

Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar

Resumen:

Las claves del éxito en políticas públicas de juventud radican tanto en enfoques adecuados que consideren el rol protagónico de la juventud en el desarrollo, como en herramientas especializadas que brinden consistencia a las acciones e intervenciones en el campo de las políticas. En este marco, el artículo hace una revisión crítica y una tipologización de enfoques y herramientas que han prevalecido en las últimas dos décadas en los países de América Latina, con una mirada sobre errores compartidos y el rescate de algunas buenas prácticas que pueden servir de base para la renovación de políticas de juventud, sobre todo en el campo de programas puntuales y sistemas rigurosos de información y diagnóstico. El artículo insta a mejorar sustancialmente la gestión pública con enfoques actualizados y herramientas más pertinentes. Entre las principales propuestas destaca la especialización institucional, mayores recursos y más concentrados en jóvenes que enfrentan mayores dificultades para su integración social, la promoción de mayor y mejor acceso a servicios, junto con la creación y ampliación de canales para la participación ciudadana de los jóvenes.

Palabras clave:

políticas de juventud, institucionalidad juvenil, gestión pública, participación juvenil

Abstract:

The key to success in youth-targeted public policies rely both in adequate approaches that focus on the central and active role of youth in development, and in specialized tools that provide consistency to actions and interventions in policies. Within this framework, this article presents a critical revision and a classification of predominant approaches and tools within Latin American youth policies during the last two decades. It stresses on shared errors and highlights good practices that may be considered for the improvement and deep renovation of youth policies, mainly in

specific programs and in reliable systems of information and social diagnosis. The article aims at substantially improving public management with updated approaches and relevant policy-making tools. Main recommendations are related to institutional specialization, more resources and concentrated on youngsters facing major social exclusion, promotion of more and better access to services, and the creation and broadening of means for youth participation as full citizens.

Key words:

youth policies, youth political institutions, public management, youth participation

Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar

I. Introducción

Los jóvenes¹ están más presentes que nunca en la agenda de los organismos internacionales. Baste mencionar que el Banco Mundial ha dedicado el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* 2007 al tema (www.bancomundial.org), al tiempo que la Organización de Estados Americanos (OEA) ha centrado su reciente Asamblea General en el análisis del vínculo entre juventud y valores democráticos (www.oas.org). Adicionalmente, la próxima *Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* estará centrada en el vínculo entre juventud y desarrollo. Otro tanto ocurre con los gobiernos de la región, que vienen dedicando atención creciente a la juventud, sobre todo a través del impulso de programas sectoriales como la capacitación e inserción laboral de jóvenes, la salud adolescente, o la violencia juvenil en el marco de programas de

seguridad ciudadana, entre otros. Por otro lado, no obstante, la política pública no brinda mayores espacios a las instituciones gubernamentales de juventud creadas en las últimas décadas, sean institutos, ministerios o direcciones nacionales.

Respecto de las políticas de juventud, la experiencia de América Latina permite identificar lecciones que se intentan sintetizar en las páginas que siguen y que pueden organizarse en torno a dos ejes, a saber, los enfoques y las herramientas. En relación con enfoques pertinentes, destacamos aquí algunos puntos en particular: a) tipos de evaluación y evidencias obtenidas en cada caso; b) enfoques estratégicos predominantes en la acción; c) problemas enfrentados en la gestión operativa; d) oportunidades y desafíos del contexto en esta próxima década; y e) bases de un posible modelo alternativo a construir colectivamente. En lo

relativo a herramientas se incluyen: a) leyes de juventud; b) encuestas de juventud; c) instituciones gubernamentales de juventud; d) planes integrales o nacionales de juventud; e) centros nacionales y locales de información juvenil; y f) observatorios de juventud.

Las políticas públicas de juventud han recorrido en las últimas décadas un fecundo itinerario en América Latina. La celebración del Año Internacional de la Juventud en 1985, coincidente con la restauración democrática en el Cono Sur y el fin de los enfrentamientos armados en Centroamérica, le dio al tema su particular dinámica. La diversidad de situaciones entre países torna difícil la evaluación comparada, pero se pueden identificar rasgos en común, diferenciando algunos tipos básicos de evaluación (programática, institucional, recursos invertidos), caracterizando los principales enfoques existentes (enfoque de riesgo, enfoque de derechos, actores estratégicos del desarrollo), y destacando los principales problemas enfrentados (adultismo, juvenilismo, desarticulación institucional).

En este análisis asumimos que las políticas públicas son más *incrementales* que *racionales*. Dicho de otro modo, las cosas no ocurren de manera racional, lo que implicaría hacer un diagnóstico de situación, evaluar las estrategias implementadas, definir los desafíos futuros y diseñar alternativas de acción. En contraste, las políticas públicas en juventud han funcionado por acumulación, sobre la base de modificacio-

nes *en el margen*. Se asume, pues, que en políticas públicas sólo existe la reforma (no hay “revolución”) por más que los operadores piensen lo contrario.

Adicionalmente, se analiza el contexto en que tendrán que situarse las políticas públicas de juventud (bono demográfico, construcción de la sociedad del conocimiento, reforma del Estado), y se describen las bases de un posible modelo alternativo en estos dominios, centrado en la incorporación de una perspectiva generacional para las políticas públicas. Esto último puede contribuir a los debates en curso, con vistas al diseño y la implementación de planes y programas en la próxima década. La segunda parte se complementa con la evaluación de las herramientas más idóneas para avanzar en esta materia.

II. Enfoques pertinentes

1. Rasgos centrales de una evaluación comparada

Antes de intentar una taxonomía de enfoques de políticas de juventud en América Latina quisiera plantear consideraciones críticas respecto de aspectos sectoriales, institucionales y de recursos invertidos en juventud.

Desde el punto de vista programático sectorial, en las últimas décadas se observan avances sustanciales en esferas específicas, pero con impacto moderado debido a la falta

de articulación de esfuerzos. En educación se han expandido las matrículas en secundaria y universitaria, pero hay amplios grupos juveniles sin acceso o con acceso a educación de mala calidad. En la inserción laboral persisten altos niveles de desempleo y subempleo, y en salud los avances se concentran más en la protección infantil que en el desarrollo de estilos saludables de vida en la adolescencia y la juventud. En paralelo, mientras se atiende más el tema de la violencia, hay pocos avances en el fomento de la participación ciudadana de los jóvenes, esfera en que las convocatorias a la participación juvenil no se ven correspondidas con espacios efectivos para que dicha participación se ejerza.

Desde el punto de vista institucional, la desarticulación y superposición de esfuerzos suele presentarse bajo la forma de una confusión de roles y funciones. Falta distribuir responsabilidades a fin de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en el desempeño efectivo de las diferentes agencias implicadas en políticas y programas para el desarrollo de la juventud. Los Institutos Gubernamentales de Juventud, con distintas denominaciones según los países, tienden a ejecutar actividades sectoriales (educación, empleo, salud). Así, entran en conflicto con los respectivos ministerios y no cumplen con los roles de articulación y animación que permitirían potenciar y complementar, desde la institucionalidad juvenil, las políticas sectoriales. Las diferentes Secretarías de Estado,

por su parte, no cuentan con políticas específicas para jóvenes, y suelen operar con enfoques universales, pretendidamente válidos para todos los sectores y edades. Finalmente, las Oficinas Municipales de Juventud, cuyas denominaciones varían entre países, tienden a concentrarse en el fomento de actividades lúdicas y culturales, colmando los vacíos que otras instancias dejan pendientes, pero tampoco logran cubrir adecuadamente las funciones de animación y articulación en sus espacios locales.

En materia de recursos invertidos, desde los organismos especializados en promoción juvenil tiende a primar la impresión de que “no hay inversión en juventud”. Con ello se desconoce la sustancial inversión sectorial (por ejemplo, en educación media y superior), y se soslayan los problemas realmente existentes: inversión dispersa y sin criterios racionales de focalización, ausencia de priorizaciones estratégicas, y escasa evaluación del uso efectivo de los recursos invertidos. En general, la inversión se concentra en jóvenes “integrados”, en la esfera educativa y en las principales ciudades, desatendiendo los jóvenes socialmente excluidos. Y pocos recursos se invierten en espacios claves de la inclusión como son la inserción laboral, la participación ciudadana, y la promoción juvenil en ciudades intermedias, pequeñas y en comunidades rurales.

2. Enfoques predominantes: semejanzas y diferencias

Las políticas públicas de juventud han funcionado en América Latina bajo la lógica combinada de diversos enfoques estratégicos que se suceden en el tiempo o co-existen de modo más o menos conflictivo.

El más tradicional es el *enfoque de riesgo*, que se estructuró para reaccionar frente a enfoques clásicos que veían al conjunto de los jóvenes como un grupo homogéneo que recorre rutinariamente su camino de creciente integración social, y cuyo recorrido debe ser respaldado por diversas prestaciones y ofertas programáticas; pero que desconoce la existencia de un vasto contingente de jóvenes excluidos que sólo excepcionalmente accede a los mecanismos de integración efectiva. El enfoque de riesgo, en cambio, asume dichas diferencias sociales y se propone cambiar las políticas universales por políticas focalizadas en los excluidos. Pero aunque ostente avances respecto a los enfoques clásicos, evidencia limitaciones en la medida que se concentra exclusivamente en el fomento del acceso a servicios, sin considerar la promoción de la ciudadanía juvenil.

Ante tales limitaciones, y con base en los precedentes de Convención Internacional de los Derechos del Niño, comenzó a forjarse un enfoque alternativo centrado en el joven como *sujeto de derechos*. Desde esta óptica se asume que los jóvenes son ciudadanos y tienen, en condición de tales, un conjunto de derechos

cuya vigencia debe ser asegurada. El cambio de paradigma es relevante en la medida que se distancia críticamente de las seculares prácticas paternalistas y clientelistas que persistieron al interior del enfoque de riesgo. Sin embargo, el enfoque de derechos tampoco recoge en todo su potencial la participación juvenil, al concebirla como un derecho entre otros, pero omitiendo la contribución sustancial de la juventud a la construcción y renovación de la sociedad.

El enfoque que sí asume esta última dimensión es el de la juventud como actor, donde el punto de base es entender que los jóvenes son *actores estratégicos del desarrollo* (Rodríguez 2002; IMJ, 2002 y Chávez, 2006). Desde este ángulo las políticas públicas de juventud procuran articular iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, con otras centradas en el fomento de su participación activa en todas las esferas de la sociedad. Bajo tal óptica, la participación juvenil no sólo es un derecho a asegurar, sino también y sobre todo una herramienta útil para el propio desarrollo humano. El enfoque prioriza, por tanto, la participación juvenil en políticas y movilizaciones públicas, tales como campañas de alfabetización, iniciativas de combate a la pobreza, construcción de viviendas sociales, entre otros.

Finalmente, un cuarto enfoque vigente se construye en torno a la noción de "capital social", enfatizando el "empoderamiento" juvenil como principal herramienta promocio-

nal (ver Arriagada y Miranda (coord.), 2003; Dávila (coords.), 2004 y Rodríguez, 2005). Lo central en esta perspectiva es crear el “poder” juvenil que permita negociar más y mejor con los tomadores de decisiones, emulando el trabajo de los movimientos de mujeres. Hasta la fecha su aplicación efectiva no ha logrado impactos significativos, dado que los movimientos juveniles funcionan con otras lógicas.

3. Dos falsas construcciones en el discurso dominante

Entre los problemas que enfrentan las políticas públicas de juventud, el más generalizado es la construcción imaginaria de los jóvenes como *problema*. Con la frecuente complicidad de las cadenas mediáticas, se enfatizan las “conductas desviadas” de un sector de jóvenes. Actos de violencia, conductas de riesgo, consumo de drogas, sexualidad irresponsable y otros problemas se convierten en rótulos para estigmatizar a la juventud. Aunque el enfoque es simplista se aplica en diversas esferas. Muchos adultos lo adoptan como sentido común y provoca serias limitaciones en el trabajo promocional. Al punto que condenan a las políticas de juventud a un diseño y una implementación abocados a “solucionar” dichos “problemas”, renunciando a una lógica de la promoción juvenil integral.

Junto a esta seria limitación se dan otros problemas relevantes. Uno es el *adultismo*, muchas veces acompañado de *juvenilismo*.

Mientras el primero funciona sobre la base de la estructuración de respuestas a los problemas de la juventud, diseñadas e implementadas desde el mundo adulto y desconociendo las culturas juveniles, el segundo funciona con base a la idea de que las políticas de juventud son asunto exclusivo de los jóvenes. Ambos sesgos tienen vigencia. Mientras el primero prevalece en muchas entidades públicas, el segundo lo hace en una amplia gama de movimientos juveniles. Ambos complican la dinámica de las políticas públicas de juventud, que deben funcionar sustentadas en la co-participación de adultos y jóvenes.

4. Siglo xxi: oportunidades y desafíos

¿Cómo promover un enfoque alternativo y qué viabilidad tiene? Para responder a estas dos preguntas importa proyectar las próximas décadas en América Latina, ponderando oportunidades y desafíos. Tal proyección permite discernir pertinencia y prioridades en la agenda de políticas de juventud. Desde el punto de vista de las oportunidades y desafíos en un escenario de cambios intensivos, al menos tres aspectos merecen especial consideración, a saber: la fase demográfica en la que nos encontramos, el proceso de reforma del Estado actualmente en marcha, y la construcción de la sociedad del conocimiento como proyecto central de sociedad.

En la actual etapa de la transición demográfica nacen menos niños pero todavía no

enfrentamos un envejecimiento de la sociedad con peso relativo fuerte de la población de adultos mayores (a diferencia de la Península Ibérica). Vivimos una inflexión favorable, pero con fecha de vencimiento, en la relación entre población activa e inactiva. Esto plantea una gran oportunidad histórica para el desarrollo, si se logra incorporar dinámicamente a las generaciones jóvenes en el empleo y el pleno ejercicio de la ciudadanía. De lo contrario este *bono demográfico* se puede transformar en un problema presente (muchos jóvenes excluidos del mundo productivo y sin canales de participación), y en un problema futuro (alta proporción de población envejecida que implica costes sin precedentes en salud y seguridad social para toda la sociedad).

En cuanto a las reformas del Estado, éstas implican hoy la modernización y el fortalecimiento institucional en todos los niveles, lo que ofrece una gran oportunidad para replantear la dinámica de los sistemas institucionales que deberán hacerse cargo de las futuras políticas públicas de juventud. Tal oportunidad debe aprovecharse estableciendo clara distribución de roles y funciones, con enfoques focalizados, descentralizados y participativos, que cuenten con estilos modernos de gestión, financiamiento de la demanda, control social de las políticas públicas y evaluación de resultados. Y que coloquen como eje fundamental la igualdad de oportunidades de todos los grupos juveniles.

En cuanto a la construcción de la sociedad del conocimiento, los jóvenes cuentan con los mejores activos para ser protagonistas, dadas sus capacidades de incorporación de tecnologías de información y conocimiento a sus diversos ámbitos de vida, su mayor capital humano reflejado en mayores logros educacionales, y su mayor adaptabilidad a las nuevas formas de organización que requiere la entrada a la sociedad del conocimiento. Corresponde a las políticas públicas promover y facilitar dicha participación, involucrando a las nuevas generaciones en la implementación de transformaciones profundas, tales como el gobierno electrónico, que se apoyan en nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

5. Una perspectiva generacional para las políticas públicas

Una perspectiva generacional para las políticas públicas debe considerar ciertas especificidades juveniles. En primer lugar, la transitoriedad: la condición juvenil se pierde con el paso de los años, y además, cambia constantemente a lo largo del ciclo juvenil. Por ello, los intereses y las expectativas de los jóvenes son dinámicos, por lo que resulta difícil dar perspectivas de largo plazo a la labor promocional. Además, en contraste con otros actores y grupos sociales, la juventud otorga mayor peso relativo a las dimensiones y demandas simbólicas. Esto se ve en su mayor participación en las movilizaciones por la paz,

la democracia, la libertad, el medioambiente, y el menor peso relativo en sus demandas por empleo, ingresos y seguridad social. Este rasgo hace más difícil a la juventud estructurarse en movimientos corporativos, como pueden serlo los sindicatos y los gremios.

En el nivel de las políticas públicas no hay perspectiva generacional. Incluso el sistema educativo es impermeable a la sensibilidad de sus usuarios jóvenes, priorizando la *enseñanza* (oferta de los docentes) sobre los *aprendizajes* (procesados por los alumnos), y desvinculando la cultura escolar de la cultura juvenil. Además, las políticas públicas no siguen a las personas a lo largo de su ciclo de vida, por lo cual los eslabones entre etapas se convierten en hiatos que las separan. La continuidad estudio-trabajo, heteronomía-autonomía, condición de hijos y condición de padres, no tiene hoy en la política pública un correlato que haga más fluidos los tránsitos.

¿Qué prioridades se plantean en este sentido? En primer lugar, *invertir más y mejor en educación y salud*, como claves para la formación de capital humano. En segundo lugar, *fomentar la integración social de los jóvenes*, como clave para la emancipación juvenil. En tercer lugar, *incentivar la prevención de la violencia juvenil*, como clave de la convivencia pacífica. Y en cuarto lugar, *fomentar la participación ciudadana de las y los jóvenes* como clave del fortalecimiento democrático de la sociedad.

6. Algo para el debate sobre el horizonte estratégico

En torno a un objetivo compartido se pueden plantear diversas estrategias. Aquí queremos proponer las siguientes: a) más que concentrarse en la construcción de espacios específicos para la participación juvenil (Casas de la Juventud, Clubes Juveniles, Parlamento Joven, etc.), importa fomentar la participación de los jóvenes en espacios de participación ciudadana (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, desarrollo local); b) los Institutos Gubernamentales de Juventud (sea cual sea su nivel específico) debieran concentrarse en desarrollar funciones de animación de procesos y de articulación de esfuerzos, con enfoques integrales e integrados, más que ejecutar directamente acciones específicas de promoción juvenil; c) el empoderamiento juvenil es fundamental, pero debe ir acompañado de un trabajo sistemático con los adultos que tienen contacto cotidiano con jóvenes (profesores, policía, personal de salud, y otros) procurando cambiar las imágenes reduccionistas sobre la juventud que tienen buena parte de estos equipos; d) la elaboración de planes integrales de juventud debe ser ambiciosa y realista a la vez, evitando los sesgos tecnocráticos y asegurando que tales planes sean asumidos como propios por todos los actores involucrados en su implementación efectiva, con recursos que viabilicen dicha implementación; e) más que preocuparse por

la aprobación de una Ley de Juventud, importa concentrarse en el análisis del impacto que las leyes que se aprueban en los Parlamentos pueden tener en los jóvenes. Mientras aquella tiende a ser una expresión sistematizada de deseos, éstas afectan fuertemente a las nuevas generaciones; y f) si bien la conducción política y estratégica general es fundamental, las posibilidades de éxito se juegan básicamente en la propia gestión operativa, que tiene que ser eficaz, eficiente, relevante, pertinente y sostenible.

III. Herramientas pertinentes

1. Visión de conjunto

En los últimos veinte años se han forjado muchas herramientas de trabajo en el dominio de las políticas públicas de juventud, incluyendo la aprobación de leyes de juventud (para ordenar y modernizar las normas vigentes en estos dominios), la realización de encuestas nacionales de juventud (para alimentar los diagnósticos de situación), la creación de organismos gubernamentales de juventud (para articular y dinamizar acciones), el diseño de planes integrales de juventud (para contar con visiones de conjunto y prioridades claras en el dominio de la acción programática), la instalación de observatorios de juventud (para sistematizar el monitoreo y la evaluación de planes y programas), y el desarrollo de centros de

información juvenil y portales en internet (para procesar y difundir información sobre y para la juventud).

El desarrollo de las mismas es diverso en rasgos y progresividad. Hay países de América Latina donde estas herramientas ya están consolidadas y realizan aportes regulares en sus respectivos ámbitos, mientras en otros su desarrollo es incipiente y sus aportes más relativos. En muchos países se cuenta con algunas herramientas y no con otras, dependiendo de prioridades establecidas. Las diferencias son tanto en niveles de desarrollo como en enfoques. Así, mientras algunos países han preferido trabajar con leyes acotadas a la creación de instituciones especializadas, otros optan por promover y aprobar leyes integrales; y mientras algunas encuestas de juventud han sido realizadas con enfoques integrales, otras se han concentrado en algunos temas en particular. Algunos países han preferido contar con Secretarías de Juventud, mientras otros optaron por constituir Institutos o Direcciones de Juventud. En materia de planes y programas, algunos han sido contruidos desde el enfoque de riesgo, al tiempo que otros desde el enfoque de derechos, y aún otros diseñados desde el enfoque de jóvenes como actores estratégicos del desarrollo (o combinaciones de estos y otros enfoques).

¿Qué lecciones se pueden extraer de las diferentes experiencias? ¿Es mejor contar con leyes acotadas o con leyes integrales? ¿Son más poten-

tes las Secretarías o los Institutos de Juventud? ¿Son más pertinentes los planes con enfoques restrictivos o los que cuentan con enfoques mixtos? ¿Qué roles y funciones deberían priorizar los organismos gubernamentales de juventud? ¿Cómo se podrían consolidar los Observatorios de Juventud? ¿De qué modo se podrían potenciar los Centros de Información Juvenil? Preguntas que la experiencia no responde linealmente.

2. Leyes de Juventud: ¿para qué sirven?

Aunque existen antecedentes, lo que hoy conocemos como leyes de juventud en América Latina es un conjunto de instrumentos legales que comenzaron a aprobarse en los años noventa del siglo pasado. La primera de ellas, aprobada en 1991, fue la ley que creó el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) de Chile, acotada a dicha función y emulada luego por la ley que creó el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) en 1999, y el Consejo Nacional de la Juventud de Perú (CONAJU) en 2002, igualmente acotadas.

Con la aprobación de la Ley de Juventud de Colombia en 1997 se abrió un proceso distinto, seguido por otros países de la región (República Dominicana en 2000; Nicaragua, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela en 2002), con pretensiones más abarcadoras e integrales, pensadas como leyes que abordaban todos los temas relacionados con la juventud, y centradas en los derechos de los jóvenes. El tiempo transcurrido ha mostrado

el escaso efecto de estas leyes, pues casi todo lo que tratan de regular ya está regulado en leyes más generales destinadas a todos los mayores de edad (incluyendo a los jóvenes).

Dos leyes en particular (las de Ecuador de 2001 y Honduras de 2005) podrían ser consideradas “ilegales”, en la medida en que incorporan la figura de instancias colectivas decisorias en el dominio de las políticas de juventud, compuestas por organizaciones de la sociedad civil. Puede entenderse así que un conjunto de personas designadas por un abanico de instituciones, organizaciones y espacios del gobierno y la sociedad civil, determinan los rumbos y controlan el funcionamiento de un organismo estrictamente gubernamental, cuyas autoridades han sido designadas por el Presidente de la República, que a su vez ha sido elegido por votación popular.

Complementariamente están hoy en estudio en los respectivos Parlamentos otros proyectos de ley, con enfoques parecidos a los ya aprobados. En el caso de Paraguay, el proyecto se acerca más a la lógica de las leyes acotadas, mientras en el de Bolivia y El Salvador los proyectos parecen más integrales, y en el de Guatemala se parece más a los modelos “ilegales” de Ecuador y Honduras. Si a esto se agrega que hay varios países que no cuentan con este tipo de leyes, pero que desarrollan políticas públicas de juventud (Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay), se infiere que existe fuerte heterogeneidad institucional en la

materia. Poco se hace, no obstante, para que la juventud sea considerada en una diversidad de leyes que sí afectan, y negativamente, a los jóvenes, tales como de la precarización del empleo o la privatización de servicios y prestaciones en condiciones desventajosas para la población joven.

3. Encuestas de Juventud:

relevancia, pertinencia y comparabilidad

Desde que en 1990 la Oficina de Montevideo de la CEPAL realizó la Primera Encuesta Nacional de Juventud del Uruguay, buena parte de los países de América Latina han procurado instituir encuestas que den mayor fundamento de conocimiento a sus políticas públicas de juventud. Esfuerzos similares se han realizado hasta ahora en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, pero se trata de productos muy disímiles y de difícil comparabilidad.

Las encuestas más exhaustivas y rigurosas se han realizado en México (en 2000 y 2005), mientras que las más útiles para el diseño y la implementación de políticas públicas son las efectuadas en Chile (en 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006). Las más concentradas en temas específicos son las de Bolivia (salud reproductiva) y República Dominicana (recreación y salud); y hay encuestas que son parte de esfuerzos más amplios y sistemáticos de gene-

ración de conocimiento, como en Panamá, en el contexto del Informe sobre Desarrollo Humano 2004 por el PNUD.

Las encuestas mencionadas han sido impulsadas (y en varios casos, también implementadas) desde los gobiernos, con claro protagonismo de organismos oficiales de juventud. Pero en paralelo se han conocido varias encuestas (en Argentina y en Brasil, fundamentalmente) impulsadas desde la sociedad civil y desde empresas privadas, lo cual marca diferencias importantes al momento de identificar actores que pueden cumplir roles centrales en estas herramientas.

En la mayor parte de los casos se han realizado una sola vez (o a lo sumo, en dos ocasiones) siendo excepcionales casos como el de Chile, donde la Encuesta de Juventud está institucionalizada y se realiza regularmente cada tres años. La relevancia de este dato es evidente, en la medida en que sólo en los casos en que el mismo cuestionario se aplica periódicamente puede construirse una visión dinámica sobre la situación de los jóvenes.

En materia de difusión también hay diferencias. Mientras algunas son analizadas con gran rigurosidad (como en México) o sirven de base para una amplia gama de estudios específicos (como en Chile), en general los informes sólo son lecturas de cuadros estadísticos. De este modo se sub-utiliza la información primaria para cuya recolección se invirtieron importantes recursos.

Un desafío futuro es contar con formatos comunes que faciliten la comparabilidad entre países, con marcos teóricos sólidos para evitar el simple anecdótico, aplicar cuestionarios regularmente para hacer comparaciones en el tiempo, explotar la información de manera más intensiva en el marco de programas de investigación sistemáticos, e incluir muestras de adultos para facilitar comparaciones intergeneracionales.

4. Instituciones Gubernamentales de Juventud: ¿ejecución o articulación?

Durante la preparación y celebración del Año Internacional de la Juventud, en la primera mitad de los años ochenta, sólo existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil en América Latina, a saber, Costa Rica, México y la República Bolivariana de Venezuela. Desde entonces se han creado instituciones de este tipo en todos los países de región, lo que evidencia avances en este sentido. Como se dijo, se trata de instituciones muy diversas entre sí: mientras algunas son Institutos Nacionales que gozan de cierta autonomía de funcionamiento, otras son Direcciones de algún ministerio, otras Programas Presidenciales y algunas ostentan rango ministerial (Secretarías de Estado). Pero en general han contado con escasos recursos y han tenido poca incidencia en la dinámica de las políticas de juventud.

En la mayoría de los casos, en las leyes y decretos que las han creado se han asignado toda clase de roles y funciones a desempeñar, pero se han priorizado los relacionados con la articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas. Al tiempo que se han restringido los roles ligados a la ejecución directa de planes y programas destinados a la juventud. En la práctica, sin embargo, muchas de estas instituciones han ejecutado diversos programas directamente, entrando en conflicto con otras instancias institucionales.

En general, junto a las instituciones gubernamentales de alcance nacional o federal (según sea la organización institucional del Estado en cada país), existen instancias institucionales estatales o departamentales (regionales, provinciales), y municipales o locales de juventud. Paralelamente, en varios casos se cuenta con Comisiones de Juventud en los Poderes Legislativos, y con instancias especializadas en niñez y adolescencia en los Poderes Judiciales. Pese a la profusa malla institucional, la articulación de esfuerzos programáticos efectivos entre todas estas instancias institucionales es muy escasa.

La falta de ingerencia no responde, al menos principalmente, a problemas de jerarquía institucional. Así, las Secretarías de Estado o Viceministerios no han mostrado ventajas frente a otros modelos; del mismo modo que los Institutos Nacionales de Juventud tampoco han logrado forjar mayor autonomía relativa.

En rigor, el éxito parece más relacionado con el estilo de gestión y con los roles y funciones que efectivamente cumplen, pues quienes se han concentrado en animación y articulación han tendido a mejores resultados que los organismos de juventud más abocados a la ejecución directa de planes, programas y proyectos. Por último, un problema que los afecta a todos, independientemente de su modelo institucional, es el aislamiento en el que trabajan, desarticulados respecto de dependencias sectoriales (ministerios) o territoriales (municipios), lo cual, como se dijo, obedece a un enfoque estratégico predominante que prioriza la construcción de espacios específicos (Casas de la Juventud, Parlamento Joven, Tarjeta Joven, etc.) y no una perspectiva generacional para todas las políticas públicas.

5. Planes Integrales de Juventud: limitaciones, potenciales y desafíos

Otra herramienta con presencia creciente en América Latina es el diseño de propuestas de Planes Integrales de Juventud, labor que ha sido encarada desde enfoques estratégicos y lógicas operativas diversas. Una revisión documental sugiere que la mayor parte de los países de la región han trabajado en esta dirección, con niveles dispares de éxito. Mientras algunos ejercicios nacionales, como los realizados en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, se han dado desde el *enfoque de derechos*, otros, como los casos de México y El Salvador han avanzado

desde la lógica de jóvenes como *actores estratégicos del desarrollo*. En Colombia y Perú se han realizado combinaciones dinámicas de ambos enfoques, agregando otros, como el *enfoque de capacidades*. Hay también avances en lo programático que no tienen la forma de planes integrales, pero que sí muestran incidencia en la dinámica de las políticas públicas. Tal es el caso del Programa PROJOVEM de Brasil y el Programa INCLUIR de Argentina, ambos centrados en capacitación e inserción laboral de jóvenes, diseñados desde el *enfoque de riesgo*. Otros países, en cambio, carecen absolutamente de planes de esta índole.

Otros esfuerzos se distancian de los planes integrales y se diseñan con la lógica de *planes de acción*, más acotados en medidas y tiempos de implementación pero de aplicación más efectiva (como en el caso de Chile). En este caso los planes se formulan con clara asignación de responsabilidades institucionales y asignaciones presupuestales para darle viabilidad a la implementación. Esto hace que sea el caso chileno prácticamente el único en que estas experiencias de programas ha tenido aplicación efectiva y algún éxito (caso de *Chile se Compromete con los Jóvenes*, ver INJUV, 2004). Los otros han resultado poco operativos (para el caso mexicano, ver UNESCO, 2006). Además, no han contado con el grado necesario de legitimidad política y social. En la mayor parte de los casos, en el diseño de estos planes participaron algunos jóvenes, tildados siempre

de “no representativos”, pero no se realizaron esfuerzos sistemáticos por incidir en los tomadores de decisiones ni en la opinión pública.

6. Centros de Información Juvenil: ¿exclusivos o compartidos?

Habilitar Centros de Información Juvenil (CIJ) fue desde la partida una prioridad en las políticas de juventud en los años ochenta, y una de las principales líneas de acción impulsadas en la práctica. Al punto que mucho antes de hablarse de encuestas y planes integrales se estaban creando en igual medida las instituciones gubernamentales y los centros de información. En ello incidió seguramente el modelo de políticas públicas, que se venía implementando en España con el respaldo de la cooperación alemana, y que tuvo y tiene gran influencia en América Latina. Pesaron, además, cuestiones más sustantivas que afectaban a la propia lógica con la que se concebían las políticas de juventud en aquella época, muy centradas en el acceso de los jóvenes a diferentes servicios públicos. Para lo cual debían estar informados.

Los primeros esfuerzos se impulsaron para habilitar espacios físicos a los que los jóvenes podían concurrir procurando las informaciones de su interés. En general estos espacios se concebían como propios de las instituciones gubernamentales, lo que restaba impacto en cobertura. Pero paulatinamente los CIJ se fueron informatizando, al tiempo que comenzaron a concretarse acuerdos institucionales, asocian-

do municipios y centros educativos (entre otros) a las redes de centros de información que se fueron generando y expandiendo.

Este modelo inicial se vio impactado por el desarrollo de internet, de modo que en años recientes se trabaja con menos referencia a los lugares físicos y más atención a los sitios en red. En esta lógica se han generalizado y mejorado los sitios web de las instituciones gubernamentales, aunque varias todavía no tienen o las tienen en situación incipiente. Y se han comenzado a desarrollar *portales* de juventud, como el que impulsan el CELAJU y la UNESCO (www.joveneslac.org y www.youthlac.org) en español e inglés. Esto ha permitido ampliar sustancialmente los impactos efectivos, pues las nuevas generaciones, más habituadas a las nuevas tecnologías de información y comunicación, hacen uso intensivo de estas nuevas oportunidades informativas. De este modo las instituciones gubernamentales se ven interpe-ladas por las nuevas necesidades de los propios actores, lo que insta a instalar servicios de orientación y de búsqueda de información.

7. Observatorios de Juventud: ¿qué habría que evaluar?

En varios países se han comenzado a poner en funcionamiento los Observatorios de Juventud, con formatos y lógicas variadas. En línea con observatorios en otros temas y sectores que se han ido constituyendo en América Latina, los de juventud se concentran, por lo general, en diag-

nósticos de situación, en la evaluación de diferentes programas y proyectos y, en algunos casos, en el seguimiento de medios masivos de comunicación.

Una experiencia destacable es la del Observatorio de la Juventud de Chile. Se trata de una instancia técnica que define líneas prioritarias de investigación y luego contrata (o acuerda con) otras instancias institucionales, habitualmente académicas, para la realización efectiva de los estudios y las investigaciones priorizadas. Esto incluye hasta la realización de la Encuesta Nacional de la Juventud, que se lleva a cabo cada tres años bajo esta misma lógica. Otra experiencia relevante es la de México, impulsada por el Centro de Investigaciones y Estudios de Juventud (CIEJUV) del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), que aunque no se denomina "observatorio", trabaja en buena medida en la lógica de observatorio. En este caso, el modelo de gestión se sustenta en el rol animador y articulador del CIEJUV, conjugado con una ejecución descentralizada pero articulada, desde la *Red de Investigadores en Juventud* que anima y coordina el CIEJUV. Un importante esfuerzo de difusión, sobre todo mediante libros y una revista especializada, complementa estos esfuerzos y le brinda gran visibilidad y legitimidad a los mismos. En Colombia, por su parte, existe un esfuerzo importante más amplio, el Observatorio de Infancia y Juventud, que se implementa en base a un

acuerdo entre varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales, mientras paralelamente varias universidades han montado sus propios observatorios de juventud. No hay antecedentes suficientes para evaluar las modalidades de gestión en este caso, pero pareciera que los esfuerzos se superponen más de lo que se complementan.

En casi todos los casos el grueso del esfuerzo se invierte en diagnósticos de situación más que en evaluación de planes, programas y proyectos. Aún cuando esto último se contempla suele tratarse de evaluaciones generales, de escaso arraigo institucional, lo que inhibe la posibilidad de contar con análisis de la propia gestión operativa, que muchas veces es decisiva para explicar éxitos y fracasos concretos.

IV. Síntesis y conclusiones: los puntos para debatir sobre estrategias

A la luz de este itinerario de enfoques y herramientas cabe identificar algunos puntos de debate. En la perspectiva analítica aquí planteada pueden destacarse los siguientes:

- a) La dinámica de las políticas públicas en su conjunto ha mostrado un aislamiento agudo en casi todas las esferas de trabajo. Leyes específicas, encuestas específicas, planes específicos, entre otros, y la articula-

ción con otros espacios tendría efectos sensibles en impacto y trascendencia.

- b) Los esfuerzos han ocurrido en niveles excesivamente generales (diagnósticos globales de situación, evaluación de grandes programas, etc.), y sería recomendable circunscribirse a espacios más específicos, haciendo un particular hincapié en la propia gestión operativa a nivel micro.
- c) Se ha operado casi exclusivamente con jóvenes, tratando de asegurar la efectiva participación juvenil como respuesta al paternalismo y al adultismo históricos, pero ello ha impedido trabajar más y mejor con tomadores de decisiones y con la opinión pública.
- d) Se ha priorizado en exceso el rol de ejecución en el desarrollo efectivo de las diferentes herramientas construidas, descuidando en buena medida otros roles fundamentales, como la animación de procesos y la articulación de esfuerzos.

Por lo anterior es necesario priorizar acciones hasta ahora soslayadas, entre las que destacan:

- a) el análisis de las percepciones adultas en relación a los jóvenes, teniendo en cuenta especialmente a aquellos adultos que tienen un vínculo particular con los jóvenes, tales como profesores, familiares y policías; b) la incidencia en la opinión pública, a través de los medios masivos de comunicación y de los tomadores de decisiones (mediante campañas

específicas), procurando modificar sus percepciones relacionadas con los jóvenes para revertir los estigmas; c) la concertación efectiva de acciones programáticas entre todas aquellas instituciones que operan en el dominio de las políticas públicas de juventud, para potenciar la construcción de herramientas comunes a partir de una eficiente y efectiva articulación; y d) la evaluación pormenorizada de prácticas promocionales en el vínculo profesores-alumnos en la enseñanza media y en enfoques de trabajo del personal de salud que atiende a adolescentes, entre otros.

Referencias bibliográficas

- ARRIAGADA, Irma. y MIRANDA, Francisca. (comp.) (2003). "Capital social de los y las jóvenes: propuestas para programas y proyectos". *Serie Políticas Sociales* n° 74, Santiago de Chile (dos volúmenes). CEPAL.
- BALARDINI, Sergio (comp.) (2000). *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires. CLACSO.
- BANCO MUNDIAL (2007). *El potencial de la juventud: políticas para jóvenes en situación de riesgo en América Latina y el Caribe*. Washington.
- CAPRIO, G. y RODRIGUEZ, E. (2008). *Programa de Apoyo a las Políticas de Juventud de Guatemala, para el periodo 2009-2012, bajo la modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial*. Guatemala, SEGEPLAN-Unión Europea.
- CHAVEZ, Patricio (2006) (coord.). *Análisis de situación del Programa Nacional de Juventud 2002-2006*. México. UNESCO-IMJ (Projuventud).
- DAACD-CIDER (2003). *Política pública de juventud de Bogotá: escenarios y estrategias para el próximo decenio*. Bogotá. Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital-Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales.
- DAVILA, Oscar (coord.) (2003). *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar. CIDPA.
- IMJ (2002). *Programa Nacional de Juventud 2002-2006. Jóvenes, actores estratégicos del desarrollo nacional*. México. Instituto Mexicano de la Juventud (Projuventud).
- INJUV (2004). *Chile se Compromete con los Jóvenes: Plan de Acción en Juventud*. Santiago de Chile. Instituto Nacional de la Juventud.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2002). *Actores estratégicos del desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI*. México. Instituto Mexicano de la Juventud.
- RODRIGUEZ, Ernesto (coord.) (2005). *Organizaciones y movimientos juveniles en América del Sur: estado de situación y bases para un programa de fortalecimiento institucional*. Montevideo. CELAJU-UNESCO-Banco Mundial.
- RORIGUEZ, Ernesto (2007). *Leyes de juventud en América Latina: ¿para qué sirven?* Montevideo. CELAJU.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2007). *Encuestas de Juventud en América Latina: relevancia, pertinencia y comparabilidad*. Montevideo. CELAJU.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2007). *Instituciones gubernamentales de juventud en América Latina: ¿rectoría y ejecución o animación y articulación?* Montevideo CELAJU.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2007). *Observatorios de Juventud en América Latina: estilos de gestión y prioridades para la evaluación*. Montevideo. CELAJU.
- UNESCO (2006). *Análisis de situación del Programa Nacional de Juventud 2002-2006*. México. (Projuventud).

Notas

- ¹ En la edición del artículo se ha optado, para facilitar la fluidez de la lectura, utilizar el masculino “los jóvenes” para referirse a jóvenes de ambos sexos. (Nota de los editores.)

