

POLÍTICAS DE JUVENTUD, ADMINISTRACION PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO

EN IBEROAMERICA: EXPERIENCIAS ACUMULADAS Y DESAFIOS A ENCARAR

Ernesto Rodríguez (**)

(*) Texto presentado en la “XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado: Oportunidades para la Juventud, un Desafío de Política Pública”, Bogotá, 7 y 8 de Julio de 2016, organizada por el Gobierno de Colombia, en su calidad de Secretaría Pro Témpore de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en Cartagena, 28 y 29 de octubre de 2016.

(**) Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), Consultor Internacional de las Naciones Unidas y del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), Asesor de Gobiernos de América Latina en Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social, especializado en investigaciones y estudios, en formación de recursos humanos y en diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

RESUMEN EJECUTIVO

El vínculo entre Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado ha tenido -históricamente- un muy escaso tratamiento, tanto en ámbitos académicos como en ámbitos institucionales propiamente dichos pertenecientes de un modo u otro a la Administración Pública, lo que explica el escaso vínculo efectivo existente en la práctica entre estas dos esferas de Gestión Pública. Por ello, que esta XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado esté centrada en el tema “Oportunidades para la Juventud”, asumido como “un Desafío de Política Pública”, es de una gran trascendencia, por lo que -desde este punto de vista- estamos ante un acontecimiento realmente histórico, que podría llegar a constituirse a futuro en un momento clave del desarrollo de estas particulares dinámicas en Iberoamérica.

Este Informe trata de realizar un análisis sintético pero abarcativo de las principales tendencias desplegadas en las últimas décadas en el campo de las políticas de juventud, miradas desde la lógica de la administración pública y la reforma del Estado, identificando las lecciones aprendidas y las principales limitaciones en este campo, procurando formular -al mismo tiempo- algunas propuestas estratégicas que permitan mejorar sustancialmente este vínculo a futuro, con el objetivo de lograr más y mejores impactos de las mismas en sus principales destinatarios.

El punto de partida es la caracterización de las personas jóvenes en Iberoamérica, asumiendo que las consideraciones teóricas de las juventudes no pueden quedarse en la simple identificación de un entorno de edades, identificando las condiciones juveniles como fenómenos *situados* en el espacio y en el tiempo, asumiendo la pertinencia de identificar grupos juveniles muy diversos (LA juventud, en realidad, no existe) diferenciados por variables de edad, género, etnia, condición social y área de residencia, entre otras, que requieren atenciones diversas desde la dinámica de las políticas públicas de juventud.

Para analizar estos temas, el Informe asume la existencia de dos grandes conjuntos de políticas públicas de juventud: por un lado, las *sectoriales*, incluyendo aquí las que se implementan en el campo de la educación, la salud, la inserción laboral, la protección social, la prevención de la violencia, el fomento de la participación ciudadana, etc. y por otro las *transversales* que tratan de funcionar con enfoques más integrales e integrados, incluyendo aquí las herramientas ligadas con la generación y difusión de conocimientos, el diseño y la implementación de políticas, la formación de recursos humanos, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas y otras áreas conexas.

La principal hipótesis planeada en el Informe, sostiene que en el desarrollo concretado en las últimas tres décadas (al menos) se ha verificado una gran distancia entre las políticas sectoriales y las políticas integradas en este campo, lo que plantea a la administración pública y la reforma del Estado, como desafío principal, la necesidad y la perentoriedad de procesar los correspondientes acercamientos, procurando integrar más y mejor ambos campos del desarrollo de las mismas, tratando de acercar estas dinámicas particulares a las que tratan de desplegarse en el campo más amplio de la administración pública, con enfoques basados en resultados y con herramientas que mejoren la eficacia, la transparencia y la pertinencia de las políticas públicas a todos los niveles.

Para caracterizar la situación de las personas jóvenes en la actualidad, además de brindar algunas estadísticas básicas al respecto, el Informe asume un análisis ya clásico formulado hace más de 10 años por la CEPAL y la OIJ que tiene plena vigencia y que procura identificar las principales “tensiones y paradojas” existentes en la vida cotidiana de las y los jóvenes, destacando que en comparación con generaciones anteriores, las actuales tienen más acceso a educación pero menos acceso a empleo, más acceso a información pero menos acceso al poder y más expectativas de autonomía pero menos posibilidades de materializarla, al tiempo que se hallan mejor provistos de salud pero con menos reconocimientos en su morbimortalidad específica.

En este sentido, se destaca que son más móviles pero están más afectados por trayectorias migratorias más inciertas, son más cohesionados hacia adentro pero con mayor impermeabilidad hacia afuera y están más aptos para el cambio productivo pero más excluidos del mismo, mientras en simultáneo ostentan un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio y enfrentan una gran tensión entre la expansión del consumo simbólico y fuertes restricciones en el consumo material, contrastando en casi todos los casos, autodeterminación y protagonismo por una parte, junto con precariedad y desmovilización por la otra. Una situación, en suma, sumamente compleja, que dificulta significativamente los procesos de construcción de identidad y autonomía, centrales desde todo punto de vista en esta compleja etapa de la vida.

En la misma línea, se retoma una caracterización sintética de las tensiones y paradojas que afectan a las políticas públicas de juventud desplegadas en las últimas décadas en respuesta a las precarias condiciones de vida presentadas en lo previo, destacando -entre otras variables relevantes- la coexistencia de enfoques que miran a las y los jóvenes como un simple grupo de riesgo, junto con otros enfoques que los miran como sujetos de derecho y hasta como actores estratégicos del desarrollo, constatando al mismo tiempo que mientras los Documentos de Política Pública de Juventud priorizan a los jóvenes excluidos, la inserción laboral y la construcción de ciudadanía, las políticas sectoriales de juventud (que son las que realmente se implementan en la práctica) siguen priorizando a los jóvenes integrados, la educación básica y la utilización “positiva” del tiempo libre.

En el mismo sentido, se constata que mientras en el campo de las dinámicas vinculadas con las mujeres se ha trabajado con la lógica de incorporar perspectiva de género en todas las políticas públicas, en el caso de las personas jóvenes se ha trabajado con la lógica de crear espacios específicos para la juventud (generando Institutos de la Juventud, Casas de la Juventud, Parlamentos Jóvenes, Tarjeta Joven, etc.), constatándose que en el primer caso se ha avanzado más y mejor que en el segundo, al menos desde el punto de vista de los impactos efectivos en la población destinataria de los respectivos esfuerzos programáticos. Complementariamente, se destaca que mientras por un lado siguen primando las visiones que miran a las y los jóvenes como apáticos, desinteresados por la política, descomprometidos con lo público y encerrados en su individualidad, hay cada vez más colectivos y asociaciones juveniles que participan, se comprometen y disputan lo público, aunque escasas veces logran ser reconocidos o interpelados exitosamente desde el Estado, al tiempo que mientras en el discurso se asume la diversidad de grupos juveniles existentes, en la práctica se los sigue tratando como un grupo homogéneo, ofreciendo alternativas únicas que no se adaptan a las particularidades de la realidad juvenil.

El informe destaca -asimismo- la relevancia cuantitativa y cualitativa de las generaciones jóvenes en función del desarrollo (para justificar rigurosamente la pertinencia y la relevancia de invertir más y mejor en las y los jóvenes) recordando que actualmente estamos ante la mayor generación joven de toda la historia demográfica de nuestros países, y ante la generación más y mejor preparada para aportar al desarrollo, dado que es la que ha tenido (comparada con cualquier generación anterior) más acceso a la educación y es la que está más naturalmente preparada para lidiar con las tecnologías de la información y la comunicación, herramientas determinantes al momento de encarar los principales desafíos del desarrollo. A estos dos argumentos se suma un tercero, que destaca el fuerte interés de buena parte de la juventud por participar en la dinámica del desarrollo, contradiciendo los diagnósticos que destacan la apatía juvenil como norma.

El segundo capítulo se sumerge en los resultados obtenidos en estudios recientes, centrados en la construcción de un “Índice de Desarrollo de Políticas de Juventud”, diferenciando las sectoriales de las integradas (Rodríguez 2015). En este sentido, se presenta sintéticamente la metodología utilizada, centrada en dos conjuntos básicos de indicadores, incluyendo -por un lado- los vinculados con la dinámica de las principales políticas sectoriales (educación, empleo, salud, violencias y participación) y por otro, los vinculados con construcción legal e institucional (incluyendo leyes, políticas y planes diseñados), junto con generación de conocimientos y fortalecimiento de capacidades institucionales y presentando luego los resultados obtenidos, una vez procesada toda la información estadística y el análisis comparado correspondientes. Como resultado final, se constatan fuertes contrastes entre ambos conjuntos, con países (como Argentina) que ostentan buenos indicadores en el primer conjunto, junto con desempeños más limitados en el segundo, y otros (como Guatemala) que muestran la situación contraria.

En general, además, esta medición muestra que mientras en conjunto se logran resultados que evidencian que en todos los casos la situación dista de acercarse al “ideal” en términos de políticas sectoriales, hay un conjunto de países (Brasil, Perú, Uruguay, Costa Rica y Argentina, entre otros) que tienen los mayores desarrollos en términos de condiciones de vida, mientras que otro conjunto (que incluye a los países del denominado triángulo norte centroamericano, más República Dominicana, Bolivia y Ecuador) donde los niveles son más bajos. En términos de políticas integradas de juventud, por su parte, también hay una distancia generalizada respecto al puntaje “ideal”, al tiempo que los contrastes entre los países más avanzados (España, México, Portugal, Guatemala, Brasil, Chile y Colombia) y los más rezagados (Paraguay, Panamá, Honduras, Bolivia, Cuba y Ecuador) son muy marcados, ubicando al conjunto de los países de la región en un orden diferente al registrado en el primer caso (en términos de políticas sectoriales).

En su conjunto, y retomando los temas centrales de la dinámica de trabajo de las instituciones que operan en el campo de la administración pública y la reforma del Estado, los resultados obtenidos con este ejercicio muestran que las principales debilidades institucionales en el campo de las políticas públicas de juventud se ubican en la esfera de la planificación estratégica, la disponibilidad de mecanismos pertinentes de monitoreo y evaluación, el escaso desarrollo de espacios académicos de formación de personal técnico y la inexistencia de estrategias comunicacionales concretas y efectivas, entre las más relevantes.

El capítulo 3, por su parte, trata de mirar estos mismos procesos desde el ángulo de la inversión pública en el campo de las políticas públicas de juventud, y para ello, se retoman los resultados de otros estudio reciente (CEPAL – OIJ 2014) centrado en la cuantificación de la denominada “inversión social”, incluyendo educación, salud, protección social y vivienda, a sabiendas de que existen otras áreas clave en materia de inversión en juventud (inserción laboral, seguridad, etc.) que también deberían ser cuantificadas y analizadas rigurosamente.

En términos de resultados, el informe destaca que -en su conjunto- Iberoamérica invirtió en 2012 el 21,2 % del PIB en áreas sociales (19,1 % si se excluye a España y Portugal y se cuantifica sólo la inversión en América Latina) y en dicho marco, el 10,4 % de la inversión social estuvo dirigida a jóvenes, lo que equivale a 2.2 % del PIB regional (si se excluye a España y Portugal, dicha inversión en jóvenes se ubicó en América Latina en el 2.3 % del PIB y en el 12 % del gasto social). El estudio constata que la amplia mayoría de la inversión (cercana al 80 % en el promedio regional) se concentra en educación, seguida de lejos por la inversión en vivienda, junto con una escasa inversión en protección social y casi inexistente en salud.

Las diferencias entre países, de todos modos, son notorias, incluyendo casos como Cuba que invierte el 8.8 % del PIB en juventud y países como El Salvador y República Dominicana que invierte apenas el 1.2 %. El estudio ofrece otro aporte relevante, al comparar la inversión concretada con la que debería concretarse si se tuviera en cuenta el peso demográfico de los jóvenes, mostrando que -en el promedio regional- se invierte el 40 % de lo que debería invertirse, al tiempo que mientras países como Cuba y Ecuador invierten por encima del peso demográfico de sus jóvenes, en otros se invierte apenas un 30 % de lo que correspondería, como en el caso de El Salvador, al igual que Brasil, donde se invierte apenas el 36 % de lo que se debería invertir.

El capítulo 4, por su parte, vuelve sobre aspectos más “institucionales”, contrastando las leyes específicas de juventud con el impacto de leyes generales sobre las personas jóvenes, constatando que mientras las primeras tienen un impacto limitado en las y los jóvenes, las segundas los afectan de modos más determinantes. En la misma línea, se revisan los modelos institucionales con que operan las instituciones gubernamentales de juventud (que tienen denominaciones muy diferentes) mostrando que los impactos diferenciales logrados tienen más que ver con los roles y funciones que se cumplen efectivamente en cada caso y no con las respectivas adscripciones institucionales, especialmente en lo referido a niveles jerárquicos en su ubicación específica.

Adicionalmente, en este capítulo el informe constata que en la mayor parte de los casos, los Documentos de Política Pública de Juventud existentes en los diferentes países de la región, fueron construidos con base en consultas con jóvenes y (en algunos casos) con consultas con instituciones operantes en este campo, pero sin tener en cuenta los lineamientos centrales de los Planes Nacionales de Desarrollo y los Presupuestos Públicos aprobados en las respectivos Parlamentos Nacionales, constatando (también) la inexistencia de espacios y herramientas sólidas en el campo del monitoreo y la evaluación de políticas públicas de juventud, todo lo cual explica (en buena medida) los escasos avances logrados en el desarrollo efectivo de planes y programas, con resultados también pobres en materia de impactos efectivos en la población joven.

Con este conjunto de elementos de juicio, finalmente, el Informe se concentra en la identificación de las principales coordenadas de lo que deberían ser las futuras políticas públicas de juventud, vistas desde la lógica de la administración pública y la reforma del Estado en su conjunto. Y para ello, suscribe y destaca la propuesta -actualmente en fase de construcción colectiva- del denominado *Pacto por la Juventud* que -finalmente- la propia Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno suscribirá, en línea con los principales temas de la agenda definida.

En tal sentido, se propone que en dicho Pacto se priorice claramente el enfrentamiento a las desigualdades intergeneracionales, incluyendo su destacada consideración en el combate a las desigualdades sociales en su conjunto, superando por tanto el énfasis más acotado con el que se viene trabajando hasta el momento, centrado en el combate a las desigualdades de ingreso y, complementariamente pero más relativamente, de las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y las desigualdades territoriales. A futuro, se sostiene, habrá que equilibrar más y mejor la atención del conjunto de estas desigualdades, a partir de esfuerzos programáticos que -en el marco de la concreción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en el seno de las Naciones Unidas- procuren la obtención de mayores niveles de igualdad en todos los planos, incluido destacadamente el vinculado con la igualdad entre generaciones.

En segundo lugar, se propone priorizar -más operativamente- los esfuerzos tendientes a la construcción de políticas sectoriales y transversales de juventud, más integradas e integrales, procurando que los diferentes enfoques estratégicos existentes en este campo, también se puedan equilibrar más y mejor, dando un énfasis prioritario al enfoque de derechos, relativizando el énfasis actualmente centrado en el enfoque de riesgo. Y todo ello, sin descuidar el enfoque que mira a las y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, a la luz de los argumentos previamente expuestos, teniendo centralmente en cuenta que estamos ante la generación joven más numerosa de toda la historia demográfica de nuestros países, y ante la generación joven más y mejor preparada para lidiar con las dos características básicas de la dinámica del desarrollo en este siglo XXI: la permanencia del cambio y la centralidad del conocimiento. En la misma línea, se propone que el Pacto por la Juventud asuma decididamente la estrategia que postula la pertinencia de dotar de una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas, relativizando el alcance de la perspectiva de crear espacios específicos para la juventud.

En este sentido, y para finalizar, se postula que las futuras políticas públicas de juventud se diseñen, se implementen y se evalúen en el marco de efectivos *sistemas institucionales* de juventud, en cuyo marco se establezcan claramente los roles y funciones que cada institución participante tendrá que cumplir, operando estrictamente en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo y asignando los recursos que sean necesarios, en el marco de los Presupuestos Nacionales que se aprueben en el marco de los Parlamentos de cada país. Evidentemente, para que todo esto sea posible, los Ministerios de Administración Pública y Reforma del Estado deberán cumplir un activo rol, promoviendo estas líneas estratégicas en consonancia con su actuación en muchas otras esferas del Estado, procurando que la gestión futura en el campo de las políticas públicas de juventud se enfoque en resultados, sea eficaz, eficiente, relevante, pertinente y sostenible, y se desarrolle en un marco de total transparencia y profesionalidad.

En este marco general y en términos más operativos, se sugieren las siguientes propuestas concretas, como base para la correspondiente toma de decisiones por parte de las Ministras y los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado:

1. *Apoyar la Generación de Conocimiento en Políticas Públicas de Juventud*, acumulando y sistematizando insumos informativos y analíticos que faciliten y promuevan los aprendizajes colectivos, sobre la base de la identificación de buenas prácticas, tanto en el campo de las políticas sectoriales como en el campo de las políticas transversales, conjuntamente con los Organismos Gubernamentales de Juventud y con el apoyo académico correspondiente.
2. *Diseñar Guías y Manuales Operativos en Políticas Públicas de Juventud* alineados con las orientaciones generales de la Administración Pública, conjuntamente con los Organismos Gubernamentales de Juventud, que puedan ser utilizados intensamente en los Cursos de Formación de Personal Técnico, incluyendo Guías Nacionales y Sub-nacionales, así como Guías Generales y Sectoriales, que orienten la labor en este campo, a todos los niveles.
3. *Generar una Oferta de Formación de Personal Técnico en Políticas Públicas de Juventud*, en el marco de las acciones regulares de los Institutos de Administración Pública, en conjunto con los Organismos Gubernamentales de Juventud, que facilite la homogeneización de enfoques y estrategias en este campo y, por esta vía, facilitar la promoción de una mayor integración efectiva entre las diferentes políticas sectoriales y transversales de juventud.
4. *Contribuir a la instalación y/o al fortalecimiento de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de Juventud*, a partir de los acuerdos que se formulen entre los Organismos Gubernamentales de Juventud y los Ministerios o Secretarías de Planificación, incorporando la construcción colectiva de Índices de Desarrollo de Políticas Públicas de Juventud y de Inversión en Juventud, que faciliten las mediciones correspondientes.
5. *Instalar en el marco del CLAD un Grupo de Trabajo Permanente sobre Políticas Públicas de Juventud, en estrecha coordinación con el OIJ*, en el marco de las reflexiones más amplias sobre la Administración Pública y la Reforma del Estado, que facilite el intercambio y la puesta en común de las experiencias que se vayan desarrollando y de los aprendizajes que se vayan generando, para dinamizar la cooperación horizontal en este campo de las políticas públicas.

7

En todos estos planos, el apoyo de la SEGIB será decisivo, por lo que sería pertinente que la Declaración Final de esta Conferencia de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado incluya estos cinco puntos y al menos otros dos más generales:

1. Respaldo explícitamente la suscripción del *Pacto por la Juventud* por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, a reunirse en Cartagena en el próximo mes de octubre.
2. Encomendar a la SEGIB el respaldo activo a estas iniciativas, facilitando el acceso a los recursos técnicos y financieros necesarios para su implementación efectiva.

Desde luego, se trata apenas de un conjunto de sugerencias, a ser consideradas en la Conferencia.

Índice

Introducción	09
1 – JÓVENES, DESARROLLO, PAZ Y DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA	11
A – Jóvenes en Iberoamérica: Algunos Datos Sociodemográficos Básicos a Tener en Cuenta	11
B – Tensiones y Paradojas en la Vida Cotidiana de las y los Jóvenes	13
C – Tensiones y Paradojas en Políticas Públicas de Juventud	15
D – Relevancia Cuantitativa y Cualitativa de las y los Jóvenes para el Desarrollo	17
2 – ÍNDICE DE DESARROLLO DE POLÍTICAS DE JUVENTUD: CONSTRUCCIÓN Y RESULTADOS	19
A – Antecedentes Destacables: el Índice Mundial de Desarrollo Juvenil	19
B – La Construcción del Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud	23
C – La Construcción del Índice de Desarrollo de Políticas Integradas de Juventud	27
D – Algunas Reflexiones Comparadas, desde la Construcción de Políticas Públicas	32
3 – INVERSIÓN SOCIAL EN JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA: ANÁLISIS Y RESULTADOS	34
A – La Metodología Utilizada por la CEPAL y la OIJ: aportes y limitaciones	34
B – Resultados Obtenidos: Volumen y Distribución de la Inversión Concretada	35
C – Relevancia Relativa de la Inversión, en Función del Peso Demográfico de las y los Jóvenes	37
D – Otras Áreas de Inversión en Juventud y Estudios Nacionales actualmente en Curso	37
4 – LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN JUVENTUD: ENFOQUES Y MODELOS	39
A – Leyes Específicas de Juventud versus Leyes Generales con Impactos en Juventud	39
B – Organismos Gubernamentales de Juventud: Jerarquía Institucional e Impactos Obtenidos	41
C – Políticas de Juventud y Planes Nacionales de Desarrollo: Consistencias y Divergencias	44
D – Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Información y Conocimiento sobre Juventud	46
5 – HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PACTO POR LAS JUVENTUDES IBEROAMERICANAS	47
A – Las Desigualdades Intergeneracionales como un Componente Clave del Desarrollo Sostenible	47
B – Tensiones y Contradicciones entre Políticas Sectoriales y Políticas Integradas de Juventud	48
C – Estrategias Diversas: ¿Riesgos o Derechos?, ¿Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?	50
D – El Desafío de la Construcción de Sistemas Integrados e Integrales en Políticas de Juventud	52
Referencias Bibliográficas	55
Sitios Web revisados para la Redacción de este Informe	63

Introducción

El vínculo entre Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado ha tenido -históricamente- un muy escaso tratamiento, tanto en ámbitos académicos como en ámbitos institucionales propiamente dichos, pertenecientes de un modo u otro a la Administración Pública, lo que explica el escaso vínculo efectivo existente en la práctica entre estas dos esferas de Gestión Pública. Una simple revisión de la literatura generada en las últimas décadas, permite constatarlo.

Así, a modo de ejemplo, la revisión de la colección completa de la Revista Reforma y Democracia editada por el CLAD, permite identificar un solo artículo (centrado en la dinámica de las políticas públicas de juventud en Chile) al tiempo que si se revisa la ya extensa producción sobre juventud y políticas públicas de juventud (por ejemplo, en el Repositorio Digital y/o el Observatorio de Juventud de América Latina y el Caribe, ambos de la CEPAL), son muy pocos los textos centrados en el análisis de estos temas, vinculándolos con la Reforma del Estado.

Por lo dicho, que esta XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado esté centrada en el tema “Oportunidades para la Juventud”, asumido como “un Desafío de Política Pública”, es de una gran trascendencia, al punto que podría sostenerse que -desde este punto de vista- estamos ante un acontecimiento realmente histórico, que podría llegar a constituirse a futuro en un momento clave del desarrollo de estas particulares dinámicas en Iberoamérica.

Varias de las herramientas adoptadas por las anteriores Conferencias de Ministros/as de Reforma del Estado y Administración Pública, constituyen un marco pertinente para sumergirse en el análisis de estas particulares temáticas. Es el caso -entre otras- de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y en la misma línea corresponde mencionar al Código Iberoamericano de Buen Gobierno, a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana.

Se trataría, en este sentido, de analizar como tales herramientas se vinculan con (o impactan en) el campo de las políticas públicas de juventud, enmarcándolas al menos con la pertinencia necesaria y/o aportando -en una hipótesis más ambiciosa- a su desarrollo efectivo. Así, temas como los vinculados con la planificación estratégica, la gestión por resultados y el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, entre otros, podrían/deberían ser componentes naturales de la dinámica de las políticas públicas de juventud, algo que dista -en el actual desarrollo de las mismas- de ser una realidad efectiva. Aquí radica, seguramente, el principal desafío a encarar.

En este sentido, un buen referente podría estar dado por el texto que la CEPAL y la SEGIB prepararon para alimentar los debates de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Asunción del Paraguay, centrado en la construcción de “una Nueva Arquitectura del Estado para el Desarrollo” (CEPAL – SEGIB, 2011a), en el que se retoman los postulados de la CEPAL sobre “igualdad”, destacando la existencia de “brechas por cerrar y caminos por abrir”, frente a los cuales habría que encarar decididamente importantes “desafíos en la gestión pública”, vinculados estrechamente con los temas centrales de este informe.

La lista completa de “desafíos de la gestión pública” allí enumerados, incluye 15 áreas claves del trabajo a desplegar: (1) compartir visiones y estrategias de largo plazo, (2) construir la ruta del desarrollo, (3) definir prioridades en la agenda, (4) planificar el territorio, (5) adaptarse al cambio climático, (6) medir los resultados de la actividad gubernamental, (7) formular las prioridades del presupuesto, (8) desarrollar marcos de gasto de mediano plazo y presupuestos plurianuales, (9) consolidar la gestión pública para resultados de desarrollo, (10) evaluar políticas y programas públicos, (11) elaborar presupuestos más transparentes, (12) construir gobiernos abiertos, (13) ampliar los espacios fiscales y los recursos disponibles, (14) consolidar el papel redistributivo de las finanzas públicas y (15) avanzar en la construcción de pactos fiscales por la igualdad.

“Esta nueva arquitectura estatal -enfatan CEPAL y SEGIB- deberá posicionar al Estado en el papel que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países, más allá de la subsidiariedad pregonada por el paradigma neoliberal. Para lograrlo -agregan- debemos ser capaces, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, de perfilar su función, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso y en equilibrio con el mercado y el ciudadano, así como el balance óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo”.

Con esta perspectiva, las páginas que siguen pretenden realizar una revisión sintética pero lo más exhaustiva posible de cómo están posicionadas las políticas públicas de juventud en Iberoamérica, distinguiendo dos grandes conjuntos: políticas sectoriales por un lado (educación, salud, etc.) y políticas integradas por el otro (generación de conocimiento, formación de recursos humanos, etc.) enfatizando los aspectos institucionales y programáticos, así como la asignación de recursos en este campo de políticas públicas (incluidos en la segunda categoría) relativizando sustancialmente el tratamiento de los contenidos centrales de las diferentes políticas sectoriales de juventud, asumiendo que éstas últimas serán tratadas detenidamente en otras reuniones interministeriales preparatorias de la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, y encarando estos desafíos desde la lógica de quienes operan en el campo de la Administración Pública y la Reforma del Estado, reunidos en esta XVII Conferencia.

Así, luego de un primer capítulo de caracterización general de las personas jóvenes y de las políticas públicas de juventud (en términos de “tensiones y paradojas”), la segunda parte se sumerge en la caracterización del Índice de Desarrollo de Políticas -sectoriales e integradas- de Juventud, para pasar luego (en la tercera parte) a un análisis general de la inversión de recursos en juventud y seguir (en la cuarta parte) con un análisis más “institucional” de estos mismos temas. El informe se cierra con un conjunto de reflexiones finales, en términos de balance general y con la mirada puesta en la identificación de los principales desafíos a encarar en el futuro.

La aprobación del *Pacto Iberoamericano por las Juventudes*, concebido como “una alianza de distintos actores políticos, económicos y sociales” y que “busca generar mecanismos, armonizar la inversión y desarrollar acciones de carácter regional y nacional que contribuyan a superar las barreras que dificultan el acceso a oportunidades educativas y económicas por parte de la población joven en Iberoamérica y que contribuyan a su desarrollo integral”, puede llegar a constituirse en una base muy sólida para operar a futuro en este campo de políticas públicas.

1 – JÓVENES, DESARROLLO, PAZ Y DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA

¿De qué hablamos cuando hablamos de jóvenes y de políticas de juventud? ¿Cuántos jóvenes habitan hoy los diferentes países de Iberoamérica? ¿Dónde y cómo viven? Importa comenzar brindando algunos parámetros básicos para responder éstas y otras preguntas claves semejantes.

A – Jóvenes en Iberoamérica: Algunos Datos Sociodemográficos Básicos a Tener en Cuenta

Aunque existen amplios y extendidos debates académicos, ya se cuenta con un razonable consenso en términos conceptuales que, resumidamente, podría plantearse estableciendo que las *condiciones juveniles* son construcciones culturales situadas en el tiempo y en el espacio y no un simple grupo de edad, asumiendo -en este marco- que importa tener en cuenta los vínculos entre generaciones (jóvenes y adultos) en general y 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, la formación de una familia propia y la conformación de un hogar autónomo de los padres u otros adultos referentes.

En este marco, 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, etc.).

En términos de construcción de 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 desde todo punto de vista.

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.

Teniendo en cuenta estos parámetros generales, importa destacar algunos datos estadísticos básicos, que permitan caracterizar -genéricamente- a la población joven. Para ello, recurrimos a la “hoja mural” que recientemente presentaron la CEPAL y la OIJ¹, en la que se destacan los siguientes parámetros estadísticos:

- **Población**: La población juvenil en Iberoamérica casi cuadruplicó su número desde mediados del siglo pasado. Esta dinámica demográfica guarda estrecha relación entre la composición de hombres y mujeres en todos los sectores. Asimismo, la presencia de los jóvenes evidencia mayor concentración en áreas urbanas sobre aquellas rurales, consolidando la tendencia de migración del campo hacia las ciudades: la presencia urbana juvenil pasó del 77,3% al 81% en los últimos 10 años.
- **Fecundidad**: La región tiene una tasa específica de fecundidad (tasa de nacimientos en un año por cada 1000 mujeres de un segmento etario) entre las mujeres jóvenes de 103 nacimientos por año. El dato es relevante porque sirve para medir, en el segmento más joven, el embarazo adolescente. En las últimas décadas, Iberoamérica redujo su tasa de fecundidad en ese rango, aunque con resultados dispares: en la Península Ibérica, por ejemplo, la tasa es inferior a 20, mientras que los países centroamericanos se acercan (o superan) los 100 puntos de referencia.
- **Pobreza**: Cerca de una de cada tres personas jóvenes se encuentra por debajo de la línea de pobreza en la región. La tasa se redujo en 11 puntos porcentuales desde 2000, pasando del 41 al 30 % en 2015. No existen grandes diferencias entre hombres y mujeres jóvenes en esta medición. Sin embargo, prevalece todavía la tendencia de que el subgrupo de 15 a 19 años sea el más afectado, a causa de la dependencia económica.
- **Desempleo**: La tasa de desempleo juvenil en Iberoamérica no llega a los 11 puntos, lo que representa una reducción de casi cinco puntos respecto a 2000, bajando del 15.5 al 10.7 % en 2015. Esto se debe al incremento positivo de las dinámicas económicas y la mayor inversión social de los países de América Latina, así como a la fuerte presencia del bono demográfico. De todos modos, si bien los datos de desempleo juvenil son positivos en esa perspectiva, continúa siendo tres veces superior al desempleo adulto.
- **Educación**: Menos del 10% de los jóvenes iberoamericanos son analfabetos funcionales, es decir que tienen 4 años o menos de estudios. La tasa se redujo en 4 puntos en los últimos 15 años, pasando del 13,3 % en 2000 al 9,13 % en 2015. Del total de jóvenes en la región, aproximadamente, el 35% sólo estudia y el 33% sólo trabaja; cerca de un 12% estudia y trabaja, y casi el 20% de los jóvenes en edad de trabajar se sitúa en una categoría de inactividad, aunque aquí no se registran otro tipo de educación o tareas no formales.

Aunque se podrían brindar muchos otros datos estadísticos complementarios, éstos permiten trazar una imagen general y esquemática de gran utilidad para reflexionar sobre estos temas.

¹ http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20150713160331_93.pdf

B – Tensiones y Paradojas en la Vida Cotidiana de las y los Jóvenes

Pero más allá de cifras estadísticas, importa tratar de caracterizar los principales parámetros relacionados con las condiciones de vida de las y los jóvenes (en su conjunto, pero con especificidades en las diferentes situaciones particulares) y para ello, sigue siendo relevante recurrir a las 10 “tensiones o paradojas” que fueron presentadas en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina de 2011 (Rodríguez 2011) retomando aportes de CEPAL y OIJ de 2004 y 2008, que continúan vigentes y tienen una gran relevancia.

1 - La juventud goza de *más acceso a educación y menos acceso a empleo*. Los jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones precedentes, pero duplican o triplican el índice de desempleo con respecto a esas generaciones. Están más incorporados en los procesos consagrados de adquisición de conocimientos y formación de capital humano, pero más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede realizarse, a saber, el mundo laboral y la fuente de ingresos para el bienestar propio.

2 - Los jóvenes gozan de *más acceso a información y menos acceso a poder*. Tienen proporcionalmente mayor participación en redes informáticas que otros grupos etarios, y también más acceso a información merced a su alto nivel de escolarización y de consumo de los medios de comunicación, pero participan menos de espacios decisorios de la sociedad, sobre todo en la esfera del Estado. Si bien los jóvenes manejan e intercambian más información que otros grupos etarios, se sienten poco representados por el sistema político, y estigmatizados como disruptores por los adultos y las figuras de autoridad.

3 - La juventud cuenta hoy con *más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla*. Los jóvenes cuentan con capacidades que los adultos no tienen para insertarse en los nuevos desafíos de la sociedad de la comunicación y al mismo tiempo, han interiorizado las expectativas de autonomía propias de la sociedad moderna y postmoderna. Sin embargo, chocan con factores que les postergan la realización de esa misma autonomía: mayores requerimientos formativos y más dificultades para obtener una primera fuente de ingresos; y mayores obstáculos para acceder a una vivienda autónoma, entre otras.

4 - Los y las jóvenes se hallan *mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbimortalidad específica*. En la juventud son muy bajas las probabilidades vegetativas o “endógenas” de enfermar gravemente o morir, pero existe un perfil de morbimortalidad juvenil que se origina en la mayor prevalencia de accidentes, agresiones físicas, uso nocivo de drogas, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y precoces, y otros, que no encuentran un sistema integrado de atención en los servicios de salud. Los jóvenes viven un contraste entre buena salud y riesgos sanitarios poco cubiertos.

5 - Los y las jóvenes son *más dinámicos y móviles, pero al mismo tiempo están más afectados por trayectorias migratorias inciertas*. Y si bien la mayor movilidad de los jóvenes puede ser considerada un rasgo positivo, sus dinámicas y trayectorias migratorias ponen un signo de

interrogación sobre sus opciones para integrarse en otras naciones, y respecto de cómo moderar los flujos interviniendo en los factores de expulsión.

6 - Los jóvenes son *más cohesionados hacia adentro, pero con mayor impermeabilidad hacia fuera*. Los nuevos patrones de consumo cultural de la juventud, provee de íconos y referentes que permiten a gran parte de este grupo etario generar identidades colectivas y participar de universos simbólicos. Pero se trata de identidades poco consolidadas, fragmentarias, a veces bastante cerradas, que contrastan con las crecientes dificultades para armonizarse con el resto de la sociedad, particularmente con la población adulta y las figuras de autoridad.

7 - Los jóvenes parecen ser *más aptos para el cambio productivo, pero están más excluidos de éste*. Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del crecimiento, y ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. De este modo, el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones. Sin embargo, mientras los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, aumenta la exclusión social entre los jóvenes.

8 - La juventud ostenta un lugar ambiguo *entre receptores de políticas y protagonistas del cambio*. Si en el pasado los jóvenes se redefinieron como protagonistas del gran cambio social, hoy la juventud se redefine como objeto de políticas sociales. Ya no son los propios jóvenes quienes proyectan su identidad y sus anhelos al resto de la sociedad, sino que ellos se ven proyectados en la opinión pública por pactos políticos, diseños programáticos o apreciaciones prejuiciadas. En contraste, los jóvenes se vuelcan sobre sus mundos de vida de manera más cotidiana y menos épica, generando nuevas sensibilidades.

9 - Una novena tensión se produce entre *la expansión del consumo simbólico y la restricción en el consumo material*. A medida que se expande el consumo simbólico pero se estanca el consumo material, se abren las brechas entre expectativas y logros. Los jóvenes quedan expuestos a un amplio abanico de propuestas de consumo, y la cultura juvenil cobra mayor presencia en los cambios de sensibilidad, pero gran parte de los y las jóvenes ven pasar las oportunidades por la vereda de enfrente. La democratización de la imagen convive con la concentración del ingreso.

10 - Una última tensión, permite contrastar *autodeterminación y protagonismo*, por una parte, y *precariedad y desmovilización*, por otra. En el lado positivo, se da una creciente autodeterminación juvenil en tanto individuos que habiendo relativizado las fuentes exógenas de autoridad, sobre todo parentales y políticas, proyectan con mayor individuación sus expectativas y trayectorias vitales. En el reverso negativo, los jóvenes están estigmatizados como potenciales disruptores dentro del orden social, ostentan una baja participación electoral, están desmotivados para involucrarse en el sistema político, y su autonomía económica se posterga exageradamente.

En suma, una caracterización general de la juventud que se aleja de las más clásicas (centradas en vulnerabilidades y exclusión social, por ejemplo) de gran valor en el marco de este informe, para contar con elementos claves para el diseño y la reformulación de políticas públicas.

C – Tensiones y Paradojas en Políticas Públicas de Juventud

Del mismo modo, importa tratar de identificar las principales “tensiones y paradojas” a las que están sometidas las políticas públicas de juventud, retomando lo establecido por el Documento Marco que fuera debatido en el Foro de Ministros/as de Desarrollo Social de América Latina, celebrado en 2013 (Alvarado, Rodríguez y Vommaro 2013). Estas -textualmente- son las principales tensiones y paradojas entonces destacadas y que también mantienen plena vigencia:

1. Mientras las grandes políticas sectoriales miran a los jóvenes como un simple grupo de riesgo, desde los enfoques que pretenden brindar visiones integradas, impulsados por las instituciones (gubernamentales y de la sociedad civil) especializadas, se los reconoce como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo.
2. Mientras los Documentos de Políticas Públicas de Juventud priorizan a los jóvenes excluidos, la inserción laboral y la construcción de ciudadanía, los recursos que se asignan en los presupuestos públicos siguen priorizando a los jóvenes integrados, la educación básica y la utilización “positiva” del tiempo libre.
3. Mientras los movimientos de mujeres han procurado dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género, en el campo de la juventud se ha priorizado la creación de espacios específicos para la juventud y no la incorporación de una perspectiva generacional en todas las políticas públicas.
4. Mientras los Institutos Gubernamentales de la Mujer han priorizado las funciones vinculadas con la incidencia política, la dinamización de procesos y la articulación de esfuerzos, los Institutos Gubernamentales de Juventud han priorizado la ejecución directa de pequeños proyectos sectoriales, de muy escasa incidencia efectiva.
5. Mientras desde las políticas públicas de juventud se ha impulsado la instalación de Consejos de Juventud creados “artificialmente” (eludiendo, muchas veces, a los movimientos juveniles) las grandes movilizaciones juveniles han funcionado por fuera de tales Consejos, y han sido protagonizadas por dichos movimientos juveniles.
6. Mientras los movimientos de mujeres, campesinos e indígenas (entre otros) han tratado de incidir en todos los proyectos de ley y leyes existentes (desde los impactos en sus respectivos “públicos”) las movilizaciones juveniles han priorizado la aprobación de leyes generales de juventud, que han tenido una escasa incidencia efectiva.
7. Mientras los Institutos Gubernamentales de la Mujer han priorizado la contratación de personal técnico sólido en “perspectiva de género”, los Institutos Gubernamentales de Juventud han priorizado la contratación de “líderes” juveniles, más preocupados por sus propias trayectorias que por las políticas de juventud como tal.
8. Mientras persisten las visiones de los jóvenes como apáticos, desinteresados por la política, descomprometidos con lo público y encerrados en su individualidad, hay cada vez más colectivos y asociaciones juveniles que participan, se comprometen y disputan lo público, aunque escasas veces logran ser expresados o interpelados exitosamente desde el Estado.

9. Mientras en los discursos se reconocen la diversidad, pluralidad y multiplicidad como rasgos característicos de las y los jóvenes, en muchos de los programas y las políticas existentes se los sigue interpelando como un sujeto homogéneo y unívoco, ofreciendo alternativas únicas que no se adaptan a las particularidades vigentes en la realidad juvenil.
10. Mientras las dinámicas demográficas muestran que -en términos relativos- en la mayor parte de nuestros países cada vez tenemos menos niños y más adolescentes y jóvenes, las políticas públicas siguen priorizando a la niñez, descuidando a las generaciones jóvenes, sobre todo en educación, empleo y salud.
11. Mientras los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de protección social siguen priorizando a la niñez y comienzan a preocuparse más por la tercera edad, no se notan esfuerzos similares por apoyar y proteger a las familias pobres que tienen hijos/as adolescentes y jóvenes.
12. Mientras la mayoría de los planes y programas de empleo juvenil se basan en la capacitación de los jóvenes y la adquisición de ciertas habilidades básicas a través de pasantías, los servicios públicos de empleo brindan una orientación laboral de escasa utilidad y las bolsas públicas de empleo no logran suplir la asignación “particularista” de los empleos disponibles.
13. Mientras los Planes Integrales de Salud Adolescente de casi todos los países de la región priorizan la prevención de riesgos y el fomento de estilos saludables de vida, las políticas de salud que se implementan en la práctica se concentran abrumadoramente en la atención de enfermedades específicas, en el marco de servicios escasamente diferenciados.
14. Mientras en algunos casos se prioriza la educación superior pública, gratuita y de calidad, en otros se verifican enfoques centrados en la privatización y el arancelamiento, con énfasis diferenciales en materia de calidad, según los sectores sociales a los que va dirigida, por lo que los resultados que se logran son notoriamente diferentes.
15. Mientras que las Secretarías y Ministerios de Seguridad priorizan los enfoques punitivos para combatir la “delincuencia juvenil”, los Institutos Gubernamentales de Juventud y los Ministerios de Desarrollo Social priorizan la prevención de la violencia, mirando a los jóvenes en su doble condición de víctimas y victimarios.

Estamos, entonces, ante un conjunto de “tensiones y paradojas” complejo y de gran relevancia, que habría que encarar decididamente a futuro, procurando una mayor consistencia entre teoría y práctica y en lo que atañe al accionar (necesariamente conjunto y debidamente articulado) de las diversas instituciones públicas que operan en este campo particular del desarrollo.

Un desafío -sin duda- que no admite respuestas simplistas y que demandará grandes esfuerzos a todos los niveles, partiendo por definiciones precisas desde las cúpulas gubernamentales e incluyendo un trabajo sistemático con todo el personal técnico y político implicado, en línea con las principales orientaciones técnicas y políticas con las que se viene trabajando en la región, en el campo de la reforma del Estado y la modernización de la gestión en la administración pública, procurando desplegar respuestas pertinentes en el campo específico de las políticas públicas de juventud, en línea con tales orientaciones más generales.

D – Relevancia Cuantitativa y Cualitativa de las y los Jóvenes para el Desarrollo

Lo dicho hasta aquí permite contar con una primera visión amplia y sintética sobre estas particulares dinámicas, tanto en relación a la condición social de las personas jóvenes, como en relación a las políticas públicas de juventud, en lo que tiene que ver con su evolución reciente y su actual estado de situación, pero es preciso dar un paso más, identificando los principales argumentos a favor de la pertinencia y la relevancia de desplegar más y mejores esfuerzos a futuro, en este campo particular del desarrollo.

En tal sentido, se han formulado tres grandes conjuntos de argumentos, que aportan fundamentos sólidos en este sentido: (i) la relevancia cuantitativa: estamos ante la generación joven más numerosa de toda la historia demográfica de nuestros países; (ii) la relevancia cualitativa: estamos ante la generación más y mejor calificada, en comparación con cualquier generación anterior; y (iii) la relevancia política, social y cultural: las y los jóvenes quieren participar activamente en el desarrollo de nuestros países, y lo demuestran cotidianamente en muy diversas esferas.

La relevancia cuantitativa suele ser asociada estrechamente con el denominado “bono demográfico”, sustentado en la constatación de que en nuestros países ya no nacen tantos niños como nacían en buena parte del siglo XX, ni todavía tenemos la cantidad de adultos mayores que tendremos hacia mediados de este siglo, lo cual permite sostener que estamos ante la mejor combinación posible entre población activa y población pasiva, desde el punto de vista del desarrollo, pues el “saldo” correspondiente (más activos que pasivos) es favorable al desarrollo.

Dicha relación positiva se va a mantener -todavía- durante un buen periodo de tiempo, variable según los países. La “hoja mural” del OIJ y la CEPAL ofrece el cálculo correspondiente, estableciendo el año en que este “bono” dejará de tener vigencia, permitiendo estructurar tres categorías de países:

- Aquellos en los que ya se cerró este ciclo o está muy próximo a cerrarse, en el que se incluyen Uruguay (que ya cerró el ciclo en 1961, según esta fuente), Portugal (que lo cerró en 2015), España (que cerrará en 2017), Cuba (que cerrará en 2024) y Chile (que cerrará en 2025).
- Los países en los que el ciclo se cerrará en el mediano plazo, incluyendo a Panamá (que cerrará en 2034), Argentina (que cerrará en 2035), Brasil, Costa Rica, Ecuador y México (que cerrarán sus ciclos en 2039), Colombia (en 2041) y República Dominicana (que cerrará en 2042).
- Los países en los que el ciclo se cerrará en plazos más largos, incluyendo a Perú (que cerrará en 2044), Venezuela (en 2046), El Salvador (en 2048), Nicaragua (en 2049), Honduras (en 2053), Guatemala (en 2060) y Bolivia (que cerrará en 2066).

Como puede apreciarse, más allá de que los límites entre las tres categorías puedan ser muy relativos (varios países están en las “fronteras” aquí establecidas y podrían ubicarse en otro grupo) lo cierto es que las situaciones de cada país son diferentes y deben ser tenidas centralmente en cuenta en la planificación del desarrollo, al menos desde este punto de vista.

Por su parte, la relevancia cualitativa está sostenida en la evidencia que ofrecen todos los estudios conocidos en los últimos tiempos, tanto en lo relativo a la cobertura educativa (que ha crecido sostenidamente en todos los niveles -aunque con ritmos y modalidades diferentes- en todos los países de la región) como en lo atinente al alcance o la cobertura (en términos cuantitativos y cualitativos) de las tecnologías de la información y la comunicación, en las diferentes generaciones. Los datos más destacados en este sentido, podrían ser los siguientes:

- Las estadísticas del SITEAL muestran que entre 2000 y 2013 la tasa de escolarización en adolescentes de 12 a 17 años (para el promedio de América Latina) pasó del 80,2 % al 85,3 %, con diferencias no muy grandes entre países (www.siteal.org).
- Las mismas estadísticas del SITEAL muestran que entre 2000 y 2013, el acceso a la educación superior pasó del 20 al 25 %, pero mientras países como Bolivia, Chile, Costa Rica, Argentina y Perú se ubican entre el 32 y el 36 %, en países como Brasil, El Salvador, Honduras y Nicaragua no alcanza al 20 % y en Guatemala no llega al 10 %.
- La cobertura de las TIC, por su parte, diferenciando edades y sexo, es más amplia en las generaciones jóvenes, con alguna diferencia a favor de los hombres, pero las distancias respectivas tienden a acortarse rápidamente (Rodríguez 2014b).

Finalmente, la relevancia política, social y cultural de las personas jóvenes se visualiza claramente en las irrupciones en la escena pública de diversos movimientos juveniles en varios países de la región y en algunos indicadores claves, entre los que se podrían destacar los siguientes:

- La participación política electoral de las generaciones jóvenes está condicionada con el carácter obligatorio o voluntario existente en los países de la región, pero en cualquier caso es menor que la que se concreta en el caso de la población adulta (Berthin coord. 2013). Los datos de Latinobarómetro muestran que -en el promedio latinoamericano- mientras el 60 % de los jóvenes de 16 a 29 años declaran (en 2013) haber votado en las últimas elecciones, declara lo mismo el 81 % de la población adulta (30 años y más) (Trucco y Ullmann ed. 2015).
- La participación juvenil en manifestaciones públicas, por su parte, es más equilibrada entre jóvenes y adultos en el promedio regional, pero es mayor entre los jóvenes en varios países, lo cual muestra ángulos diferentes en el ejercicio de la ciudadanía por parte de las diferentes generaciones (Rodríguez 2015 y Rodríguez ed. 2013). Los datos de Latinobarómetro indican que en el promedio latinoamericano este tipo de participación equivale al 26 % entre los jóvenes y al 24 % entre los adultos (en 2013) pero en países como Brasil, Colombia, Chile y Venezuela, las diferencias a favor de la participación juvenil son importantes.

En su conjunto, estamos ante argumentos sólidos que legitiman la pertinencia y la relevancia de apostar a las generaciones jóvenes (al momento de fijar prioridades de política pública) no sólo porque son un sector poblacional con derechos iguales a los de cualquier otro grupo, sino también y fundamentalmente, en función del desarrollo de nuestros países.

2 – ÍNDICE DE DESARROLLO DE POLÍTICAS DE JUVENTUD: CONSTRUCCIÓN Y RESULTADOS

Tradicionalmente, ha habido una escasa preocupación (o falta de capacidades instaladas) para medir el desarrollo de las políticas públicas de juventud, pero en estos últimos años, se han construido algunos “índices” al respecto (a nivel mundial en general y en América Latina en particular) que importa tener en cuenta, en el marco de este importante Foro Interministerial.

A – Antecedentes Destacables: el Índice Mundial de Desarrollo Juvenil

Aunque existen otros esfuerzos relevantes, el instrumento más completo y aplicado con mayor alcance en el mundo es el Índice de Desarrollo Juvenil, creado con el apoyo del Institute for Economic & Peace de Londres, y reconocido por el UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) como una herramienta de gran utilidad, para tratar de medir los adelantos del Programa de Acción Mundial en Juventud que, desde 2005, se viene implementando a nivel mundial (The Commonwealth 2013). El IDJ, está estructurado en torno a cinco “dominios” principales: (i) educación, (ii) salud y bienestar, (iii) empleo, (iv) participación política y (v) participación cívica. En cada caso, se han seleccionado algunos indicadores claves (teniendo en cuenta la disponibilidad de registros confiables en un número suficiente de países, para facilitar las correspondientes comparaciones), de acuerdo al siguiente detalle:

Dominio 1 – Educación

Código	Descripción del Indicador	Fuente	Último Año	Cobertura Global
D1.1	Promedio de Años de Educación	UNDP, Reporte de Desarrollo Humano	2011	174 Países
D1.2	Gasto en Educación (% del PBI)	Banco Mundial	2010	158 Países
D1.3	Alfabetización Juvenil (15-29)	Banco Mundial	2010	172 Países

Dominio 2 – Salud y Bienestar

Código	Descripción del Indicador	Fuente	Último Año	Cobertura Global
D2.1	Tasa de Mortalidad Juvenil (15-29)	Organización Mundial de la Salud	2012	177 Países
D2.2	Uso de Cannabis	Oficina para Drogas y Crimen de la ONU	Sin Estandar	98 Países
D2.3	Tasas de Embarazo Juvenil	Banco Mundial	2012	171 Países
D2.4	Prevalencia de VIH (15-29)	UNAIDS y Organización Mundial de la Salud	2012	140 Países
D2.5	Uso de Tabaco	Centros Control y Prevención de Enfermedades, Encuesta Global de Tabaco y Juventud	2012	150 Países

Dominio 3 – Empleo

Código	Descripción del Indicador	Fuente	Último Año	Cobertura Global
D3.1	Desempleo (15-24)	División Estadística de las Naciones Unidas, Base de Datos de Objetivos de Desarrollo del Milenio, Panorama Económico Africano	2010	133 Países
D3.2	Juventud en el Promedio Total de Empleo	División Estadística de las Naciones Unidas, Base de Datos de Objetivos de Desarrollo del Milenio	2010	122 Países

Dominio 4 – Participación Política

Código	Descripción del Indicador	Fuente	Último Año	Cobertura Global
D4.1	Políticas de Juventud y Representación Juvenil	UNDP, Reporte de Desarrollo Humano	2012	54 Países
D4.2	Educación Electoral	Red de Conocimientos Electorales (ACE)	2012	154 Países
D4.3	Expresión de Puntos de Vista en Política: ¿Lo has hecho el mes pasado? ¿Has comentado tu opinión con alguna Autoridad Política.	Gallup World Poll	2012	157 Países

20

Dominio 5 – Participación Cívica

Código	Descripción del Indicador	Fuente	Último Año	Cobertura Global
D5.1	Voluntariado; ¿Lo has hecho el mes pasado? ¿Has hecho voluntariado para una organización? (15-24)	Gallup World Poll	2012	142 Países
D5.2	Ayuda un Extraño; ¿Lo has hecho el mes pasado? ¿Has ayudado algún extraño o alguien que no conocías y necesitaba ayuda?	Gallup World Poll	2012	152 Países

Una vez seleccionados los indicadores a utilizar, se procedió a “ponderar” el peso relativo de los mismos, de modo de poder contar con una herramienta que facilitara el mejor acercamiento posible a la realidad que se pretende analizar.

Como resultado, de dicho ejercicio, se decidió otorgarle el mismo peso a los tres primeros conjuntos (28 % en cada caso) y un peso menor a los dos últimos (8 %), asignando -en cada uno de dichos conjuntos- pesos diferenciales a cada uno de los indicadores incluidos, de acuerdo al siguiente detalle específico:

Peso de los Indicadores

Dominio	Código	Indicador	Peso	% Peso	Suma
D1 - Educación	D1.1	Promedio de Años de Educación	5.00	14%	28%
	D1.2	Gasto en Educación (% del PBI)	1.00	3%	
	D1.3	Alfabetización Juvenil (15-29)	4.00	11%	
D2 – Salud y Bienestar	D2.1	Tasa de Mortalidad Juvenil (15-29)	5.00	14%	28%
	D2.2	Uso de Cannabis	1.00	3%	
	D2.3	Tasas de Embarazo Juvenil	2.00	6%	
	D2.4	Prevalencia de VIH (15-29)	1.00	3%	
	D2.5	Uso de Tabaco	1.00	3%	
D3 - Empleo	D3.1	Desempleo (15-24)	5.00	14%	28%
	D3.2	Juventud en el Promedio Total de Empleo	5.00	14%	
D4 – Participación Política	D4.1	Políticas de Juventud y Representación Juvenil	1.00	3%	8%
	D4.2	Educación Electoral	1.00	3%	
	D4.3	Expresión de Puntos de Vista en Política	1.00	3%	
D5 – Participación Cívica	D5.1	Voluntariado	2.00	6%	8%
	D5.2	Ayuda un Extraño	1.00	3%	

Una vez definida la metodología a utilizar, se procedió a clasificar al conjunto de los países del mundo, logrando (en el Reporte 2013) incluir información comparada de 170 países, a los que se sumaron otros 9, sobre los cuales no se pudo obtener toda la información necesaria, como para incluirlos en el análisis comparado global.

Los primeros diez lugares en el mundo (esto es, los que tienen el mayor nivel de “desarrollo juvenil”, de acuerdo a este índice) están ocupados -en ese orden- por Australia, Canadá, Corea del Sur, Holanda, Alemania, Nueva Zelanda, Suiza, Estados Unidos, Japón y Eslovenia.

Por su parte, los primeros lugares en América Latina (siempre de acuerdo a este índice global) están ocupados por Cuba (puesto 11), Bolivia (puesto 17), Costa Rica (puesto 29), México (puesto 30), Chile (puesto 54), y Uruguay (puesto 59), seguidos por Panamá (puesto 65), República Dominicana (puesto 67), El Salvador (puesto 69), Honduras (puesto 70), Paraguay (puesto 71), Colombia (puesto 74), Venezuela (puesto 78), Brasil (puesto 85), Nicaragua (puesto 91), Argentina (puesto 118), Perú (puesto 119), y Ecuador (puesto 131). Haití (puesto 139) y Guatemala (puesto 150) se ubican al final de la tabla. El Cuadro siguiente ofrece la información correspondiente.

Cuadro 2.1:

Índice Global de Desarrollo Juvenil 2013 (puntaje, ubicación y categoría)

Ranking	País	Puntaje	Categoría
11	Cuba	0.79	Alto
17	Bolivia	0.75	Alto
29	Costa Rica	0.74	Medio
30	México	0.74	Medio
54	Chile	0.70	Medio
59	Uruguay	0.69	Medio
65	Panamá	0.69	Medio
67	Rep. Dominicana	0.68	Medio
69	El Salvador	0.68	Medio
70	Honduras	0.68	Medio
71	Paraguay	0.67	Medio
74	Colombia	0.67	Medio
78	Venezuela	0.66	Medio
85	Brasil	0.64	Medio
91	Nicaragua	0.62	Medio
118	Argentina	0.50	Medio
119	Perú	0.50	Medio
131	Ecuador	0.44	Medio
139	Haití	0.41	Medio
150	Guatemala	0.35	Bajo

B – La Construcción del Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud

Sobre la base del IDJ mundial, presentado en la sección precedente, en el CELAJU (con el apoyo de la UNESCO y el OIJ) elaboramos una versión más “adaptable” a la realidad latinoamericana, tratando de superar las limitaciones identificadas en el mundial (Rodríguez 2015). Asumiendo las distancias existentes entre lo deseable y lo posible (sobre todo en términos de información disponible) la lista finalmente elegida de los componentes de nuestro índice fue la siguiente:

- Indicadores de Educación: (i) porcentaje de la población joven de 15 a 19 años con enseñanza primaria completa; (ii) porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con enseñanza secundaria completa; (iii) porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años con enseñanza superior completa.
- Indicadores de Inserción Laboral: (i) tasa de participación juvenil; (ii) tasa de desempleo juvenil; y (iii) tasa de subempleo juvenil.
- Indicadores de Educación y Trabajo Combinados: (i) porcentaje de jóvenes que no estudian y no están empleados.
- Indicadores de Salud: (i) defunciones de jóvenes de 15 a 24 años en el total de muertes; (ii) tasas de fertilidad en adolescentes de 15 a 19 años; (iii) prevalencia de VIH-SIDA en hombres de 15 a 24 años; y (iv) prevalencia de VIH-SIDA en mujeres de 15 a 24 años.
- Indicadores sobre Violencias: (i) tasa de homicidio en jóvenes de 15 a 24 años; (ii) personas de 15 a 24 años en la población carcelaria; y (iii) tasas de suicidio en jóvenes de 15 a 29 años.
- Indicadores sobre Participación Ciudadana: (i) participación electoral de jóvenes de 16 a 25 años; y (ii) participación de jóvenes de 16 a 25 años en manifestaciones ciudadanas.

En cada caso, se cuenta con procesamientos comparados regulares realizados por diferentes fuentes (casi siempre sobre la base de fuentes oficiales) de las que utilizaremos aquí las siguientes:

- Educación: procesamientos realizados originalmente por la UNESCO, desde el Instituto Internacional de Estadísticas (IIES) con sede en Ginebra (Suiza).
- Inserción Laboral: procesamientos realizados por la OIT, desde la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, con sede en Lima (Perú).
- Salud: procesamientos realizados por la División de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el ONUSIDA.
- Violencias: procesamientos realizados por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Participación Ciudadana: procesamientos con base en las Encuestas de Latinobarómetro, coordinadas desde la Oficina de Santiago de Chile.

En total, son 16 indicadores agrupados en las cinco categorías seleccionadas previamente (más una intermedia que combina las dos primeras), que se ponderaron del siguiente modo:

Cuadro de Indicadores Básicos del Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud
y Porcentajes de Ponderación (por indicador y por categoría)

Categoría	Indicador	% Indicador	% Categoría
C1: Educación	% de jóvenes (15 a 19) con enseñanza primaria completa	8	24
	% de jóvenes (20 a 24) con secundaria completa	8	
	% de jóvenes (25 a 29) con título universitario	8	
C2: Inserción Laboral	Tasa de participación juvenil (15 a 24 años)	8	24
	Tasa de desempleo juvenil (15 a 24 años)	8	
	Tasa de Empleo Informal juvenil (15 a 24 años)	8	
C3: Educación y Trabajo	Jóvenes que no estudian formalmente y no están empleados remuneradamente (15 a 29 años)	4	4
C4: Salud	Tasa de Defunciones de Jóvenes (15 a 24 años)	6	18
	Tasa de Fertilidad de Adolescentes (15 a 19 años)	6	
	Prevalencia de VIH-SIDA en Hombres Jóvenes (15 a 24)	3	
	Prevalencia de VIH-SIDA en Mujeres Jóvenes (15 a 24)	3	
C5: Violencias	Tasa de homicidio juvenil (15 a 24 años)	6	18
	Proporción de población carcelaria juvenil (15 a 24 años)	6	
	Tasa de Suicidio Juvenil (15 a 29 años)	6	
C6: Participación Ciudadana	Participación electoral juvenil (16 a 25 años)	6	12
	Participación juvenil en manifestaciones (16 a 25 años)	6	

A continuación se procesó la batería de indicadores seleccionados con datos de juventudes de los 18 países seleccionados, contemplando las 16 variables agrupadas en las 5 dimensiones. Lamentablemente, no se pudo incluir a Cuba por falta de datos en varios de los indicadores seleccionados (4 en 16 variables).

Una vez relevados los datos de cada indicador, se procedió a estandarizarlos a los efectos de llevar cada indicador a una escala de 0 a 1. Esto permite realizar posteriormente una medida resumen (índice). Cabe destacar que la escala de 0 a 1 asigna a los valores próximos a 1 una mejor condición de los jóvenes en ese indicador, mientras que los cercanos a 0 representan una peor situación, lo que implicó -adicionalmente- asumir una *dirección* en cada variable según la siguiente tabla:

Educación	Alto mejor situación	Jóvenes de 15 a 19 años que culminaron educación primaria
	Alto mejor situación	Jóvenes de 20 a 24 años que culminaron educación secundaria
	Alto mejor situación	Jóvenes de 25 a 29 años que culminaron educación terciaria
Inserción laboral	Alto mejor situación	Tasa de participación juvenil (15 a 24 años)
	Bajo mejor situación	Tasa de desempleo juvenil (15 a 24 años)
	Bajo mejor situación	Empleo informal no agrícola (15 a 24 años)
Educación y trabajo	Bajo mejor situación	Jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están empleados
Salud	Bajo mejor situación	Defunciones de jóvenes de 15 a 24 años sobre el total de muertes
	Bajo mejor situación	Tasa de fertilidad en adolescentes de 15 a 19 años
	Bajo mejor situación	Prevalencia de VIH-SIDA en hombres de 15 a 24 años
	Bajo mejor situación	Prevalencia de VIH-SIDA en mujeres de 15 a 24 años
Violencias	Bajo mejor situación	Tasa de homicidio de 15 a 24 años
	Bajo mejor situación	Personas de 15 a 24 años en el total de la población carcelaria
	Bajo mejor situación	Tasa de suicidio de 15 a 29 años
Participación ciudadana	Alto mejor situación	Participación electoral juvenil (16 a 25 años)
	Alto mejor situación	Participación juvenil en manifestaciones (16 a 25 años)

El resultado final se presentó en dos versiones: por un lado, el Índice 1 incluye el promedio simple de cada indicador (ponderación implícita), considerando la cantidad de variables de las que cada país cuenta con información (varía de 14 a 16). Por su parte, el Índice 2 incluye el promedio ponderado, donde cada dimensión adquiere un peso específico: educación (24%), inserción laboral (24%), educación y trabajo (4%), salud (18%), violencia (18%) y participación ciudadana (12%).

Resultado de los Dos índices Construidos

	Índice 1		Índice 2 (ponderado)
Perú	0,68513	Brasil	0,45261
Brasil	0,67581	Uruguay	0,42977
Uruguay	0,66381	Perú	0,40834
Costa Rica	0,59904	Costa Rica	0,39536
México	0,58448	Argentina	0,38577
Argentina	0,58308	México	0,38490
Panamá	0,57471	Panamá	0,38446
Chile	0,56828	Paraguay	0,36576
Paraguay	0,55730	Colombia	0,36276
Colombia	0,54485	Venezuela	0,35415
Venezuela	0,52592	Chile	0,34871
Ecuador	0,51816	Ecuador	0,34598
Bolivia	0,48927	Bolivia	0,33569
Rep. Dominicana	0,48239	Nicaragua	0,29528
Nicaragua	0,42391	Rep. Dominicana	0,27908
Honduras	0,41241	Honduras	0,24601
El Salvador	0,34654	El Salvador	0,23508
Guatemala	0,31424	Guatemala	0,20668

Como puede apreciarse, el orden de los países varía (poco) entre las dos escalas construidas, lográndose resultados diferentes a los obtenidos en el marco del Índice de Desarrollo Juvenil del Programa de Juventud de Commonwealth para América Latina, incluidos en el cuadro correspondiente, en las páginas precedentes. Al mismo tiempo, parece haber más consistencia entre estas escalas y las correspondientes al ordenamiento de países en índices más generales (en particular, con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas), lo que reafirma la pertinencia de las opciones sustantivas y metodológicas asumidas en la construcción de nuestro índice.

En cualquier caso, lo más relevante parece ser el bajo nivel de desarrollo de políticas sectoriales de juventud verificado por esta vía en todos los países de la región, lo que fundamenta la pertinencia de trabajar más y mejor a futuro, para poder mejorar sustancialmente el impacto de dichas políticas públicas en las generaciones jóvenes. Del mismo modo, habrá que seguir trabajando -a futuro- para mejorar la estructura misma de nuestro índice como tal, dado que todavía muestra carencias importantes, condicionadas -en varios casos- por la falta de información disponible, para un número suficiente de países. Todos estos aspectos son analizados con más detalle en el informe global ya citado, donde se ofrece toda la información procesada (Rodríguez 2015).

C – La Construcción del Índice de Desarrollo de Políticas Integradas de Juventud

Complementariamente, desde el CELAJU (y también con el apoyo de la UNESCO y el OIJ), elaboramos una Propuesta de Índice de Desarrollo de Políticas *Integradas* de Juventud (complementario del de políticas *sectoriales* de juventud) sobre la base de una lista de 15 variables a considerar y adjudicando una “calificación” a cada país, en cada una de dichas variables. La lista de las variables incluidas en nuestra propuesta, es la siguiente:

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 realizada.
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, procedimos a armar un cuadro simple de doble entrada (países y variables) y procesar el llenado correspondiente, agrupando dicha información, en tres conjuntos diferentes: (i) variables legales, programáticas e institucionales; (ii) variables vinculadas con generación de conocimiento; y (iii) variables vinculadas con desarrollos de capacidades institucionales.

En cada caso, inicialmente, se constató (apenas) la existencia (o no) de tales herramientas. Posteriormente, se asignaron puntajes variables en función del desarrollo relativo verificado en cada una de dichas variables (en cada país) y finalmente se estructuró el “ranking” correspondiente.

El panorama que reflejó el procesamiento inicial, permitió contar con una imagen más o menos precisa respecto a las áreas en las que -aproximadamente- 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 que 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 los estudios y las 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 cuentan 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, el desarrollo de Programas de Formación de Recursos Humanos y, sobre todo, de Estrategias Comunicacionales explícitas y sistemáticas en este campo.

Pero hacía 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, nos propusimos calificar cada una de dichas herramientas con un número que fuera del 1 al 3, donde el 1 representa el menor grado de desarrollo y el 3 representa el mayor grado en la materia.

En este sentido, aquellas herramientas que no fueron desarrolladas (y aparecían en el primer procesamiento con un NO) tendrían ahora la calificación más baja, esto es, un 0. Las puntuaciones del 1 al 3 valorarían el grado de desarrollo de las que tuvieron un SI. Evidentemente, estas categorizaciones debían ser construidas, en cada caso, con parámetros precisos y específicos, tomando en cuenta las diferenciaciones siguientes:

- En “leyes”, procuramos diferenciar las 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”, nos propusimos 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”, procuramos diferenciar aquellos que son apenas “cronogramas”, de los que incluyen indicadores y de los que incluyen “medios de verificación”.
- En “gabinetes interministeriales”, procuramos 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”, nos propusimos 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”, procuramos 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, procuramos 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.

Sumando el conjunto de variables consideradas, una vez asignados los puntajes correspondientes, se obtuvo el “ranking” de países correspondiente, explicitado en el cuadro siguiente:

Ranking de Países de Iberoamérica en Políticas Integradas de Juventud

PAISES	Leyes, etc.	Conocimiento	Capacidades	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

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 cuarto 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” son los que marcan las tendencias, y ordenan a los mismos países con variantes importantes, tal como lo hemos mostrado con el Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud presentado en la sección anterior.

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 por el otro. 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 en “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.

D – Algunas Reflexiones Comparadas, desde la Construcción de Políticas Públicas

Si nos apartamos por un momento de la dinámica de las políticas públicas de juventud, en particular, y echamos una mirada más general al conjunto de las políticas públicas desde la lógica de la administración pública y la reforma del Estado, parece claro que en su conjunto (aunque con diferencias importantes entre áreas específicas) éstas han avanzado significativamente.

Así, nuestros países han tratado de avanzar en línea -por ejemplo- con los compromisos acordados en la XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Asunción (Paraguay) en 2011. En la Declaración Final de dicha Conferencia, se establecieron importantes consensos, tanto en términos de los “considerandos” como en lo vinculado con las “resoluciones”.

En el primer caso, se establece “que el Estado es un instrumento fundamental e insustituible para promover y garantizar el desarrollo sostenible de Iberoamérica”, “que sólo con un Estado democrático y social de derecho y justicia, construido mediante la libre participación democrática de la ciudadanía, se podrá alcanzar el desarrollo sostenible de las sociedades iberoamericanas”, “que cada vez más el Estado debe apoyar sus intervenciones en conocimientos especializados”, “que persisten prácticas que deben ser erradicadas, tales como el clientelismo, el patrimonialismo, el formalismo, el burocratismo y la ineficiencia en la gestión pública”, “que en la actualidad el Estado se encuentra frente a nuevos desafíos, tales como la ampliación de la diversidad y complejidad de los asuntos públicos y los escasos recursos disponibles para dar respuesta a estas demandas”, “que para el efectivo cumplimiento de la misión del Estado es indispensable garantizarle condiciones idóneas de poder y capacidad para incidir efectivamente sobre la realidad” y “que entre las condiciones institucionales necesarias se encuentra una profunda transformación de la Administración Pública, consolidando instituciones orientadas por la legitimidad, previsibilidad, eficacia, objetividad, imparcialidad e integridad, así como por principios que puedan contribuir a su democratización y a su capacidad de aportar soluciones integrales -y por ende intersectoriales- a los problemas sociales”.

Por su parte, entre las “resoluciones” adoptadas, en dicha Declaración se establecieron importantes compromisos colectivos, entre las que se destacan la reafirmación de “la implantación del *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, con la incorporación de códigos éticos gubernamentales, sistemas nacionales éticos y códigos deontológicos en las administraciones públicas”, la profundización de “la aplicación de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* y su adaptación a contextos nacionales diferentes, para seleccionar y profesionalizar funcionarios y directivos públicos con adecuada capacidad técnica y política, identificados profundamente con la misión del Estado, con una fuerte vocación de servicio, con valores de ética pública internalizados y comprometidos con el bienestar general, la inclusión, la equidad y la justicia social”, el impulso y el desarrollo de “los contenidos de la *Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública*, para promover una cultura de excelencia en la Administración Pública, adoptando modelos de gestión para resultados de desarrollo, incentivando los procesos de evaluación del desempeño y de los resultados”.

Asimismo, las Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado firmantes de la Declaración de Asunción, acordaron trabajar en el fortalecimiento del “Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas, mejorando las capacidades de planificación estratégica, de coordinación intersectorial e internivel, por parte de los dirigentes administrativos”, “continuar la adopción de la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, la cual promueve el reconocimiento del derecho al acceso electrónico a la Administración” y “agilizar la aplicación de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana*, democratizando la Administración Pública, a través de la instauración de medios individuales y colectivos de participación de los ciudadanos en las distintas etapas de la formación de políticas públicas, así como con la adopción de la responsabilización de la acción del Estado, promoviendo mecanismos efectivos de transparencia, rendición de cuentas y controles institucionales y sociales sobre la gestión pública y la actuación de las autoridades y directivos públicos”.

Si después de este recorrido rápido por los acuerdos con los que se viene trabajando en el campo global de las políticas públicas, volvemos al campo específico de las políticas públicas de juventud que describimos sucintamente en las páginas precedentes, podremos comprobar fácilmente las distancias entre el “deber ser” (los acuerdos marco para el trabajo en el campo de la administración pública y la reforma del Estado en general) y “la realidad” de este campo particular de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo juvenil y su participación en el desarrollo.

En este sentido, importa identificar algunos de los elementos que más claramente muestran estas “distancias”, destacando la escasa capacidad efectiva de planificación estratégica que muestran nuestros gobiernos en general y nuestros Institutos Gubernamentales de Juventud en particular; la inexistencia de mecanismos estables y potentes de monitoreo y evaluación de políticas, planes y programas; el escaso desarrollo de espacios académicos de formación de personal técnico en estos dominios; y la inexistencia de estrategias comunicacionales concretas y efectivas en estos dominios; entre otras limitaciones no menos relevantes.

Todo esto, a su vez, tiene estrecha relación con otras limitaciones y carencias relevantes en este campo, entre las que importa destacar -asimismo- las vinculadas con los escasos niveles de inversión de recursos en políticas públicas de juventud (como veremos con más detalle en la sección siguiente de este informe), la superposición de roles y funciones entre las diferentes instituciones gubernamentales que operan en este campo (como veremos, también, con más detalles en la sección destinada al análisis de la institucionalidad en juventud) y la generalizada falta de articulaciones efectivas entre las diferentes iniciativas programáticas existentes, tanto entre ministerios sectoriales en la órbita del Poder Ejecutivo, como entre los diferentes niveles de gestión territorial (nacional o federal, provincial o estadual y municipal), todo lo cual atenta en gran medida contra los intentos de obtener impactos pertinentes y significativos en las personas jóvenes, destinatarias finales de todos los esfuerzos que se realizan en este campo.

Importa, por tanto, analizar con más detalles todos estos elementos de juicio, para poder estar en condiciones de cerrar este informe con la identificación de los principales desafíos a encarar a futuro y la definición de las principales líneas estratégicas con las que operar a futuro.

3 – INVERSIÓN SOCIAL EN JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA: ANÁLISIS Y RESULTADOS

Para completar esta presentación esquemática de los principales parámetros de la dinámica de las políticas públicas de juventud, importa analizar cuánto se invierte en jóvenes y cómo se distribuye dicha inversión.

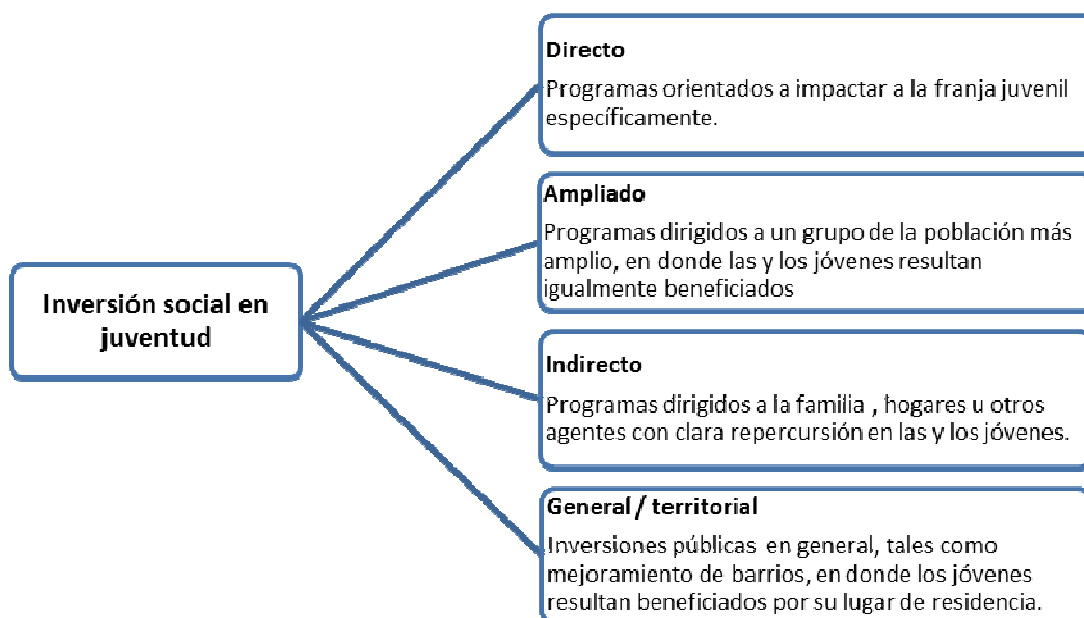
A – La Metodología Utilizada por la CEPAL y la OIJ: Aportes y Limitaciones

Se trata, sin duda, de una dimensión de gran relevancia, pero a la vez, atravesada por dificultades metodológicas que dificultan 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 se presentó en la *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros/as de Juventud*, realizada en España, del 17 al 19 de setiembre de 2014.

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). Los cálculos incluyeron el procesamiento de datos agrupados en cuatro categorías de inversión social:

Tipos de Inversión Social en Juventud



A su vez, los cálculos se agruparon en tres grandes áreas, procurando responder a un conjunto de preguntas claves en cada uno de ellos, de acuerdo al siguiente detalle:

Clasificación del Gasto Público

Económica	<ul style="list-style-type: none">• ¿En qué se gasta?• Gasto corriente• Gasto de capital
Administrativa	<ul style="list-style-type: none">• ¿Quién gasta?• Dependencias y entidades de la Administración Pública
Funcional	<ul style="list-style-type: none">• ¿Para qué se gasta?• Programas, Actividades, Proyectos, Objetivos, Metas

Con estos criterios y sobre la base de la información oficial de los países incluidos en el análisis comparado, se trabajó con el procesamiento que regularmente realizan diversos organismos internacionales, incluyendo la Base de Datos de la propia CEPAL, así como las correspondientes a la UNESCO, la OPS/OMS y otras instituciones similares.

B – Resultados Obtenidos: Volumen y Distribución de la Inversión Concretada

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 importante sector 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.

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

País	Total		Sectores			
			Educación a/	Salud b/	Asistencia Social c/	Vivienda y otros d/
	Millones USD 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.

Iberoamérica: Distribución porcentual de la inversión social en jóvenes alrededor de 2012 (en %)

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.

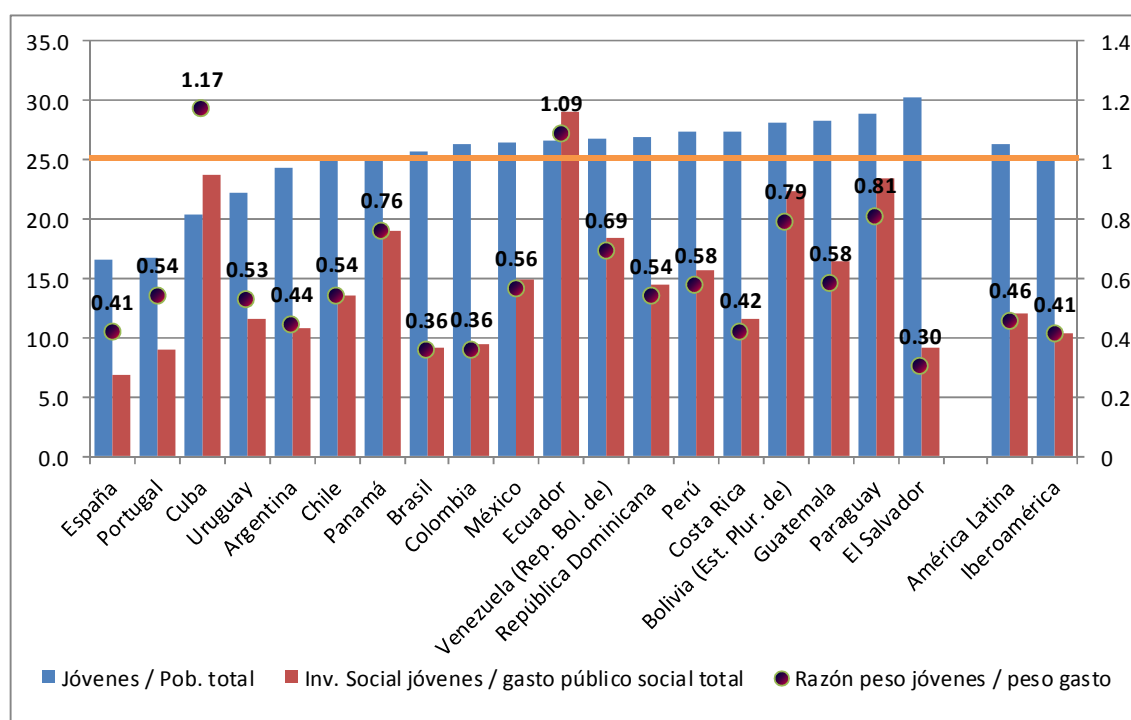
a/ Gasto público en educación en Alta Secundaria, Post Secundaria y Terciaria. b/ Gasto público en salud destinado al conjunto de jóvenes de 15 a 29 años. c/ Gasto total en programas de asistencia social (de transferencias condicionadas) destinado a jóvenes. d/ Gasto público en vivienda, agua y saneamiento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

C – Relevancia Relativa de la Inversión, en Función del Peso Demográfico de las y los Jóvenes

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.

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 % 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.

D - Otras Áreas de Inversión en Juventud y Estudios Nacionales actualmente en Curso

Desde luego, este primer ejercicio sistemático de análisis de la inversión pública en juventud, concentrada en la esfera de la inversión social, es apenas una parte del conjunto de aquella, por lo que a futuro, estos estudios específicos tendrán que ser complementados con otros similares, pero concentrados en otras esferas de gestión de políticas públicas. Es el caso, por ejemplo, de la inversión en seguridad pública, esfera en la cual se invierten cuantiosos recursos (en el triángulo norte de Centroamérica, por ejemplo, equivale al conjunto de la inversión en educación, salud e inversión social) y otro tanto habría que hacer en esferas vinculadas con el desarrollo económico, incluyendo las políticas laborales. Del mismo modo, habrá que profundizar este primer acercamiento de carácter comparado, con estudios de casos a nivel nacional, que permitan constatar (o no) la pertinencia de la metodología utilizada en un número suficiente de países, representativos del conjunto de la región. En esta línea, precisamente, se están realizando estudios de este tipo en Colombia, El Salvador, México y Uruguay, y sus resultados estarán disponibles en breve.

4 – LA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA EN JUVENTUD: ENFOQUES Y MODELOS

Complementariamente, importa encarar el análisis de las dinámicas institucionales en el campo de la juventud, comparándolas con las existentes en otras áreas afines, en el marco del funcionamiento general de la administración pública y desde la lógica de la reforma del Estado.

A – Leyes Específicas de Juventud versus Leyes Generales con Impactos en Juventud

Aunque los primeros instrumentos legales relacionados con la juventud se remontan a los años setenta (El Estatuto de la Niñez y la Juventud de Cuba, por ejemplo) lo que actualmente conocemos como “leyes de juventud” tiene una historia mucho más reciente, y si bien el primero de estos instrumentos fue aprobado en 1991 en Chile, éste se concentró exclusivamente en establecer las normas correspondientes al Instituto Nacional de la Juventud, creado en los comienzos de la restauración democrática concretada en esos años.

Será la Ley de Juventud de Colombia, aprobada en 1997, la que comenzará con un ciclo que llevó a que otros países imitaran dicho esfuerzo, aprobando sus respectivas leyes de juventud: México en 1999; República Dominicana en el 2000; Ecuador en 2001; Costa Rica, Nicaragua, Perú y Venezuela en 2002; al tiempo que Brasil lo hizo en 2005 y al tiempo Honduras en 2006. Más recientemente, Bolivia y El Salvador aprobaron sus respectivas leyes en 2013. En paralelo, países como Guatemala y Paraguay tienen proyectos de ley a estudio de sus respectivos Congresos, al tiempo que en Argentina, Panamá y Uruguay, no se conocen iniciativas de este tipo, sin que ello limite -ni mucho menos- el desarrollo de políticas públicas de juventud, en ninguno de los casos. También se han registrado procesos de derogación y aprobación de nuevas leyes generales de juventud, siendo los casos de Honduras (en 2010) y de Colombia (en 2013) los más relevantes.

¿Para qué sirven -efectivamente- estas leyes específicas?; ¿fomentan la participación juvenil?; ¿colaboran con el diseño y la implementación de políticas públicas de juventud?; ¿garantizan -de una manera más efectiva- los derechos de las y los jóvenes?; ¿o son simple retórica? Y si la respuesta a este último interrogante es positiva: ¿por qué se han desplegado tantos esfuerzos en su aprobación?; ¿cuál ha sido el valor que le asignaron sus impulsores?; ¿cómo son vistas -estas leyes- por los diferentes actores sociales y políticos?; ¿la opinión pública está siquiera enterada de su existencia? Preguntas claves, sin duda, que merecen respuestas pertinentes.

En esa línea, la primera distinción pertinente a establecer es la que separa a las leyes que sólo se han concentrado en crear cierta institucionalidad en el campo de la juventud (como las de Chile y México, en particular) de las que han pretendido legislar más ampliamente, estableciendo o especificando el conjunto de derechos que las personas jóvenes tienen por su calidad de tales (como los casos de Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela). Desde este ángulo, la evidencia muestra que las primeras han sido aplicadas efectivamente en la práctica, mientras que las segundas han tenido impactos mucho más acotados en la práctica.

Dando un paso más, importa concentrar la mirada en el segundo tipo de leyes (las más generales y abarcativas) para tratar de explicar por qué no han tenido los impactos esperados, y en tal sentido,

todo parece indicar que existe una marcada diferencia entre estas Leyes Generales de Juventud y los Códigos de Infancia y Adolescencia, también existentes -prácticamente- en todos los países de la región. Así, mientras éstos últimos tienen un carácter “vinculante”, en relación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (aprobada en 1989 en el seno de las Naciones Unidas, con el respaldo de todos los países del mundo, salvo Estados Unidos) las primeras no cuentan con el respaldo de una Convención Internacional similar, y lo más cercano es la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud, que entró en vigor en 2008 y es válida únicamente para los Estados que la suscribieron formalmente, a través de sus respectivos Poderes Legislativos. Esto significa que las Leyes Generales de Juventud, al no tener carácter vinculante, no generan obligaciones efectivas que los Estados deban cumplir ineludiblemente.

Los debates que se han producido en los diferentes países de la región, además, han oscilado entre la posición de algunos Estados que han sostenido que todos los derechos establecidos en estas leyes de juventud ya estaban previamente contemplados (aunque separadamente) en las diferentes leyes vigentes, vinculadas con el conjunto de la población adulta (por lo que no hace falta aprobar estas leyes específicas) y la de otros Estados que no han compartido ciertos contenidos incluidos -por ejemplo- en la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud, por considerar que los mismos van en contra de alguna (s) de sus leyes nacionales específicas. Esto se ha producido, en particular, en relación a los derechos sexuales y reproductivos, establecidos en la CIDJ y en varias de las Leyes Nacionales de Juventud.

A lo dicho, además, habría que agregar que -en la mayor parte de los casos- los derechos de las personas jóvenes se siguen refiriendo a lo establecido en leyes generales (como la Constitución Nacional) o específicas (como las vinculadas con educación, salud, empleo, seguridad social, etc.) que alcanzan al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su edad, pero ello no lleva -por ejemplo- a que las Comisiones Legislativas de Juventud existentes en los Parlamentos de nuestros países, se asignen como una línea prioritaria de actuación, el análisis del impacto potencial de cualquier ley o proyecto de ley (general) en las personas jóvenes, con lo cual, esta importante función no es asumida prácticamente por nadie, aún a pesar de que existe una percepción ampliamente vigente acerca de la pertinencia y la relevancia de tal línea de actuación.

Por todo lo dicho, pareciera que estamos ante un complejo cuadro de limitaciones que deberían ser enfrentadas decididamente a futuro, en la medida en que se mezclan dos procesos que aportan muy poco a la vigencia de derechos para las personas jóvenes: por un lado, se aprueban Leyes Generales de Juventud (cuando ello ocurre) que tienen un escaso impacto efectivo en la práctica, y por otro, las Comisiones Legislativas de Juventud no realizan -sistemáticamente- un análisis regular del impacto potencial de cualquier proyecto de ley en las y los jóvenes. El resultado es demostrativo de las evidentes limitaciones existentes en este campo, pero adicionalmente, permite constatar que -lejos de lo que suele sostenerse cuando se impulsan procesos vinculados con la aprobación de una ley de este tipo en los Parlamentos Nacionales- la existencia de una Ley General de Juventud, aprobada formalmente, no asegura -ni mucho menos- el desarrollo de políticas públicas de juventud pertinentes, relevantes y efectivas, ni asegura -por sí- la vigencia plena de los derechos de las personas jóvenes.

B – Organismos Gubernamentales de Juventud: Jerarquía Institucional e Impactos Obtenidos

Sobre la base de las consideraciones precedentes, puede encararse de un modo más pertinente el análisis de las dinámicas institucionales en el campo de la juventud, comparándolas con las existentes en otras áreas afines.

Para empezar, importa caracterizar esquemáticamente a las instituciones gubernamentales de juventud: ¿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, pero que en general, han contado con escasos recursos y han tenido una escasa incidencia en la dinámica de las políticas de juventud.

En general, en las leyes y decretos que las han creado, se les 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. En la práctica, en cambio, muchas de estas instituciones han ejecutado diversos (pequeños) programas directamente, 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 transitoriedad de la condición juvenil, 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, centradas en la formulación de respuestas improvisadas a las “urgencias” de cada día, sin que se formulen estrategias estables en el tiempo, procurando responder a asuntos relevantes.

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 (pocas) 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, dado que el tema atraviesa la gestión de una amplia gama de instituciones específicas.

Todo lo dicho hasta aquí, evidentemente, obliga a contar con verdaderos “sistemas institucionales”, más que con instituciones específicas, pero solo recientemente se están empezando a concretar esfuerzos en este sentido en algunos países de la región.

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, complementadas en algunos casos por la tercerización de servicios.

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 muchos casos seguimos teniendo instituciones ejecutoras de políticas y programas sólo para algunos niños y adolescentes (los más 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 el acceso a los servicios que los Organismos Gubernamentales de Juventud jamás le podrán brindar directamente, al tiempo que seguirán sin cumplirse las funciones ligadas con la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos.

En el mismo sentido, resulta pertinente la comparación entre la institucionalidad en juventud y la institucionalidad de género, impulsada por los movimientos de mujeres. En este caso y como se sabe, las Instituciones Gubernamentales de la Mujer se han creado contemporáneamente a las Instituciones 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 opere con perspectiva de género. Se trata, sin duda, de una estrategia totalmente diferente.

En paralelo, estas Instituciones 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, las Instituciones 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 las Instituciones de Juventud ha funcionado sobre bases más cortoplacistas, brindando puestos de trabajo (sobre todo) 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, para operar desde este tipo de enfoques alternativos.

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, 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 (combate a la pobreza, en particular) evitando la competencia con sus principales “competidores” (Ministerios de Salud, Educación, 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. 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 al comienzo, 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, 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.

Por todo lo dicho, parece evidente que a futuro, habrá que trabajar más y mejor, para asegurar una mayor integralidad en los enfoques y una más amplia integración de esfuerzos interinstitucionales, junto con una mayor descentralización de las acciones y la promoción de la más amplia participación ciudadana (especialmente juvenil) a todos los niveles.

C – Políticas de Juventud y Planes Nacionales de Desarrollo: Consistencias y Divergencias

En tercer lugar, hace falta dar un paso más en el análisis de aquellos mecanismos y herramientas que permiten y/o facilitan (o deberían hacerlo) la efectiva articulación de las políticas públicas de juventud, entre sí y con las orientaciones generales de la gestión de los gobiernos nacionales y sub-nacionales en los diferentes países de la región.

Para ello, resulta imperioso superar una de las características centrales de la construcción de los Documentos de Política Pública de Juventud que se ha desplegado -prácticamente- en todos los países de la región, esto es, la tendencia a formularlos con base en una consulta más o menos amplia de jóvenes, que expresan sus expectativas y demandas, a lo que -más excepcionalmente- se le suman algunos ejercicios -más formales que reales- de consulta con los operadores de políticas públicas sectoriales vinculadas con la juventud. El resultado es, casi siempre, una lista más o menos rigurosa de demandas juveniles, más o menos ordenadas en grandes áreas de acción en el campo de las políticas públicas, que no guardan -por lo general- ninguna relación con las grandes orientaciones de la gestión de nuestros gobiernos.

Como se sabe, en la mayor parte de nuestros países, las grandes orientaciones de su gestión quedan explicitadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, que tienen duraciones variadas (de entre cuatro y seis años, según los casos) y que generalmente son elaborados en los Ministerios de Planificación o en las Secretarías de Planificación, generalmente adscritas a la Presidencia de la República. Estos Planes son construidos de modos diversos, con mayores o menores consultas con las diferentes instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, y a partir de diagnósticos más o menos rigurosos de la realidad sobre la que tendrán que actuar a posteriori.

Allí se fijan las grandes metas de la gestión del período de gobierno correspondiente, y consecutivamente se asignan los recursos que harán posible la implementación de las acciones programáticas definidas en cada caso, para tratar de obtener aquellas metas generales y específicas. Por lo tanto, entre los Planes Nacionales de Desarrollo y los Presupuestos Públicos aprobados en las Asambleas Legislativas correspondientes, se reúnen los principales parámetros de la gestión pública correspondiente. Esto es válido, incluso, en los casos en que se procedió (en los noventa) a dismantelar o a debilitar las capacidades de planificación de ciertos países, en el marco de la vigencia de orientaciones neoliberales que le asignan un rol más subsidiario al Estado y apuestan decididamente por el rol protagónico de los mercados en el proceso de desarrollo.

Lo dicho hasta aquí se justifica, en la medida en que cuando se realizan los correspondientes “contrapuntos” entre lo que se explicita (sobre juventud) en los Planes Nacionales de Desarrollo y los Presupuestos Públicos por un lado, y lo que se establece en los Documentos de Política Pública de Juventud por el otro, lo que se constata fácilmente es que entre ambos espacios de planificación existen abismos muy grandes o por lo menos muy escasos niveles de consistencia efectiva. Como consecuencia, lo que finalmente se implementa efectivamente en el campo de las políticas públicas de juventud, es lo que se establece en los Planes Nacionales de Desarrollo y los Presupuestos Públicos y no lo planteado en los Documentos de Política Pública de Juventud.

Lo dicho admite, de todos modos, importantes excepciones. En Colombia, por ejemplo, se trabaja sistemáticamente en la elaboración de los denominados “documentos CONPES” (elaborados por el Departamento Nacional de Planeación y aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social), donde se explicitan más detalladamente los principales contenidos del Plan Nacional de Desarrollo². Y en dicho marco, se han elaborado varios “documentos CONPES” sobre juventud, que han intentado orientar la labor del Gobierno en este campo, algo que aunque se ha conseguido sólo parcialmente, ha aportado a la planificación de políticas públicas de juventud.

Otra importante excepción es la construida en El Salvador, donde desde la asunción del Presidente Mauricio Funes Cartagena, se trabajó en la construcción de la Política Pública de Juventud con un horizonte de mediano y largo plazo (2010 – 2024) en estrecha vinculación con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014, desde la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y no sólo desde la entonces Dirección de Juventud, adscrita entonces a la Secretaría de Inclusión Social. En este marco, la Política Pública de Juventud incluye el presupuesto correspondiente, elaborado en estrecha vinculación con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. En este país, además, se ha dado un paso más y de gran relevancia, al momento de diseñar y aprobar el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019, que incluye -por primera vez y de un modo excepcional en la región- un gran programa de empleo juvenil, como una de sus cinco prioridades centrales.

D – Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Información y Conocimiento sobre Juventud

Las áreas de gestión del conocimiento en el campo de la juventud se han ido desarrollando lentamente y de modos muy diversos en los diferentes países de la región. Por un lado, se han ido concretando esfuerzos ligados con el conocimiento sobre juventud, a través -en lo fundamental- de la realización de Encuestas Nacionales de Juventud, existentes en casi todos los casos, junto con investigaciones y estudios (cuantitativos y cualitativos) complementarios, generalmente concretados desde ámbitos académicos, con escaso protagonismo gubernamental.

Sin embargo, han sido menos los casos en donde se ha tratado de generar conocimiento sobre políticas públicas de juventud, y cuando ello se ha concretado, ha sido a través de evaluaciones puntuales (algunas muy rigurosas, otras más elementales) sin que ello se convierta en un ejercicio regular y periódico, que permita contar con análisis rigurosos de procesos, y no sólo de “imágenes” más puntuales, correspondientes a un momento o período determinado. Es el caso, por ejemplo, del estudio comparado realizado en 1995, en el marco de las acciones de la OIJ y con el respaldo de la Cooperación Canadiense (IDRC) bajo mi coordinación general, y la que se está realizando en estos momentos, también en la órbita del ahora OIJ y también bajo mi coordinación.

Pero todavía son muy pocos los casos nacionales en los que estas iniciativas tienen carácter permanente y se construyen a partir de sólidos sistemas de monitoreo y evaluación, montados en las propias estructuras del Estado o en asociación con espacios académicos especializados.

² La lista completa de dichos “documentos CONPES” se encuentra en línea, en la web del DNP. Consultar en <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx>

En este sentido, un caso destacado es el de Guatemala, que con el apoyo de la Unión Europea (en el que también me tocó trabajar intensamente) desarrolló un Sistema de Monitoreo y Evaluación propio, que luego adaptamos para su utilización en el marco de las acciones de seguimiento y evaluación de las políticas públicas de juventud en Centroamérica (Rodríguez 2011) y que luego extendimos al conjunto de la región, en el marco del diseño de la Propuesta de Agenda para el Desarrollo y la Inversión Social en Juventud en Iberoamérica, aprobada hace algunos años pero todavía en proceso (incipiente) de implementación (OIJ 2013b). En dicho marco, se estructuró -en particular- un Sistema de Indicadores sobre Juventud, que debería haber permitido recoger y sistematizar información regularmente, pero ello no pudo concretarse efectivamente en la práctica, lo cual demuestra que el desafío no es sólo (ni fundamentalmente) el diseño de este tipo de herramientas; la clave es -sin duda- su implementación efectiva y sostenida en el tiempo.

En paralelo, varios países cuentan con “Observatorios de Juventud” (como los existentes en Chile, México, España y Portugal, entre otros) pero cada uno se ha desarrollado con su propia lógica y la mayor parte de ellos se concentran en la sistematización de información sobre juventud, siendo más excepcionales los casos que incluyen sistematizaciones centradas en políticas públicas de juventud. En la misma línea, pero en el plano regional, la CEPAL ha montado un Observatorio de Juventud de América Latina y el Caribe, que trata de desplegar esfuerzos comparados incluyendo al conjunto de los países de la región, pero se trata de una iniciativa que está en sus primeras etapas de desarrollo, por lo que todavía son escasos los productos generados en este marco.

Aun sumando todos estos esfuerzos (más algunos otros existentes en la misma lógica) la labor efectivamente desplegada adolece -todavía- de varias limitaciones, entre las cuales se destaca el hecho de que la mayor parte de los esfuerzos realizados hasta el momento, se han concentrado en evaluaciones de eficacia y eficiencia, siendo más escasas las evaluaciones de proceso, y prácticamente inexistentes (salvo honrosas excepciones) las evaluaciones de impacto y las vinculadas con evaluar pertinencia, relevancia y sostenibilidad de programas y proyectos. Estas últimas, además, son impulsadas (casi siempre) por organismos internacionales, como parte de los proyectos de cooperación que despliegan con diversos países de la región en este campo, sin que los propios países se esfuercen por contar con este tipo de evaluaciones, a partir de su propia voluntad y de sus propios esfuerzos.

Lo dicho hasta aquí también muestra diferencias notorias con otros ámbitos de gestión de políticas públicas, relacionadas con otros sectores poblacionales (como la niñez y las mujeres, entre otros) donde este tipo de esfuerzos son más integrales y rigurosos, y se han sostenido en el tiempo, ubicados más allá de los esfuerzos más puntuales existentes en el campo de la juventud.

A futuro, por tanto, habrá que trabajar más y mejor en este sentido, procurando superar las limitaciones antedichas, si lo que se pretende es mejorar sustancialmente la gestión en el campo de las políticas públicas de juventud, procurando que las instituciones especializadas cuenten con el apoyo de parte de las instancias centrales del gobierno en el campo de la planificación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, algo que sólo excepcionalmente ocurre en la actualidad y que debería ampliarse urgentemente al más breve plazo posible.

5 – HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PACTO POR LAS JUVENTUDES IBEROAMERICANAS

El Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) ha propuesto que la próxima Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, apruebe la suscripción de un *Pacto por las Juventudes Iberoamericanas* (OIJ 2016a y 2016b) a ser construido colectivamente en el marco de una serie de Foros Nacionales de Juventud y las reuniones interministeriales preparatorias de la Cumbre, que se vienen implementando este año, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por Naciones Unidas (CEPAL 2016).

A – Las Desigualdades Intergeneracionales como un Componente Clave del Desarrollo Sostenible

Dicho Pacto, actualmente en construcción, debería contener opciones estratégicas claras, tanto en lo referido a cuestiones sustantivas como metodológicas. En el primero de los casos, sería fundamental superar los enfoques centrados en la focalización de esfuerzos en “jóvenes vulnerables” y el correspondiente “combate a la pobreza”, pasando a concentrar las energías en el combate a las desigualdades, en línea con las propuestas centrales de la CEPAL, formuladas en lo que va de esta década (CEPAL 2010, CEPAL 2012, CEPAL 2014 y CEPAL 2016). Para ello, además de concentrar casi todas las energías -como se hace hasta el momento- en las desigualdades de ingreso y (en parte) en las desigualdades de género, en las desigualdades territoriales y en las desigualdades étnicas, habría que incluir decididamente a las desigualdades intergeneracionales.

Aunque el tema preocupa desde hace varios años (mirado desde el ángulo de la denominada “justicia intergeneracional”) recientemente, algunos estudios han formulado un fuerte llamado de atención respecto a estos temas. En particular, un informe publicado por la Fundación Carolina (Rossel y López 2012) y otro publicado por CEPAL y UNICEF (Rossel 2013) muestran como el crecimiento económico y las políticas sociales implementadas en las últimas décadas, han impactado favorablemente en todos los sectores poblacionales, pero lo han hecho más entre los adultos y (sobre todo) los adultos mayores, que entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

El resultado de tales procesos, es que la relación entre la proporción de pobres entre niños y adolescentes por un lado y los adultos por el otro, se ha ampliado todavía más. Al comparar la situación en los últimos 20 años, Rossel constata que si se compara la pobreza en las nuevas generaciones respecto a la población en edades activas, ésta pasó de 1.33 en 1990 a 1.39 en 2000 y a 1.51 en 2010, mientras que si se compara a las nuevas generaciones con la población total, la relación pasa de 1.14 a 1.19 y a 1.26 respectivamente.

Con todo, la disparidad más grande se constata al comparar a niños, niñas y adolescentes con adultos mayores, ya que la relación pasa de 1.33 en 1990 a 1.66 en 2000 y a 1.85 en 2010, esto es, casi dos menores de 18 años pobres, por cada adulto mayor en la misma condición en la actualidad, cuando eran poco más de uno en 1990.

Desde luego, estamos hablando de promedios regionales, que ocultan las especificidades de cada caso nacional. Al tenerlos en cuenta, se constata que en tres países (Paraguay, Perú y República Dominicana) esta relación disminuyó levemente en las dos últimas décadas. “En contraste, entre

1990 y 2010 el Uruguay pasó de 4,17 niños pobres por cada adulto mayor a poco más de 12 en el 2010, en el Brasil era 1,29 y pasó a 7,45 y en la Argentina pasó de 1,5 a 4,6” (Rossel 2013). A ello habría que agregar que “en países como Uruguay y Brasil, la pobreza declina con la edad, mientras que en otros casos, como Colombia y México, la incidencia de la pobreza se concentra en ambos extremos de la distribución etaria” (Rossel y López 2012).

Las explicaciones más pertinentes sobre estas tendencias generales y estas diferencias entre países, habría que buscarlas en los diferentes sistemas de protección social vigentes, y en los sistemas políticos y sociales existentes (Cechini, Filgueira, Martínez y Rossel 2015).

Todo parecería indicar que, en el caso de aquellos países que muestran las mayores (y crecientes) diferencias etarias, rigen sistemas de protección social construidos durante períodos prolongados y con base en presiones corporativas (sindicales y de organizaciones de pensionistas y jubilados) que han tenido eco en los tomadores de decisiones, mientras que lo contrario ocurre en aquellos casos donde tales presiones tienen menos incidencia. En ambos casos, en cambio, puede constatar la inexistencia de presiones corporativas en beneficio de las nuevas generaciones, lo que explica su mayor exclusión relativa.

Si bien los estudios citados no incluyen a las personas jóvenes (mayores de 18 años) las tendencias son más que evidentes y las diferencias destacadas tienen validez -también, aunque en menor medida que en el caso de la niñez- en este grupo poblacional. Basta con recordar las cifras destacadas en la primera parte de este informe, en relación a tasas de desempleo, tasas de fecundidad y otros indicadores de similar relevancia, notoriamente diferentes entre generaciones.

Por todo lo dicho, sería imprescindible que las estrategias de combate a las desigualdades en general no descuidaran este tipo particular de desigualdades (entre generaciones) sino que -por el contrario- las incluyeran destacadamente y con las prioridades correspondientes. Y consecuentemente, estos temas deberían ubicarse prioritariamente entre las prioridades sustantivas del Pacto por las Juventudes Iberoamericanas, actualmente en construcción.

B – Tensiones y Contradicciones entre Políticas Sectoriales y Políticas Integradas de Juventud

Complementariamente, este Pacto por las Juventudes Iberoamericanas debería asumir criterios metodológicos prioritarios, incluyendo destacadamente la pertinencia de enfrentar las tensiones y contradicciones que se generan cotidianamente en la gestión pública en general y la que se despliegan en el campo de las políticas públicas de juventud en particular, entre políticas sectoriales por un lado y políticas integradas por el otro.

Se trata, en todo caso y tal como ya se ha mencionado con anterioridad, de problemas de gran relevancia, que limitan significativamente los intentos de lograr impactos relevantes en la población joven, y ello ocurre por varias razones identificadas en los estudios especializados, entre las que se destacan tres particularmente relevantes:

- La tendencia de las instituciones sectoriales a funcionar desde la lógica del tema que atienden (educación, salud, etc.) y no desde la lógica (diversa) de la población a la que están referidos sus esfuerzos programáticos e institucionales;
- La generalizada práctica de asignar recursos a “unidades ejecutoras” (principalmente los ministerios sectoriales) y no a sectores poblacionales destinatarios de las acciones estratégicas que se despliegan en cada caso; y
- La tendencia a evaluar -en consecuencia- los avances o retrocesos procesados en los temas centrales de cada política sectorial y no su impacto en la población destinataria como tal, asumiendo de un modo exageradamente mecánico que ambas cosas van de la mano.

Así, llevado a sus extremos y simplificando exageradamente procesos que son infinitamente más complejos, se podría decir que la educación (que es enseñanza y aprendizaje a la vez) se concentra mucho más en la enseñanza (impartida por maestros y profesores) que en los aprendizajes (logrados o no por parte de las y los estudiantes), al tiempo que la salud, que es -ante todo- un estado de completo bienestar físico y mental, se reduce -en la práctica- a la atención de enfermedades, al punto que la propia organización del sistema de salud, se organiza en buena medida en torno a estas últimas y no en torno a los sectores poblacionales que reciben atenciones en este campo, en la mayor parte de los países de la región.

Por su parte, las políticas integradas tratan de mirar las mismas prácticas desde el enfoque contrario, con lo cual, también simplifican exageradamente procesos que son infinitamente más complejos, por ejemplo, al intentar separar completamente la enseñanza primaria (destinada a niños y niñas) de la enseñanza secundaria (destinada a adolescentes) y de la superior (destinada a jóvenes), sin valorar adecuadamente las íntimas relaciones existentes entre los tres niveles. Otro tanto ocurre con la salud, campo en el cual se tiende a mirar la salud materno-infantil como totalmente separada de la salud adolescente, dos sectores que aunque tienen especificidades muy marcadas, también cuentan con interrelaciones muy evidentes.

En este caso, al igual que lo que ocurre con las políticas sectoriales (concentradas exageradamente en las prioridades sustantivas de las que se ocupan en cada caso) las políticas integradas (o transversales) se concentran exageradamente en los sectores poblacionales, y el resultado inevitable es la (casi) completa separación de dos conjuntos de políticas públicas que deberían operar articuladamente, reforzándose mutuamente.

Desde este último punto de vista, la enseñanza secundaria (por ejemplo) debería incorporar decididamente temas de los que se ocupa muy excepcionalmente (o sencillamente no incorpora) pertenecientes al mundo de las y los adolescentes, entre los que habría que incluir destacadamente al conflicto estructural entre cultura juvenil y cultura escolar, presente cotidianamente en todos los salones de clase, y cuya atención queda reducida -por lo general- al diseño de códigos de conducta o -en el mejor de los casos- a la definición de “reglas de convivencia escolar” más o menos pertinentes, que sólo existen (y se aplican) excepcionalmente.

Si estos mismos temas se encararan desde una perspectiva más amplia e integrada, se podría visualizar fácilmente la pertinencia de trabajar con el “enfoque de ciclo de vida”, en la medida en que las grandes políticas públicas sectoriales están destinadas a diferentes grupos poblacionales en este sentido (niños/as, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores) y las políticas públicas destinadas a cada uno de dichos grupos poblacionales, sólo excepcionalmente se articulan dinámicamente, con lo cual, programas relevantes que se implementan -por ejemplo- en la infancia, no se continúan en la adolescencia, como en el caso de los programas de alimentación escolar, universalizados en la enseñanza primaria y más excepcionales en la secundaria.

C – Estrategias Diversas: ¿Riesgos o Derechos? ¿Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?

En tercer lugar, si retomamos algunas de las “tensiones y paradojas” identificadas al comienzo de este informe en el campo de las políticas públicas de juventud, el Pacto por las Juventudes Iberoamericanas debería asumir -también- enfoques estratégicos prioritarios en varios campos simultáneamente. Dos de ellos parecen particularmente relevantes: (i) la “mirada” a desarrollar en relación a las personas jóvenes; y (ii) las modalidades operativas con las que se defina trabajar.

En el primero de los casos, hasta el momento se han desarrollado tres grandes “miradas” sobre las y los jóvenes: (i) la que considera que las y los jóvenes son apenas un simple “grupo de riesgo”; (ii) aquella que considera que las y los jóvenes son -ante todo- “sujetos de derecho”; y (iii) aquella que considera que las y los jóvenes son -además y fundamentalmente- “actores estratégicos del desarrollo”. Se trata de tres miradas muy diferentes, que aunque tienen varios nexos y complementariedades, funcionan con gran autonomía y hasta pueden llegar a ser excluyentes.

Ello genera tres escenarios completamente diferentes:

- Si se parte del supuesto de que las y los jóvenes son un simple grupo de riesgo, las políticas públicas correspondientes deberán estructurarse con dos grandes objetivos: (i) prevenir riesgos (referidos a embarazo precoz, consumo de drogas, vinculación con pandillas, etc.); y (ii) atención de las consecuencias de dichos riesgos, una vez que los mismos han afectado directa o indirectamente a determinados sectores juveniles (madres adolescentes, etc.).
- En cambio, si se parte del supuesto de que las y los jóvenes son, ante todo, sujetos de derecho, las políticas públicas de juventud deberán asegurar la vigencia plena de los derechos juveniles como tal, consagrados en leyes específicas o generales vinculadas con la juventud, por lo que dichas políticas públicas -entre otras cosas- deberían estar destinadas al conjunto de las personas jóvenes y no sólo a las que están “en riesgo”.
- Por su parte, si se asume que las y los jóvenes son -además- actores estratégicos del desarrollo, las políticas públicas deberán asumir que las y los jóvenes no son sólo destinatarios de políticas, sino también y muy destacadamente, actores involucrados activamente en el diseño, la implementación y la evaluación de las mismas, en cuyo caso, el tema de la participación juvenil pasa a ser más y mejor valorado que en los dos casos anteriores.

Por su parte, el otro gran “dilema” es el que contrapone “la construcción de espacios específicos para la juventud” (en línea con lo que se ha hecho hasta el momento en este campo) y “la inclusión de una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas” (en línea con lo que se hace generalizadamente en términos de “perspectiva de género”).

En este sentido, todas las evaluaciones disponibles muestran que la generación de espacios específicos (Casas de la Juventud, Institutos de la Juventud, Parlamento Joven, Tarjeta Joven, etc.) ha tenido escasos impactos efectivos, y en varios casos, han aislado más de lo que han integrado a las generaciones jóvenes al conjunto de la sociedad, mientras que los intentos de incorporar una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas (más excepcionales pero existentes) han logrado más y mejores impactos en este sentido.

Desde este ángulo, por ejemplo, más que la estructuración de un programa de empleo juvenil, lo realmente importante es que los servicios públicos de empleo (orientación laboral, intermediación laboral, etc.) tengan efectivamente perspectiva generacional (y de género) y operen de modos más pertinentes, con lo cual, y para ello, los principales actores operantes en los mercados de trabajo (Estado, Empresarios y Trabajadores) deberían contar -también- con este tipo de enfoques, tratando de superar las perspectivas más acotadas con las que trabajan. En este campo, la OIT ha hecho aportes relevantes en los últimos años (OIT 2014, OIT 2015a y OIT 2015b) pero dichos aportes se han tenido en cuenta sólo parcialmente.

En el mismo sentido, cuando se mira el accionar de los Ministerios de Ganadería y Agricultura (por ejemplo) llevando el análisis (nuevamente) a sus extremos, se podría suponer que en este marco lo que importa realmente se concentra en la tierra, el ganado y las plantas, y no tanto en las personas que habitan los territorios rurales de nuestros países. Consecuentemente, más que estructurar programas destinados a los jóvenes rurales aisladamente, sería mucho más pertinente cuestionar la lógica general de funcionamiento, analizando -por ejemplo- como impactan las leyes de herencia en la propiedad de la tierra y en el arraigo en el campo de las diferentes generaciones, esfera en la cual -como se sabe- priman las tendencias a la emigración de las generaciones jóvenes, más que su permanencia para modernizar la propia gestión agrícola o ganadera.

Los ejemplos podrían multiplicarse, pero lo que importa es retener la pertinencia de incorporar este tipo de “dilemas” al momento de diseñar políticas públicas de juventud en cada país y de dotar de contenidos efectivos al Pacto por las Juventudes Iberoamericanas, actualmente en fase de construcción colectiva.

Nada obliga, en este sentido, a apegarse a los temas destacados en la temática central de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, concentrando la generación de propuestas exclusivamente en el campo de la educación y los emprendimientos. Definitivamente, sería altamente recomendable que dicho Pacto definiera explícitamente prioridades estratégicas del estilo de las que estamos comentando, y en tal sentido, las responsabilidades de los Ministerios de Administración Pública y Reforma del Estado en cada país y de esta Conferencia Iberoamericana en general, es más que evidente.

D – El Desafío de la Construcción de Sistemas Integrados e Integrales en Políticas de Juventud

Finalmente, en línea con las consideraciones realizadas en las páginas precedentes, sería altamente recomendable que esta Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado centrara su labor en el análisis de la pertinencia y la relevancia de contar con Sistemas Integrados e Integrales en el campo de las Políticas Públicas de Juventud, definiendo criterios y formatos operativos (a la luz de las diferentes herramientas construidas colectivamente para el desarrollo de las políticas públicas en general) que puedan facilitar y promover la construcción efectiva de tales sistemas institucionales.

Ello implica que las principales herramientas de los Sistemas Nacionales de Planificación Estratégica (como los Planes Nacionales de Desarrollo y los Presupuestos Públicos aprobados en las Asambleas Legislativas de los diferentes países de la región) contarán con perspectiva generacional, para darle el marco pertinente a lo que se diseñe en el campo específico de las políticas públicas de juventud. Para ello, resulta imperioso que tales herramientas se construyan a futuro, superando las metodologías más clásicas de construcción exageradamente tecnocráticas, concentradas casi exclusivamente en la definición de la estrategia de crecimiento económico y de la estrategia de desarrollo social, con simples referencias genéricas a temas transversales.

Complementariamente, todo esto implica que los Documentos de Política Pública de Juventud superen amplia y resueltamente la clásica metodología de construcción colectiva, centrada casi exclusivamente en la realización de Consultas más o menos amplias y representativas con jóvenes, avanzando efectivamente en la realización de consultas (para la construcción conjunta de las respectivas políticas sectoriales de juventud) con las instituciones que operan las diferentes políticas sectoriales y con quienes administran las políticas públicas desde diferentes niveles del funcionamiento de los territorios (nivel nacional o federal, estadual o provincial y municipal) y teniendo en cuenta centralmente los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto Público, al punto de no incluir ninguna medida en la Política Pública de Juventud que no tenga el respaldo correspondiente en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto Público.

Y para operar colectivamente, involucrando al conjunto de los actores institucionales implicados en estas particulares dinámicas, habría que asumir responsablemente la existencia de enfoques estratégicos diferentes y hasta contradictorios entre diferentes organismos públicos, que operan en el mismo campo de políticas públicas de juventud. Seguramente, el caso más notorio y más preocupante en la actualidad, es el de las políticas vinculadas con las violencias relacionadas con jóvenes, que son encaradas con enfoques más “punitivos” desde la lógica de las Secretarías de Seguridad y con enfoques más “preventivos” desde la lógica de las Secretarías de Desarrollo Social, generando tensiones y contradicciones muy marcadas en la práctica, en casi todos los países de la región, aunque ello ocurra en diversas medidas y modalidades concretas, con consecuencias también diferentes según sea el caso específico en el que se concreten estos “contrapuntos”.

Se trata, en definitiva, de modernizar sustancialmente la dinámica de las políticas públicas de juventud, y en tal sentido, la responsabilidad de los Ministerios de Administración Pública y Reforma del Estado, apoyando las instancias especializadas, es tan relevante como insustituible.

Los propios “formatos institucionales” a definir, tienen una relevancia inocultable, y en esta esfera se han ensayado diversos esquemas, sin que hasta ahora contemos con una evaluación comparada y rigurosa al respecto. Tres parecen ser los tipos de formatos ensayados hasta ahora:

- Por un lado, tenemos países donde el tema “jóvenes” se encara desde la existencia de Ministerios de la Juventud propiamente dichos, como en Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Se trata de experiencias muy diferentes entre sí, que han tenido desarrollos muy diversos, pero que en general se han concentrado (o lo han intentado al menos) en la ejecución directa de planes y programas, más que en el cumplimiento de funciones de rectoría y articulación de esfuerzos.
- Por otra parte, se cuenta con Institutos de Juventud (con diferentes denominaciones), adscritos especialmente a los Ministerios de Desarrollo Social (como en los casos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay) o ubicados en la Presidencia de la República (como en Colombia, Honduras, Guatemala y El Salvador, por ejemplo) cumpliendo roles y funciones más ligadas con la rectoría (al menos formalmente) y la articulación de esfuerzos programáticos e institucionales (más efectivamente) que también se han desarrollado en formatos diferentes.
- Y en tercer lugar, existen otros casos donde el tema “jóvenes” se atiende desde Secretarías o Direcciones adscritas a algún Ministerio Sectorial (como en el caso de Perú, en el que la SENAJU depende del Ministerio de Educación) en los que la dinámica ha cambiado mucho en el marco de diversas administraciones de gobierno, sin que se registre -en ningún caso- una efectiva atención a su dinámica operativa, en el marco de otras prioridades estratégicas más relevantes vinculadas -en este caso concreto- a la educación.

Lo dicho muestra que en este campo, lo relevante no es tanto la “jerarquía institucional” (aun asumiendo que ello es relevante, sin duda) sino el tipo de roles y funciones que se cumplen efectivamente en la práctica, terreno en el cual (como ya hemos destacado en las páginas precedentes) pareciera que son más pertinentes y logran mejores impactos los casos en los que se priorizan los roles vinculados con la rectoría y la coordinación, más que aquellos en los que se prioriza la ejecución directa de planes y programas.

Las opciones que se tomen en definitiva, van a teñir decisivamente muchos de los aspectos más operativos de la dinámica de las políticas públicas de juventud, tales como la selección de personal (más “animadores juveniles” en el modelo ejecutor, más “técnicos especializados” en el modelo rector y articulador), la asignación de recursos (más concentrada en políticas sectoriales en el primer caso y más concentrada en políticas integradas en el segundo) y la estructuración de los sistemas de monitoreo y evaluación (más centrados en temas sectoriales en el primer caso y más concentrados en temas transversales en el segundo), entre otros no menos relevantes.

En definitiva, estamos ante “dilemas” de gran relevancia, que deben ser asumidos por la gestión del conjunto del Poder Ejecutivo y no sólo por las instituciones especializadas en juventud, articulando efectivamente con el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Gobiernos Subnacionales, operando articuladamente y con enfoques integrales e integrados.

En este marco general y en términos más operativos, se sugieren las siguientes propuestas concretas, como base para la correspondiente toma de decisiones por parte de las Ministras y los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado:

6. *Apoyar la Generación de Conocimiento en Políticas Públicas de Juventud*, acumulando y sistematizando insumos informativos y analíticos que faciliten y promuevan los aprendizajes colectivos, sobre la base de la identificación de buenas prácticas, tanto en el campo de las políticas sectoriales como en el campo de las políticas transversales, conjuntamente con los Organismos Gubernamentales de Juventud y con el apoyo académico correspondiente.
7. *Diseñar Guías y Manuales Operativos en Políticas Públicas de Juventud* alineados con las orientaciones generales de la Administración Pública, conjuntamente con los Organismos Gubernamentales de Juventud, que puedan ser utilizados intensamente en los Cursos de Formación de Personal Técnico, incluyendo Guías Nacionales y Sub-nacionales, así como Guías Generales y Sectoriales, que orienten la labor en este campo, a todos los niveles.
8. *Generar una Oferta de Formación de Personal Técnico en Políticas Públicas de Juventud*, en el marco de las acciones regulares de los Institutos de Administración Pública, en conjunto con los Organismos Gubernamentales de Juventud, que facilite la homogeneización de enfoques y estrategias en este campo y, por esta vía, facilitar la promoción de una mayor integración efectiva entre las diferentes políticas sectoriales y transversales de juventud.
9. *Contribuir a la instalación y/o al fortalecimiento de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de Juventud*, a partir de los acuerdos que se formulen entre los Organismos Gubernamentales de Juventud y los Ministerios o Secretarías de Planificación, incorporando la construcción colectiva de Índices de Desarrollo de Políticas Públicas de Juventud y de Inversión en Juventud, que faciliten las mediciones correspondientes.
10. *Instalar en el marco del CLAD un Grupo de Trabajo Permanente sobre Políticas Públicas de Juventud, en estrecha coordinación con el OIJ*, en el marco de las reflexiones más amplias sobre la Administración Pública y la Reforma del Estado, que facilite el intercambio y la puesta en común de las experiencias que se vayan desarrollando y de los aprendizajes que se vayan generando, para dinamizar la cooperación horizontal en este campo de las políticas públicas.

En todos estos planos, el apoyo de la SEGIB será decisivo, por lo que sería pertinente que la Declaración Final de esta Conferencia de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado incluya estos cinco puntos y al menos otros dos más generales:

3. Respaldo explícitamente la suscripción del *Pacto por la Juventud* por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, a reunirse en Cartagena en el próximo mes de octubre.
4. Encomendar a la SEGIB el respaldo activo a estas iniciativas, facilitando el acceso a los recursos técnicos y financieros necesarios para su implementación efectiva.

Desde luego, se trata apenas de un conjunto de sugerencias, a ser consideradas en la Conferencia.

Referencias Bibliográficas

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M. y SANTISO, C. (ed.) (2014) **Gobernar para Cumplir con los Ciudadanos: El Rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe**. BID, Washington.
- ALVARADO, S.R.; 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.
- ARANIBAR, A. y RODRIGUEZ, B. (2013) **América Latina, ¿del Neoliberalismo al Neodesarrollismo?** PNUD – Siglo XXI, Buenos Aires.
- ARMIJO, M. y ESPADA, M.V. (2014) **Calidad del Gasto Público y Reformas Institucionales en América Latina**. CEPAL – GIZ, Santiago.
- ARMIJO, Marianela (2011) **Planes Nacionales de Desarrollo en Países de América Latina y el Caribe: Análisis Preliminar de sus Propuestas**. ILPES, Santiago.
- BANCO MUNDIAL (2015) **Desafíos de las Jóvenes en América Latina: Infografía**. Washington.
- BANCO MUNDIAL (2007) **El Desarrollo y la Próxima Generación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007**. Washington.
- BARCENA, A. y PRADO, A. (2016) **El Imperativo de la Igualdad: Por un Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe**. CEPAL – Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- BARCENA, A. y PRADO, A. (2015) **Neo-estructuralismo y Corrientes Heterodoxas en América Latina y el Caribe a Inicios del Siglo XXI**. CEPAL – IDRC, Santiago.
- BARCENA, A. y KACEF, O. (comp.) (2011) **La Política Fiscal para el Afianzamiento de las Democracias en América Latina**. CEPAL – PNUD, Santiago.
- BERTHIN, Gerardo (coord.) (2013) **Explorando la Dinámica de la Participación Política Juvenil en la Gobernabilidad Local en América Latina**. PNUD, Nueva York.
- BONILLA, A.; SAÉNZ, S. y MORALES, M. (ed.) (2015) **Iberoamérica: Miradas Estratégicas en el Siglo XXI**. FLACSO – SEGIB – AECID, San José.
- BONILLA, A. y ORTIZ, M.S. (comp.) (2013) **El Papel Político, Económico, Social y Cultural de la Comunidad Iberoamericana en un Nuevo Contexto Mundial: Aportes para un Debate en Curso**. FLACSO – CAF – SEGIB, San José.
- BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (ed.) (2013a) **Desafíos Estratégicos del Regionalismo Contemporáneo: CELAC e Iberoamérica**. FLACSO – CAF – SEGIB, San José.
- BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (comp.) (2013b) **De Cádiz a Panamá: la Renovación en el Espacio Iberoamericano**. FLACSO – AECID, San José.

BONVECCHI, A.; JOHANNSEN, J. y SCARTASCINI, C. (ed.) (2015) **¿Quiénes Deciden la Política Social? Economía Política de Programas Sociales en América Latina**. BID, Washington.

BORZESE, D.; BOTINELLI, L. y LURO, V.G. (2009) **Hacia una Ley Nacional de Juventudes en Argentina: Análisis de Experiencias de Construcción de Leyes de Juventud en Países de América Latina**. Fundación SES – Fundación Carolina, Buenos Aires/Madrid.

CAF (2014) **Por una América Latina más Segura: Una Nueva Perspectiva para Prevenir y Controlar el Delito**. Reporte de Economía y Desarrollo 2014. Buenos Aires.

CANDIA, J.; PERROTTI, D. y ALDUNATE, E. (2015) **Evaluación Social de Proyectos: Un Resumen de las Principales Metodologías Oficiales Utilizadas en América Latina y el Caribe**. CEPAL, Santiago.

CASTILLO, Mario (coord.) (2013) **Economía Digital para el Cambio Estructural y la Igualdad**. CEPAL – ALIS, Santiago.

CECHINI, C.; FILGUEIRA, F.; MARTINEZ, R. y ROSSELL, C. (ed.) (2015) **Instrumentos de Protección Social: Caminos Latinoamericanos Hacia la Universalización**. CEPAL, Santiago.

CEPAL (2016a) **Horizontes 2030: la Igualdad en el Centro del Desarrollo Sostenible**. Santiago.

CEPAL (2016b) **Panorama Social de América Latina 2015**. Santiago.

CEPAL (2016c) **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las Finanzas Públicas ante el Desafío de Conciliar Austeridad con Crecimiento e Igualdad**. Santiago.

CEPAL (2015a) **Desarrollo Social Inclusivo: una Nueva Generación de Políticas para Superar la Pobreza y la Desigualdad en América Latina y el Caribe**. Santiago.

CEPAL (2015b) **América Latina y el Caribe: una Mirada al Futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Informe Regional de Monitoreo de los ODM en ALC 2015. Santiago.

CEPAL (2015c) **La Nueva Revolución Digital: de la Internet del Consumo a la Internet de la Producción**. V Conferencia Ministerial sobre Sociedad de la Información (México), Santiago.

CEPAL – OCDE (2011) **Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Reformas del Estado para el Desarrollo**. Santiago.

CEPAL – OIJ – INJUVE (2014) **Invertir para Transformar: la Juventud como Protagonista del Desarrollo**. CEPAL – OIJ – IMJUVE – OIT – AECID – CAF, Madrid.

CEPAL – OIJ (2008) **Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: Un Modelo para Armar**. Santiago de Chile.

CEPAL – OIJ (2004) **La Juventud en Iberoamérica: Tendencias y Urgencias**. Santiago.

CEPAL – OPS (2011) **Salud de la Población Joven Indígena en América Latina: Un Panorama General**. Santiago.

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

CEPAL – UNFPA (2011) **Juventud Afrodescendiente en América Latina: Realidades Diversas y Derechos (In) Cumplidos**. Santiago.

CEPAL – SEGIB (2013) **La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el Crecimiento, la Inclusión Social y la Sostenibilidad Ambiental**. Santiago.

CEPAL – SEGIB (2011a) **Espacios Iberoamericanos: Hacia una Nueva Arquitectura del Estado para el Desarrollo**. Santiago.

CEPAL – SEGIB (2011b) **Educación, Desarrollo y Ciudadanía en América Latina: Propuestas para el Debate**. Santiago.

CORD, L.; GENONI, M.E. y RODRIGUEZ, C. (ed.) (2015) **Prosperidad Compartida y Fin de la Pobreza en América Latina y el Caribe**. Banco Mundial, Washington.

CSIS – IYF (2014) **The Global Youth Wellbeing Index**. Center for Strategic & International Studies – International Youth Foundation, Baltimore.

CORTAZAR, J.C.; LAFUENTE, M. y SANJINES, M. (ed.) (2014) **Al Servicio del Ciudadano: Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004 – 2013)**. BID, Washington.

CUBIDES, H.; BORRELLI, S.; UNDA, R. y VAZQUEZ, M. (ed.) (2015) **Juventudes Latinoamericanas: Prácticas Socioculturales, Políticas y Políticas Públicas**. CLACSO – CINDE, Buenos Aires.

FAÚNDEZ, A. y WEINSTEIN, M. (coord.) (2012) **Por Ser Niñas: Situación de las Niñas y las Adolescentes en América Latina y el Caribe**. PLAN (Oficina para las Américas), Panamá.

FEIJOO, M. y POGGI, M. (coord.) (2014) **Educación y Políticas Sociales: Sinergias para la Inclusión**. IPE – UNESCO, Buenos Aires.

FRANCO, M. y SCARTASCINI, C. (2014) **La Política de las Políticas Públicas: Re-examinando la Calidad de las Políticas Públicas y las Capacidades del Estado en América Latina y el Caribe**. BID, Washington.

GARCIA, R. y GARCIA, M. (2010) **La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe**. BID, Washington.

GRANDINETTI, R.; BERETTA, D.; SCHWEINHEIM, G. y REY, M. (comp.) (2015) **Retos e Innovaciones de la Administración Pública para el Desarrollo Democrático en el Siglo XXI**. UNR-AAEAP-INAP, Rosario, Argentina.

ILPES (2011) **Panorama de la Gestión Pública en América Latina: en la Hora de la Igualdad**. Santiago.

JARA, P. y SORIO, R. (2013) **Redes de Protección Social: Mejores Respuestas para Adolescentes y Jóvenes**. BID, Washington.

KAUFMANN, J.; SANGINEZ, M. y GARCIA, M. (ed.) (2015) **Construyendo Gobiernos Efectivos: Logros y Retos de la Gestión Pública para Resultados en América Latina y el Caribe**. BID, Washington.

KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (2010) **Es Difícil ser Joven en América Latina: Los Desafíos Abiertos**. PNUD – AECID – Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

LORA, Eduardo (ed.) (2007) **El Estado de las Reformas del Estado en América Latina**. BID – Ediciones Mayol, Bogotá.

MARCEL, M.; GUZMAN, M. y SANGINES, M. (2014) **Presupuestos para el Desarrollo en América Latina**. BID, Washington.

NASSER, A. y RAMIREZ, A. (2014) **Plan de Gobierno Abierto: Una Hoja de Ruta para los Gobiernos de la Región**. CEPAL, Santiago.

OCAMPO, José Antonio (ed.) (2015) **Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos Desafíos y Prioridades de la Cooperación Internacional**. CEPAL – Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

58

OCDE – BID (2014) **Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014. Innovaciones en la Gestión Financiera Pública**. Washington.

OEA (2015) **Informe del Uso de Drogas en las Américas 2015**. Organización de Estados Americanos, Washington.

OEI (2014) **Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2014: Avances en las Metas Educativas 2021**. Madrid.

OIJ (2016a) **Juventud, Emprendimiento y Educación: Documento Conceptual para la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno 2016**. Secretaría General, Madrid.

OIJ (2016b) **Hacia un Pacto por las Juventudes Iberoamericanas (Nota Conceptual): Foros Nacionales de Juventud OIJ**. Madrid.

OIJ – CEPAL (2015) **Juventud Iberoamericana 2015: Hoja Mural de Datos Sociodemográficos**. Madrid.

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.

OIM (2015) **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015. Los Migrantes y las Ciudades: Nuevas Colaboraciones para Gestionar la Movilidad.** Ginebra.

OIT (2016) **Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015.** Lima.

OIT (2015a) **Marco Jurídico para la Formación Profesional y el Aprendizaje para Jóvenes en América Latina y el Caribe.** ETD – CINTERFOR, Montevideo.

OIT (2015b) **Formalizando la Informalidad Juvenil: Experiencias Innovadoras en América Latina y el Caribe.** Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2014) **Trabajo Decente y Juventud en América Latina: Políticas para la Acción.** Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OMS – UNODC – PNUD (2014) **Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia 2014.** Luxemburgo.

ONUMUJERES (2015) **Transformar las Economías para Realizar los Derechos: El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015 – 2016.** New York.

59

ONUHABITAT (2014) **Construcción de Ciudades más Equitativas: Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina.** ONUHABITAT – CAF – AVINA, Bogotá.

OPS / OMS (2016) **La Prevención de la Violencia Juvenil: Panorama General de la Evidencia.** Washington.

OPS (2010) **Empoderamiento de Mujeres Adolescentes: Un Proceso Clave para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.** OPS – AECID - ASDI, Washington.

OPS (2009) **Estrategia y Plan de Acción Regional sobre los Adolescentes y Jóvenes 2010 – 2018.** Washington.

PNUD (2016) **Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá del Ingreso. Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe.** New York.

PNUD (2014a) **Sostener el Progreso Humano: Reducir Vulnerabilidades y Construir Resiliencia. Informe de Desarrollo Humano 2014.** New York.

PNUD (2014b) **Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.** New York.

PNUD (2014c) **Ciudadanía Política: Voz y Participación Ciudadana en América Latina**. AECID – Siglo XXI, Buenos Aires.

PNUD (2010) **Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina 2010**. New York.

PNUD (2009) **Innovar para Incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR 2009 – 2010**. Buenos Aires.

RODRIGUEZ, Ernesto (2015) **Bases para la Construcción de un Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud en América Latina**. CELAJU – UNESCO – OIJ, Montevideo.

RODRIGUEZ, Ernesto (2014a) **Políticas de Juventud en América Latina: de la Irrelevancia a la Incidencia**. Enciclopedia de la Juventud, UNAM, México.

RODRIGUEZ, Ernesto (2014b) **Mujeres Jóvenes, Empleo y Sociedad Red en América Latina: Vulnerabilidades, Oportunidades y Desafíos a Encarar**. CELAJU, 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.

RODRIGUEZ, Ernesto (2000) **Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado en América Latina: un Vínculo a Construir**. CELAJU, Montevideo.

RODRIGUEZ, E. y DABEZIES, B. (1990) **Primer Informe sobre la Juventud de América Latina 1990. Conferencia Iberoamericana de Juventud**. Madrid.

RODRIGUEZ, Jorge (2014) **La Reproducción en la Adolescencia y sus Desigualdades en América Latina: Introducción al Análisis Demográfico, con Énfasis en el Uso de Micro Datos Censales de la Ronda de 2010**. CEPAL – UNFPA, Santiago.

ROJAS, Francisco (2011) **Iberoamérica: Distintas Miradas, Diferentes Caminos para Metas Compartidas. El Bienestar y el Desarrollo.** FLACSO – SEGIB – AECID, San José.

ROSSEL, C. y LOPEZ CARIBONI, S. (2012) **Edad, Desigualdad y Redistribución: Hacia la Orientación Etaria de los Estados de Bienestar.** Fundación Carolina, Madrid.

SCARTASCINI, C.; SPILLER, P.; STEIN, E. y TOMMASI, M. (ed.) (2011) **El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Públicas?** BID – Mayol Ediciones, Bogotá.

SEGIB (2015) **Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2015.** Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Madrid.

SEGIB (2014) **Documentos Emanados de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXIV Conferencia Iberoamericana y de Otras Reuniones Iberoamericanas 2014.** Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Madrid.

SEGIB (2012) **Documentos Emanados de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXII Conferencia Iberoamericana y de Otras Reuniones Iberoamericanas 2012.** Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Madrid.

SEGIB (2008) **Informe sobre el Seminario “Juventud y Desarrollo”** (San Salvador, Abril 2008). Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Madrid.

SIKLODI, Isabel (2014) **Servicio Civil en América Latina y el Caribe.** CEPAL – GIZ, Santiago.

61

SITEAL (2008) **La Escuela y los Adolescentes: Informe sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008.** UNESCO – OEI, Buenos Aires.

SOJO, Carlos (2011) **El Estado Bajo Escrutinio: Opinión Pública, Estatalidad y Desempeño Gubernamental en América Latina.** CEPAL – AECID, Santiago.

SUNKEL, G.; TRUCCO, D. y ESPEJO, A. (2013) **La Integración de las Tecnologías Digitales en las Escuelas de América Latina y el Caribe: Una Mirada Multidimensional.** CEPAL – ALIS, Santiago.

SUNKEL, G. y TRUCCO, D. (ed.) (2012) **Las Tecnologías Digitales frente a los Desafíos de una Educación Inclusiva en América Latina: Casos de Buenas Prácticas.** CEPAL – ALIS, Santiago.

TEDESCO, Juan Carlos (2012) **Educación y Justicia Social en América Latina.** UMSA – FCE, Buenos Aires.

The Commonwealth (2013) **Youth Development Index: Results Report.** London.

TRUCCO, D. y ULLMANN, H. (ed.) (2015) **Juventud: Realidades y Retos para el Desarrollo con Igualdad.** CEPAL, Santiago.

THWAITES, Mabel (ed.) (2012) **El Estado en América Latina: Continuidades y Rupturas.** Editorial ARCIS – CLACSO, Santiago.

UNESCO (2015) **La Educación para Todos, 2000 – 2015: Logros y Desafíos**. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2015. París.

UNESCO (2014a) **Estrategia Operacional de la UNESCO sobre la Juventud (2014 – 2021)**. París.

UNESCO (2014b) **Enseñanza y Aprendizaje: Lograr la Calidad para Todos**. Informe de Seguimiento de la ETP en el Mundo 2013/2014. París.

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

UNESCO (2012a) **Oportunidades Perdidas: el Impacto de la Repetición y de la Salida Prematura de la Escuela. Compendio Mundial de la Educación 2012**. París.

UNESCO (2012b) **Los Jóvenes y las Competencias: Trabajar con la Educación**. Informe de Seguimiento de la ETP en el Mundo 2012. París.

UNESCO (2009) **Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia: la Experiencia Centroamericana**. UNESCO, San José de Costa Rica.

UNFPA (2014) **El Poder de 1800 Millones: los Adolescentes, los Jóvenes y la Transformación del Futuro**. Estado de la Población Mundial 2014. New York.

UNICEF (2011) **La Adolescencia: Una Época de Oportunidades. Estado Mundial de la Infancia 2011**. New York.

UNODC (2015) **Informe Mundial sobre las Drogas 2015**. Ginebra.

UNODC (2013) **Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013**. Ginebra.

UÑA, Gerardo (2010) **Desafíos para el Presupuesto en América Latina: el Presupuesto Basado en Resultados y los Sistemas de Administración Financiera**. ILPES, Santiago.

VALENZUELA, José Manuel (coord.) (2016) **El Sistema es Anti Nosotros: Culturas, Movimientos y Resistencias Juveniles**. COLEF – UAM – Gedisa, Tijuana, México.

VALENZUELA, José Manuel (coord.) (2015) **Juvenicidio: Ayotzinapa y las Vidas Precarias en América Latina y España**. NED Ediciones – ITESO – COLEF, Tijuana, México.

WAISELFISZ, Julio Jacobo (2008) **Mapa de la Violencia: los Jóvenes de América Latina 2008**. RITLA – Instituto Sangari – Ministerio de Justicia, Brasilia.

WENCES, I.; CONDE, R. y BONILLA, A. (eds.) (2014) **Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias**. FLACSO, San José.

YOUTH POLICY (2014) **The State of Youth Policy in 2014**. Youth Policy Press, Berlín.

Sitios Web Revisados para la Redacción de este Informe

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – www.aecid.es

Banco Interamericano de Desarrollo – www.iadb.org

Banco Mundial – www.bancomundial.org

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina - <https://www.caf.com/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – www.clad.org

Centro Latinoamericano sobre Juventud – www.celaju.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas – www.cepal.org

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – www.clacso.org

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – www.flacso.org

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – www.unicef.org

Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población – www.unfpa.org

Mercado Común del Sur - <http://www.mercosur.int/>

Observatorio de Juventud para América Latina y el Caribe - <http://dds.cepal.org/juvelac/>

Organización de Estados Americanos – <http://www.oas.org/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – www.unesco.org

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – www.oei.es

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica – www.oij.org

Organización Internacional para las Migraciones - <https://www.iom.int/es>

Organización Internacional del Trabajo – www.ilo.org

Organización Panamericana de la Salud – www.paho.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – www.undp.org

Revista Nueva Sociedad – www.nuso.org

Secretaría de Cooperación Iberoamericana – www.segib.org

Sistema de Integración Centroamericana – <http://www.sica.int/>

Unión de Naciones Sudamericanas - <http://www.unasur.org/>