadores especializados en Juventud, funcionando.
7. Existencia de un Observatorio de Juventud y Políticas de Juventud, operando.
8. Existencia de (al menos) una Encuesta Nacional de Juventud.
9. Existencia de Estados del Conocimiento sobre Juventud y Políticas de Juventud.
10. Existencia de Compendios Estadísticos sobre Juventud (Jóvenes en Cifras).
11. Existencia de Evaluaciones Integrales e Integradas de Políticas de Juventud.
12. Existencia de Evaluaciones de la Inversión de Recursos en Juventud.
13. Existencia de un Sistema de Monitoreo y Evaluación en Políticas de Juventud.
14. Existencia de Diplomas, Maestrías y/o Doctorados en Juventud.
15. Existencia de una Estrategia Comunicacional explícita y consistente.

Sin duda, se podrían agregar otras, pero éstas tienen la suficiente relevancia como para comenzar a reunir y sistematizar la información correspondiente. Para ello, se puede armar un cuadro simple de doble entrada (países y variables) y comenzar el llenado correspondiente. Las páginas siguientes brindan dicha información, en tres conjuntos diferentes (por simples razones de presentación) constatando apenas la existencia (o no) de tales herramientas.

Posteriormente, se tratará de contar con alguna caracterización similar, de carácter cualitativo, para analizar en profundidad las herramientas disponibles. A simple modo de ejemplo, importa saber si los documentos de política nacional de juventud, cuentan con : (i) metas precisas; (ii) responsabilidades institucionales claramente establecidas; y (iii) partidas presupuestarias asignadas para su implementación (o son simples “compendios de buenas intenciones”).

Del mismo modo, se procura contar con análisis similares para las otras variables identificadas, diferenciando niveles de desarrollo en todas y cada una de las variables seleccionadas, del modo en que presentamos los datos procesados preliminarmente, en las páginas que siguen, al presentar el “ranking” como tal.

Cuadro N° 1: Variables Legales, Programáticas e Institucionales

PAISES	Ley General	Política Pública	Plan de Acción	Gabinete	Consejo
Argentina	NO	NO	NO	NO	NO
Bolivia	SI	SI	NO	NO	NO
Brasil	SI	SI	NO	NO	SI
Chile	SI	NO	SI	NO	NO
Colombia	SI	SI	NO	NO	SI
Costa Rica	SI	SI	NO	NO	SI
Cuba	SI	NO	NO	NO	NO
Ecuador	SI	NO	SI	NO	NO
El Salvador	SI	SI	SI	NO	NO
España	SI	SI	SI	NO	SI
Guatemala	NO	SI	SI	SI	NO
Honduras	SI	SI	NO	NO	NO
México	SI	SI	SI	NO	NO
Nicaragua	SI	SI	SI	NO	SI
Panamá	NO	SI	NO	NO	SI
Paraguay	NO	SI	NO	NO	NO
Perú	SI	SI	NO	NO	NO
Portugal	SI	SI	SI	NO	NO
R. Dominicana	SI	SI	SI	SI	NO
Uruguay	NO	SI	SI	NO	NO
Venezuela	SI	NO	SI	NO	NO

Cuadro Nº 2 : Generación de Conocimientos

PAISES	Red Investig.	Observatorio	Encuesta	Estado del Arte	Compendio
Argentina	SI	NO	NO	SI	NO
Bolivia	NO	NO	SI	NO	NO
Brasil	SI	SI	SI	NO	NO
Chile	SI	SI	SI	NO	NO
Colombia	NO	NO	NO	SI	NO
Costa Rica	NO	NO	SI	NO	NO
Cuba	SI	SI	NO	NO	NO
Ecuador	NO	NO	NO	NO	SI
El Salvador	NO	NO	SI	NO	NO
España	SI	SI	SI	NO	SI
Guatemala	NO	NO	SI	NO	NO
Honduras	NO	NO	SI	NO	NO
México	SI	SI	SI	SI	NO
Nicaragua	NO	NO	SI	NO	SI
Panamá	NO	NO	SI	NO	SI
Paraguay	NO	NO	SI	NO	SI
Perú	SI	NO	SI	SI	NO
Portugal	SI	SI	SI	NO	SI
R. Dominicana	NO	NO	SI	NO	NO
Uruguay	NO	NO	SI	NO	NO
Venezuela	NO	NO	SI	NO	NO

Cuadro N° 3 : Capacidades Institucionales

PAISES	Evaluación	Inversión	Monitoreo	Capacitación	Comunicación
Argentina	SI	NO	NO	SI	NO
Bolivia	NO	NO	NO	NO	NO
Brasil	SI	SI	SI	SI	NO
Chile	SI	NO	SI	SI	NO
Colombia	SI	SI	SI	SI	NO
Costa Rica	SI	NO	NO	NO	NO
Cuba	SI	NO	NO	NO	NO
Ecuador	SI	NO	NO	NO	NO
El Salvador	SI	SI	NO	NO	NO
España	SI	SI	SI	NO	NO
Guatemala	SI	SI	SI	NO	NO
Honduras	NO	NO	NO	NO	NO
México	SI	SI	SI	SI	NO
Nicaragua	SI	NO	NO	NO	NO
Panamá	NO	NO	NO	NO	NO
Paraguay	SI	NO	NO	NO	NO
Perú	SI	NO	NO	NO	NO
Portugal	SI	NO	SI	SI	NO
R. Dominicana	SI	NO	SI	SI	NO
Uruguay	SI	SI	NO	SI	NO
Venezuela	NO	NO	NO	NO	NO

B - Algunos Comentarios Generales y Específicos

El panorama que reflejan los tres cuadros precedentes, permite contar con una imagen más o menos precisa respecto a las áreas en las que más y menos se ha trabajado hasta el momento, destacándose los siguientes elementos de juicio:

- En lo que atañe a aspectos legales, programáticos e institucionales, importa destacar que 16 de los 21 países considerados cuentan con Leyes Generales de Juventud aprobadas en los respectivos Parlamentos, al tiempo que otros 16 (que no coinciden con los anteriores) cuentan con documentos de Política Pública de Juventud aprobados.
- Por su parte, el número de países que cuenta con Planes de Acción baja considerablemente (11 sobre 21) y dicho descenso es aún más notorio al considerar cuántos países cuentan con Consejos Nacionales de Juventud (apenas seis) y sobre todo, al considerar cuántos cuentan con Gabinetes Interministeriales de Juventud (sólo uno).
- En el campo de la generación de conocimientos, destaca el hecho de prácticamente todos los países cuentan con Encuestas Nacionales de Juventud (17 en 21), pero el número de países que cuenta con Redes de Investigadores baja considerablemente (8 en 21) y otro tanto ocurre con los países que cuentan con Observatorios de Juventud (sólo 6 en 21).
- También se registran pocos casos de países que cuenten con Compendios Estadísticos sobre Juventud (apenas 6 de los 21) y son menos aún los países que cuentan con Estados del Arte sobre Juventud (apenas 4 de los 21 casos considerados) que sistematicen el conocimiento disponible sobre jóvenes, a partir de estudios e investigaciones realizadas.
- Por su parte, en el campo de las acciones relacionadas con el fortalecimiento de capacidades institucionales, existe un contraste notorio entre el número de países que cuentan con evaluaciones programáticas (generales y/o sectoriales) y el número de países que cuenta con evaluaciones de la inversión pública en juventud: 16 y 7, respectivamente.
- Por su parte, apenas 8 de los 21 países considerados cuentan con algún tipo de programas de formación de recursos humanos en políticas de juventud (con diferencias de niveles, etc.) y ninguno cuenta con Estrategias Comunicacionales explícitas y operantes (más allá de que todos hagan “publicidad” de sus respectivas actividades).

El saldo es bastante claro. Por el lado de los logros, parece claro que nuestros países han avanzado en lo que tiene que ver con la aprobación de Leyes Generales de Juventud, el diseño de documentos de Políticas de Juventud y la realización de Encuestas Nacionales de Juventud.

Los avances son más relativos en lo que tiene que ver con el diseño de Planes de Acción, la instalación de Redes de Investigadores y Observatorios de Juventud, y la realización de Estados del Arte y Evaluaciones Programáticas, generales o sectoriales.

Las áreas de menor desarrollo parecen ser, por su parte, las vinculadas con la evaluación de la inversión pública en juventud, la instalación de Gabinetes Interministeriales de Juventud y el desarrollo de Programas de Formación de Recursos Humanos y -sobre todo- de Estrategias Comunicacionales explícitas y sistemáticas en este campo.

C - La Calidad de las Herramientas Desarrolladas Hasta el Momento

Pero hace falta dar un paso más en este proceso de análisis, procurando evaluar la calidad de las herramientas desarrolladas hasta el momento, de modo de poder construir un “índice” más preciso y potente en estas materias. Para ello, se propone calificar cada una de dichas herramientas con un número que vaya del 1 al 3, donde el 1 represente el menor grado de desarrollo y el 3 represente el mayor grado en la materia.

En este sentido, aquellas herramientas que no fueron desarrolladas (y aparecen en los tres cuadros anteriormente expuestos con un NO) tendrán ahora la calificación más baja, esto es, un 0. Las puntuaciones del 1 al 3 valorarán el grado de desarrollo de las que tienen un SI. Evidentemente, estas categorizaciones deberán ser construidas, en cada caso, con parámetros precisos y específicos, tomando en cuenta las diferenciaciones siguientes:

- En “leyes”, habrá que diferenciar leyes que apenas generan “institucionalidad” de las que especifican “derechos” y de aquellos casos en que se trabaja el campo más integralmente (analizando el impacto de cualquier proyecto de ley en las y los jóvenes).
- En “políticas públicas”, habrá que diferenciar las que son apenas un conjunto de “demandas juveniles”, de las que tienen metas precisas y de las que cuentan con responsabilidades institucionales claramente establecidas y recursos asignados.
- En “planes de acción”, habrá que diferenciar aquellos que son apenas “cronogramas” de los que incluyen indicadores y de los que incluyen “medios de verificación”.
- En “gabinetes interministeriales”, habrá que diferenciar los casos en que éstos están integrados con cuadros de escasa relevancia, de aquellos en que las representaciones son más relevantes y de los que tienen representantes de máximo nivel.
- En “consejos de juventud”, habrá que diferenciar los casos en que cuentan con elección directa de los que se integran con representantes de movimientos juveniles, así como entre los que se expresan sólo a nivel nacional y los existentes en el plano municipal.
- En “generación de conocimiento”, habrá que diferenciar los casos en que existen mecanismos estables y “rutinas” establecidas, de aquellos en que las acciones se han hecho en unos pocos casos o incluso por única vez.
- En “fortalecimiento institucional”, por su parte, habrá que distinguir los casos en que apenas se realizan las acciones identificadas como más relevantes por única vez, de las que se realizan en pocas oportunidades y de los casos en que hay “sistemas” instalados.

Desde luego, el establecimiento de niveles podría ser más sofisticado e incluir más categorías (de 1 a 5, por ejemplo) pero dado que apenas estamos comenzando con este tipo de ejercicios de “medición”, preferimos trabajar con pocas categorías, a efectos de identificar niveles con un mayor grado de diferenciación entre sí.

A continuación, se ofrecen los mismos tres cuadros anteriores, con las calificaciones correspondientes (de 0 a 3), con las que se puede (después) armar el “ranking” como tal.

Cuadro N° 1: Variables Legales, Programáticas e Institucionales

PAISES	Ley General	Política Pública	Plan de Acción	Gabinete	Consejo
Argentina	0	0	0	0	0
Bolivia	2	2	0	0	0
Brasil	1	2	0	0	2
Chile	1	0	1	0	0
Colombia	2	1	0	0	2
Costa Rica	2	2	0	0	2
Cuba	1	0	0	0	0
Ecuador	1	0	2	0	0
El Salvador	2	3	2	0	0
España	1	2	2	0	3
Guatemala	0	3	2	3	0
Honduras	2	2	0	0	0
México	1	3	2	0	0
Nicaragua	2	1	1	0	2
Panamá	0	1	0	0	2
Paraguay	0	2	0	0	0
Perú	2	2	0	0	0
Portugal	2	3	2	0	0
R. Dominicana	2	2	2	3	0
Uruguay	0	2	2	0	0
Venezuela	2	0	1	0	0

Cuadro Nº 2 : Generación de Conocimientos

PAISES	Red Investig.	Observatorio	Encuesta	Estado del Arte	Compendio
Argentina	2	0	0	2	0
Bolivia	0	0	1	0	0
Brasil	1	1	1	0	0
Chile	2	2	3	0	0
Colombia	0	0	0	2	0
Costa Rica	0	0	2	0	0
Cuba	2	2	0	0	0
Ecuador	0	0	0	0	3
El Salvador	0	0	2	0	0
España	2	3	3	0	2
Guatemala	0	0	2	0	0
Honduras	0	0	1	0	0
México	3	3	3	2	0
Nicaragua	0	0	1	0	1
Panamá	0	0	1	0	2
Paraguay	0	0	1	0	3
Perú	1	0	1	1	0
Portugal	3	3	3	0	2
R. Dominicana	0	0	1	0	0
Uruguay	0	0	3	0	0
Venezuela	0	0	2	0	0

Cuadro N° 3 : Capacidades Institucionales

PAISES	Evaluación	Inversión	Monitoreo	Capacitación	Comunicación
Argentina	2	0	0	2	0
Bolivia	0	0	0	0	0
Brasil	2	1	2	2	0
Chile	3	0	2	2	0
Colombia	2	2	2	2	0
Costa Rica	2	0	0	0	0
Cuba	2	0	0	0	0
Ecuador	2	0	0	0	0
El Salvador	2	2	0	0	0
España	3	2	3	0	0
Guatemala	2	3	2	0	0
Honduras	0	0	0	0	0
México	3	2	1	2	0
Nicaragua	1	0	0	0	0
Panamá	0	0	0	0	0
Paraguay	1	0	0	0	0
Perú	2	0	0	0	0
Portugal	3	0	3	2	0
R. Dominicana	1	0	1	1	0
Uruguay	2	3	0	2	0
Venezuela	0	0	0	0	0

D - Resultados Preliminares

Sumando el conjunto de variables consideradas, una vez asignados los puntajes correspondientes, se obtiene el “ranking” de países, de acuerdo al grado de desarrollo relativo de las políticas *integradas* de juventud.

PAISES	Cuadro 1	Cuadro 2	Cuadro 3	TOTAL	RANKING
Argentina	0	4	4	8	14º
Bolivia	4	1	0	5	19º
Brasil	5	3	7	15	6º
Chile	2	7	7	16	5º
Colombia	5	2	8	15	7º
Costa Rica	6	2	2	10	11º
Cuba	1	4	2	7	16º
Ecuador	3	3	2	8	15º
El Salvador	7	2	4	13	9º
España	8	10	8	26	1º
Guatemala	8	2	7	17	4º
Honduras	4	1	0	5	20º
México	6	11	8	25	2º
Nicaragua	6	2	1	9	12º
Panamá	3	3	0	6	18º
Paraguay	2	4	1	7	17º
Perú	4	3	2	9	13º
Portugal	7	4	7	18	3º
R. Dominicana	9	1	3	13	10º
Uruguay	4	3	7	14	8º
Venezuela	3	2	0	5	21º

E - Algunos Comentarios Iniciales para Motivar el Debate

Como puede apreciarse, de acuerdo a estos indicadores y a estos parámetros, hay un grupo de países con alto desarrollo de políticas integradas de juventud, compuesto por España y México, que tienen los puntajes más altos (26 y 25 puntos, respectivamente). En segundo lugar, se ubica otro conjunto más numeroso de países, con importantes niveles de desarrollo de sus políticas integradas de juventud, pero alejados de los dos primeros, integrado por Portugal, Guatemala, Chile, Brasil, Colombia, Uruguay, República Dominicana y El Salvador, con puntajes que van de 13 a 17 puntos.

Por su parte, hay un tercer grupo de países con niveles intermedios de desarrollo de sus políticas integradas de juventud, integrado por Nicaragua, Costa Rica, Perú, Argentina y Ecuador, con puntajes que van de 8 a 10 puntos. Finalmente, hay un tercer grupo de países con un desarrollo bajo de políticas integradas de juventud, integrado por Paraguay, Cuba, Panamá, Bolivia, Honduras y Venezuela, con puntajes que se ubican por debajo de los 7 puntos.

Desde luego, esto no significa ninguna valoración sobre las condiciones de vida de las y los jóvenes, terreno en el cual, los indicadores más “duros” (en cuanto a niveles de pobreza y acceso a servicios (educación, salud, vivienda, etc.) son los que marcan las tendencias, y ordenan a los mismos 21 países con variantes importantes.

En algunos casos nacionales en particular, se pueden verificar contrastes notorios entre los impactos de las políticas sectoriales por un lado y el desarrollo relativo de las políticas integradas de juventud. El caso de Argentina, por ejemplo, muestra niveles mucho mejores en “condiciones de vida” que en lo relacionado con desarrollo de políticas integradas, en tanto que Guatemala es un buen ejemplo en contrario.

También pueden verificarse situaciones disímiles al interior del “índice de desarrollo de las políticas integradas de juventud”, campo en el cual existen algunos países con altos grados de desarrollo institucional (Guatemala y República Dominicana, por ejemplo) mientras que otros exhiben mejores indicadores en “generación de conocimiento” (México y España, claramente) y otros se destacan e “fortalecimiento institucional” (Uruguay y Colombia, entre otros).

Lo dicho, no hace otra cosa que reafirmar las distancias que existen entre las políticas sectoriales de juventud por un lado y las políticas integradas por el otro. Y en la misma línea, reafirman los diagnósticos que se han hecho en los últimos años, en el campo específico de las políticas integradas, demostrando que mientras en algunos casos los avances son más “institucionales” y “programáticos”, en otros son más evidentes en el campo de la “generación de conocimientos” o en el campo del “fortalecimiento institucional”.

Por ello, las consecuencias prácticas a extraer para trabajar a futuro, no deberían estar tanto en el lugar que cada país tiene en el ranking como tal, sino más bien, en la identificación de las áreas específicas en las que habría que trabajar prioritariamente, para lograr una mejor ubicación. Esto, obviamente, realza la pertinencia de analizar cada país en particular, para identificar las carencias más relevantes y actuar en consecuencia a futuro, asumiendo que en todos los casos estamos lejos del puntaje ideal, equivalente a 45 puntos.

Bibliografía de Referencia

ALVARADO, S.V.; RODRIGUEZ, E. y VOMMARO, P. (2013) **Políticas de Inclusión Social de Jóvenes en América Latina: Situación, Desafíos y Recomendaciones para la Acción**. CLACSO – UNESCO, Buenos Aires.

CEPAL – OIJ (2014) **Invertir para Transformar: la Juventud como Protagonista del Desarrollo**. Madrid.

CEPAL – UNFPA (2012a) **Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011: Invertir en Juventud**. Santiago.

CEPAL – UNFPA (2012b) **Juventud Afro-descendiente en América Latina: Realidades Diversas y Derechos (In)Cumplidos**. Santiago.

OIJ (2013a) **Agenda para el Desarrollo y la Inversión Social en Juventud: Una Estrategia Post 2015 para Iberoamérica**. Madrid.

OIJ (2013b) **El Futuro Ya Llegó: Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes. Informe Ejecutivo**. OIJ – BID – CAF – PNUD – CEPAL – UNAM, Madrid.

OIJ (2012) **Veinte Buenas Prácticas en Políticas Públicas de Juventud**. OIJ – UNFPA – CEPAL – UNESCO – PNUD – AECID, Madrid.

OIT (2014) **Trabajo Decente y Juventud en América Latina: Políticas para la Acción**. Lima.

RODRIGUEZ, Ernesto (2014) **Juventud y Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Experiencias Acumuladas, Situación Actual y Desafíos a Encarar**. UNESCO, Montevideo.

RODRIGUEZ, Ernesto (ed.) (2013) **Movimientos Juveniles en América Latina: entre la Tradición y la Innovación**. SENAJU – CELAJU – UNESCO, Lima.

RODRIGUEZ, Ernesto (2012a) **Salud Pública, Políticas Sociales y Desarrollo Humano de Adolescentes y Jóvenes Indígenas en América Latina: Experiencias Acumuladas y Desafíos a Encarar**. OPS, Washington.

RODRIGUEZ, Ernesto (2012b) **Trabajo Decente, Seguridad Ciudadana y Desarrollo: Bases Conceptuales para un Estado del Conocimiento con Énfasis en Jóvenes de Centroamérica y Panamá**. OIT, San José.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011) **Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas**. UNESCO, Montevideo.

RODRIGUEZ, Ernesto (2010) **Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud**. UNESCO, Brasilia.

UNESCO (2013) **Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la Educación de Calidad para Todos al 2015**. OREALC-UNESCO, Santiago.