

# LIBRO BLANCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

Organismo Internacional de la Juventud  
con la colaboración del Instituto Nacional de Administración  
Pública (INAP) y el Centro Latinoamericano sobre Juventud



**OIJ**  
Organismo  
Internacional  
de Juventud  
para Iberoamérica

**PACTO  
JUVENTUD**



**Cooperación  
Española**

**INAP**

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# LIBRO BLANCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD



**PACTO  
JUVENTUD**



**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

LIBRO blanco de políticas públicas de juventud. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. – 154 p. : il., gráf. ; 24 cm

Bibliografía: pp. 149-154

ISBN 978-84-7351-619-8 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-620-4 (formato electrónico). – NIPO 174-18-003-9 (formato papel). – NIPO 174-17-059-6 (formato electrónico)

1. Política social-Jóvenes-Iberoamérica. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España)

351-053.6(8)

351-053.81(8)

Primera edición: Febrero 2018

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-619-8 (formato papel); ISBN EN E-BOOK: 978-84-7351-620-4

NIPO EN PAPEL: 174-18-003-9 (formato papel); NIPO EN E-BOOK: 174-17-059-6

Depósito Legal: M-2009-2018

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## CONTENIDO

<b>PRÓLOGO</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN. PRECEDENTES</b> .....	<b>9</b>
<b>1. LA NECESIDAD DE UN LIBRO BLANCO</b> .....	<b>11</b>
1.1. El perfil y el entorno del Libro Blanco .....	11
1.1.1. Hacia la dinamización en la conformación de políticas nacionales de juventud ..	12
1.1.2. Hacia la supresión de la dispersión en los marcos normativos de juventud .....	12
1.1.3. Hacia el fomento del desarrollo Institucional .....	14
1.1.4. Hacia la cualificación de la oferta programática .....	15
1.1.5. Hacia un marco de acción integrador .....	16
1.2. Componentes del marco de referencia del Libro Blanco .....	17
1.2.1. Ampliación del concepto Institucional de juventud: Hacia un marco conceptual integrador.....	19
1.2.2. Sistema integrado de políticas públicas.....	21
1.2.3. Análisis de los modelos de institucionalidad pública .....	23
1.2.4. Fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de juventud en la región.....	24
<b>2. LA JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA</b> .....	<b>29</b>
2.1. Las condiciones de vida de las personas jóvenes .....	29
2.2. El bono demográfico .....	30
2.3. Inquietudes, aspiraciones y valores de las personas jóvenes .....	32

<b>3. LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA .....</b>	<b>41</b>
3.1. La Juventud como un concepto de la Política Pública .....	41
3.2. Paradigmas de la fase juvenil en las Políticas Públicas.....	46
3.3. Enfoques en las Políticas Públicas de Juventud .....	48
3.4. Realidad institucional de Juventud en Iberoamérica.....	49
3.5. Balance de las políticas de juventud en Iberoamérica.....	61
3.5.1. Algunas asignaturas pendientes y oportunidades por materializar .....	69
3.5.1.1. Inversión Social en Juventud .....	69
3.5.1.2. Rezagos, avances y retos sectoriales .....	70
3.5.1.3. Paradojas en las políticas públicas de juventud .....	73
<b>4. NUEVAS APROXIMACIONES A LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD .....</b>	<b>77</b>
4.1. Hacia una nueva concepción de persona joven.....	77
4.1.1. El referente de las políticas de género .....	78
4.1.2. El punto de partida de la perspectiva generacional .....	79
4.2. Redefiniendo el marco de las políticas de juventud: fortalecimiento institucional, transversalidad y enfoque generacional. ....	82
4.2.1. Dimensión entorno .....	84
4.2.1.1. Variable demográfica .....	84
4.2.1.2. Variable económica .....	84
4.2.1.3. Variable social .....	85
4.2.2. Dimensión Gobernanza .....	86
4.2.2.1. Variable gobierno abierto.....	87
4.2.3. Dimensión organización .....	92
4.2.3.1. Variable marco estratégico.....	92
4.2.3.2. Variable estructura organizativa.....	93
4.2.3.3. Variable recursos financieros, materiales y tecnológicos.....	94
4.2.3.4. Variable procesos de gestión .....	97
4.2.3.5. Variable cultura organizativa.....	100
4.2.4. Dimensión recursos humanos .....	101
4.2.4. 1. Variable planificación y organización de recursos humanos y organización .....	101

4.2.4.2. Variable reclutamiento y selección .....	102
4.2.4.3. Variable carrera y formación .....	103
4.2.4.4. Variable sistema retributivo.....	104
<b>5. ELEMENTOS CONFORMADORES DE UNA NUEVA POLÍTICA DE JUVENTUD .....</b>	<b>105</b>
5.1. Prioridades y objetivos .....	105
5.1.1. Educación .....	105
5.1.2. Mercado de trabajo .....	106
5.1.3. Salud .....	107
5.1.4. Violencia .....	107
5.1.5. Cultura .....	109
5.1.6. Participación política y social .....	109
5.2. Un nuevo marco institucional .....	110
5.3. Los roles de las distintas administraciones y actores sociales .....	114
5.4. La integración con otras políticas (Naciones Unidas, OCDE) .....	117
5.4.1. Objetivos de la CEPAL y los ODS .....	118
5.4.2. Objetivos de la OCDE y los ODS.....	120
5.4.3. Articulación entre principios, objetivos y el factor de juventud .....	123
<b>6. TRASLACIÓN DE LOS FACTORES CLAVE DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD A LAS PRINCIPALES POLÍTICAS .....</b>	<b>129</b>
6.1. Traslación a las políticas de gobernanza y de reforma del Estado.....	129
6.1.1. Gobierno abierto .....	130
6.1.2. Transparencia.....	131
6.1.3. Rendición de cuentas .....	131
6.1.4. Política de empleo público.....	132
6.1.5. Política presupuestaria.....	132
6.2. Traslación de la transversalidad a las políticas de juventud. Las condiciones de vida de las personas jóvenes .....	133
6.2.1. Educación y aprendizaje.....	133
6.2.2. Acceso y desarrollo en el mercado de trabajo.....	134
6.2.3. Salud y prevención de riesgos .....	135

6.2.4. Seguridad ciudadana.....	136
6.2.5. Hábitos culturales y de consumo.....	137
6.2.6. Ordenación del territorio y vivienda.....	138
6.2.7. Fomento de la participación social. Presencia de las personas jóvenes en las instituciones representativas .....	138
<b>7. GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL LIBRO BLANCO .....</b>	<b>141</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>149</b>

## PRÓLOGO



En la actualidad, el panorama a nivel regional e internacional esta marcado por la implementación de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que constituye un hito muy importante para el devenir del futuro de la población juvenil en su conjunto. En ese marco se resalta la significación de la estrategia vinculada con la cohesión social intergeneracional en Iberoamérica y la consolidación del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), como una institución de referencia en materia de juventud en el contexto de articulación y coordinación de la nueva arquitectura de cooperación en el mundo.

Desde esta perspectiva, el propósito se orienta a potenciar las políticas públicas como una herramienta efectiva para dar respuesta a los diferentes desafíos que deben de enfrentar las personas jóvenes en torno al contexto actual y que procure el ejercicio de la inclusión con la prospectiva de la sostenibilidad como eje fundamental, en el contexto del Pacto Iberoamericano de Juventud, aprobado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Esto ha provocado que durante este último tiempo se hayan capitalizado diferentes activos en lo institucional y en la lógica de acumulación de conocimiento referido a la juventud, que han supuesto la conformación de propuestas para fortalecer la necesaria participación de las personas jóvenes en las decisiones públicas.

Bajo este marco, el objetivo principal del presente documento se orienta a establecer un marco de realidad que permita establecer una referencia clara y objetiva para la conformación de sistemas institucionales y de políticas públicas. Para tal efecto, el documento se divide en 5 apartados: 1) Describir conceptualmente la noción de juventud en el ámbito de las políticas públicas; 2) Hacer un breve recuento de la evolución institucional en materia juvenil de la región; 3) Identificar y destacan aquellos avances que desarrollados en el ámbito, han contribuido a la generación de iniciativas destacadas; 4) Identificar los

elementos de la oferta pública y los desafíos a encarar en la región iberoamericana; 5) Formular reflexiones, de cara a la concreción y fortalecimiento de políticas públicas que atiendan efectiva y eficazmente las demandas y problemáticas que se ciernen sobre las y los jóvenes de Iberoamérica.

Esperamos que esta modesta contribución sea relevante para calificar la oferta pública institucional de juventud y, sobre todo, para transformar positivamente la vida de las personas jóvenes en un marco de desarrollo sostenible.

Max Trejo Cervantes  
Secretario General del Organismo Internacional  
de Juventud para Iberoamérica

## INTRODUCCIÓN

### PRECEDENTES



La XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (2016), con el lema de Juventud, Emprendimiento y Educación, constituyó un hito para elevar el tema de la juventud al más alto nivel público y político en los países de la región. A partir de este punto se comienza a definir la construcción de un nuevo contrato social en relación con las personas jóvenes.

En este sentido, dos hechos simbolizan la trascendencia de éste hito: la refundación de la otrora Organización Iberoamericana de Juventud, convirtiéndose en el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), y la firma del Pacto Iberoamericano de Juventud.

Tanto la refundación del OIJ, como la firma del Pacto, son resultado de los aportes de las Reuniones Ministeriales Sectoriales; los Foros Nacionales de Juventud; la Consulta Iberoamericana Digital; las directrices y recomendaciones propuestas por el Gobierno de Colombia y el contenido del Plan de Acción OIJ (2016-2021); los estudios e investigaciones sobre Juventud publicados por reconocidos expertos en la materia; los resultados del estudio cualitativo sobre las realidades de las juventudes iberoamericanas incluyendo las entrevistas a actores clave de la región; y, sobre todo, por los aportes hechos llegar a la Secretaría General del OIJ por los Organismos Oficiales de Juventud, los cuales constituyen piezas fundamentales del proceso inclusivo y participativo impulsado en los países de la región.

En el plano participativo, se realizaron 18 Foros Nacionales de Juventud que permitieron escuchar las propuestas de cerca de 3000 jóvenes a lo largo de toda Iberoamérica. Por su parte, el Pacto Iberoamericano de Juventud fue aprobado tanto por la Conferencia de Ministros de Juventud, como por los Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica.

Como fruto de este proceso inédito de consulta y concertación, hoy el OIJ es un espacio de acción; un punto de encuentro entre la agenda pública y la sociedad civil, que en alianza con distintos sectores multiplica resultados a favor del bienestar de la población

joven, y a través de ella, a la sociedad. El OIJ es una nueva plataforma, con más de 20 años de experiencia, preparada para ejercer un liderazgo colaborativo y constructivo en la región.

Asimismo, el Pacto Iberoamericano de Juventud como un instrumento que se ha construido de abajo hacia arriba, contando con el respaldo institucional de los Organismos Oficiales de Juventud de los países iberoamericanos, se ha convertido en la base fundamental que define el compromiso de los gobiernos para el desarrollo de políticas, programas, proyectos e iniciativas que repercutan de manera positiva en las realidades de las juventudes.

A partir de este proceso descrito, desde el OIJ, canalizando y potencializando las aportaciones realizadas, se observa la pertinencia de diseñar una serie de herramientas que fortalezcan la implementación de acciones por parte de los gobiernos de los países Iberoamericanos hacia el cumplimiento de los acuerdos del Pacto.

Así, el Libro Blanco de Políticas Públicas de Juventud es una propuesta que el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica aporta a los gobiernos de los países de la región, con la finalidad de contribuir a la orientación en el desarrollo de políticas públicas de juventud que se alineen al Pacto Iberoamericano de Juventud y hagan más eficiente el actuar de los diseñadores y ejecutores de la política de juventud.

El libro Blanco integra desde elementos conceptuales básicos hasta directrices de implementación y evaluación de las políticas de juventud, dirigiéndose a contribuir al entendimiento integral del proceso por el que una política de Juventud transita hacia un impacto positivo en las condiciones de vida de este grupo de población.

## CAPÍTULO 1

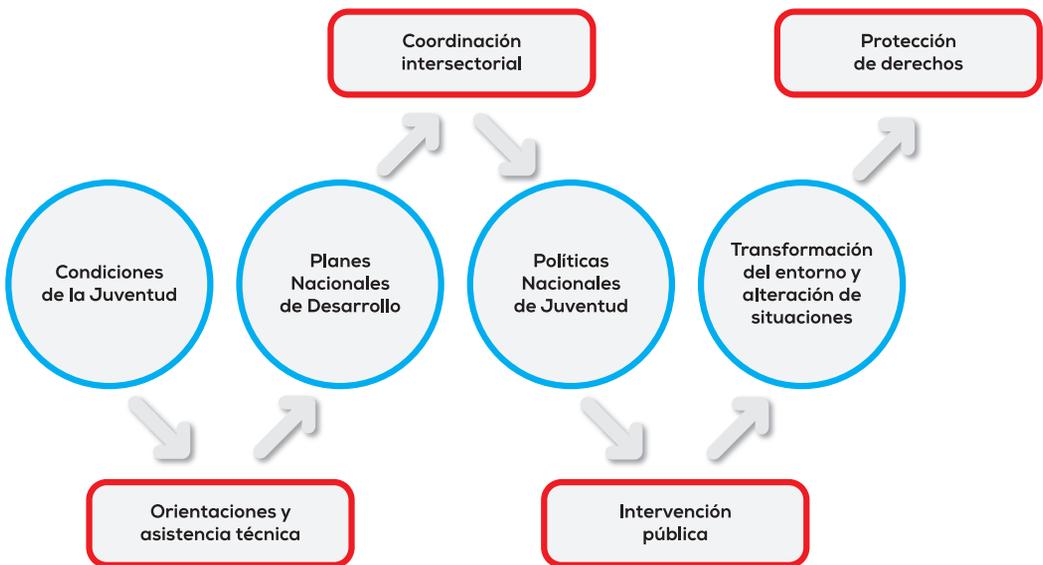
## LA NECESIDAD DE UN LIBRO BLANCO



## 1.1. EL PERFIL Y EL ENTORNO DEL LIBRO BLANCO

El marco de referencia del Libro Blanco (LB) es un contexto preparatorio para el diseño de políticas que plantea el siguiente esquema:

Gráfico 1.1. Esquema para el diseño de Políticas Públicas de Juventud.



Fuente: Elaboración propia.

El supuesto básico del LB es que la existencia de políticas nacionales de juventud optimizadas influiría positivamente en la situación de exclusión social de gran parte de los jóvenes.

El marco de referencia del LB plantea un conjunto de desafíos en áreas sectoriales tradicionales y en áreas que podrían denominarse innovadoras y transversales, situando a ambas en un mismo nivel.

En consecuencia, la promesa básica es potenciar u optimizar las capacidades de acción de los países para influir indirecta pero positivamente en la situación, definida como crisis, de un grupo social (los jóvenes), considerado estratégico en virtud de su peso demográfico y por sus potencialidades para el desarrollo. De ese modo, el foco de intervención del LB es, a nivel del diseño, el de los ámbitos o agentes institucionales nacionales a través de los cuales los gobiernos actuarían directamente frente a la juventud.

Es necesario hacer un dimensionamiento de las realizaciones del LB, con base en un ejercicio que combine la percepción del OIJ sobre el nivel de logro o realización de los componentes, con una evaluación cuantitativa que monitoree los avances.

### **1.1.1. Hacia la dinamización en la conformación de políticas nacionales de juventud**

Como se ha aludido anteriormente, se evidencia el surgimiento o fortalecimiento de una institucionalidad especial, una creciente inquietud por contar con marcos normativos o legales que incluyan la categoría «juventud», y un dispositivo de ofertas programáticas más o menos diverso e inscrito dentro de los desafíos y líneas temáticas de acción señalados por el marco de referencia del LB.

Incluyendo las respuestas vinculadas con consultas realizadas por el OIJ, los países han avanzado durante los últimos años en la real configuración de acciones institucionales y programáticas. Es decir, la tendencia a la construcción de políticas nacionales de juventud tiende a concretarse en numerosos países de la región.

De este modo, podría pensarse que la lógica del Libro Blanco de políticas de juventud puede influir en la construcción de las políticas nacionales de juventud. Sin embargo, la mayor parte de los reportes recibidos desde los países evidencian la necesidad de establecer un marco de acción general para el ámbito oficial, en la sintonía de la formulación del LB para influir en el circuito nacional más amplio de juventud.

### **1.1.2. Hacia la supresión de la dispersión en los marcos normativos de juventud**

En general, todos los países han suscrito pactos y tratados internacionales, además de referir una más menos nutrida lista de normativas internas que estiman relacionada con los derechos y la protección de los jóvenes. Sin embargo la regla es que tanto los Trata-

dos Internacionales como las normativas internas afecten indirectamente a la juventud propiamente tal. De hecho, en la totalidad de los casos nacionales la juventud no es una categoría jurídica. Existen regulaciones que van dirigidas a la niñez, la adolescencia, las mujeres, la población en general, los menores o los mayores de edad, o bien incluyen a la población joven en implícitos como la denominación «estudiantes», «escolares» o «trabajadores» No es poco frecuente encontrar citadas como normativas que tienen que ver con la juventud a regulaciones de prácticas o fenómenos, algunos negativos (como el tráfico y consumo de drogas) y otros positivos (como la práctica y fomento del deporte), donde el supuesto implícito es que ellos afectan o son protagonizados, de manera preferente, por los jóvenes.

El avance en esta materia se encuentra fuertemente marcado por las modificaciones o esfuerzos de cambio en el ámbito de la mayoría de edad para acceder a derechos políticos, por los proyectos para dictar normativas claras en materia de imputabilidad penal y por facultar que algún organismo público sea creado o se haga cargo de manera especial y oficial de la temática juvenil.

También ha empezado a destacar en este campo, especialmente desde 2008, la referencia de varios países a su adhesión y participación en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. También es positiva la existencia de Leyes de Juventud en algunos países, y la voluntad de varios otros para impulsar procesos legislativos en esa misma dirección.



La conclusión final en este punto, es que la tónica de la región es la dispersión legislativa en materias de juventud y la persistencia en la ausencia de este concepto como categoría jurídica, aunque se observa una creciente conciencia y predisposición hacia la regulación y formalización de los «derechos», en muchos casos a través de normativas y procesos legislativos que incluyen a los y las jóvenes como sujeto efectivo y explícito de tales derechos.

### 1.1.3. Hacia el fomento del desarrollo Institucional

Se puede mantener la idea de que es probable que muchas de las tensiones experimentadas por los casos más avanzados de institucionalidad pública estén siendo vividas o vayan a serlo pronto en aquellos países donde se está iniciando la consolidación de instituciones especialmente dirigidas al tema juvenil. Entre estas tensiones destacan la escasa capacidad de influencia real en el trabajo sectorial del Estado, el aislamiento temático, la contradicción interna o «esquizofrenia del rol» (¿Ejecutar o coordinar? ¿Asesorar al Ejecutivo o representar a los jóvenes? ¿Ser un ente técnico o uno político?), entre otras.

De cualquier modo, la diversidad institucional de la región en esta materia se encuentra dada principalmente por estos extremos:

- Organismos específicos y especiales encargados de la temática, cuyo problema eje es la capacidad y reconocimiento, cuando ese es el propósito, para coordinar los esfuerzos del conjunto del Estado en materia de juventud.
- Organismos encargados oficialmente del tema, dependientes de una institución mayor, jerárquicamente equivalentes a otras instancias dependientes de la misma institución y cuyo problema principal radica en que asume el tema juventud junto a otras funciones propias de su naturaleza institucional, donde lo juvenil se desperfila frente a las demás tareas, o bien tiende a absorberlas.
- Situaciones en las cuales las diversas instancias ejecutoras de acciones son la institucionalidad de la política de juventud, sin una clara unidad rectora.

Independientemente de las diversas fórmulas o modelos existentes en la región y sus diferentes y a veces desiguales niveles de desarrollo, los problemas que enfrenta la institucionalidad pública de juventud pasan por su capacidad institucional para combinar el impulso al desarrollo de intervenciones legislativas, programáticas y comunicacionales, en dos vertientes de gestión: la sectorial y la temática, que implica la realización de coordinaciones interinstitucionales y el desarrollo, al interior de los sectores, de iniciativas especiales y específicamente dirigidas a este colectivo social.

Esta necesidad reclama legitimidad social, prestigio técnico, fortaleza pública y un buen posicionamiento institucional, es decir, un capital simbólico y político que ha resultado de difícil consolidación en la mayor parte de los casos.

### 1.1.4. Hacia la cualificación de la oferta programática

La información disponible demuestra que ha aumentado significativamente la oferta programática para jóvenes. Sin embargo, en conjunto se mantiene vigente la siguiente diversidad de situaciones:

- Coexistencia de ofertas sectoriales y especiales para la juventud.
- Ofertas sectoriales que en algunos casos incluyen especialmente a los jóvenes y en otros los subsumen en la categoría de población en general.
- Desarticulación (en el diseño y/o la implementación) entre las ofertas sectoriales, y entre estas y las especiales.
- Alto nivel de centralización de las ofertas especiales y baja cobertura de las mismas.
- Frecuente redundancia temática y de focalización entre ofertas sectoriales y especiales.
- Correspondencia entre ofertas especiales y ejecución directa por parte de los organismos oficiales de juventud.
- Disparidad de criterios y rangos en la definición del sujeto joven entre las ofertas sectoriales y las especiales.
- Ofertas especiales dirigidas a la juventud en tanto «grupo vulnerable».

Por otra parte, la temática de las ofertas especiales tiende a estandarizarse cada vez más, donde los lineamientos de instancias internacionales relativas a políticas sociales se convierten en un discurso homogéneo en los diferentes países, que conlleva el riesgo de ser abordado mecánicamente sin consideración a las particularidades de los diagnósticos nacionales y locales. De este modo, no sólo se «modelizan» los dispositivos institucionales, sino que también las ofertas de la política pública de juventud.

Por último, la diversidad regional de la oferta programática en juventud presenta situaciones nacionales donde el desarrollo es más bien escaso o débil (éstas son situaciones en que la oferta es mínima, hay un predominio de ofertas especiales aisladas, o predominan sólo ofertas sectoriales que consideran a los jóvenes de manera inconexa respecto de otras ofertas sectoriales), y situaciones nacionales de mayor heterogeneidad, donde los problemas predominantes no son tanto de «suficiencia» (cobertura, localización), como de «calidad»: vale decir, de «pertinencia» (ajuste a las preocupaciones juveniles), «coherencia» (coordinación e integración a un sistema mayor de intervención) o «eficiencia» (uso adecuado de recursos con alto nivel de impacto). De este modo, al desafío de la existencia y suficiencia de espacios y oportunidades para jóvenes se suma la exigencia de la pertinencia y calidad de las acciones institucionales dirigidas a este sector.

### 1.1.5. Hacia un marco de acción integrador

En términos generales, se observa una dinamización de la construcción de políticas especiales de juventud. Es necesario puntualizar aquí que, en buena parte de los casos la voluntad política se traduce en acciones concretas. Sin embargo, la dinamización expresada en la existencia de organismos oficiales responsables del tema, en una mayor y más amplia oferta programática y en una creciente conciencia práctica acerca de la juventud como sujeto de derechos presenta, al interior de cada uno de estos componentes, debilidades que reclaman optimización, calidad y profundización de los avances logrados.

En la dimensión del desarrollo institucional se observa la designación de organismos especiales, la búsqueda de un rango más importante en la jerarquía pública y el rediseño de un rol más preciso. La preocupación central en todas estas situaciones es alcanzar un mayor grado de influencia en las decisiones y acciones del conjunto del Estado, mientras que un riesgo latente contra el éxito de estas construcciones es la «modelización», primero con referencia a experiencias de otras regiones, primordialmente europeas, y más recientemente con referencia a desarrollos realizados en la propia región latinoamericana.

A su vez, existe dispersión en el despliegue de marcos normativos que regulan, facultan y resguardan el desarrollo de la condición ciudadana de los jóvenes: donde se ha promovido el surgimiento de sistemas legislativos especiales para jóvenes, se ha tendido a particularizar la situación de la juventud como si se tratara de una clase especial de ciudadanía, más que hacer extensivos a los jóvenes el conjunto de derechos y deberes ciudadanos.

La oferta programática tiende a desarrollarse de manera temáticamente homogénea y estructuralmente «bifrontal», con problemas de coordinación interna e integración, que por una parte tienden a derivar en una sectorialización de la juventud (ofertas especiales aisladas) o en una fragmentación del sujeto joven (dispersión de ofertas sectoriales). Desde otro punto de vista, unos países se esfuerzan por hacer suficiente su oferta programática, mientras que otros, aún sin haber resuelto completamente el problema de la suficiencia, se proponen lograr mayor calidad, una gestión intersectorial más integrada y un impacto integral real.

Si pudiera atribuirse en prospectiva al LB un influjo claro en la dinámica de desarrollo de las políticas nacionales de juventud, habría que mencionar que las contradicciones del desarrollo institucional, el desarrollo de los marcos normativos y la dispersión de la oferta temática marcan un desafío relativo del instrumento, por cuanto en su discurso se propone el surgimiento de una dinámica como la referida, pero integrada en sistemas institucionales coherentes y articulados de intervención en favor de la juventud.

Ahora bien, si se asume que existe un grado importante de influencia en la generación de la tendencia en cuestión, habría que agregar también una indicación referida a que el LB enmarca aportes concretos sistematizados acerca de los mecanismos a través de los cuales se puede asegurar, a nivel del diseño y gestión de las políticas nacionales, que

la oferta programática no sólo será multisectorial, sino que intersectorial en su diseño e integral en su impacto.

Volviendo al esquema inicial y articulador, debemos señalar que la promesa implícita del LB, relativa al fortalecimiento de las capacidades nacionales para que los gobiernos construyan políticas de juventud incidentes y positivas, en relación con la situación y el desarrollo de la juventud (ya se entiende con «políticas de juventud»), se erige como la guía articuladora de una dinamización regional en la construcción de políticas públicas de juventud, expresada en la creciente conciencia sobre la necesidad de especificar y fortalecer los marcos normativos que regulen favorablemente los derechos de los jóvenes, en la diversificación de la oferta programática disponible y en un desarrollo institucional diverso y crítico.

Sin embargo, como se ha mencionado, en cada una de esas áreas persisten debilidades: en el ámbito normativo la conciencia práctica sobre los derechos juveniles es relativamente reciente, la diversificación de la oferta programática no significa una adecuada intersectorialidad ni un impacto social integrado, y la institucionalidad no logra coherencia y autoridad suficiente para influir, en la medida de lo necesario, en la articulación de una política pública de juventud.

## 1.2. COMPONENTES DEL MARCO DE REFERENCIA DEL LIBRO BLANCO

El conjunto de los extremos del LB enmarca dos elementos: el perfil y las características intrínsecas del contexto donde se desarrolla la vida social de los jóvenes y los esfuerzos institucionales dirigidos a abrir oportunidades a la juventud.

Al propio tiempo, existe una relación entre el contexto y los efectos de la oferta programática, que consiste en que al momento de ser dinamizada la potencialidad institucional de gran parte de los países de la región para contar con políticas de juventud, la dinámica del entorno actual impone una serie de nuevos desafíos que hacen necesaria la realización de nuevos esfuerzos e innovaciones, basadas en una voluntad política reafirmada.

Si algo define al momento actual es la constante transformación que deriva de la nueva realidad global. Y si algo caracteriza a estas transformaciones, es su velocidad, su ritmo vertiginoso. Se trata de una dinámica global que ejerce constantes demandas sobre las capacidades de innovación, adaptación y alianza de las personas y los países, en cuyo marco surgen nuevas oportunidades, mundos y posibilidades.

En este sentido, los países están preparados para innovar, cambiar, y generar alianzas, pese al arrastre problemas que algunas veces parecen endémicos (como la pobreza y la desigualdad que caracteriza a gran parte de la región) y otros atávicos (como la discriminación, la violencia o la inestabilidad), el actual despliegue de la globalización aportará,

junto con las innovaciones, la intercomunicación y el hiperdesarrollo tecnológico, nuevas dificultades, aunque también oportunidades.

Por ejemplo, bajo ciertas condiciones sociales las posibilidades que genera la apertura global pueden terminar agudizando la exclusión social en lugar de producir la inclusión. Nuevas formas de pobreza, desventaja y rezago surgirán si el nuevo contexto conserva los vicios del actual, signado por la inequidad. De ese modo, sobre la agudización de problemas antiguos emergerán otros nuevos, o bien los antiguos mutarán hacia formas recicladas, como la llamada pobreza moderna o los sorprendentes procesos de exclusión funcional que ya afectan a algunos sectores produciendo analfabetos electrónicos. El caso es que para vastos grupos de población ya excluidos los saltos cuánticos que dan las comunicaciones y la tecnología constituyen de hecho nuevas barreras que los alejan de la posibilidad de la inclusión pudiendo ser, bajo otras condiciones y sistema de oportunidades institucionales, aportes para alcanzar la ciudadanía.

Y como el tiraje de todo el proceso lo da la economía y su actualmente vertiginoso ritmo de intercambio, la mutación de las estructuras productivas hacia la precariedad y la innovación constante no sólo pone al conocimiento y a la información como el principal recurso y capital de las personas para desenvolverse en el mundo del trabajo, sino que les exige una constante capacidad de innovar, crear nuevos saberes y aplicar su sentido práctico, todas habilidades cognitivas y emocionales que claramente abren la necesidad de construir nuevos paradigmas formativos.

En ese marco los esfuerzos realizados por los gobiernos bajo los conceptos de planificación y desarrollo vigentes tienden a llegar tarde con sus acciones. Cuando se genera una política, una solución o una intervención correctiva, o cuando se logra abrir una nueva oportunidad, ya ha surgido toda una serie de tensiones, demandas y problemas que reclaman nuevos esfuerzos. Y en el actual contexto regional la mayor parte de los Estados se han visto debilitados y reducidos, al tiempo que no han logrado completar procesos de «modernización» que compensen, si ello es posible, la capacidad cuantitativa de intervención con una capacidad cualitativa de gestión.

Por tanto, el propósito básico del LB es contribuir directamente al mejoramiento de la situación y condición de los jóvenes a partir del impulso directo a las acciones de los gobiernos. Como se ha señalado anteriormente, se pretende que las actuaciones tengan un efecto dinamizador en las políticas oficiales hacia la juventud de la región. Esto consiste en el incremento cuantitativo o intensificación de algunos procesos, como por ejemplo la creciente conciencia y preocupación por la situación de la juventud en tanto sujeto de derechos, por la diversificación y crecimiento de la oferta programática hacia los jóvenes, y por la existencia, creación, designación o fortalecimiento de organismos oficiales encargados del tema en los países.

Las actuaciones internacionales y nacionales deben aplicarse en un proceso de dinamización de la política pública para alterar en positivo la situación de los jóvenes con

rasgos y niveles de exclusión social, que son incluso más agudos que en años o décadas precedentes. Asimismo, estas actuaciones deben apuntar los esfuerzos hacia nuevas áreas con orientaciones novedosas e incluyentes.

La propuesta general que se desprende de este planteamiento es que resulta necesario potenciar ese efecto dinamizador en políticas de juventud hacia un modo cualificador de las acciones institucionales en esta materia. Dicho efecto se dirige a imprimir la calidad, prestancia y prospectividad que las políticas públicas requieren para incrementar lo que sería el objetivo primordial: obtener impactos sociales significativos en el mejoramiento de la situación de sector social de interés, los jóvenes. Una operación de tales características significa pasar de una estrategia de acción basada en los ejes fortalecimiento/dinamización, a otra definida por las claves calidad/impacto.

Es menester señalar que el foco de cambio al que se orientarían las acciones institucionales cualificadas es un impacto global en la situación de la juventud, que consiste en asumir el déficit de ciudadanía que caracteriza aun a la condición de los jóvenes en la región, para transformarlo progresivamente en una condición efectiva de ciudadanía. En tal sentido, los componentes que se señalan más abajo buscan aportar claves para la acción estratégica en la región en esta dirección. Entonces, se estima necesario establecer, como componentes de la práctica institucional del Libro Blanco, los siguientes:

- Ampliación del concepto institucional de juventud.
- Sistema integrado de políticas públicas de juventud.
- Análisis de los modelos de institucionalidad pública.
- Fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de juventud en la región.

### **1.2.1. Ampliación del concepto Institucional de juventud: Hacia un marco conceptual integrador**

Uno de los problemas fundacionales que enfrenta el diseño de políticas de juventud en el nuevo contexto es la definición del sector al cual se dirige. Si bien es sabido que ante la complejidad de la experiencia de ser joven la definición etaria es insuficiente y poco comprensiva, también es cierto que el criterio de la edad es el que más se adapta, en la práctica, a las tareas de planificación y diseño de políticas institucionales.

Sin embargo, se ha observado que la definición institucional hecha por los países es en todos los casos etaria (tanto a efectos legales como programáticos), y que dicha definición es bastante variable, presentando en algunos casos rangos más amplios o más estrechos, donde lo notable es la amplitud global del mismo: si tomamos el conjunto de las definiciones basadas en la edad, lo que en la región se define como «juventud» es un segmento de población que va desde los 10 a los 30 años, con posibilidades de que en algún caso se

amplíe. De cualquier modo son preponderantes aquellas definiciones que sitúan la condición juvenil entre los 15 y los 24 o los 29 años de edad.

Las insatisfacciones con la definición etaria de la juventud son entendibles, pues bajo ese concepto quedan ocultos los procesos biológicos, psicológicos, psicosociales y socio-culturales que comporta la experiencia de dejar de ser niño y pasar a ser adulto, como asimismo las dinámicas políticas, sociales e históricas en las cuales se da el juego de las generaciones y la constitución de la juventud como período de la vida.

Sin embargo, la intencionalidad sobre la importancia de la definición de la juventud es llamar la atención acerca de la necesidad de ampliar la mirada, el enfoque y el discurso institucional con un interés más político que científico, capaz de dar cuenta de una manera más cabal de la actual situación de la juventud en los nuevos contextos, en la perspectiva de generar cambios e impactos positivos en ella.

Bajo tal intencionalidad, se propone subsumir la tensión entre las vertientes demográficas y holísticas, es decir, la discusión entre los planificadores y los científicos, en una concepción de lo juvenil articulada en torno a la categoría de ciudadanía. Para ello es necesario considerar provisionalmente algunas distinciones:

- La ciudadanía como un concepto con dos dimensiones: una institucional, referida al carácter más o menos democrático de los sistemas normativos, y otra que define a la ciudadanía como una condición de las personas. Cada una se debe a la otra.
- La ciudadanía en su dimensión institucional apunta a que el sistema normativo (jurídico-político) de la sociedad contemple y consagre los derechos y deberes de los ciudadanos. La ciudadanía es plena si el sistema institucional es democrático.
- La ciudadanía como condición de los agentes sociales se enmarca con la participación efectiva de estos en las decisiones sobre la distribución y circulación de los satisfactores de las necesidades esenciales humanas, entendidas más bien como un sistema que como una jerarquía. La ciudadanía es integral si los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones y tienen equilibrado su sistema de necesidades esenciales.

Desde este punto de vista la ciudadanía no se reduce a la dimensión de los derechos políticos, si no que se ve ampliada hacia un sistema de derechos humanos que contempla derechos culturales, sociales y económicos. Más en concreto y por ejemplificar: elección (elegir y ser elegido), expresión (opinar libremente), reunión (desplazarse, circular y reunirse en el territorio con libertad), bienestar social y económico (trabajo, vivienda, salud, educación, seguridad pública), escrutinio público (participación en la fiscalización y las decisiones sobre asuntos comunes y comunitarios), identidad (libertad para decidir la propia apariencia y el modo de vida privado), producción, expresión y consumo cultural (acceso al cultivo, apreciación y goce de las artes), entre otros.

La condición de las personas jóvenes en la región puede ser definida, desde esta perspectiva, según un «déficit de ciudadanía», ya que en muchos casos los jóvenes no disfrutaban plenamente de los derechos ciudadanos y tienen, por ejemplo en situaciones de exclusión social, desequilibrado su sistema de necesidades esenciales con muchas de ellas insatisfechas.

En este punto la propuesta del LB consiste en definir a los jóvenes como sujetos de derecho en la perspectiva de la realización integral de su condición ciudadana, habida cuenta que en Iberoamérica la situación general de la juventud dista mucho de dicha condición. Esta idea comporta dejar liberada a las realidades nacionales y subregionales la determinación del rango etario dentro del cual se incluirá a la juventud, reconociendo la importancia de los elementos identitarios juveniles en el diseño de normativas específicas y ofertas programáticas destinadas a cumplimentar los derechos y deberes ciudadanos de los jóvenes.

Con todo, la implicancia más importante del LB consiste en adecuar los instrumentos normativos y la planificación del desarrollo al propósito de extender los derechos y deberes ciudadanos a la población joven en su conjunto. Por tanto, los esfuerzos institucionales que se realicen, sobre todo en materia legislativa, deben reconocer el concepto de juventud como una categoría jurídica para «ciudadanizar» a los jóvenes, manteniendo un resguardo respecto de un posible efecto no deseado en orden a la creación de una clase especial de ciudadanía: la juventud.

Por último, en esta misma línea le cabe un rol crucial al Estado, el cual se enfrenta a un desafío básico para actuar y aportar en la construcción de la condición de ciudadanía de los jóvenes. Dicho desafío es el de la recuperación de las políticas públicas intersectoriales para aportar al desarrollo de este sector específico, de un modo no sólo agregativo, sino que efectivamente coordinado en la intervención y efectivo en el impacto.

### **1.2.2. Sistema integrado de políticas públicas**

La construcción de políticas que contribuyan a la realización de la condición de ciudadanía pasa por reconocer que la responsabilidad de que exista y se implemente una política pública de juventud es múltiple y compete, al menos:

- a) Al Estado en su conjunto, definiendo marcos institucionales facilitadores.
- b) A la sociedad y los agentes sociales, participando y deliberando.

En la actualidad se ha mantenido una denominación amplia bajo el concepto de «política de juventud», bastando el hecho de que en un país exista preocupación y ciertas acciones gubernamentales dirigidas a los jóvenes para que se le designe como portador de una tal política. Sin embargo, no sólo existen diferencias de naturaleza entre política de

gobierno y política de Estado, sino que entre estas y la política pública. El concepto más inclusivo de los tres es el de política pública.

Una política pública se caracteriza por dar cuenta de los intereses de los diferentes actores de la sociedad en la perspectiva de abordar lo común de todos. Una política pública es también un sistema de acciones, donde existen múltiples componentes o subsistemas funcionales en que cada uno de ellos da cuenta de esta orientación a lo común.

Así, un sistema de política pública de juventud debiera contemplar los siguientes subsistemas, cada uno de ellos caracterizado por un fundamento y un modo de aplicación orientado a lo público:

- Una representación o discurso sobre la juventud y su realidad ciudadana, exentos de estereotipos y discriminaciones.
- También un marco normativo que regule y faculte la realización de la condición de ciudadanía en los jóvenes, donde se realice el equilibrio entre deberes y derechos (en los dos sentidos).
- Una oferta programática que atienda a la realización práctica de los derechos sociales, culturales y económicos de la juventud mediante modelos de gestión abiertos a la participación de los propios jóvenes y de su entorno social (que no está compuesto sólo por jóvenes, ni tampoco sólo por el Estado).
- Un dispositivo organizacional y de gestión en red con una rectoría clara, capaz de fijar horizontes y desconcentrar permanentemente las acciones y las responsabilidades.
- Un subsistema de comunicación pública que permita el flujo multidireccional de la información sobre la situación, normativa y oportunidades existentes en materia de desarrollo juvenil.
- Un dispositivo de información referido al funcionamiento de la propia política pública de juventud y de los asuntos públicos en general, que permita la escrutabilidad ciudadana respecto del uso de los recursos, los resultados y la evaluación de las acciones.
- Un dispositivo de investigación que recupere la participación de los centros académicos y la actividad científica aplicada al desarrollo de los jóvenes y sus condiciones de vida.
- Por último, la política pública debe contar con los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación, donde los recursos fiscales deben ser una de las fuentes posibles sino la más importante: a la sustentación de la política en cuestión deben concurrir los recursos públicos, aportes privados y donaciones internacionales, en combinaciones originales y efectivas de financiación.

Un tema especialmente importante en este aspecto es considerar la relación que debe haber entre las políticas sectoriales globales y las temáticas referidas especialmente a la juventud. En ese sentido, es imprescindible introyectar al sistema de políticas públicas de juventud grados crecientes de coherencia interna, por cuanto la realización de un impacto ciudadanizador de las políticas de juventud descansa en la sinergia que pueda provocar una gestión sectorial sincrónica y coordinada de los diferentes sectores sociales.

Durante mucho tiempo se ha tendido a promover la existencia de políticas de juventud a partir de la creación de programas especiales focalizados específicamente en este sector, produciéndose una dualidad donde los esfuerzos sectoriales y los temáticos van por carriles separados, y donde muchas veces las insuficiencias sectoriales respecto de los jóvenes tienden a ser exculpadas remitiendo a la existencia de programas especiales, los cuales en su conjunto tienden a ser hiperfocalizados, muchas veces de baja cobertura y tangenciales a los problemas estructurales que afectan la inclusión social de los jóvenes.

La propuesta del LB en ese sentido es promover la ampliación de las ofertas programáticas sectoriales a la juventud e incluir modos de abordar dichos temas acordes con las particularidades que pueda presentar la situación de la juventud en cada materia específica. En este sentido, se trataría de «recuperar» a los sectores tradicionales para la juventud donde la incorporación de la perspectiva generacional en los asuntos públicos tiene un rol fundamental.

En esa misma dirección se deben impulsar esfuerzos para el desarrollo de modelos efectivos y eficientes de gestión intersectorial, creando comisiones interinstitucionales orientadas a la obtención de productos y resultados más que a tareas y procedimientos. En este caso la propuesta es potenciar la intersectorialidad con una clara orientación a las realizaciones conjuntas concretas, para lo cual se tornará imprescindible desarrollar métodos y modelos de gestión eficiente y efectiva que modernicen la gestión pública en la acción.

Esta imagen de política pública incorpora la calidad como un rasgo consustancial a su carácter político. Vale decir, la inspiración de la propuesta se funda en la necesidad de obtener resultados efectivos de impacto efectivo en la construcción de la ciudadanía juvenil, sobre la base de la pertinencia, suficiencia, eficiencia, eficacia, coherencia, comunicabilidad y oportunidad de las actuaciones institucionales. A una gestión de tales características preferimos llamarle gestión con orientación a la ciudadanía.

### **1.2.3. Análisis de los modelos de institucionalidad pública**

Parte del efecto de dinamización de las políticas de juventud en la Región consiste en la existencia y visibilización creciente de organismos oficiales de juventud, algunos de los cuales se orientan a la ejecución de acciones, otros a la asesoría y coordinación interna, algunos más a la comunicación con los jóvenes y muchos al intento de cumplimentar varias de esas funciones simultáneamente. Sin embargo, al parecer pocos son los que logran incidir

realmente en la dinámica general del Estado y la sociedad en pos del abordaje público de los asuntos juveniles.

En un esquema de política pública de juventud, la función de los organismos encargados del tema al interior del Estado es el de articulación, generación de coherencia interna, observación, reconocimiento y evaluación del conjunto de acciones estatales en la sociedad, en todo cuanto tiene que ver con la promoción de la ciudadanía de los jóvenes. Vale decir, los organismos oficiales de juventud se ven hoy día enfrentados al desafío de tener que influir realmente en el sentido, forma, resultados e impacto del conjunto del Estado en el mejoramiento de la situación de la juventud.

Estas funciones suponen un poder e influencia en el Estado y en la sociedad que algunos han tratado de buscar mediante la obtención de rangos institucionales más altos en la jerarquía burocrática estatal, con resultados poco visibles o aún pendientes. Al parecer la influencia real sólo podrá ser lograda mediante el cultivo de las capacidades institucionales en el marco global de un proceso de modernización estatal, con base en la «acumulación» de capital social (red de aliados institucionales y actuación conjunta con ellos), capital cultural (saberes múltiples incorporados que determinan la posibilidad práctica de operar en los campos de interés), capital simbólico (legitimidad y prestigio basado en el reconocimiento de la excelencia en las materias que componen el ámbito de actuación institucional propio) y capital político (posición efectiva de autoridad rectora, fundada en una declaración legítima de la autoridad política competente), lo que supone la implementación de una estrategia compleja que tiene «varios frentes»:

- En este esquema, la función y escala del capital económico de un organismo público de juventud, vale decir sus requerimientos presupuestarios, deben ser los necesarios para configurar y reproducir el capital global de su influencia. Esto es: debe disponer de suficientes recursos para contar con información (estudios, evaluaciones, redes, publicaciones) y capital humano de alto nivel, con profesionales y técnicos capaces de manejar los temas relacionados con la juventud y lo público, además de dirigir efectivamente procesos de coordinación de acciones propias y de terceros.
- Uno de los «links» de mayor aporte al desarrollo del capital simbólico institucional de un servicio público de juventud es su participación en una prestigiada y efectiva red de conversación, acciones y cooperación internacional. De esta manera, instancias como el OIJ son espacios para el desarrollo de las condiciones necesarias para que los organismos oficiales de juventud cuenten con mejores posibilidades de influir en la configuración de una política pública de juventud en sus respectivos países.
- Por último, es clave que los países eviten considerarse como modelos para otros, a la vez que deben evitar considerar a otros como modelos a replicar mecánicamente. La

relación con las buenas experiencias y prácticas externas debe estar mediatizada por una adaptación de ellas al propio contexto, pero sobre todo debe estar orientada a la recuperación de las condiciones y pasos metodológicos concretos que han llevado al éxito (cuando eso ha ocurrido). Se trata, por tanto, de reconocer el proceso más que el producto de los otros, valorando los productos exitosos como indicadores de procesos de calidad.

En síntesis, los elementos de esta propuesta específica de LB, a considerar en relación con los organismos oficiales de juventud pasan por:

- Enfrentar el desafío de la capacidad de influir realmente en las orientaciones y prácticas del conjunto del Estado en las tareas que suponen articular la construcción de una política pública de juventud.
- Desmitificar fórmulas inciertas de obtener dicha capacidad por vía del crecimiento cuantitativo del capital burocrático o financiero de la institución, optando por privilegiar el crecimiento cualitativo asociado a la acumulación del capital social, cultural, simbólico y político-institucional.
- Generar alianzas políticas estratégicas con los poderes del Estado y con los agentes de la Sociedad Civil, incluido el campo empresarial.
- Desarrollar al máximo el capital humano de la institución, abriendo múltiples conversaciones con el mundo profesional, intelectual, académico y científico público y privado, nacional e internacional, y desarrollando procesos continuos de capacitación, reciclaje e intercambio profesional.
- Cultivar una cuidadosa estrategia de desarrollo del conocimiento de la realidad juvenil, especialmente en áreas nuevas o relevantes desde un punto de vista prospectivo, como por ejemplo las culturas juveniles contemporáneas, los nuevos modos de socialización vinculados al desarrollo tecnológico y de la comunicación, el impacto socioeconómico juvenil de la transformación productiva que se da en el marco de la llamada Nueva Economía, y la dinámica juvenil en el campo del consumo en general. Un ámbito específico de actividad que los organismos oficiales de juventud debieran privilegiar es el desarrollo de una línea de aproximación cualitativa permanente a la subjetividad juvenil, mediante el estudio regular de las orientaciones motivacionales y las demandas implícitas de los jóvenes (aspiraciones, expectativas y proyectos de vida), con el fin de prospectar de manera estratégica el diseño de políticas institucionales exitosas y pertinentes.
- Construir redes de trabajo interinstitucional basadas en métodos y modelos de gestión orientados a la definición de metas de impacto y tareas concretas, atinentes al cumplimiento de dicha clase de resultados.

### 1.2.4. Fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de juventud en la región

Así como al nivel de los países se debe proponer un salto cuántico hacia la construcción de «políticas públicas y de calidad», a escala regional es necesario articular un conjunto de lineamientos de acción apoyados por un mecanismo de cooperación internacional centrado en la asistencia técnica, mediante dispositivos concretos y probados de operación, gestión y diseño. Desde este punto de vista, el OIJ enfrenta un desafío parecido al que en general enfrentan los organismos oficiales de juventud de los países de la Región: la transformación del efecto de dinamización en un efecto de cualificación

Esto implica que el OIJ está llamado a seguir cumpliendo un rol muy importante en los procesos regionales de desarrollo de la temática juvenil, para lo cual requiere ser potenciado también en el marco de su Plan Integral de Gestión 2016 — 2021.

Entre los desarrollos que efectúa el OIJ para contar con ese plan destacan los siguientes:

- Realización de un trabajo intelectual de alto nivel para la construcción del marco conceptual sobre el desarrollo de un riguroso diagnóstico o balance del estado de la condición ciudadana de los jóvenes en la región y la formulación participativa de lo que significa operacionalmente articular derechos y necesidades en la enunciación de una misión institucional nueva.
- Necesidad de desarrollar un trabajo de «puesta en común» en la región de todos los alcances e implicancias de estas posibles definiciones, invitando a los países a mirar su realidad desde el punto de vista de tales conceptos y formular balances y propuestas de trabajo.
- Consolidar la función de asesoría técnica internacional destinada a apoyar a los países en el proceso de cualificación de sus respectivos procesos de construcción de políticas públicas de juventud. Para ello parece necesario diversificar el perfil de las especializaciones requeridas, ampliándolas desde los investigadores y especialistas en juventud, hacia profesionales y consultores expertos y experimentados en el desarrollo de procesos de gestión y fortalecimiento institucional.
- Relacionado con lo anterior, es importante también apoyar a los países mediante un tipo de asesoría y desarrollo del capital humano en los sistemas nacionales de políticas de juventud que ponga el acento en el aprendizaje y la actualización de conocimientos durante el desarrollo de procesos reales de trabajo. Esto supone articular las experiencias formativas que se realicen en torno a consultorías para el fortalecimiento institucional que combinen momentos de trabajo presencial y a distancia entre los profesionales nacionales y los consultores institucionales.
- Por otra parte, se debe apoyar la formación continua de los profesionales a través de la realización de pasantías y programas de especialización a nivel subregional, en

vinculación con universidades o consorcios de universidades, empresas, ONG's o centros académicos, convocados a presentar propuestas mediante licitaciones internacionales.

- Desarrollo de una tarea de «puesta en línea» del circuito iberoamericano de juventud, con el fin de monitorear de manera permanente y multidireccional el proceso institucional de construcción de políticas de juventud. En ese sentido el OIJ contará con la mejor y más actualizada base de información sobre la realidad juvenil y sobre los procesos institucionales a nivel nacional, para lo cual es clave institucionalizar una consulta permanente basada en la existencia de instrumentos comunes puestos en Internet.
- Sin embargo, para que dicha labor de seguimiento sea posible, es necesario que los propios países cuenten con información propia acerca de la realidad de la juventud y de los procesos institucionales. Para ello es necesario promover la realización de dos clase de acciones: una es la ampliación de los estudios nacionales tipo Encuestas Nacionales de Juventud, y la otra es la instalación de dispositivos de observación y análisis continuo de la realidad juvenil. Muchos países cuentan con estructuras más o menos análogas a las señaladas. La particularidad se vincula con la idea de tender a unificar criterios, conceptos y usos informáticos, a fin de disponer siempre de información oportuna y actualizada, tanto para monitorear la situación de la juventud en la región, como la evolución, desarrollo y quiebres en el proceso de construcción de las políticas públicas que intentarán transformar dicha situación.
- Todas las condiciones anteriores encontrarán viabilidad y acogida en el marco del necesario establecimiento, por parte del OIJ, de alianzas estratégicas y colaboraciones con otros organismos internacionales y agencias de cooperación. La coordinación y la actuación conjunta con otros organismos no sólo dará un cauce de mayor sustentabilidad a la realización de los esfuerzos antes propuestos, sino que será un indicador del reconocimiento a la maduración y proyección del OIJ, en tanto instancia intergubernamental, en la tarea de aportar al desarrollo potenciando la capacidad de promover la ciudadanía de un segmento crítico del capital humano regional: la juventud. De este modo, desarrollando su «capital social y simbólico» internacional mediante las mencionadas alianzas, ciertamente el OIJ verá potenciado su rol y su misión.

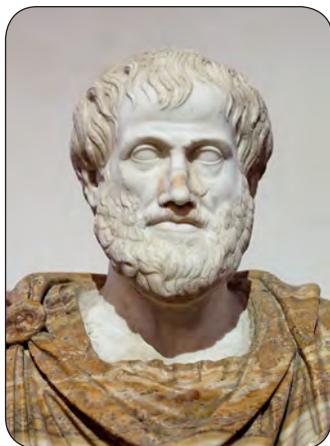
El planteamiento del Libro Blanco no quiere señalar otra cosa si no que la opción por promover la condición ciudadana de los jóvenes interpela nuevamente la predisposición de los técnicos, especialistas y políticos de la Región, por cuanto precisamente desde un punto de vista ciudadano cabe legítimamente esperar de las instituciones (e incluso exigirles) la capacidad de colaborar con dicho proceso, abriendo posibilidades y contextos con oportunidades para actuar cívicamente desde la autonomía y la responsabilidad. Bajo esta

perspectiva los desafíos institucionales deben encausarse a través de acciones tendientes a mejorar continuamente las condiciones y situación de vida de los jóvenes de la Región.

En el nuevo contexto esta situación puede tomar la forma de la promoción de la condición de ciudadanía en los jóvenes, entendiendo que dicha condición remite a un estado situacional que no se agota en las definiciones jurídico-políticas, en las definiciones sobre la mayoría de edad ni en las facultades electorales. Pasa por la realización de un sistema complejo de procesos que demandan movilizar todos los esfuerzos institucionales, desbordando el campo de acción del Estado y a la vez incluyéndolo, pero que antes que nada impone basar la gestión en una relación dialogante con los propios sujetos del proceso y del cambio ciudadanizador, sin cuya participación el proyecto no es posible ya que ellos, su desarrollo y su accionar, son, en sí mismos, los «indicadores» del cambio propuesto y esperado. En otros términos: aunque es necesario dar el giro propuesto, esto no podrá hacerse sin la participación de los propios jóvenes. Esta vez los dichos deben convertirse en actos y los actos en cambios.

«No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno  
que sea práctico.»

## Aristóteles



## CAPÍTULO 2

## LA JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA



## 2.1. LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS PERSONAS JÓVENES

En la actualidad, los escenarios internacional y regional se encuentran caracterizados por dinámicas y realidades cambiantes, la existencia de normas formales e informales, Estados con demandas y posicionamientos específicos, actores con diferentes tipos de intereses y grupos poblacionales con reivindicaciones propias. Es justamente en medio de este contexto en el que las políticas públicas dirigidas a la juventud, se constituyen como un tema de suma relevancia a la hora de atender las necesidades, demandas, perspectivas y opiniones de dicha población. En este sentido, los condicionamientos del entorno suponen la incidencia directa en el ciclo de las políticas públicas de juventud de los países, generando nuevas circunstancias que ponen de manifiesto la necesidad de adecuarse a la naturaleza cambiante, teniendo siempre como finalidad dar cumplimiento al objetivo por el cual fueron formuladas, sin dejar de lado la importancia que reviste su implementación, monitoreo y evaluación.

En Iberoamérica, las y los jóvenes representan una población compuesta por más de 160 millones de personas de entre 15 y 29 años de edad, lo que significa que una de cada cuatro personas en la región es joven. De este grupo etario, casi 10 millones de jóvenes son indígenas, y aproximadamente 24 millones son afro-descendientes (OIJ, 2013). Además, de acuerdo con cifras del año 2012, casi el 24% de las y los jóvenes viven en condiciones de pobreza (35,4 millones) y 8,4% en situación de indigencia, abarcando 12 millones de jóvenes.

Teniendo en cuenta dichos datos, la población juvenil en Iberoamérica ha cuadruplicado su número desde mediados del siglo pasado, pasando de 48 millones en 1950 a 160 millones en 2014. Actualmente se evidencia una mayor concentración en zonas urbanas, debido a que en los últimos diez años la presencia urbana juvenil pasó del 77,3% al 81% (OIJ, 2015). En este sentido, dichas dinámicas de migración interna de los países, motivadas por la necesidad de alcanzar nuevas oportunidades en contextos como los descritos anteriormente, han generado movimientos de desplazamiento desde

las zonas rurales hacia las principales ciudades. Lo anterior debido a que la distribución segmentada de las oportunidades se localiza con mayor facilidad en cascos urbanos; escenarios en los que las dinámicas cotidianas del desarrollo cuentan con más acceso a la educación, el empleo, los servicios y los mercados.

En cuanto a los sectores que afectan a la juventud en la región, se ha comprobado que en educación, menos del 10% de los jóvenes en Iberoamérica son analfabetos funcionales, habiéndose reducido la tasa de 13,3% en 2000 a 9,13% en 2015. En la actualidad, el 35% de esta población sólo estudia, el 33% solo trabaja, alrededor del 12% hace las dos cosas y casi el 20% en edad de trabajar se encuentra inactivo. Adicionalmente, pese a que el desempleo juvenil en la región continúa siendo tres veces superior al desempleo adulto, la tasa se ha reducido en los últimos 15 años, pasando de 15,5% a 10,7%, debido al desempeño positivo de las dinámicas económicas y la inversión social de los países latinoamericanos. Los países con mayor tasa de desempleo son España con 39,7% y Portugal con el 22,2%, seguido de Colombia con 17,3% (ibíd.)

Sin embargo, un dato favorable a destacar es que entre 2000 y 2015 la tasa de pobreza juvenil se redujo, pasando de 41% a 30%. Hoy en día, uno de cada tres jóvenes se encuentra por debajo de la línea de pobreza en Iberoamérica, y el subgrupo de 15 a 19 años es el más afectado por este fenómeno debido a la dependencia económica. En este sentido, los países que cuentan con el mayor número de jóvenes pobres no indigentes son El Salvador, Guatemala y Nicaragua, mientras que Uruguay, Chile y Argentina presentan los menores índices en esta materia. Sin embargo, cabe resaltar que aún el 13,6% de los jóvenes iberoamericanos vive en condiciones de extrema pobreza, representando casi 27 millones de jóvenes (ibíd.).

Como es posible comprobar, las juventudes iberoamericanas constituyen una población heterogénea que pese a tener un peso demográfico considerable y a constituirse en agentes estratégicos del desarrollo y la transformación social en la región, deben enfrentar situaciones complejas, diversas y desiguales que dificultan la protección y garantía de sus derechos, así como la satisfacción de sus necesidades, configurando una situación de vulnerabilidad en la que tanto las y los jóvenes rurales, como los indígenas, afro, mujeres y LGBTI sufren la exclusión. En este sentido, la condición juvenil contemporánea atraviesa por una serie de contradicciones que los hace ciudadanos de un mundo globalizado por medio de la tecnología, el conocimiento y la innovación, pero a la vez subyugados en el ámbito local por las desigualdades, discriminaciones y exclusiones, en medio de sociedades polarizadas.

## 2.2. EL BONO DEMOGRÁFICO

En este marco, varias son las transformaciones que se encuentran sucediendo en Iberoamérica. Una de ellas se encuentra relacionada con la transición demográfica en la mayoría de países de la región, tratándose de un proceso relativamente largo que inicia con

altas tasas de mortalidad y fecundidad, para llegar a un estado final en el que dichos indicadores son más bajos.

Al respecto, pese a su descenso relativo, la juventud aumenta todavía su volumen absoluto en América Latina, y se estima que entre 1950 y 2030 su contingente total se habrá incrementado casi cuatro veces, de 43 millones a 158 millones. A partir de ese entonces se espera que disminuya, hasta rondar los 146 millones en 2050. Hasta 2010 la región concentró más población joven en el grupo de menor edad, de 15 a 19 años, seguido del de 20 a 24 años. Para 2030 se proyecta un mayor equilibrio entre los diferentes segmentos, y en 2050 una concentración ligeramente mayor en el grupo de más edad, 25 a 29 años (OIJ *et. al.*, 2012).

El «bono demográfico» resultado del descenso en las tasas de fecundidad y mortalidad, y del aumento de la población en edad productiva, sumado a una mayor cantidad de años de educación que en las generaciones previas, a un mayor manejo de las nuevas tecnologías y mayor adaptabilidad a las cambiantes condiciones de las sociedades en comparación con los adultos, representa un gran potencial para el desarrollo y una posibilidad para que las juventudes de la región puedan acceder a mejores condiciones de educación, empleo, salud y asistencia social, entre otros asuntos prioritarios.

En este sentido, generar y consolidar sociedades inclusivas y cohesionadas que estén en capacidad de atender de forma integral las apremiantes necesidades y fenómenos que sitúan a los jóvenes en escenarios de vulnerabilidad, es fundamental para la integración de procesos participativos de diálogo intergeneracional, permitiendo la articulación de políticas públicas de carácter transversal compatibles con las estructuras nacionales y globales, con especial énfasis en juventud. Para ello, resulta fundamental gestionar la comprensión y el análisis del ciclo de las políticas públicas de juventud en la región, sustentándose en el entendimiento de variables asociadas al desarrollo juvenil y teniendo en cuenta el estado de la situación de los sistemas de protección social en la región.

En materia de institucionalidad juvenil, Iberoamérica también se caracteriza por ser bastante heterogénea, debido a la diferencia de rangos etarios considerados, estructura normativa creada, entidades consolidadas y condiciones estructurales, relacionadas con variables de carácter económico, político, social y cultural en cada uno de los países. Desde la década de 1980 y trascurrida la de 1990, todos los países de la región crearon instituciones gubernamentales de juventud, generando avances en la construcción de bases sólidas para facilitar no sólo la eficiencia, sino además la eficacia de las políticas públicas de juventud. Sin embargo, la naturaleza de dichas instituciones es heterogénea en términos de su independencia administrativa, ya que mientras en algunos casos se trata de institutos nacionales con cierta autonomía de funcionamiento, otras son direcciones de algún ministerio, programas presidenciales y secretarías de Estado (OIJ, 2008, p. 47).

## 2.3. INQUIETUDES, ASPIRACIONES Y VALORES DE LAS PERSONAS JÓVENES

Dentro del proceso de configuración de políticas públicas, el entendimiento de las necesidades y el contexto en el que se desarrollan los sujetos receptores de dicha política es un factor fundamental, en el sentido de conocer su visión, entorno y expectativas. En el caso de las políticas de juventud, conocer la realidad social, cultural, económica y política de los jóvenes en la región, es un paso indispensable para el diseño y ejecución de políticas públicas pertinentes.

El conocimiento de las muchas realidades que rodean la condición social juvenil en la actualidad es la base para tomar decisiones de gobierno que sean efectivas para garantizar derechos, favorecer procesos de emancipación y desarrollo, abrir las posibilidades a la inclusión social y modificar los entornos que limitan o segregan.

En este sentido, a nivel nacional en los diversos países de Iberoamérica se han realizado diversos esfuerzos por recoger la opinión y percepción de los jóvenes respecto a condición, necesidades y expectativas. Destacan las encuestas nacionales y/o estudios socio-demográficos llevados a cabo por parte de los gobiernos.

A nivel regional, organismos de la cooperación internacional para el desarrollo, interesados en los estudios e investigaciones sobre la realidad de las personas jóvenes en los países de América Latina y el Caribe, han realizado diversos estudios de esta naturaleza, entre los que destacan: los documentos publicados por el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), en los que se aborda el estado de la juventud desde la perspectiva de derechos, la salud sexual y reproductiva y la equidad de género; el Informe del Desarrollo Mundial (WDR) sobre juventud realizado en 2007 por el Banco Mundial (BM); el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre La juventud del Mercosur de 2010, son pruebas claras de esta voluntad.

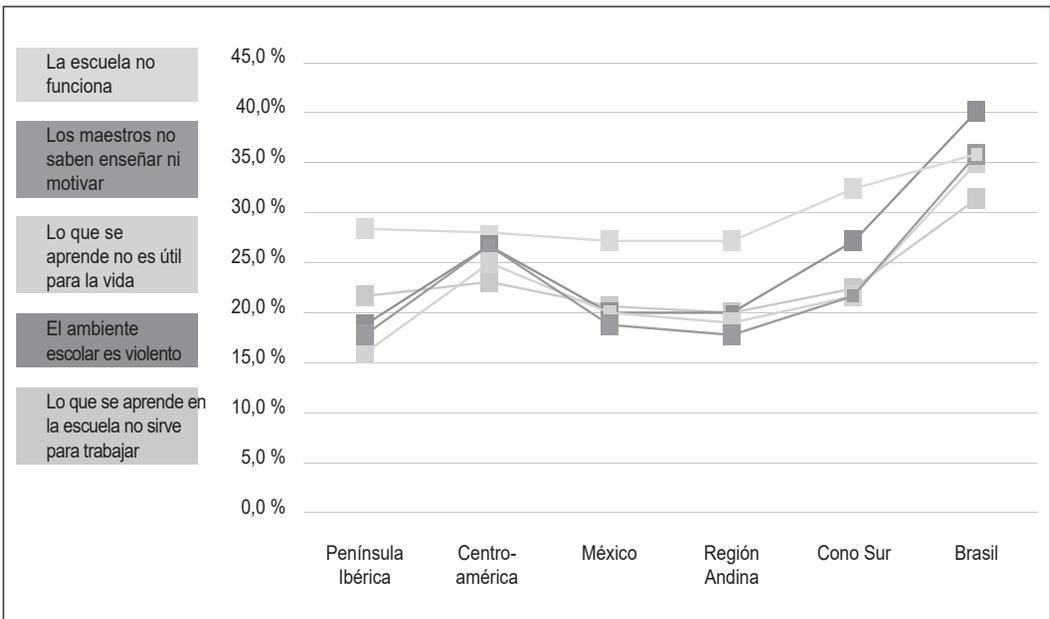
En lo particular, el OIJ, históricamente, ha promovido que los propios organismos oficiales de juventud lleven a cabo estos ejercicios, colaborando tanto en el diseño, desarrollo, difusión e incidencia, con la finalidad de que favorezcan la asertividad de sus criterios de actuación. Asimismo, el OIJ ha realizado de manera individual y en conjunto con otras instituciones regionales, investigaciones y estudios nacionales, subregionales, temáticos y regionales. Esta labor se ha desarrollado buscando animar y profundizar las acciones dirigidas a conocer la realidad múltiple, cambiante y dinámica de la juventud iberoamericana para enriquecer el diseño y ejecución de las políticas destinadas a este sector de población.

Bajo esta lógica, destaca la Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes, que en 2013 publicaron en conjunto el OIJ, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

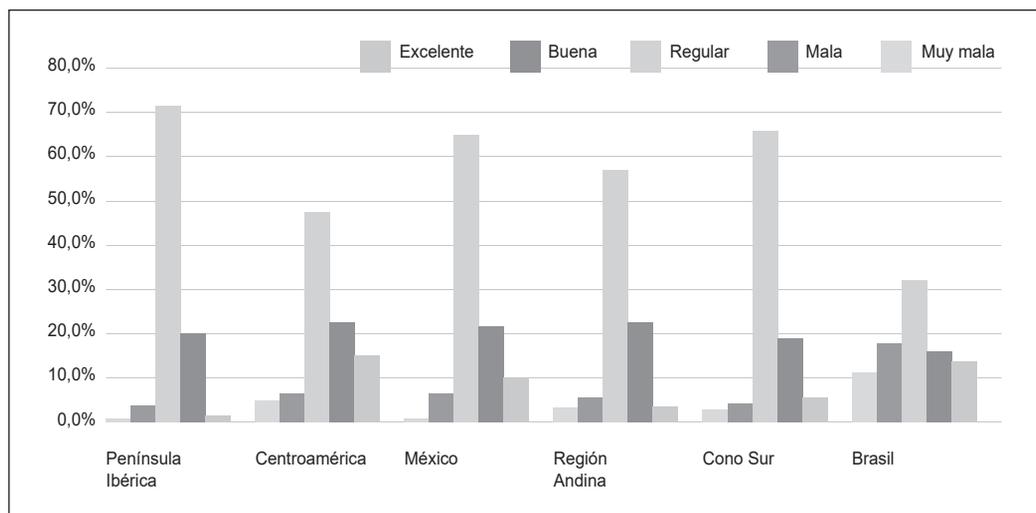
De esta Primera Encuesta, se identifican dos conjuntos de temas que ayudan a conocer el universo de la percepción de las juventudes iberoamericanas en razón de su entorno, en la actualidad y al futuro, a saber: Percepción juvenil sobre las instituciones y Perspectivas sobre su generación y su futuro.

Respecto a la Percepción juvenil sobre las instituciones, la primera de las instituciones con las que los jóvenes tienen una interacción cercana es la escuela, a la que una tercera parte de los jóvenes iberoamericanos severamente cuestionan en su forma más general (Gráfico 2.1.). Resalta en la región, la percepción de disfuncionalidad de la escuela, que en conjunto con los factores de deficiencia humano-técnico y falta de control del entorno, denotan un rechazo e insatisfacción hacia esta institución. Particularmente, en el aspecto cualitativo de la educación, se comparte que la mayoría consideran regular la educación que reciben (Gráfico 2.2.).

**Gráfico 2.1. Jóvenes que están de acuerdo o muy de acuerdo en que:**

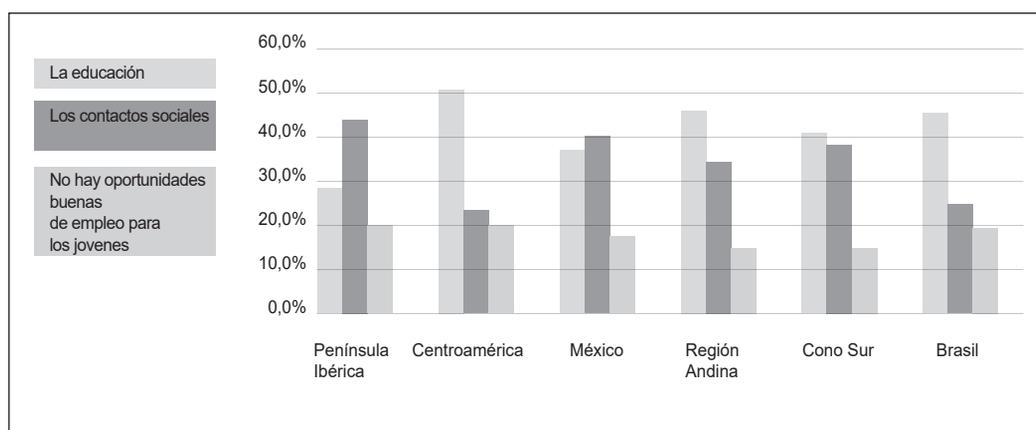


Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (*et. al.*), 2013, p. 46, Organización Iberoamericana de Juventud.

**Gráfico 2.2. Percepción sobre la calidad de la Educación.**

Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (*et. al.*), 2013, p. 47, Organización Iberoamericana de Juventud.

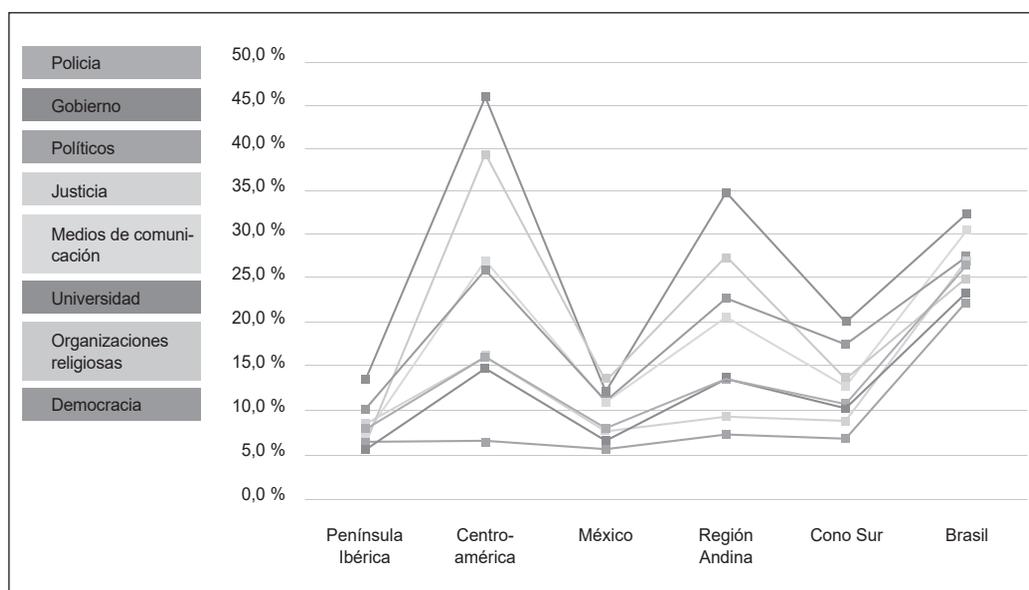
Relacionado con el aspecto educativo, en relación con el ámbito laboral, las juventudes iberoamericanas en su mayoría identifican a la educación como el factor más relevante para conseguir un buen trabajo, siendo de la misma forma los contactos sociales un factor de peso.

**Gráfico 2.3. Percepción de los principales factores para conseguir un buen trabajo.**

Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (*et. al.*), 2013, p. 48, Organización Iberoamericana de Juventud.

En el terreno institucional, identificando la confianza que las y los jóvenes tienen hacia aquellas instituciones más cercanas a ellos, se subraya a la universidad como la mejor calificada casi todas las zonas de la región. Sobre esta línea, contrasta esta confianza con respecto a los políticos y al gobierno, calificados en toda región con los más bajos niveles (Gráfico 2.4.).

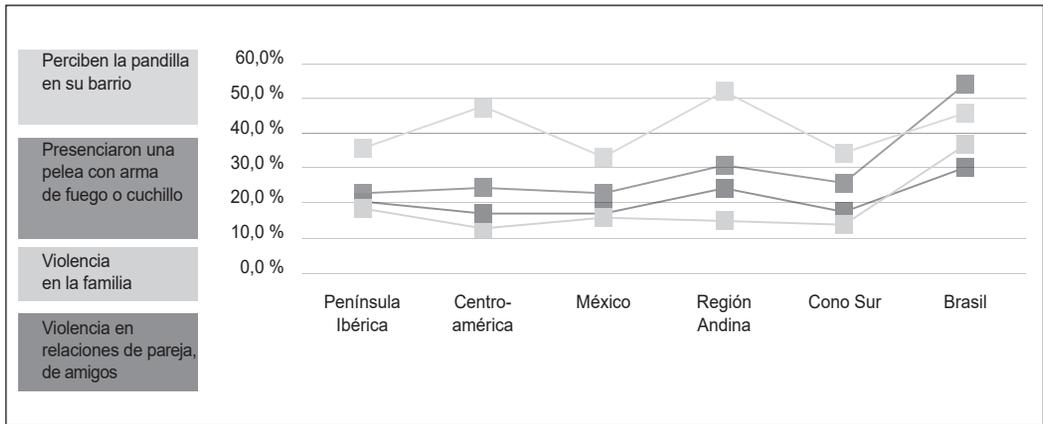
**Gráfico 2.4. Confianza de los jóvenes en las instituciones.**



Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (*et. al.*), 2013, p. 45, Organización Iberoamericana de Juventud.

Con respecto a la violencia juvenil, un problema mundial de salud pública que incluye una serie de actos que van desde la intimidación y las riñas al homicidio, pasando por agresiones sexuales y físicas más graves, las y los jóvenes iberoamericanos afrontan retos muy lacerantes que pueden tener repercusiones graves, que a menudo perduran toda la vida, en el funcionamiento físico, psicológico y social de una persona (OMS, 2016). En este sentido, se enfrentan a diversas manifestaciones de violencia, que van desde la que viven en su entorno familiar, hasta la que encuentran en el entorno social. Resaltan, en la generalidad de los jóvenes iberoamericanos, que perciben a las llamadas pandillas, aquellos acuerpamientos juveniles (Reguillo, 2012), con las que se relacionan dentro de los episodios de violencia mayormente observados, y el haber presenciado una pelea con arma de fuego o cuchillo (Gráfico 2.5.).

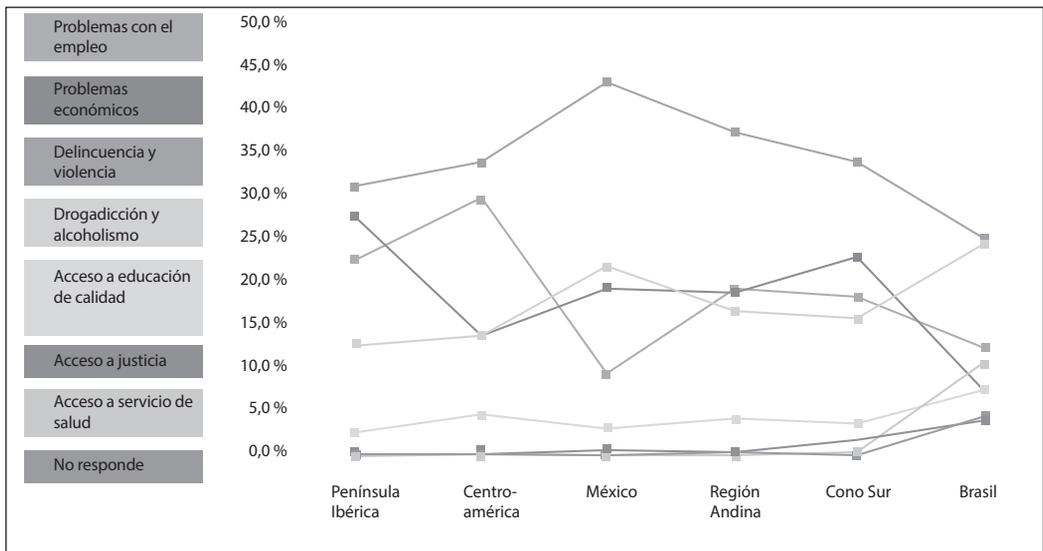
**Gráfico 2.5. Jóvenes que han vivido un episodio de violencia en los últimos doce meses.**



Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó, 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (et. al.), 2013, p. 49, Organización Iberoamericana de Juventud.

Tomando como punto de partida estos índices de percepción de las juventudes iberoamericanas sobre su realidad, en cuanto a las Perspectivas sobre su generación y su futuro, justamente identifican a la delincuencia y la violencia como los principales obstáculos para su desarrollo (Gráfico 2.6.).

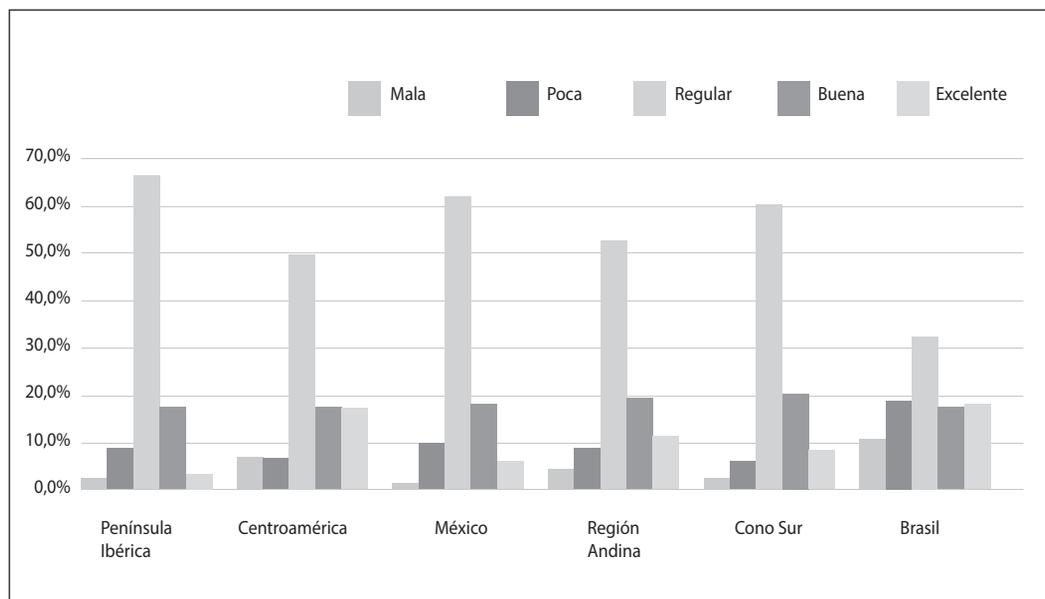
**Gráfico 2.6. Principales problemas que afectan a la juventud de Iberoamérica.**



Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó, 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (et. al.), 2013, p. 55, Organización Iberoamericana de Juventud.

Como parte del rubro democrático, en donde en la actualidad se observa un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, los jóvenes iberoamericanos piensan mayormente que la participación de su generación es regular (Gráfico 2.7.).

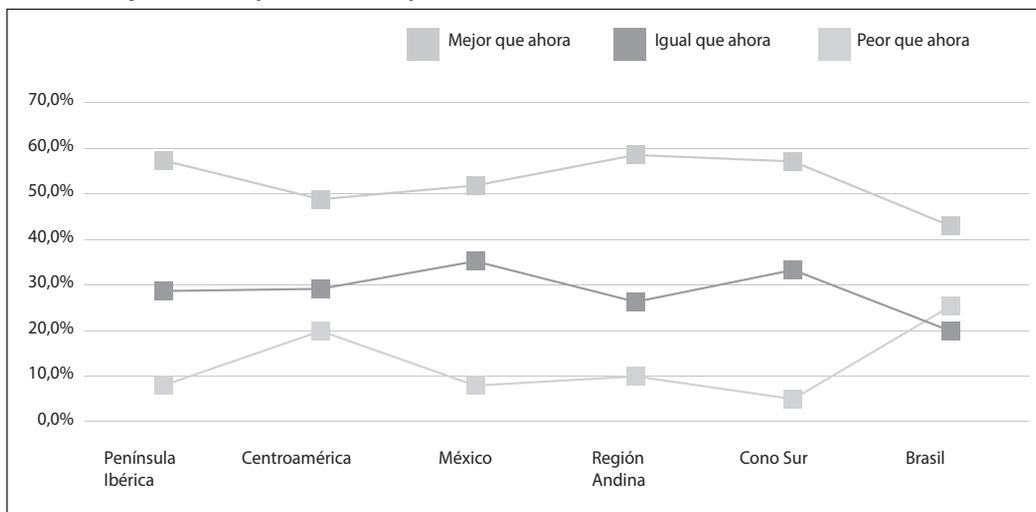
**Gráfico 2.7. Percepción de los jóvenes sobre cómo es la participación actual de la juventud.**



Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó, 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (et. al.), 2013, p. 55, Organización Iberoamericana de Juventud.

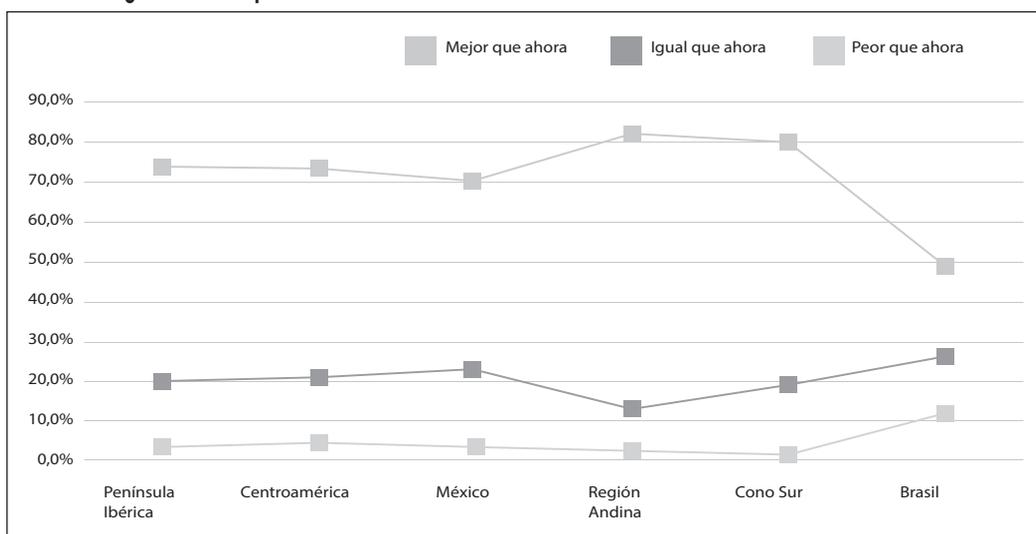
Finalmente, en un ejercicio de visualización prospectiva, tanto personal como de su entorno, las juventudes iberoamericanas consideran que su país y sobretodo ellos, se encontrará mejor que en la actualidad (Gráficos 2.8. y 2.9.).

**Gráfico 2.8. ¿Cómo crees que va a estar tu país en cinco años?**



Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó, 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (*et. al.*), 2013, p. 57, Organización Iberoamericana de Juventud.

**Gráfico 2.9. ¿Cómo crees que vas a estar tú en cinco años?**



Fuente: Recuperado de «El futuro ya llegó, 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes», de Organización Iberoamericana de Juventud (*et. al.*), 2013, p. 56, Organización Iberoamericana de Juventud.

Como se puede observar, las y los jóvenes de la región son críticos con su contexto y las instituciones, principalmente gubernamentales, dejando ver una condición de insuficiencia cualitativa en el desempeño de éstas para impulsar el desarrollo de este grupo etario. Asimismo, se enfrentan a retos complejos como la violencia, que sumados a las falencias institucionales complican y limitan sus oportunidades. Sin embargo, las juventudes iberoamericanas muestran que esta base perceptiva se vuelve un motivo que los lleva a confiar en sus capacidades y en las de su contexto para que en el futuro sus condiciones mejoren.

A partir de este tipo de fuentes de información, es posible contribuir a orientar el diseño de políticas públicas de juventud, que contengan perspectivas integrales, entendiendo de manera directa la forma de asimilar el entorno y el propio desempeño de las instituciones y el impacto que estas generan en las condiciones de vida de las y los jóvenes.

«Se dicen que las nuevas generaciones serán difíciles de gobernar. Así lo espero.»

**Émile-Auguste Chartier (Alain).**





## CAPÍTULO 3

## LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA



## 3.1. LA JUVENTUD COMO UN CONCEPTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Antes de iniciar el análisis y las precisiones conceptuales relacionadas con la juventud y las políticas públicas que atañen a dicha población, conviene describir y analizar el proceso que, a nivel internacional, ha contribuido a configurar el escenario preciso para que las y los jóvenes fueran considerados más que un grupo etario, personas con potencial de transformación social y desarrollo, con poder de decisión e incidencia en la construcción y el progreso de las sociedades, haciendo visible de este modo la necesidad de gestionar y consolidar políticas públicas de juventud, adecuadas a las condiciones y demandas del entorno.

En 1979, a partir de la preocupación difundida entre los gobiernos de la época a causa de las movilizaciones estudiantiles y del auge del movimiento hippie, se gesta un primer paso en el que ante la considerable visibilidad política y social, se presenta un claro interés en las nuevas generaciones, así como la voluntad política de generar espacios institucionalizados que beneficiaran la participación juvenil a todos los niveles.

Teniendo dichos elementos como antecedente, en 1985 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebra el primer Año Internacional de la Juventud (AIJ) con el lema «participación, desarrollo y paz», consolidando el interés de incluir a las nuevas generaciones en la agenda pública global, generar investigaciones que permitieran comprender integralmente a las mismas, y la construcción de instituciones que desde el ámbito gubernamental, pudieran dedicarse a trabajar en materia de políticas públicas. En el escenario regional, para dicha época sólo Costa Rica, España, México y Venezuela contaban con este tipo de instituciones y como resultado destacable del AIJ, a partir de 1987 se empiezan a celebrar las Conferencias Iberoamericanas de Juventud<sup>1</sup> (OIJ, 2014, p).

1 Dichas conferencias se institucionalizarían con la creación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) en 1992.

Es de destacar la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que se lleva a cabo entre el 5 y el 13 de septiembre de 1994 en El Cairo, contando con la participación de más de 180 Estados para la negociación del Programa de Acción que tendría vigencia los siguientes 20 años (es decir, hasta el año 2014). En este documento se consolidan bases para la acción, objetivos y medidas que atañen a diversos temas, dentro de los que se encuentran: relaciones entre la población, crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible; igualdad y equidad entre los sexos y la habilitación de la mujer; la familia, sus funciones, derechos, composición y estructura; crecimiento y estructura de la población, derechos reproductivos y salud reproductiva; salud, morbilidad y mortalidad; distribución de la población, urbanización y migración interna; población, desarrollo y educación, y tecnología, investigación y desarrollo, entre otros (Naciones Unidas, s.f.).

En 1995 surge el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, que «brinda un marco de política y directrices prácticas para la adopción de medidas en el plano nacional y para la prestación de apoyo en el plano internacional, con el fin de mejorar la situación de los jóvenes», conteniendo las siguientes áreas prioritarias (Naciones Unidas, s. f., p.3):

- Educación
- Empleo
- El hambre y la pobreza
- La salud
- El medio ambiente
- El uso indebido de drogas
- La delincuencia juvenil
- Las actividades recreativas
- Las niñas y los jóvenes
- La plena y efectiva participación de los jóvenes la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones
- La globalización
- La tecnología de la información y las comunicaciones
- El VIH/SIDA
- Los jóvenes y los conflictos armados
- Las cuestiones intergeneracionales

Otro hito fundamental lo constituyeron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el 2000, una alianza mundial que bajo la égida del sistema de Naciones Unidas, buscan el desarrollo y la erradicación de la pobreza extrema, con una fecha límite en el año 2015 para lograr su cumplimiento, siendo estos:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medioambiente
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Sin embargo, ninguno de los ocho objetivos propuestos estuvo directamente relacionado con las y los jóvenes, pese a que una de las metas contempladas dentro del primer objetivo se encuentra relacionado con alcanzar el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluyendo a mujeres y jóvenes.

Una vez finalizado el 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se erigen actualmente como un nuevo hito que marca el devenir de la materia juvenil no sólo en la región sino a nivel internacional a partir de la consolidación de la Agenda 2030 impulsada en el ámbito de las Naciones Unidas.

Ahora bien, una vez trazada la evolución de la concepción juvenil en las agendas públicas nacionales e internacionales, para hablar de la juventud como un concepto, conviene partir de una precisión semántica relacionada con el término «juventudes», ya que además de implicar la complejidad y matices de una etapa en el desarrollo de la persona, diferenciadas y multiplicadas en cada país de acuerdo con variables culturales y socioeconómicas (entre otras), el uso de dicho concepto permite además una dimensión amplia y comprensiva de lo juvenil, a partir de la cual se reconozcan las diferencias, se acepten las diversidades, se construyan aceptaciones y de esa forma, se construyan también miradas que potencien lo juvenil (OIJ, 2014, p.19).

Si bien tradicionalmente se han empleado concepciones sesgadas que han limitado y quizá reducido la condición juvenil a una etapa de paso entre la niñez y la adultez, actualmente se han adoptado enfoques amplios e integrales que reconocen la diversidad como una característica fundamental al identificar el concepto como una construcción de carácter histórico y cultural que alude a la pertinencia de reconocer a las diferentes juventudes, situándolas en un espacio y tiempo precisamente definidos. Desde esta perspectiva, se presentan mujeres y hombres jóvenes, así como jóvenes urbanos y rurales, juventudes que

pertenecen a diferentes clases sociales, las que forman parte de diferentes etnias y razas, y aquellas que se identifican con diferentes identidades sexuales y muchos otros grupos de similar carácter (OIJ, 2013, p. 19).

Gráfico 3.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

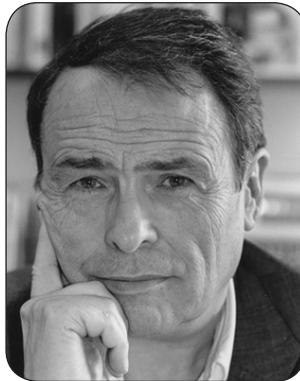


Fuente: Recuperado de «Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 Objetivos para transformar nuestro mundo». ONU. (26 de septiembre, 2017). Recuperado de <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

Bajo este marco, las condiciones y concepciones contemporáneas sitúan a las y los jóvenes en un proceso de preparación para entrar en el sistema productivo y trascurrir por procesos autonómicos respecto de sus familias. Sin embargo, partiendo de esta consideración, las juventudes pasan a ser objeto de análisis y debate cuando coyunturalmente, los mecanismos de tránsito etario no coinciden con los de integración social, en el momento en que factores asociados a las trayectorias de la educación al trabajo, de la dependencia a la autonomía o de la transmisión a la inyección de valores, se vuelven problemáticos (OIJ, 2004, p. 15). Es decir, al restringir la concepción de las y los jóvenes a una mera etapa de transición al sistema productivo en cada uno de los países en los que habitan, se suelen atribuir variables negativas, de carácter problemático, que rara vez promueven una visión integral de esta población, reconociendo la diversidad como característica fundamental.

Considerando entonces a la juventud únicamente como una etapa de transición, el inicio de las trayectorias de autonomía, de ingreso al mundo laboral con los primeros empleos, y de conformación de nuevas familias se erigen como procesos que suelen vincularse estrechamente —desde el imaginario colectivo— con la transformación para convertirse en adultos, teniendo siempre como referencia el alcance de otra etapa, en la que prioridades, características y funciones son diferentes. En este sentido, se excluyen los rasgos propios de las juventudes, en su diversidad, considerándoles como parte de una simple etapa de preparación para la vida adulta.

Desde la sociología, la juventud inicia con la capacidad del individuo para reproducir a la especie humana, y termina cuando adquiere la capacidad para reproducir a la sociedad (Brito, 1997); desde el desarrollo bio-psico-social, el inicio de la juventud se encuentra asociado a la pubertad y la adolescencia, incluyendo todos aquellos cambios psicológicos y hormonales que este proceso conlleva, como la identificación sexual y el desarrollo de las características sexuales primarias y secundarias, la búsqueda de autonomía e independencia, el cambio de la importancia en los grupos de referencia<sup>2</sup> y el diseño de proyectos de vida, entre otros rasgos fundamentales (ibíd.). Es por esto que la multiplicidad de enfoques y visiones con las que se define a la juventud, dificultan que se pueda establecer con claridad un concepto único que contemple todas aquellas concepciones y aristas que atañen al mismo, teniendo en cuenta que factores como la identidad, la integración, las trayectorias vitales, las perspectivas, opiniones y proyectos suelen ser heterogéneos entre las y los mismos jóvenes.



Según Pierre Bourdieu (1990), la juventud es una «creación social para definir un período etario que debiera cumplir, en nuestra época, con ciertas expectativas, pero que no siempre ha sido tratado como un actor social tematizable [ ]». La juventud emerge históricamente como un actor social, o como «un grupo de agentes» posibles de analizar y

<sup>2</sup> Se presenta una transición de la primacía de la familia a la del grupo de pares.

tematizar, en el momento en el que la mayoría tiene acceso a la enseñanza y se enmarca de esta forma en un proceso de «moratoria de responsabilidades», que en épocas anteriores no se daba» (OIJ, 2004, p. 15).

Ahora bien, en cuanto a la delimitación etaria que define a las personas jóvenes en los países de la región, en la mayoría de los casos se presenta entre los 15 y 24 años, o los 15 y 29 años. Partiendo de esta característica que hace parte de la diversidad antes sustentada, es posible evidenciar que al igual que la cantidad de concepciones y definiciones existan de juventudes, se desarrollan paralelamente políticas públicas destinadas a dicha población. Sin embargo, cabe señalar que en Iberoamérica, en la mayoría de los países se presenta una carencia en torno a políticas orientadas exclusivamente a la población juvenil; paralelamente, existen programas específicos, desde los cuales se considera a las y los jóvenes desde categorías como estudiantes, pacientes (en el caso del sector de la salud), trabajadores (en el sector laboral), entre otros.

Antes de describir los paradigmas y enfoques que han determinado la concepción de juventudes, incidiendo en las políticas públicas destinadas a las mismas, es necesario identificar desde una aproximación teórica sobre a qué se hace referencia cuando se habla de ellas. Así, las políticas públicas de juventud pueden entenderse como una acción articulada que se orienta tanto al logro como a la realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados en esta etapa, tratándose de políticas reparatorias o compensatorias, de promoción y orientadas al desarrollo o la construcción de ciudadanía. Desde una concepción acerca de la participación, esta definición propone el objetivo de generar las condiciones para que las y los jóvenes puedan realizarse en tanto tales, así como participar en la construcción de la sociedad en la que viven (OIJ, 2004, p. 298).

### 3.2. PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Partiendo de esta consideración, según Dina Krauskopf, existen cuatro grandes paradigmas que han determinado la concepción de las juventudes en los gobiernos de la región, incidiendo a su vez en las políticas públicas formuladas (OIJ, 2014, p. 23):

#### 1) Juventud como período preparatorio

En cuanto al primer paradigma, se define a la juventud a partir de la crisis, es decir, al considerarle como etapa de transición, las políticas se encuentran orientadas a la preparación para la adultez, la extensión de la cobertura educativa, el tiempo libre sano y recreativo, y el servicio militar. Con el objetivo de integrar a las y los jóvenes, potenciar los factores protectores de la adolescencia y prevenir la violencia, los programas

desarrollados bajo dicho paradigma se caracterizan por ser universales, indiferenciados y aislados; sus tipos suelen ser de orden recreativo, uso del tiempo libre, así como actividades recreativas, deportivas o culturales.

## 2) Juventud como etapa problemática

En el segundo paradigma, —riesgo y trasgresión—, se considera la juventud como etapa problemática para la sociedad y por ello las políticas son compensatorias, sectoriales (predominantemente en justicia y salud), y focalizadas, con objetivos que buscan lograr el control social de sectores juveniles movilizados y la prevención de la violencia. A partir de este enfoque se generan programas de rehabilitación, reinserción social y aquellos relacionados con el entorno carcelario, siendo características fundamentales del mismo la asistencialidad y el control de problemas específicos, la relevancia de la población urbano popular y la dispersión de las ofertas.

## 3) Ciudadanía juvenil

El tercer paradigma empleado en las políticas públicas destinadas a las y los jóvenes de Iberoamérica es la juventud ciudadana, ya que se entiende ésta como una etapa de desarrollo social. Bajo dicha concepción, las políticas suelen ser articuladas, intersectoriales e incluyen a esta población como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos. Con el objetivo de establecer estrategias comunitarias, prevenir la violencia, establecer estrategias participativas y aumentar el capital social, se generan políticas nacionales de reducción de la pobreza, programas de transferencia directa o condicionada de recursos, y programas de voluntariado.

## 4) Jóvenes como actores estratégicos del desarrollo.

Por último, en cuanto al cuarto paradigma, —juventud como actor estratégico del desarrollo,— se concibe ésta como una etapa de formación y aporte productivo, y es por ello que las políticas son articuladas, intersectoriales, y se encuentran orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano, caracterizándose por la equidad y la transversalidad institucionales, el enfrentamiento a la exclusión y el aporte juvenil a estrategias de desarrollo. Los objetivos de este tipo de políticas públicas son prevenir la violencia, la inserción al mercado y el capital económico, además, los tipos de programas desarrollados se basan en empleo de emergencia, capacitación, así como desarrollo productivo y empresarial.

Pese a la existencia de estos cuatro paradigmas, se presenta un quinto que predomina en los países europeos —España y Portugal—, y es el de la «emancipación juvenil». Bajo este paradigma se entiende la emancipación como opción de las y los jóvenes para

construir de forma autónoma sus propias vidas, sus propios hogares y en viviendas no parentales; y en este sentido, las políticas constituidas a partir de dicho paradigma se encuentran íntimamente vinculadas con facilitar el tránsito de la educación al empleo, políticas de acceso a una vivienda no parental, y programas de becas que permiten estudiar en lugares distintos a los del hogar de origen, entre otras (OIJ, 2004, p.316).

### 3.3. ENFOQUES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

Una vez señaladas las características y elementos que componen los cuatro paradigmas planteados por Krauskopf, es conveniente distinguir los diferentes enfoques en las políticas públicas de juventud (OIJ, 2004, p. 298):

#### 1) Políticas *para* la juventud

Las políticas *para* la juventud parten de la concepción de las y los jóvenes como sujetos vulnerables que carecen de experiencia y por eso suelen ser asistencialistas y proteccionistas, ubicándolos en lugares periféricos con respecto del cuerpo social activo. Desde este enfoque, los procesos de enseñanza son vistos como muy confiables, bajo una orientación prevista por los adultos. Se trata entonces de «un dirigismo social generalizado, ejercido por la tutela omnipresente y omniprovidente de los adultos que estimulan en las y los jóvenes conductas pasivas y conformistas».

#### 2) Políticas *por* la juventud

Por su parte, las políticas *por* la juventud se encuentran vinculadas con llamados a la movilización, el adoctrinamiento, la retórica heroica, la dinamización del mundo juvenil y la instrumentalización de su idealismo; estas políticas se desarrollan por medio de las y los jóvenes. Bajo este enfoque, son pasivas por parte de los mismos, e impuestas desde arriba, se sirven de las y los jóvenes al ser aplicadas en los regímenes totalitarios y autoritarios, necesitando de esta población para tener continuidad.

#### 3) Políticas *con* la juventud

Las políticas *con* la juventud parten del principio de la solidaridad y son participativas en el espacio ejecutivo así como en aquellos relacionados con el análisis y la toma de decisiones, configurándose como modernas e innovadoras. Desde las y los jóvenes, estas políticas son activas y en la dialéctica juventud-sociedad son interactivas. Bajo dicho enfoque, son creativas, abiertas y sujetas al debate crítico, al no encontrarse impuestas por ningún tipo de actor o «autoridad».

#### 4) Políticas *desde* la juventud

En cuanto a las políticas *desde* la juventud, éstas hacen referencia a iniciativas y actividades imaginadas, diseñadas y realizadas por las y los mismos jóvenes, siendo autogestionadas. En este sentido, incorporan las tendencias post estatistas que confieren un rol relevante a la sociedad civil en la gestión de proyectos de orden social y cultural, debido a que se trata de iniciativas autónomas por parte de grupos juveniles más o menos formales, que pueden observarse en Casas de la Juventud y son realizadas con subsidios del Estado u otros actores.

Retomando los cuatro tipos de enfoques presentes en las políticas públicas de juventud, antes descritos, «puede advertirse que los gobiernos más conservadores tienden a efectuar políticas *para* la juventud, mientras que los autoritarios o disciplinarios desarrollan políticas *por* la juventud. Los regímenes que buscan realmente afirmar valores democráticos desarrollan iniciativas *con* y *desde* la juventud» (ibíd.).

### 3.4. REALIDAD INSTITUCIONAL DE JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA

Partiendo de los elementos conceptuales antes destacados, es importante describir la evolución que ha presentado la institucionalidad de juventud en la región. Al respecto, en las últimas dos décadas los países han buscado crear o reforzar una institucionalidad para las políticas públicas de juventud, incluyendo organismos especializados, instrumentos de política, promulgación de leyes, así como reformas en el sistema de justicia, producidas a su vez por la idea de optimizar la gestión pública, acompañar reformas administrativas en el conjunto de la política pública (focalización, descentralización, eficiencia e integridad), y promover mayores espacios para las y los jóvenes (OIJ, 2008, 311).

En este sentido, a continuación se refieren los principales cambios y elementos que han determinado el devenir institucional en materia juvenil, teniendo en cuenta cada una de las subregiones: Andina, Caribe-México, Centroamérica, Cono Sur y Península Ibérica.

#### a) Región Andina

En cuanto a las leyes de juventud en esta región, la mayoría de países (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) cuenta con Leyes Nacionales de Juventud y en el caso del que no cuenta con una (Perú), existe otro tipo de norma que formula principios y elementos relacionados con dicha materia.

Bolivia cuenta con la Ley 342 del 5 de febrero de 2013, a partir de la cual no sólo se transforma la estructura institucional se reconocen los derechos civiles y políticos de la juventud boliviana (Ministerio de Justicia, 2013); mientras que en el caso de Colombia,

la Ley 375, aprobada el 4 de julio de 1997 establece el marco institucional y orienta políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud colombiana con la finalidad de promover la formación integral (Congreso de la República de Colombia, 1997). En Ecuador, la Ley No. 2001-49, después de su transformación en 2011, reconoce a la población joven comprendida entre los 18 y los 29 años de edad, así como el carácter y funcionalidad de participación de los jóvenes en los procesos relacionados al diseño y evaluación de las políticas públicas.

En Venezuela, la Ley para el Poder Popular de la Juventud, en reemplazo de la Ley Nacional de Juventud No. 37404, aprobada en 2002, tiene como objetivo «regular, garantizar y desarrollar los derechos y deberes de la población juvenil venezolana, [ ] a fin de promover las condiciones para su pleno desarrollo físico, psicológico, social, espiritual, multiétnico, multilingüe y pluricultural en su tránsito hacia la vida adulta» (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela). En el caso de Perú, que aún no cuenta con una Ley Nacional de Juventud, existe el Decreto Supremo N° 106-2005-PCM, por medio del cual se efectúa la aprobación de los «Lineamientos de Política Nacional de Juventudes: Una Apuesta para Transformar el futuro», consolidándose como directrices de carácter vinculante, para guiar las acciones de la Secretaría Nacional de Juventud.

En cuanto a la evolución de la institucionalidad juvenil, en Bolivia, el Decreto Supremo No. 29894 del 7 de febrero de 2009 relativo a la «Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional» en el capítulo XIV (artículo 79) establecía la estructura jerárquica del Ministerio de Justicia, determinando que la Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores se encontraba adscrita al Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, como una de las tres direcciones que lo componían. Sin embargo, con la promulgación de la Ley 342 «Ley de la Juventud» el 5 de febrero de 2013, no sólo se transforma dicha estructura institucional ante la creación de la Dirección Plurinacional de la Juventud (aún adscrita al Ministerio de Justicia), sino que además se reconocen los derechos civiles y políticos de las y los jóvenes<sup>3</sup>.

En este sentido, el objetivo de la ley es garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos y deberes, el diseño del marco institucional, las instancias de representación y deliberación de la juventud, y el establecimiento de políticas públicas. Dicha Ley prevé además la implementación del denominado «Sistema Plurinacional de la Juventud», conformado por el Consejo Plurinacional de la Juventud», el Comité Interministerial de Políticas para la Juventud, y la Dirección Plurinacional de Juventud, encargada de la formulación, el desarrollo, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas para las y los jóvenes, constituyéndose además en Secretaria Técnica de las otras dos entidades, como institución coordinadora del sistema (Ministerio de Justicia, 2013).

---

3 Estos derechos son reconocidos pese a las limitantes que la Constitución Política del Estado determina, como el derecho a elegir y ser elegido sólo a partir de los 18 años y no a los 16, ya que son considerados jóvenes las personas entre los 16 y los 28 años.

En Colombia, la institucionalidad en materia juvenil tiene como hitos la creación del Consejo Nacional y el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes) en 1968 a través del Decreto 2743, los lineamientos generales impuestos por el Departamento de Planeación Nacional para la formulación de normativas juveniles en 1988, la creación de la Consejería para la juventud, la mujer y la familia en 1992, la creación del Viceministerio de Juventud dos años después, en 1994 mediante el Decreto 1953 y la institucionalización del Programa de «Promoción y Protección de los derechos de los jóvenes» a través del Decreto 846 de 1999.

Sin embargo, fue en el año 2000 a través del Decreto 822 cuando se crea el «Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven», adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Adicionalmente, con la Ley Estatutaria 1622 de 2013 «Estatuto de Ciudadanía Juvenil» se contempla la definición y funciones del Sistema Nacional de Juventudes, entidad conformada por el Subsistema Institucional de las Juventudes, el Subsistema de Participación de las Juventudes, y las Comisiones de Concertación y Decisión (Dirección del Sistema Nacional de Juventud «Colombia Joven», 2014).

La estructura institucional de la República de Ecuador establece mediante el Decreto Ejecutivo No. 1356 de 2008, el proceso de reestructuración institucional a partir del cual se determina la creación del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y, con ello, la integración del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y el Programa de Protección Social (PPS) —que hasta la modificación fue la instancia encargada de velar por la protección de los jóvenes—. Esta disposición, plasmada en el artículo 4, inciso segundo del Decreto Ejecutivo, subraya el fortalecimiento de un enfoque institucional centrado en dos áreas principales de intervención: la inclusión al Ciclo de Vida y la Familia, y el aseguramiento para la Movilidad Social.

De esta manera, el MIES es la instancia de máxima responsabilidad, encargada de ejecutar y velar por el cumplimiento de la Ley Nacional de Juventud. En el desarrollo de sus funciones, el MIES articula planes y programas con el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII); estipulando que el CNI es la entidad responsable de garantizar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores (Ministerio de Inclusión Económica y Social, s.f.).

La evolución institucional en materia juvenil en Perú tiene como hito fundamental la Ley N° 27802 de 2002, mediante la cual se da origen al Consejo Nacional de la Juventud —CONAJU—, como un Organismo Público Descentralizado, con rango ministerial y adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Adicionalmente, se estipula en el marco de la Ley, la presencia de diferentes órganos que deberán velar por el fortalecimiento de funciones del CONAJU. Entre las cuales se destacan: el Comité de Coordinación del CONAJU, la Comisión Nacional de la Juventud (CNJ) —órgano

rector del CONAJU—, el Consejo de participación de la Juventud (CPJ), así como todos los organismos de diferentes niveles de gobierno y privados involucrados con la población juvenil. Posteriormente, a partir de la aprobación del Decreto Supremo N° 010-2007-ED de 2007, se genera la Comisión Nacional de Juventud bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación, consolidando la Secretaría Nacional de Juventud (SENAJU), como órgano dependiente de dicho Ministerio (Ministerio de Educación, 2007).

## b) Región Caribe-México

En cuanto a la normatividad en materia juvenil de esta subregión, pese a que Cuba no cuenta con una Ley Nacional de Juventud, el hito más relevante es el Código de la Niñez y la Juventud del 28 de junio de 1978, instrumento que «regula la participación de los niños y jóvenes menores de treinta años en la constitución de la nueva sociedad y establece las obligaciones de las personas, organismos e instituciones que intervienen en su educación conforme al objetivo de promover la formación de la personalidad comunista en la joven generación» (Asamblea Nacional del Poder Popular, art.1).

Bajo este antecedente, en el país se presentan una serie de políticas relacionadas con esta población, regidas por principios como un enfoque integral, equidad social, alta participación, tratamiento diferenciado para grupos sociales desfavorecidos y prioridad de los sectores de educación, empleo y salud. La estrategia consiste en la promoción y la inclusión social de la juventud con miras al fortalecimiento de la formación cultural, técnica y vocacional, caracterizándose las políticas dirigidas a la juventud por una considerable centralización del gobierno, el financiamiento estatal y la promoción de la universalidad así como la equidad (Youth Policy).

En el caso de México, se establece en 2014, el Programa Nacional de Juventud —Pro-Juventud—, destacándose como un iniciativa integral e innovadora en cuanto al proceso previo de consulta y participación, permitiendo la congregación de conocimiento y demandas directas de los jóvenes a ser integradas en el Plan de actuación destinado a ejecutarse entre 2014 y 2018.

En República Dominicana la Ley General de la Juventud, promulgada en julio de 2000, tiene como objeto fundamental «instaurar el marco jurídico, político e institucional que oriente las acciones del Estado y la sociedad [ ] hacia la definición e implementación del conjunto de políticas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades y expectativas de dicha población joven» (Congreso Nacional, 2000).

En materia institucional, para el caso de Cuba, si bien no existe un Organismo Oficial de Juventud, se encuentra la Unión de Jóvenes Comunistas, organización política de la juventud cubana fundada el 4 de abril de 1962, siendo su principal objetivo la formación integral y multifacética de las nuevas generaciones. «La organización está estructurada a lo largo del país, y para dirigir los trabajos entre congreso y congreso cuenta con un

Comité Nacional y un Buró Nacional, esté último integrado por 26 personas» (Partido Comunista de Cuba, s.f.).

En el caso de México, destaca la presencia del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) desde 1999 y la posterior reforma del marco legislativo en el año 2006, consolidando a la institución como la principal Agencia de Gobierno Federal responsable de las personas jóvenes, encargada de definir e implementar las políticas y programas de juventud, proponer y promover en atención al ejecutivo programas especiales que respondan al reconocimiento étnico de los jóvenes, así como establecer mecanismos de coordinación y puesta en marcha de iniciativas entre las diferentes agencias estatales a favor de la condición juvenil en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, en República Dominicana, con el interés de «establecer una estructura institucional que ofreciera una mejor cobertura del desarrollo integral de la juventud y con la posibilidad de ampliar las funciones y actividades que realizaba la Dirección General de Promoción de la Juventud, el 26 de julio del año 2000, se promulgó la Ley General de Juventud, No. 49-00, mediante la cual, se creó también la Secretaría de Estado de la Juventud» (Ministerio de la Juventud, s.f.).

### c) Región Centroamericana

En materia normativa, Costa Rica cuenta con la Ley General de la Persona Joven No. 82361 del año 1998, que «surge con el objetivo de garantizar el ejercicio y cumplimiento de los derechos de las personas jóvenes bajo un marco que asegure el fortalecimiento de las políticas del Estado a mediano y largo plazo, desde una perspectiva de políticas intersectoriales [ ] y con la participación protagónica de la juventud costarricense» (Valverde, 2008). Reconociendo a las personas jóvenes como actores sociales e individuales su particularidad y heterogeneidad, su integralidad y a la juventud como grupo social con necesidades, roles y aportes; esta Ley establece los derechos de esta población, así como los deberes estatales.

El Salvador dispone de la Ley General de Juventud a partir del Decreto 910 de 2011, que presenta como objetivos fundamentales la garantía de los Derechos fundamentales, en atención al cumplimiento de lo establecido en el marco constitucional, así como la gestión y promoción de la participación en el marco del desarrollo institucional amplio y pertinente a las necesidades contemporáneas (INJUVE, 2011).

En Guatemala se encuentra en discusión del Congreso la Ley Nacional de Juventud, que fue presentada al pleno en septiembre de 2008; en Honduras se encuentra la Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud de 2006, cuya finalidad es «establecer el marco jurídico, político e institucional que promueva el pleno desarrollo de los jóvenes, la definición de políticas de Estado sobre la Juventud, orientar las acciones de Estado, la sociedad y la familia sobre esta materia, así como fomentar la participación activa y

permanente de los jóvenes en su propio desarrollo y el de la nación » (Diario Oficial de la República de Honduras, 2006, p.1).

En el caso de Nicaragua, se encuentra la Ley No. 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud de 2001, que tiene por objeto «promover el desarrollo humano de hombres y mujeres jóvenes como sujetos de derechos y obligaciones; establecer políticas institucionales y movilizar recursos del Estado y de la sociedad civil para la juventud» (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012). Por otro lado, en el caso de Panamá no existe una Ley Nacional que regula la materia juvenil.

En materia institucional, en Costa Rica la evolución ha transitado por diferentes transformaciones desde la aprobación de la Ley Orgánica de la Dirección General del Movimiento Nacional de Juventudes No. 3674<sup>4</sup>. En este sentido, entre 1996 y el año 2001, se ejecuta la aprobación de leyes específicas para las personas jóvenes<sup>5</sup>, además de decretos y políticas sectoriales orientadas a la protección de los derechos de las personas menores de edad. Pese a lo anterior, no sería sino hasta mayo de 2002 que se presentaría un salto cualitativo en la institucionalidad juvenil en el país, con la aprobación de la Ley General de la Persona Joven No. 8261, en la que el Viceministerio de Juventud, dependiente del Ministerio de Cultura y Juventud funciona como despacho específico, permitiendo que a partir de esta fecha la administración pública cuente con un jerarca en la materia, con el rango de Viceministro/a.

La labor de esta institución se encuentra enfocada al desarrollo de acciones para el fortalecimiento de la empleabilidad de las personas jóvenes, consolidar la institucionalidad, a procurar mayor calidad de vida y garantizar el respeto a los derechos de esta población (Valverde Cerros, 2008, p. 9). La Ley General también define la composición del Sistema Nacional de Juventud, conformado por el Viceministro/a de la Juventud, el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven<sup>6</sup>, los Comités Cantonales de Juventud y la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven<sup>7</sup> (Asamblea Legislativa).

En El Salvador, la organización institucional destaca el reciente proceso de transformación del aparato estatal en atención a dinámicas institucionales que velan por la animación del proceso y la concertación de esfuerzos a nivel nacional. Para ello, se establece el proceso de transición del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) al Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), creado en el marco de la Ley General de Juventud,

4 En ella, además de dotar de visibilidad jurídica e institucional a la juventud como segmento de la población, se establecía las responsabilidades estatales para el desarrollo de estrategias para el fomento de la organización y el liderazgo juvenil.

5 En dicho período se aprueban las leyes de Justicia Penal Juvenil, de Pensiones Alimentarias, contra la Violencia Doméstica, Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, General de Protección a la Madre Adolescente, el Código de la Niñez y la Adolescencia, contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad (Valverde Cerros, 2008, p. 9).

6 Institución creada a partir del artículo 11 de la Ley.

7 Institución creada a partir del artículo 22 de la Ley.

consagrada en el Decreto Ejecutivo No. 63, de fecha 31 de mayo de 2011. Dicho marco normativo, determina las funciones y tareas que deben ser emprendidas por el Instituto, destacando de forma principal: formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Juventud y de las políticas sectoriales que permita incorporar plenamente a los jóvenes del desarrollo del país; coordinar con el Consejo Nacional de la Persona Joven el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el área de juventud; coordinar y articular con las demás instituciones del Estado la creación, implementación y evaluación.

Según lo establecido en el marco del Plan Nacional de Juventud, el aparato institucional del Estado contará con instancias de intervención y acción multinivel, estableciendo la presencia de la Comisión Interministerial de Juventud, la Red Interdepartamental de Juventud, la Comisión Parlamentaria de Juventud, la Red Nacional de Organizaciones Juveniles, la Red de ONG y expertos en juventud y la Red de Comunicadores especializados en Juventud (Gobierno de El Salvador. Secretaría de Inclusión Social. 2011. pág. 86).

En el caso de Guatemala, reconociendo el carácter global que trajo consigo la determinación de 1985 como Año Internacional de la Juventud, se dio comienzo a una serie de apuestas institucionales por establecer una instancia gubernamental que se encargara de gestionar la temática juvenil a nivel nacional. En respuesta a dichas condiciones, el Ministerio de Educación crea el Instituto Nacional de la Juventud (INAJU), destinado a desarrollar programas deportivos, culturales, recreativos y artísticos para los jóvenes. Posteriormente, el origen del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) en Guatemala se suscribe al Acuerdo Gubernativo No. 405 de 1996 y posteriormente el Decreto 114 de 1997, mediante los cuales el Consejo se adscribe a la Presidencia de la República, consolidándose como órgano en el arco del poder Ejecutivo del Estado en capacidad de formular y ejecutar políticas de Gobierno, orientadas en términos generales al fomento de la participación y el desarrollo integral de los jóvenes. De esta manera, la normativa anterior, destaca el rol fundamental que cumple en CONJUVE en atención a la coordinación de estrategias, actores y dinámicas que se vinculan en materia de juventud (CONJUVE, s.f.).

En Honduras, la evolución institucional en materia de juventud fundamenta sus orígenes a partir del Decreto N°. 170 de 1983, promulgado por el Congreso Nacional, por medio del cual se constituye el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE). Esta institución estableció las primeras aproximaciones institucionales para abordar las demandas juveniles, estableciendo en 1995 el Plan Nacional de Juventud, el Fondo de Iniciativas juveniles y, la implementación de dos Encuestas Nacionales, desarrolladas en coordinación con UNICEF que consolidaron los primeros recursos diagnósticos para ahondar en el conocimiento de las dinámicas de las personas jóvenes. Es hasta el 2006 que se establece la transición del Consejo Nacional de la Juventud al Instituto Nacional de la Juventud, a partir del Decreto 260 de 2005, el cual fue publicado en 2006. De esta manera, el Instituto se consagró como un órgano adscrito a la Presidencia de la República, con capacidad y responsabilidad de coordinación intersectorial y con la sociedad civil, para establecer

desde un enfoque de equidad generacional, el desarrollo de políticas sociales que garanticen el cumplimiento de los derechos de los jóvenes.

Adicionalmente, cabe destacar en atención a la Ley Marco del Desarrollo Integral de la Juventud —aprobada por el Decreto 260 de 2005—, se reconoce la presencia de organismos técnicos y de participación que nutren los procesos de interacción entre los jóvenes y las instancias gubernamentales correspondientes. Entre estos, se destaca la existencia de la Comisión Nacional de la Juventud, los Consejos Juveniles Sectoriales, los Sistemas Municipales de Juventud, las Instancias Municipales de Juventud y las Comisiones Municipales de Juventud.

En materia institucional en el caso de Nicaragua, la evolución da inicio con la Ley 290<sup>8</sup> de 1998, a partir de la creación del Instituto Nicaragüense de la Juventud y el Deporte, concebido como ente descentralizado y competente en materia de juventud, bajo la rectoría sectorial del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. La funcionalidad y directrices normativas del Instituto presentaron constantes transformaciones, entre las cuales se destaca la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de 2007, Ley N° 612 Ley de reforma y Adición a la Ley N° 290, por medio de la cual se transforma la estructura jerárquica de la institución, suscribiéndola al marco de la Presidencia de la República. Dados los avances institucionales y el reconocimiento político en torno a la importancia de la condición juvenil, el Instituto Nicaragüense de la Juventud y el Deporte se transforma en Ministerio de la Juventud, a partir de Ley N° 290, «Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo» de 2013, destacando mayor preponderancia en el marco de la estructura general del Estado, así como mayor alcance relacionado con la representación y garantía de los derechos para los jóvenes de Nicaragua.

En el caso de Panamá, dando continuidad a los procesos de fortalecimiento institucional, se establece en el marco de la Ley N° 29 de 2005, la instauración del Ministerio de Desarrollo Social, concebido como un ente integral que atiende forma específica las dinámicas de la juventud, la mujer, la niñez y la familia, en atención a favorecer los procesos de fortalecimiento de las habilidades y capacidades del capital humano del país para lograr la sostenibilidad del desarrollo nacional. De esta manera, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) cumple las funciones de formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas; todo ello desde una perspectiva que tiende al fortalecimiento de la familia, la comunidad y de los grupos de población de atención prioritaria (Ley N° 42. Gaceta Oficial de la República de Panamá, Panamá, 24 de noviembre de 1997).

En términos normativos, la proyección institucional del MIDES, aboga por el establecimiento de una Ley Nacional de Juventud, para lo cual se han gestionado importantes

8 Ley 290. Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial el 27 de marzo de 1998 y con entrada en vigor 90 días después de su publicación.

avances en la justificación y materialización de apoyos, consolidando el Anteproyecto de Ley «Que establece Ley de juventud en Panamá». En este sentido, el anteproyecto N° 81 data del 26 de agosto de 2014 y cuenta con tres objetivos fundamentales: empoderar a los jóvenes para que tomen un papel protagonista en la realidad nacional desde el respeto hacia los derechos humanos y/o hacia la racionalización de los recursos naturales; proponer una actitud vital que integre a los jóvenes en la comunidad; y terminar con pautas de comportamiento negativas mediante la potenciación de valores cívicos, morales, democráticos (MIDES, s.f).

### a) Región Cono Sur

Esta subregión de Iberoamérica presenta una situación particular en cuanto a la normatividad en materia juvenil, ya que en la actualidad, ningún país cuenta con una Ley de Juventud. En Argentina, se envió un proyecto de Ley que se encuentra aún en trámite y en Brasil, si bien no se dispone de una Ley Nacional de Juventud, en el 2011 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley que crea el Estatuto de Juventud. En el caso de Paraguay, si bien en el año 2006 se realizaron foros de consulta y se presentó un anteproyecto de la Ley de Juventud, no se ha avanzado posteriormente (OIJ, 2014). Por su parte, pese a que en Chile no existe una Ley de Juventud, destaca el Plan de Acción en Juventud de 2004, en el que se establecen las líneas de trabajo con los diversos Ministerios y Servicios Públicos, de cara al fomento y el desarrollo de las y los jóvenes chilenos (Ministerio de Planificación et al., 2004). En Uruguay, tampoco existe una Ley Nacional de Juventud.

En cuanto a las instituciones de juventud, en Argentina la institucionalidad juvenil tiene un largo recorrido que data de 1987 con la creación de la Subsecretaría de Juventud, dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social<sup>9</sup>. Durante su evolución desde dicha época paso por ser Dirección Nacional de la Juventud en 1989, Secretaría de Juventud<sup>10</sup>, Área de Juventud y posteriormente Instituto Nacional de la Juventud hasta 1993, año en que se disuelve para ser creada la Subsecretaría de Juventud<sup>11</sup>, y en 1996 la institución es reconvertida en Dirección Nacional de Juventud. Dos años después es nuevamente Subsecretaría de Juventud de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior<sup>12</sup>, y en 2000 es sustituida ante la creación de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU), en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, actualmente Ministerio de Desarrollo Social (Jarque, 2003, p.10).

9 Decreto 280.

10 Decreto PEN N° 283 del 19/2/90.

11 Decreto PEN N° 2009/93.

12 Decreto 403/98; B.O. N° 28.878 del 16/4/98.

En la actualidad, la DINAJU tiene como objetivos específicos «interpelar a los jóvenes como sujetos protagonistas de la construcción de la patria», «jerarquizar el área de Juventud de la definición de los lineamientos de las políticas orientadas a la población juvenil desde una perspectiva federal e intergubernamental», «impulsar la participación y organización juvenil a través de valores solidarios» y «empoderar a los jóvenes como sujetos transformadores de la realidad». La institución adelanta su labor a partir de cuatro ejes de trabajo, —solidaridad, reflexión colectiva, salud integral y cultura— implementando en el marco de cada uno programas específicos, como voluntariado, foros participativos para la construcción de la Ley de Juventud y el fortalecimiento de centros estudiantes.

En Brasil, la institucionalidad en materia de juventud puede considerarse como reciente ya que data de 1997, a partir de la creación de la Asesoría Especial en Asuntos de Juventud, vinculada al Gabinete de Educación. Sin embargo, no sería hasta 2004 cuando se crea la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ), a cargo de la Secretaría General de la Presidencia, por medio de la Ley No. 11.129 e 2005, generando un avance considerable. En este sentido, la labor de la SNJ se encuentra vinculada a la coordinación interministerial y el diálogo con la sociedad civil, especialmente con el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), órgano de articulación entre el gobierno y la sociedad civil, de carácter consultivo y propositivo, que trabaja junto a los consejos en instancias municipales y estatales (Secretaría Nacional de la Juventud, 2014, p. 29).

En el caso de Chile, la evolución institucional tiene como hito fundamental la promulgación de la Ley 19042 el 1 de febrero de 1991, mediante la cual se crea el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), —en reemplazo de la Secretaría Nacional de la Juventud<sup>13</sup>—, como institución funcionalmente descentralizada, dotada de personalidad jurídica y con patrimonio propio, relacionada con el Presidente de la República a través del Ministerio de Desarrollo Social. En dicha Ley, el INJUV fue concebido como «organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles» (Congreso Nacional, 1991).

En este sentido, la institución orienta su trabajo a las y los jóvenes chilenos de entre 15 y 29 años, coordinado las políticas públicas de juventud dictaminadas estatalmente, y generando programas que fomentan tanto la inclusión como la participación social, el respeto de sus derechos y su capacidad de propuesta, poder de decisión y responsabilidad (INJUV, s.f.). En cuanto a las entidades que hacen parte del INJUV, el Decreto con Fuerza de Ley 1 del 30 de enero de 1992, fija la estructura interna del Instituto de la siguiente forma: el Director Nacional, el Subdirector, el Consejo, los Departamentos y las Direcciones Regionales.

13 En el régimen militar que antecede la creación del INJUV, la Secretaría es creada en la década de 1970, quedando adscrita al Ministerio Secretaría General de Gobierno.

En Paraguay, a partir del Decreto No. 262 de 2013 se modifica la naturaleza de la Subsecretaría de Estado de la Juventud, pasando a crear la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), como ente adscrito a la Presidencia de la República. Su misión se encuentra relacionada con «impulsar, generar, coordinar e implementar políticas públicas inclusivas dirigidas a satisfacer necesidades prioritarias de la población joven del país, con énfasis en aquella que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de acciones institucionales con enfoque territorial, propias y articuladas con otras instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, de modo a garantizar un mejoramiento de las condiciones de vida de la juventud paraguaya y su participación activa en todas las áreas de desarrollo nacional» (SNJ, s.f.).

En el caso de Uruguay, mediante la Ley No. 16.170 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones es creado el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), bajo el Ministerio de Educación y Cultura de la época. El INJU comprende dentro de sus tres líneas de acción, el trabajo con los organismos públicos que ejecutan las grandes políticas que afectan la vida de las personas jóvenes (educación, trabajo, salud, entre otros) para que puedan desarrollar políticas y programas innovadores y eficaces, garantizando los derechos de los jóvenes (INJU, s.f.).

## b) Península Ibérica

En materia normativa en esta subregión de Iberoamérica, tanto España como Portugal no cuentan con Leyes Nacionales de Juventud. En el primer caso, en España se han presentado importantes avances, especialmente entre 2008 y 2011 en el marco de la consolidación y presentación del Libro Blanco: Políticas de Juventud en España 2020. Esta iniciativa, se caracterizó por el desarrollo de un proceso participativo e inclusivo que atendió los procedimientos reglamentarios antes los entes nacionales encargados. Pese a lo anterior, el proceso descrito no se ha materializado en una Ley Nacional de Juventud. Sin embargo, el artículo 48 de la Constitución Nacional (1978) establece que «las autoridades públicas deben promover las condiciones de la participación libre y eficaz de las personas jóvenes tanto en el desarrollo político, social, económico y cultural».

Por su parte, en Portugal se encuentra denominado «Libro Blanco de la Juventud», el que prevé construirse como un documento nacional en el que se establezca una estrategia integral en el campo de la juventud. De acuerdo con la sesión informativa de 2012, se destaca que dicho instrumento se constituye en «una oportunidad única para todas las asociaciones juveniles y los jóvenes para contribuir al desarrollo de una Estrategia Mundial y Plan de Acción para la Juventud». Pese a los lineamientos contenidos en dicho documento, se ha establecido como una necesidad la integración interministerial, identificando los programas y proyectos adelantados en cada uno de los ministerios, ya que

la prioridad de avanzar en la formulación de una política nacional de la juventud sigue siendo poco clara (Youth Policy, s.f).

En materia institucional, en España se instaura en 1977 el Instituto Nacional de la Juventud, creado por el Real Decreto 1119/1977 y posteriormente establecido como organismo autónomo (Real Decreto 1600/2004), integró en un primer momento a la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte. De esta manera, el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) se adscribe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el objetivo de promover la igualdad en las oportunidades, facilidades en los procesos de participación política para los jóvenes, el desarrollo social, económico y cultural, así como a incentivar procesos de colaboración y participación en los diferentes niveles del Estado.

Adicionalmente, el INJUVE desarrolla líneas de cooperación internacional y de investigación, mediante las cuales fortalece su accionar en el ámbito nacional. Cabe señalar que, dado el carácter descentralizado de España, la responsabilidad primaria en cuanto al cumplimiento de la normativa juvenil recae en las instancias de las Comunidades Autónomas. Complementariamente, se identifica la presencia del Consejo de la Juventud de España (CJE), creado a partir de la Ley 18/1983 y reconocido como una plataforma que congrega entidades juveniles, así como los diferentes Consejos de Juventud de las Comunidades Autónomas (INJUVE, s.f.).

En el caso de Portugal, el Instituto Portugués del Deporte y la Juventud (IPDJ) es creado a partir del Decreto Ley No. 98/2011 del 21 de septiembre, como un instituto público de la administración estatal indirecta, dotado de autonomía administrativa y financiera, cuya misión consiste en implementar una política integrada y descentralizada para las áreas del deporte y la juventud, en estrecha colaboración con entidades públicas y privadas, incluyendo organizaciones deportivas, asociaciones juveniles y estudiantiles, así como con autoridades locales. De esta forma, el IPDJ contribuye a generar el apoyo a las asociaciones, voluntariado y promoción de la ciudadanía, actividades de ocio, la educación no formal, la información y la movilidad geográfica de los jóvenes portugueses (Instituto Portugués de Deporte y Juventud, s.f.).

Una vez descrita la evolución institucional en materia juvenil en Iberoamérica, conviene señalar que probablemente, la ausencia de Leyes Generales de Juventud —en el caso de los que no cuentan con una—, se erige como una de las causas fundamentales de la dispersión existente en los países. Esto debido al desconocimiento de las juventudes por parte de los legisladores, así como al sesgo electoralista que en ocasiones suele condicionar las respuestas a las demandas formuladas por las y los jóvenes. En este sentido, una ley marco de este tipo permite organizar, orientar y distribuir competencias así como asignar recursos en el tema legislado, eliminando con ello la falta de claridad e institucionalidad al respecto. «Una ley marco de la juventud sería la expresión orgánica para la regulación de las políticas sobre el tema, lo que posiblemente se traduciría en resultados más eficientes en relación con cuestiones juveniles tuteladas legalmente» (OIJ, 2004, p.302).

Sin embargo, no basta con identificar la necesidad de crear Leyes Generales de Juventud para los países que aún no cuentan con ella, debido a que una vez aprobadas y en funcionamiento, se hace indispensable desarrollar estrategias y planes que permitan su correcta implementación, aplicando las disposiciones en ella consagradas. Por tal motivo, es evidente la sinergia institucional y la coordinación que debe presentarse entre la esfera legislativa y la esfera ejecutiva, con los Organismos Oficiales de Juventud y todas aquellas dependencias gubernamentales como Ministerios, que se relacionen directa o indirectamente con el ciclo de las políticas públicas de juventud en los países de la región, permitiendo el desarrollo óptimo en sus etapas de diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

### 3.5. BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN IBEROAMÉRICA

Una vez descrita la evolución de Iberoamérica en materia de institucionalidad y normatividad juvenil, conviene identificar aquellos elementos que se han desarrollado en las políticas públicas, contribuyendo de forma directa a la generación de iniciativas destacadas, susceptibles de ser replicadas, teniendo en cuenta las condiciones del contexto, —sea este local, nacional, subregional o regional—.

Para iniciar, vale la pena señalar que la región se caracteriza por contar con políticas transversales de juventud, desarrolladas principalmente por instituciones públicas de carácter sectorial, que dentro de sus áreas de competencia trabajan con temas que son de relevancia para la población juvenil. En este sentido, partiendo de la consideración según la cual una política pública de juventud implica el desarrollo de acciones con un largo alcance, como las políticas educativas, de salud y de empleo, éstas presentan la limitación de encontrarse circunscritas a competencias sectoriales, pensadas justamente desde el sector por el que son formuladas y no desde el sujeto de las políticas, que en este caso son las y los jóvenes de la región iberoamericana (OIJ, 2004, p.297).

Si bien existen avances considerables en la región con respecto al diseño y la aprobación de documentos de política pública nacional de juventud, estos se consolidan como documentos contruidos sobre la base de consultas con jóvenes, careciendo de trabajo conjunto con las instituciones que tienen a su cargo la implementación efectiva de las mismas. Por esta razón, la mayoría de documentos expresan de forma más o menos rigurosa las propuestas, aspiraciones y expectativas de las y los jóvenes que fueron consultados, pero no contemplan la importancia de tres elementos esenciales a la hora de su implementación: metas precisas, responsabilidades institucionales claramente establecidas y presupuesto asignado (OIJ, 2014, p.189).

Sin embargo, pese a los condicionamientos antes señalados, es fundamental destacar aquellos aportes que desde los diferentes sectores se han presentado en la región, ya que

han contribuido a satisfacer las necesidades y realidades de las y los jóvenes, destacándose tres grandes grupos de políticas implementadas:

### **a) Educación y trabajo**

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el ámbito de la educación, el diseño y la implementación de los diferentes programas en la mayoría de los países iberoamericanos se encuentran orientados a la superación de la pobreza por medio de la prevención de la deserción escolar y la retención de las y los jóvenes en el sistema educativo, el mejoramiento de sus competencias profesionales y la reinserción; teniendo en cuenta que aquellos que completan la secundaria, los que tienen más altas probabilidades de poder salir del umbral de pobreza. Bajo este marco, existen diferentes planes nacionales en la región que tienen como finalidad la continuación de estudios y la inserción laboral de la población juvenil, como se constata a continuación (OIJ, 2014, p.114).

En diciembre de 2012 en Argentina se aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016, que dentro de sus objetivos incluye ampliar y mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo, fortalecer las trayectorias escolares mejorando las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, así como la gestión institucional, ampliando las estrategias para jóvenes escolarizados y no escolarizados.

En el caso de México, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 prevé asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral así como fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media y la formación para el trabajo, a fin de contribuir al desarrollo del país. En dicho Programa se contempla asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos poblacionales e impulsar la educación científica y tecnológica, al entenderla como indispensable para la transformación del país en una sociedad de conocimiento. También se debe señalar el fortalecimiento de la práctica de actividades físicas y deportivas, así como la promoción y difusión del arte y la cultura como recursos formativos a fin de lograr una educación integral.

Otro caso destacado es el de El Salvador, que cuenta con el Plan Nacional de Educación 2021, cuyo objetivo se centra en la formación integral de todas las personas, lograr la escolaridad de once grados en toda la población (es decir, completar la educación secundaria alta), capacitar técnica y tecnológicamente a las personas, y desarrollar materias en ciencia y tecnología para el bienestar de la sociedad.

Una vez identificados algunos casos específicos en la región, es necesario determinar los principales ejes bajo los cuales se estructuran las políticas, programas y proyectos desarrollados en el sector de la educación. En cuanto a la prevención y disminución

de la deserción escolar —este eje se consolida bajo el supuesto de que la conclusión del ciclo secundario es la principal vía para una incorporación exitosa al mercado de trabajo, pudiendo superar de este modo el umbral de pobreza—; la inclusión al mercado de trabajo —parte de considerar como finalidad la formación de las juventudes en capacidades que refuercen una mejor incorporación al mercado laboral—; en el eje que corresponde a la formación ciudadana/resolución participativa de conflictos —se busca que los estudiantes puedan ser formados bajo la directriz de la convivencia en paz y el respeto de las y los demás—; el de creación y mejoramiento de estructuras —se basa en la creación, recuperación o remodelación de antiguas y nuevas infraestructuras educacionales para generar mayores oportunidades de desarrollo—; reinserción educativa y alfabetización; por último, el eje de incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) —responde a la necesidad que tienen los países de la región por lograr la disminución de la brecha digital, incentivar la modernización de procesos de aprendizaje y favorecer la adquisición de competencias y habilidades cognitivas— (OIJ, 2014).

Teniendo en cuenta los elementos destacados con anterioridad, en las últimas décadas se ha concretado una gran ampliación de la matrícula en enseñanza secundaria y superior, presentándose de forma paralela el acceso de importantes contingentes de jóvenes pertenecientes a familias de clases bajas y medias, afectadas por la exclusión social y cultural.

En cuanto a la incorporación de las y los jóvenes al mercado laboral, esta se constituye en condición *sine qua non* de la inclusión social y es precisamente por esta razón que además de constituirse en una fuente de ingresos constantes y permitir el acceso a sistemas de salud y protección social, dota de autonomía a las juventudes, facilitando así su desarrollo integral. Desde esta consideración, en Iberoamérica existen dos ejes de los programas de empleabilidad: por un lado, el fortalecimiento de capacidades y competencias para el emprendimiento, que centra sus objetivos en la capacitación profesional de la juventud para constituirlos en personas atractivas para el mundo del trabajo, desde su incorporación como asalariados o para la creación de sus propios emprendimientos. El segundo eje se encuentra relacionado con la ampliación de la oferta laboral, ya que además de capacitar a las y los jóvenes para que accedan a más y mejores oportunidades de incorporación, se ha identificado como necesario continuar ampliando los trabajos ofrecidos para esta población (ibíd.).

Los casos destacados en la región por la elaboración de programas enfocados en fortalecer las capacidades y competencias de emprendimiento son Argentina con iniciativas como «Jóvenes con más y mejor trabajo» y «Proyecto de Inversión en formación profesional continua y empleo», a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; Chile con «Yo trabajo: jóvenes», «Preparación para el trabajo», «Jóvenes Bicentenario» y «Formación en Oficios para jóvenes», centrados todos en la

formación de competencias transversales de empleabilidad<sup>14</sup>; Honduras con el programa «Mi primer empleo», ejecutado de 2006 a 2010 por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social; España con el proyecto «Emprende XL», impulsado por el Instituto de la Juventud (INJUVE) en 2013, y Portugal con el programa «Impulso Joven», que busca mejorar el perfil de empleabilidad de las y los jóvenes entre los 18 y 30 años que buscan empleo y se encuentran desempleados al menos hace cuatro meses.

Los casos destacados en la ampliación de la oferta laboral son Chile con el programa «Empleabilidad juvenil», ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FO-SIS) del Ministerio de Desarrollo Social; Colombia con el programa «Fondo Emprender», que ejecutado por el gobierno contempla dentro de sus finalidades apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por las y los emprendedores jóvenes que estén o hayan egresado del Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA); y en Portugal el programa «INOV», implementado por el Instituto de Empleo y Formación Profesional, con el propósito de promover las habilidades sociales y profesionales, así como facilitar la inserción en el mercado laboral de las y los jóvenes (ibíd.).

## **b) Estilos saludables de vida y culturas de paz**

En cuanto a las políticas de estilos saludables de vida y culturas de paz, se han diseñado e implementado Planes de Acción de Salud Adolescente, con el respaldo técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otros organismos internacionales, generando de este modo respuestas integrales para la atención en los sistemas de salud, sean estos locales o nacionales. Bajo este mismo grupo, se encuentran estrategias de intervención de la violencia relacionadas con las y os jóvenes, con enfoques diferentes que comprenden desde la represión y el control social, hasta los de prevención destinadas al conjunto de la juventud, a los jóvenes «en riesgo», y aquellos que han cometido delitos. Sin embargo, experiencias como la de «escuelas abiertas», originadas en Brasil<sup>15</sup> y luego replicadas en Argentina, México, Guatemala y otros países de la región, presentan resultados dignos de destacar (OIJ, 2013).

Este tipo de políticas incluye aquellas iniciativas destinadas a crear responsabilidad sexual y conciencia del uso y abuso de las drogas, así como programas de promoción

14 Los cursos o talleres creados para las y los jóvenes se enfocan en el uso de las TIC, el desarrollo de conocimientos en matemática, construcción, cálculo, secretariado, entre otros, además de centrarse en habilidades para el desarrollo personal como la intermediación laboral, la definición de metas de trabajo o el trabajo en equipo.

15 En evaluaciones realizadas por UNESCO, se logró constatar los sentimientos positivos despertados en los participantes, así como el potencial demostrado por las escuelas como espacios de socialización (Morales, 2007, p.175).

para el acceso de las y los jóvenes a la salud. Este primer grupo se enfoca en aquellos jóvenes que se encuentran en la etapa escolar sin que necesariamente hayan tenido relaciones sexuales o hayan consumido ningún tipo de droga, y en las y los jóvenes de mayor rango etario, que se encuentran fuera del sistema formal de la educación, promoviendo estilos de vida saludables.

Los casos destacados de la región son Bolivia con el programa «Prevención del uso indebido de drogas y el delito en el Departamento de Santa Cruz» (2011-2013); Chile con el programa «Actitud: activa tu desarrollo», cuya finalidad es promover el desarrollo de competencias y habilidades protectoras, y la generación de una cultura preventiva; Costa Rica con «Prevención, detección e intervención temprana del consumo de drogas en el medio educativo), del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) del Ministerio de Salud; Ecuador con la «Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazos Adolescentes» del Ministerio de Salud Pública; México con el programa «Jóvenes en impulso» del Instituto Mexicano de la Juventud y el «Programa de Acción para la prevención y el Tratamiento de las adicciones» de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud y el programa «Promesa (Promotores Escolares Antidrogas)» de la División de Prevención del Tráfico Ilícito de Drogas (DIVPTID). Por último, en Portugal se destaca el programa «Cuida-te» del Instituto Portugués de Deporte y Juventud (OIJ, 2014).

En cuanto a los programas de promoción para el acceso de las y los jóvenes a la salud, parte del trabajo desarrollado en los mismos se basa en hacer un llamado fundamentado en el respeto a la confidencialidad, el anonimato y la cercanía de los servicios. Los casos destacados son Argentina con el «Plan para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil de la Mujer y Adolescentes» (2010-2015) y el «Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia, los dos del Ministerio de Salud; en Chile el «Programa de Salud Integral para Adolescentes y Jóvenes»; en Honduras el «Programa Nacional de Atención Integral Adolescente» bajo la directriz de la Secretaría de Salud; y en República Dominicana, el «Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de las y los Adolescentes» del Ministerio de Salud Pública, que genera atención integral a la salud de las y los jóvenes a través de la promoción, protección y mantenimiento de la salud física, mental y social (ibíd.).

En lo que respecta a los programas sociales relacionados con la violencia, en Iberoamérica se presentan tres tipos de programas: convivencia ciudadana y construcción de comunidad —basados en la capacidad que tiene los y las jóvenes para sentirse reflejados en otras personas fomentando así respeto y tolerancia frente a la diversidad la adversidad—, presencia de ciudadanos activos en asuntos de mediación escolar—, y programas relativos a la cohesión social —que se centran en lograr la búsqueda de la integración social de las y los jóvenes que han cometido actos violento y han sido penalizados así como para aquellos que han sido víctimas de la violencia—.

En el primer caso, los programas relacionados con la convivencia ciudadana y la construcción de comunidad se destaca Chile con el proyecto «Construyendo ciudadanía» de la Oficina de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes (OPD) y el Servicio Nacional de Menores (SENAME); en México el «Programa Nacional para abatir y eliminar la violencia escolar», que ofrece conferencias a alumnos, padres y profesores, talleres, y consejos para prevenir actos violentos y material didáctico e informativo; en Panamá el proyecto «Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá: Contribuyendo a la construcción social de la paz»; en Paraguay el programa «Espacios Abiertos» (2010-2013) ejecutado por el Viceministerio de la Juventud y la colaboración de organizaciones públicas y privadas; y en República Dominicana, el proyecto «Desarrollo juvenil y prevención de la violencia» del Ministerio de Educación y UNESCO, cuyo objetivo consiste en prevenir y reducir los índices de violencia que afectan a la población juvenil (OIJ, 2014).

Los casos a destacar en los programas relacionados con la presencia de ciudadanos activos en asuntos de mediación escolar son Argentina con el «Programa Nacional de Mediación Escolar» (2003y en vigencia) del Ministerio de Educación, que se fundamenta en nuevas estrategias que permitan atender los conflictos que se dan en contextos educativos; y Colombia con el programa para la gestión del conflicto escolar «Hermes» (2001 y en vigencia), cuyo objetivo consiste en fomentar el dialogo, el respeto por la diferencia y la tolerancia en jóvenes que se encuentren entre los 12 y 17 años y enfrenten situaciones de alta conflictividad en el ámbito escolar, familiar y social (ibíd.).

Los casos resaltados en cuanto a los programas relativos a la cohesión social son en Chile el programa «Apoyo Psicosocial para Adolescentes Privados de la Libertad», a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y el programa «Hombres por una vida sin violencia» del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); en Costa Rica el «Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil» de la Dirección Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil (DNAPPJ); en Ecuador el «Programa para fortalecer medidas de protección a los adolescentes infractores» del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Ministerio de Justicia; y en Panamá el «Programa de Seguridad Integral» del Ministerio de Gobierno y Justicia

### **c) Participación juvenil y construcción de ciudadanía.**

Con respecto a la participación juvenil y la construcción de ciudadanía, en la región se han hecho esfuerzos destinados a la promoción del voluntariado juvenil, la práctica de deportes, el desarrollo de expresiones culturales diversas y otras acciones afines, siendo insuficientes para abarcar las problemáticas en este ámbito. Adicionalmente, en la mayoría de los países se han venido desarrollando estrategias que buscan organizar y movilizar a las y los jóvenes, procurando contar con sus expectativas, opiniones y realidades, así

como impulsar y fortalecer la creación de los Consejos Nacionales y Locales de Juventud, dotando de estructuras organizativas a esta población (OIJ, 2013).

En cuanto a los programas destinados al fortalecimiento cultural, se encuentran los escenarios de creación y promoción cultural —que promueven la apreciación del arte como muestra cultural y la comercialización de las obras para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las y los jóvenes—, la profesionalización de expresiones y experiencias artísticas, y el reforzamiento de identidades culturales a través de las artes —relacionadas con la promoción del desarrollo de la identidad cultural y de la interculturalidad, a partir de actividades de encuentro, intercambio y expresión en las artes y la música—.

En el primer caso, los programas relacionados con escenarios de creación y promoción cultural se destacan el programa «Colombia Joven Emprende» que tiene como finalidad visibilizar las iniciativas de las y los jóvenes en las diferentes áreas de la cultura y consolidarlas gracias a financiamientos de los ámbitos público y privado, del Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud (Colombia Joven); en Ecuador el programa «Fondo Fonográfico» del Ministerio de Cultura y Patrimonio; en Paraguay el «Programa de Inclusión de Jóvenes a través de la música» del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); en Portugal el programa «Jóvenes Creadores» del Instituto Portugués del Deporte y la Juventud; y en Uruguay el programa «Casa INJU» del Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social (OIJ, 2014).

Los casos destacados en cuanto a la profesionalización de expresiones y experiencias artísticas son Argentina con el programa «Maestría en Cultura Publica» (2014) del Instituto de Cultura Publica; México con el programa «Artes Aplicadas» del Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia y la Embajada de Francia en dicho país, el programa «Jóvenes creadores» del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, así como el «Programa de becas para estudios en el extranjero»; y en Portugal el programa «INOV Art» de la Dirección General de las Artes que busca profesionalizar la juventud en los ámbitos culturales y artísticos a través de una pasantía internacional (ibíd.).

Los casos a destacar en cuanto al reforzamiento de identidades culturales a través de las artes son en Argentina el «Programa Argentino de Moradas del Pensamiento y de las Artes» que tiene como objetivo incentivar el reconocimiento y respeto de las distintas culturas que conforman la identidad nacional, además de impulsar el diálogo con las culturas de otros países y el programa «Evita en la memoria» de la Secretaria de Cultura; y en Uruguay el «Encuentro de Arte y Juventud» de la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de la Juventud, cuyo objetivo es estimular la libre creación, innovación y expresión artística de las y los jóvenes aportando a su formación integral y contribuyendo al ejercicio de sus derechos (ibíd.).

En cuanto a los programas que promueven la participación social y política de las y los jóvenes en Iberoamérica, se presentan aquellos relacionados con la creación de vías de comunicación y espacios para el diálogo —en atención a la importancia que tiene mantener

la comunicación y la coordinación entre la juventud y los agentes políticos, a fin de incentivar la participación política de las y los jóvenes, una vez reconocidas sus demandas— y con la promoción de la acción más o menos directa —cuyo fin se basa en la promoción de instancias de cambio social y concreción de demandas—.

En cuanto a los casos destacados de los programas para la creación de vías de comunicación y espacios para el diálogo, en Argentina se encuentra el proyecto «Mutuales Bicentenario» que pretende crear canales y condiciones para profundizar la participación y la organización social y política de la juventud; en Brasil el «Observatorio Participativo de Juventud» (2012 y en vigencia) de la Secretaría Nacional de Juventud; en Chile las «Escuelas Abiertas» del Instituto Nacional de la Juventud que tiene como propósito generar en las y los jóvenes un mayor compromiso y participación democrática, cívica y ciudadana; en Colombia la «Mesa Nacional de Consejeros y Consejeras» (2013 y vigente) que se inscribe como instancia de interlocución y concertación ante las entidades gubernamentales del país, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas jóvenes; y en Ecuador el proyecto «Proceso de articulación de las y los jóvenes para su participación política en el Ecuador» que busca garantizar espacios de participación política para esta población (OIJ, 2014).

Los programas relacionados con la promoción de la acción más o menos directa tienen como casos a destacar en la región el de Chile con el programa «P.A.I.S. Joven» (programa de Apoyo a Iniciativas Sociales Jóvenes) del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y el Ministerio de Planificación; en Colombia el programa «Innovación Social creada por jóvenes» con el fin de fomentar una cultura de innovación por medio de las y los jóvenes se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades y participen activamente en la consolidación de la paz en el país; en México el proyecto «Impulso México» (2014) ejecutado por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE); en Perú «Cuota de Jóvenes», ley que promueve la participación activa de las y los jóvenes menores de 29 años en los gobiernos locales, representados por las municipalidades; en Uruguay el «Fondo de Iniciativas Juveniles», que incentiva el protagonismo y la participación juvenil de carácter asociativo (ibíd.).

Ahora bien, impulsadas por los Organismos Oficiales de Juventud de la región, se han implementado acciones y procesos con la finalidad de generar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas que superando las limitaciones presentadas por los enfoques sectoriales, abogan por una visión integradora de las y los jóvenes iberoamericanos.

En este sentido, si bien en el conjunto de las políticas públicas se han presentado avances relacionados con programas de seguridad ciudadana, sistemas de protección social, de adolescentes en conflicto con la ley, conflictos en la enseñanza superior y políticas laborales, se hace necesario seguir trabajando por conseguir ampliar dichas transferencias a adolescentes y jóvenes, incrementar estrategias preventivas de seguridad ciudadana, evitar

que el contenido de las reformas en los sistemas de protección social afecten a los jóvenes, así como pasar del diseño de planes al cambio de las orientaciones con que los principales actores institucionales (trabajadores, empleadores, Institutos de Formación, Ministerios de Trabajo y de Economía, entre otros) conciben dichos temas (OIJ, 2013, p. 28).

### **3.5.1. Algunas asignaturas pendientes y oportunidades por materializar**

Retomando los elementos descritos en el anterior apartado, pese a los avances sectoriales que se han alcanzado en Iberoamérica, se presentan varias limitaciones o falencias que han dificultado la concreción de programas, estrategias y/o planes integrales y transversales en la región. Desde una concepción sectorial son varias las limitaciones que deben ser identificadas, de cara a la consolidación de políticas públicas viables: en cuanto a la educación, se presentan problemas de calidad y pertinencia, existiendo también rezagos en el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sectores de la población juvenil menos favorecidos; en el campo laboral actualmente existen elevadas tasas de desempleo y subempleo en la mayoría de países iberoamericanos, y pese a que se han desarrollado propuestas vinculadas con el emprendimiento juvenil, éstas no han logrado impactos relevantes al carecer de integralidad, sin considerar en su totalidad elementos como la capacitación, la asistencia técnica y el acceso al crédito.

#### **3.5.1.1. Inversión Social en Juventud**

Bajo este marco, conviene hacer referencia al desempeño de la inversión social en juventud en la región, ya que este resulta constituirse en un tema fundamental para la concreción de políticas públicas destinadas a las y los jóvenes iberoamericanos. En razón de lo anterior, la comprensión de dicha temática se vincula con variables asociadas al desarrollo juvenil, el estado de situación de los sistemas de protección social y a una concepción integral de las juventudes.

En este sentido, es fundamental reconocer que la juventud es un grupo poblacional heterogéneo, que se enfrenta a un escenario paradójico debido a que a pesar de estar más y mejor preparado para los diferentes cambios y retos que acontecen en la actualidad, son también un grupo vulnerable a causa de la exclusión social y la denominada «desigualdad etaria del bienestar», que no es otra cosa más que el impacto diferencial de los beneficios del desarrollo en los distintos sectores poblacionales, no sólo por las discriminaciones de género, étnicas, territoriales y de ingreso, sino también, y de forma directa, a causa de las discriminaciones padecidas por las personas menores de 30 años, en comparación con los mayores de dicha edad y con los adultos mayores.

Partiendo de estos condicionamientos, la inversión social en juventud en Iberoamérica resulta ser baja en relación a su importancia y peso demográfico, ya que al establecer una comparación interna entre los países se puede constatar que alrededor del 10% de la inversión social pública se encuentra destinada directa o indirectamente a jóvenes, con importantes diferencias entre los países. La amplia mayoría de dichas inversiones se concentran en el sector de la educación, siendo particularmente bajas en sectores como la salud y la asistencia social. La prioridad del gasto público en inversión social hacia las juventudes varía significativamente entre países como Brasil, Colombia, El Salvador, España y Portugal que destinan menos del 10% del gasto público social, hasta países que destinan más del 20% a programas sociales que benefician a esta población, como sucede en los casos de Bolivia, Cuba, Ecuador y Paraguay (OIJ, 2014).

Conviene destacar que es a partir de las condiciones socioeconómicas de la familia como se definen las condiciones de pobreza, educación, empleo y desigualdad. Sin embargo, es la educación el componente que desempeña un rol determinante en la posibilidad de aumentar o disminuir la reproducción de la pobreza, ya que una mayor cantidad de años de estudio contribuye al acceso de empleos con ingresos superiores que el promedio. Por tanto, además de ampliar la cobertura en educación así como su calidad, es necesaria la generación de espacios de capacitación y formación para lograr la inserción laboral efectiva, siendo evidente la relación entre la trayectoria de educación a empleo (ibíd.).

### 3.5.1.2. Rezagos, avances y retos sectoriales

En este sector, uno de los desafíos que se presenta es aumentar la cobertura, progresión y conclusión de la educación secundaria, así como mejorar la calidad de los contenidos curriculares, y es por esta razón que aumentar la inversión en educación secundaria, tener incentivos coherentes destinados a mejorar la oferta —incluyendo a docentes, directivos y planificadores—, garantizar la permanencia de los alumnos en el sistema, así como mejorar la calidad y la pertinencia a través de la actualización de contenidos, tecnologías y métodos con los que son transmitidos los conocimientos, son elementos a considerar a la hora de establecer políticas públicas que atiendan dichos condicionamientos (OIJ, 2008, p.330).

Adicionalmente, se ha identificado como prioridad el logro de una mayor progresión educativa en secundaria mediante la expansión de la oferta de educación postsecundaria, no profesional y universitaria, y la posibilidad de contar con subsidios cruzados para garantizar la gratuidad para aquellos jóvenes que no pueden acceder, horarios flexibles con módulos vespertinos y nocturnos, así como sistemas de capacitación no universitaria, articulados con las transformaciones de los sistemas productivos y los mercados laborales (ibíd.) En este sentido, emprender estrategias integrales que permitan reducir la brecha en acceso a las oportunidades que se presentan en este sector, facilitar las trayectorias y entornos que estimulen tanto el desarrollo de capacidades y su potenciación, así como

la gestión de conocimientos, permitirá incidir en la consolidación de políticas públicas basadas en los condicionamientos que presenta el entorno actual de la región.

En cuanto al sector empleo, un primer desafío que se cierne sobre las y los jóvenes iberoamericanos se encuentra relacionado, como ya se mencionó anteriormente, con el contraste entre acceso a posibilidades de educación y la existencia de obstáculos que dificultan el aprovechamiento del mercado laboral, debido a la falta de opciones de empleo. Por esta razón, estrategias e iniciativas que faciliten el tránsito de la educación al empleo son requeridas, siendo fundamental «mejorar la pertinencia a fin de adecuar las destrezas y conocimientos a los nuevos requerimientos laborales y a los cambios de la oferta laboral y en las especializaciones previstas..., [así como] un mejor vínculo entre educación formal y no formal, vocacional y técnico profesional, y una articulación sistémica de estas distintas instancias de aprendizaje con el mundo de la empresa, la innovación productiva y los requerimientos ocupacionales del sector público» (OIJ, 2008).

En la región, la gran mayoría de los programas registrados centran sus objetivos en la capacitación profesional de la juventud con el fin de presentarlos como personas más llamativas para el escenario laboral. Sin embargo, pese a ser positivo, el énfasis que los países han puesto en los programas de empleo no se encuentra vinculado de forma precisa a la generación de estabilidad laboral y económica, ni tampoco a la protección social de los jóvenes como empleados o emprendedores. Por esto, resulta fundamental la coordinación entre los programas que cada país implementa, con la finalidad de diseñar estrategias que respondan al desafío de la inserción laboral, una vez que las y los jóvenes se encuentren capacitados.

De cara a fomentar la empleabilidad de las y los jóvenes en Iberoamérica, es fundamental conciliar el capital humano, —es decir, educación y capacitación de buena calidad—, el reconocimiento de competencias y oportunidades de práctica en el mundo del empleo. Pero también resulta fundamental en este escenario la formación profesional, la capacitación para el trabajo y el apoyo a jóvenes emprendedores de bajos recursos, siendo prioritarias las labores asociadas con una mayor inversión no sólo en la calidad sino en la cobertura de dichos programas, una transformación relevante en la adecuación de la formación-capacitación a la nueva demanda laboral y al cambio técnico, así como el involucramiento de diferentes tipos de actores como universidades, empresarios, empleadores y agentes de financiamiento entre otros (ibíd.).

En cuanto a las políticas asociadas con la participación y la ciudadanía juvenil en Iberoamérica, algunas de las estrategias desarrolladas en los países no le han asignado prioridad a ésta como una herramienta de empoderamiento y de aporte al desarrollo nacional y regional; en otros casos, tampoco se ha logrado superar la dimensión del entretenimiento y el uso positivo del tiempo libre. Además, pese a la creación y el desarrollo de los Consejos Nacionales y Locales de Juventud con la finalidad de dotar de instancias organizativas a las juventudes en los países, en algunas ocasiones se ha preferido otorgar

la prioridad a jóvenes de forma individualizada, relegando y dejando al margen a las organizaciones y movimientos juveniles que ya existían, por considerarlos con falta de representatividad. En el marco de estas circunstancias, los procesos que se desarrollaron implicaron la ausencia de los importantes aportes que dichos movimientos podían hacer, siendo parciales los logros que llegaron a alcanzarse (OIJ, 2013, p. 26).

Ahora bien, reconociendo que las estrategias, planes y programas relacionados con la participación política y social de la juventud se enfocan tanto en la creación de vías de comunicación y espacios para el diálogo entre jóvenes y agentes políticos, como en el abordaje de la acción de los mismos en la política, se presenta paralelamente la falta de percepción por parte de las y los jóvenes de escenarios en los que los derechos a la participación y la libre expresión se encuentren garantizados por completo. En razón de ello, se ha identificado la necesidad de fortalecer el acceso de los mismos a la gestión pública, garantizar espacios y mecanismos desde los cuales sean capaces de expresar sus demandas, involucrarles en acciones relacionadas con los problemas de salud que los aquejan —como campañas para la prevención del uso de drogas, o de promoción de derechos sexuales y reproductivos—, potenciar los espacios que emplean para participar, a nivel local y nacional, y ofrecer espacios de diálogo en los que se les permita reconocer e identificar la oferta pública existente.

En este tipo de políticas asociadas con la participación y la ciudadanía, en Iberoamérica debe prestarse especial atención a la promoción de voluntariado, ya que al figurar como alternativas que benefician de forma directa la transformación social y el desarrollo, inciden en las perspectivas de las y los jóvenes que hacen parte de las mismas, reflejándose en su propio desarrollo humano así como en las concepciones sobre identidad y pertenencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, para promover políticas destinadas a promover el voluntariado en la región es preciso considerar programas de largo plazo que, sostenidos en el tiempo, permitan generar mayor involucramiento juvenil; programas que generen reconocimiento social en incentiven a las y los jóvenes; programas flexibles y adaptados a los intereses de esta población; programas que involucren a jóvenes vulnerables, excluidos y discriminados, debido a que son ellos los que más requieren de la transmisión de capacidades, el fortalecimiento del sentido de pertenencia, y el reconocimiento de su potencial como sujetos, entre otros; así como programas que incorporen a hombres y mujeres, pues hasta ahora hay más primacía femenina en actividades de apoyo comunitario debido a una tradicional división de roles de género (OIJ, 2008).

Adicionalmente, en el sector salud, temáticas como embarazo en adolescentes, el VIH-SIDA y los vínculos de ciertos jóvenes con diversas expresiones de violencia entre otros, se erigen también como problemáticas que hoy por hoy son de difícil superación, sobre todo en los países pertenecientes a América Latina, debido a las altas tasas que continúan presentándose. Bajo esta misma línea, se han implementado estrategias y planes

basados en la represión de la violencia juvenil, más que todo en Centroamérica con los denominados programas de «mano dura», impulsados por enfoques de «tolerancia cero», que no han podido controlar los problemas derivados del pandillismo, el narcotráfico o el consumo de drogas, llegando incluso a exacerbar la violencia a nivel local y nacional, y a incidir en la falta de protección y garantía de los derechos humanos de las y los jóvenes (OIJ, 2013, p. 25).

### 3.5.1.3. Paradojas en las políticas públicas de juventud

Desde esta perspectiva, se presentan entonces una multiplicidad de condiciones complejas que limitan la situación de dichas políticas en Iberoamérica. Dentro de las mismas, cabe destacar las denominadas «paradojas en las políticas públicas de juventud» (Alvarado, Rodríguez y Vommaro 2013), que textualmente son:

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 especializadas (gubernamentales y de la sociedad civil), 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 le 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 Organismos Oficiales de la Mujer han priorizado las funciones vinculadas con la incidencia política, la dinamización de procesos y la articulación de esfuerzos, los Organismos Oficiales 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 grades movilizaciones juveniles han funcionado por fuera de tales Consejos, 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 Organismos Oficiales de la Mujer han priorizado la contratación de personal técnico sólido en «perspectiva de género», los Organismos Oficiales de Juventud han priorizado la contratación de «líderes» juveniles, más preocupados por sus propias trayectorias que por las políticas públicas 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 de los siguen 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 los países cada vez hay menos niños y más adolescentes y jóvenes, las políticas públicas siguen priorizando a la niñez, descuidando a las generaciones jóvenes, sobre todo en los sectores de 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 basa 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 Organismos Oficiales de Juventud y los Ministerios de Desarrollo Social Priorizan la prevención de la violencia, mirando a las y los jóvenes en su doble condición de víctimas y victimarios.

La existencia de las asignaturas pendientes así como de los desafíos anteriormente identificados, representa y evidencia a la vez la pertinencia de generar oportunidades para la acción en las políticas públicas de juventud, de cara a la consolidación de un ciclo óptimo que beneficie a las y los jóvenes de Iberoamérica. Por esta razón, no basta con señalar las falencias existentes, siendo prioritario generar estrategias que permitan manejar y superar las limitaciones, impulsando planes y programas integrales, incluyentes y transversales, adecuados a las necesidades, realidades y demandas de las juventudes.

En razón de lo anterior se estima preciso generar respuestas que permitan la instalación de sistemas de monitoreo y evaluación pertinentes, beneficiando no sólo las etapas finales de las políticas públicas de juventud iberoamericanas, sino al conjunto del ciclo; además de capacitar integralmente a los técnicos y funcionarios que hacen parte de los Organismos Oficiales de Juventud en todas las temáticas vinculadas con las condición juvenil, abriendo la posibilidad de formar también a representantes de instancias correspondientes a la administración pública y de organizaciones de la sociedad civil, así como especialistas e investigadores que hacen parte del ámbito académico, brindando así una formación global, integrada y articulada, a través de cursos, diplomados y maestrías.

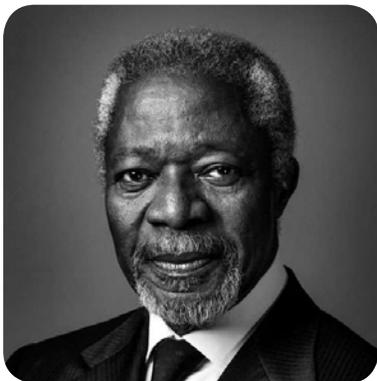
Adicionalmente conviene diseñar e implementar campañas de carácter comunicacional que permitan incidir en los estereotipos y consideraciones negativas que persisten en las sociedades y entre aquellas personas que definen la toma de decisiones y en el imaginario colectivo, debido a que esto permitirá solidificar una perspectiva desde la cual se dejen de lado las concepciones negativas, sesgadas y limitadas a situaciones y contextos específicos, sin representar la multiplicidad de características que componen a las juventudes de los distintos países de la región iberoamericana. En cuanto a la institucionalidad pública en materia de juventud, es vital aprovechar la estructura de los organismos oficiales de juventud así como la estructura normativa que se ha venido consolidando en cada uno de los países de la región, para garantizar que sea efectivamente aplicada.

Bajo esta misma línea, se presentan cinco esferas en las que partiendo de las falencias identificadas, debe generarse una oportunidad para la consolidación de las políticas públicas: avanzar en progresión educativa de los jóvenes a lo largo de secundaria, expandiendo también el acceso a educación terciaria y técnico-profesional; igualar oportunidades educativas; asegurar una mejor adecuación entre la educación y el trabajo; revertir las formas de discriminación que pueden darse en la socialización escolar y en los contenidos

educacionales; y por último, aprovechar la cobertura escolar pública para proveer la conectividad a niños y jóvenes que no la tienen en sus hogares (OIJ, 2008, p.329).

«Una sociedad que aísla a sus jóvenes, corta sus amarras: está condenada a desangrarse.»

### **Kofi Annan**



## CAPÍTULO 4

NUEVAS APROXIMACIONES A LAS  
POLÍTICAS DE JUVENTUD

## 4.1. HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE PERSONA JOVEN

Las políticas de juventud en los países de Iberoamérica se han desarrollado prácticamente en el marco de políticas sectoriales con los enfoques clásicos de la juventud como *grupo de riesgo* o como *grupo sujeto de derechos* destinatario pasivo de servicios públicos, mientras que han tenido un despliegue menor las políticas integrales y transversales de juventud que consideran a las y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. Se pueden constatar iniciativas exitosas en los distintos ámbitos de intervención clásicos en materia juvenil (OIJ, PNUD, UNFPA, CEPAL y UNESCO, 2012), aunque el segundo enfoque predomina más en el espacio discursivo que en el de la praxis.

Las políticas sectoriales no siguen de forma sistemática a las personas a lo largo del ciclo de vida. Además, podemos encontrar iniciativas que se implementan en la infancia y que no son continuadas en la adolescencia y la juventud, lo que interrumpe sus beneficios, puede generar retrocesos en sus impactos, y a la vez se hace un uso ineficiente de los recursos. Esto ha generado la necesidad de incorporar una *perspectiva generacional* en todas las políticas públicas, como ponen de manifiesto explícitamente algunos países de la región en sus políticas y planes. Así, en el Plan Estratégico Interinstitucional 2015-2019 del gobierno de Panamá se afirma que «no existe perspectiva generacional en las políticas públicas y no siguen a las personas a lo largo de su ciclo de vida; suelen ser poco participativas, *adultocéntricas*, con bajos niveles de articulación con la sociedad civil, centralistas y masivas (ocultan la pluralidad de sujetos); las iniciativas dependen de presupuestos no permanentes o de organismos con funcionamiento discontinuo; falta de difusión, malos diagnósticos y calidad de la información (por tanto, no hay concordancia con las necesidades juveniles); carencia de sistemas de monitoreo y evaluación y mala calidad de los servicios; y, de particular relevancia para este Plan, el sesgo sectorial, que implica una ausencia de coordinación intersectorial, pues las políticas se conciben como parte de las

carteras o áreas tradicionales de intervención y no como asuntos de juventud. Reflexión que sintetiza adecuadamente la situación de esta perspectiva o aproximación a la materia de juventud, siendo extensible a muchos países de la región». Esta declaración resume claramente el diagnóstico y el alcance logrado por el enfoque tradicionalmente adoptado en las políticas públicas.

#### 4.1.1. El referente de las políticas de género

En un sentido contrario al señalado, las políticas de género constituyen un referente como modelo de acción transversal de la tarea de gobierno. Los Institutos de la Mujer, contemporáneos de los de Juventud, han enfocado su estrategia no tanto en consolidar políticas sectoriales de mujer como en implantar progresivamente una perspectiva de género en el conjunto de la acción político-administrativa, incidiendo en la planificación, coordinación y cooperación con las distintas instancias institucionales para conformar políticas y programas, más que en la pugna competitiva por alcanzar espacios de poder y de recursos como tradicionalmente se venía entendiendo.

Los avances en las políticas de género fueron propiciados por las distintas Conferencias de la Mujer auspiciadas por Naciones Unidas. En las primeras conferencias (1975, 1980) el enfoque estaba circunscrito a las teorías del desarrollo. Estas no se planteaban la necesidad de transformar las estructuras sociales e institucionales para implementar las políticas de igualdad y estaban focalizadas en actuaciones de refuerzo positivo de la igualdad de trato y de oportunidades dentro un ámbito aún sectorial. En la Conferencia de Nairobi de 1985 se introduce el sistema de género y se vincula la desigualdad con las estructuras institucionales. Pero es en la cuarta Conferencia, celebrada en Pekín en 1995, cuando se da un paso más allá y aparece el concepto de transversalidad (*mainstreaming*) de género en las políticas públicas al valorar que ninguna área de actividad es neutral al género (Fernández de Castro, 2012).

En la Unión Europea se empieza a introducir el principio de transversalidad en el *IV Programa para la Igualdad de Oportunidades (1996-2000)* con un enfoque dual, esto es, complementando la transversalidad en el conjunto de las políticas públicas con programas específicos de refuerzo positivo para fortalecer la igualdad de género. Ante la magnitud de tal tarea, se aprobó la *Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005)* con la finalidad de introducir medidas enfocadas en la cooperación y coordinación institucional y la creación de comisiones de estudio, investigación y evaluación para la correcta aplicación del principio de transversalidad en las políticas públicas. El salto cualitativo se produce con el lanzamiento del *Plan de Trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres (2006-2010)*. Tras la fase anterior, que se caracterizó por orientarse al aprendizaje, la formación y la puesta en común, se consideró que había llegado el momento de hacer operativo en la praxis el enfoque de

la transversalidad. Para ello se derivó la responsabilidad de los objetivos a los Estados miembros y se aplicaron progresivamente medidas cada vez más específicas de transversalidad de género en las políticas públicas.

Paralelamente a la construcción normativa de las políticas de género, se han venido poniendo en marcha en la mayoría de los países medidas de carácter organizativo para mejorar el sistema institucional y articular con efectividad y transversalidad esta materia. Las medidas más comunes han sido la creación de Comisiones Interministeriales de Igualdad de primer nivel, Unidades de Igualdad en cada Ministerio como equipos de apoyo, la potenciación de los Institutos de la Mujer como organismos de fomento, sensibilización, difusión, estudio e investigación de la igualdad de género.

La igualdad de trato entre hombres y mujeres es un principio universalmente reconocido por diversos textos normativos internacionales. A partir de esta base legal, muchos Estados han consagrado en sus constituciones los principios de igualdad y de no discriminación por razón de género u otra condición, así como el deber de los poderes públicos de remover las distintas barreras que impidan la igualdad de las personas y de los grupos en los que se integran. Además, han aprobado leyes específicas en materia de igualdad de trato y oportunidades entre géneros en las que se introducen criterios de actuación de los gobiernos y las Administraciones públicas.

Otras medidas relacionadas con el fortalecimiento institucional de las políticas de género son las relativas a la introducción de mecanismos de planificación para desarrollar las orientaciones políticas. Surgen así los planes estratégicos de igualdad; las herramientas de rendición de cuentas vertebradas en la obligación de emitir informes periódicos sobre la aplicación efectiva de la igualdad de género para su debate en los Parlamentos; la obligatoriedad de incluir estudios de impacto de género en la producción normativa; y la realización de labores de estudio y difusión de esta materia a través de observatorios y sitios web de transparencia y gobierno abierto para generar conocimiento.

Finalmente, la materia género, a consecuencia de su relevancia política e institucional, ha sido elevada de rango convirtiéndola en un elemento central en las agendas de los gobiernos, lo que ha supuesto el incremento de medios y el reforzamiento de las plantillas de las organizaciones públicas con personal especializado.

#### **4.1.2. El punto de partida de la perspectiva generacional**

En el caso de la materia juventud se dispone como soporte legal la *Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud* aprobada en 2005, que no tiene el carácter vinculante. Por otra parte, las leyes nacionales de juventud aprobadas necesitarían ser revisadas con el objeto de precisar su alcance y contenido y proporcionar una vinculación jurídica efectiva para el desarrollo de los mandatos constitucionales en esta materia, como sucede por ejemplo con las leyes de infancia y adolescencia (OIJ, 2014). Además,

sería preciso dotar a esta materia de la entidad necesaria incorporando en la producción normativa mecanismos transversales suficientes para desarrollar la perspectiva generacional en la acción de gobierno.

La mayoría de los países iberoamericanos cuentan con documentos marco de juventud y planes de acción a corto y medio plazo como se pone de manifiesto en el anexo del informe, sin embargo, como se viene señalando (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014), están realizados en su mayoría sobre diagnósticos no suficientemente co-participados con los distintos actores. El caso mexicano es una excepción a este respecto, aunque su aplicación real es limitada al no estar el plan coordinado a efectos operativos con los Planes de Nacionales de Desarrollo, que son los documentos donde se fijan las grandes orientaciones políticas y las grandes partidas de asignación de recursos, que se precisan en los presupuestos del Estado. Por tanto, es de capital importancia hacer converger estos dos tipos de procesos planificadores para poder llevar a cabo con garantías políticas públicas de juventud con una perspectiva generacional e integral.

En lo que respecta a los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y generación de conocimiento en materia de juventud en los países de la región, la situación requiere de importantes esfuerzos para fortalecer estos aspectos. La mayoría de los países cuentan con encuestas nacionales de juventud, pero no existe la obligatoriedad de hacer estudios de impacto de juventud en la producción normativa. Además, muy pocos países cuentan con observatorios de juventud consolidados, lo que incide en la existencia de escasos compendios estadísticos y constructos de medición mediante indicadores para realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas de juventud (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

Como se ha constatado en la política de género, la elevación de rango institucional, y la consecuente mejora en las plantillas y en los presupuestos, son imprescindibles para fortalecer la política de juventud, que aún es considerada erróneamente como un ámbito de acción pública secundario y limitado a desarrollar las llamadas *competencias blandas* en políticas y programas sectoriales para las personas jóvenes. Además, los puestos directivos en las áreas de juventud suelen considerarse como una etapa temporal dentro de la carrera política y/o administrativa. Esta inercia ha ido en detrimento de la profesionalización o especialización de las plantillas de personal en materia de juventud.

Finalmente, la cuestión de la traslación de la transversalidad generacional al conjunto de las políticas públicas ha de partir de la identificación de unos factores prioritarios sobre los que actuar. La mayoría de los diagnósticos coinciden en señalar (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014; CEPAL, 2015b y 2015c): la desigualdad en el sistema educativo; los ámbitos económicos y del mercado de trabajo; la participación política, económica y social; y la erradicación de la violencia. El desarrollo de estos factores se puede implementar en el conjunto de la acción político-administrativa, en concreto:

- Política de educación. La garantía efectiva del derecho a la educación de las y los jóvenes a través de la integración activa del principio de igualdad de trato en los objetivos y en las actuaciones educativas, evitando que se produzcan desigualdades entre la población joven. Se trataría de incorporar en el sistema educativo la perspectiva generacional en los distintos ciclos de la enseñanza, en el acceso a los mismos, en los currículos, en la participación en los órganos de educación, en la confección de los libros de texto, en la política de selección y carrera del personal docente o en la formación del profesorado.
- Política de mercado de trabajo. Fortalecimiento de la presencia de los jóvenes mediante programas de mejora de la empleabilidad y del nivel formativo o el fomento de la realización de planes de igualdad o diversidad en las empresas.
- Política de salud. Inclusión de la perspectiva generacional en las políticas y estrategias generales de salud y en áreas específicas como salud laboral, la política sobre el personal sanitario o en la formación del personal sanitario.
- Política de seguridad. Desarrollo de políticas y programas de prevención y sensibilización sobre la violencia en la realidad juvenil. Inclusión de las personas jóvenes en la elaboración y evaluación de las políticas y programas que abordan la problemática de la violencia.
- Política cultural. Promover una mayor presencia de población joven en los distintos organismos científicos, culturales, artísticos, en la oferta cultural y artística pública o en la producción artística e intelectual.
- Políticas urbanas y de ordenación territorial. Mejorar la igualdad de acceso a las infraestructuras, servicios urbanos y vivienda, además de en materia de diseño y planeamiento urbano, con especial hincapié en las políticas territoriales en el ámbito rural.
- Política deportiva. Apertura a la participación de una mayor diversidad de la población joven en el conjunto de disciplinas deportivas, así como garantizar una mayor presencia de las personas jóvenes en los organismos deportivos consultivos y de decisión.
- Política de empleo público. Remoción de obstáculos para la igualdad en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional; facilitar la conciliación personal, laboral y familiar sin menoscabo de la promoción profesional; mejorar la presencia de la población joven en los procesos de selección y evaluación y en los órganos directivos.

## 4.2. REDEFINIENDO EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, TRANSVERSALIDAD Y ENFOQUE GENERACIONAL.

En el ámbito de juventud, los roles y funciones asignados a los organismos gubernamentales de juventud de los países de Iberoamérica han sido muy diversos y poco precisos. Esto ha dificultado articular con eficacia y eficiencia los mecanismos de coordinación y cooperación en la definición, gestión y evaluación de las políticas de juventud desde una perspectiva transversal. Tampoco ha facilitado que se pueda delimitar con mayor claridad los espacios competenciales de dirección y gestión en el ámbito político y en el de la dirección administrativa.

Esta situación hace necesaria que se aplique un enfoque de fortalecimiento institucional para posibilitar que la política de juventud se sitúe de forma transversal en el conjunto de políticas y en un lugar preeminente de la agenda política. Para ello es preciso contar con los instrumentos de la gobernanza y con una perspectiva abierta de gobierno que favorezca la convergencia de actores e intereses en la formación de la acción pública (Arenilla, 2011; Ruano, 2010) con el fin de lograr la legitimidad y la efectividad de la actividad político-administrativa (United Nations, 2008).

Los distintos modelos y estudios de fortalecimiento institucional (Hilderband y Grindle, 1997; Nelissen, 2002; Repetto, 2004; Rosas, 2007) están estructurados en tres niveles:

1. Un nivel micro enfocado en los recursos humanos, las habilidades y aptitudes para el desempeño y cumplimiento de las funciones asignadas.
2. Un nivel meso o intermedio referido a la organización, sus estructuras, funciones y áreas de actividad, estrategias, objetivos y desempeño organizativo.
3. Un nivel macro relacionado con el entorno, los distintos contextos (económico y social e institucional) en los que las organizaciones se desenvuelven e interactúan con otros agentes.

El modelo de fortalecimiento institucional que se propone también seguirá esta tipología estructural, pero además, dada la perspectiva de gobernanza del modelo, se incluirán principios transversales denominados componentes no formales del fortalecimiento o la capacidad institucional, como son la confianza, la comunicación, la coordinación y la cooperación.

La construcción de un sistema de monitoreo y evaluación que incluya las dimensiones, objetivos, variables e indicadores permitirá seguir y evaluar el grado de fortalecimiento de los organismos y políticas de juventud en Iberoamérica, así como su adecuada orientación para que se sitúen en un lugar preeminente de la agenda gubernamental de cada país y puedan permear efectivamente el conjunto de las políticas públicas.

Tabla 4.1. Estructura del modelo de fortalecimiento institucional.

NIVELES		DIMENSIONES		VARIABLES DE LAS DIMENSIONES		PRINCIPIOS TRANSVERSALES	
MACRO	ENTORNO	Demográfica	Económica	Social			
	GOBERNANZA	Gobierno abierto					
MESO	ORGANIZACIÓN	Marco estratégico	Estructura organizativa	Recursos	Procesos de gestión	Cultura organizativa	CONFIANZA
							COMUNICACIÓN
MICRO	RECURSOS HUMANOS	Planificación y organización RR.HH	Reclutamiento y selección	Carrera y formación	Sistema retributivo		COORDINACIÓN
							COOPERACIÓN

EJE DEL MODELO: Juventud como elemento transversal (horizontal y vertical) sobre el que pivota el modelo de fortalecimiento institucional.

Fuente: Recuperado de «La construcción del riesgo en la administración pública: análisis de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid, de García, R., 2014, p. 103. Madrid, España: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.

A continuación se expondrán los contenidos y los componentes o variables de las distintas dimensiones del modelo de fortalecimiento institucional en sus tres niveles, tal y como se muestra en la tabla 4.1. La determinación de objetivos relativos a las políticas de juventud en cada país deberá ir acompañada de la delimitación de las variables y los indicadores precisos que permitan el seguimiento y evaluación del citado modelo con el fin de alcanzar los fines y objetivos deseados.

### 4.2.1. Dimensión entorno

El entorno es una dimensión de gran relevancia para construir modelos de fortalecimiento institucional, así como para su seguimiento y evaluación. Los enfoques sistémicos y de contingencia del análisis organizativo coinciden en señalar la importancia de la relación de influencia mutua que se da entre el entorno y las organizaciones.

#### 4.2.1.1. Variable demográfica

La juventud en Iberoamérica, personas situadas en la franja de edad entre 15 y 29 años, alcanza los 160 millones de personas (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014), lo que supone que una de cada cuatro personas son jóvenes. Por otro lado, lo que se denomina «juventud» no es un todo homogéneo, sino un conjunto de realidades heterogéneas con sus propias dinámicas, no únicamente por las distintas situaciones existenciales que se dan dentro del tramo etario que se define habitualmente como juventud, también por otras variables como el género, el origen étnico o el status socio-económico, entre otras, por lo que es necesario percibir a la población joven desde una perspectiva multidimensional.

Asimismo, las personas jóvenes podrían considerarse como un grupo demográfico estratégico para el desarrollo de los países, debido al llamado «bono demográfico», entendido como el periodo transicional demográfico en el que la población activa o en edad de trabajar crecerá en relación a la población pasiva o aquella que se va retirando de la vida productiva, periodo que varía según los países (OIJ, 2015).

Por lo cual, resulta una gran oportunidad política situar a la población joven en la agenda de los gobiernos e invertir en este grupo demográfico pues, además de ser un conjunto poblacional con los mismos derechos que el resto, representa un colectivo clave para construir país.

#### 5.2.1.2. Variable económica

La financiación y la inversión con criterios redistributivos es uno de los roles básicos de los Estados de bienestar con el objeto de perseguir la equidad en el reparto de cargas y beneficios e introducir mecanismos estables de sostenibilidad en las políticas económica y fiscal. En este sentido, los flujos de recursos entre generaciones tienen una gran relevancia sobre la distribución del bienestar y el crecimiento económico (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015).

Las características del bono demográfico y la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo constituyen factores muy adecuados para el desarrollo económico a largo plazo en términos intergeneracionales. Por ello sería conveniente diseñar políticas económicas con perspectiva generacional e invertir en el desarrollo de capacidades para

formar capital humano a futuro. Según Rossel y López (2012) dichas políticas han tenido mayor impacto en los adultos mayores que en la población infantil y joven, generando disfunciones en la aplicación del principio de equidad y en la redistribución de la riqueza y el bienestar.

#### 4.2.1.3. Variable social

Los Estados de bienestar se caracterizan por su inversión pública en gasto social. En los países iberoamericanos ha habido una tendencia general al crecimiento del gasto público en inversión social desde los años noventa del siglo pasado, si bien dicho crecimiento se ha desacelerado a partir del año 2012 como consecuencia de otras prioridades de inversión en sectores no sociales y factores externos del ciclo económico, situándose en 19,1% del PIB, aunque con significativas diferencias entre países (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

A su vez, una media del 12,2% del conjunto del gasto público social se destina directa o indirectamente a la juventud, lo que supone aproximadamente 2,58% del PIB de la región. En lo que respecta a la distribución sectorial del gasto social en juventud, el gran grueso se destina a educación (62,2%), seguido del gasto social en salud (22,2%), el gasto en vivienda y servicios básicos (13,5%) y finalmente en asistencia social (2,3%). Estas magnitudes y su distribución varían en los diversos países; por otra parte, no existe una correlación entre el volumen de gasto en juventud y el peso de la población joven (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

Sin embargo, sí se produce una correlación negativa en cuanto a la distribución equitativa del gasto social por tramos etarios, pues la población joven es un grupo demográfico significativo sobre el que no recae suficiente gasto público social *per cápita*. De ahí la necesidad de planificar dicho gasto con criterios generacionales que refuercen los principios de equidad y solidaridad, que son garantes de la cohesión social y la sostenibilidad.

Tabla 4.2. Distribución del gasto público social en juventud en Iberoamérica en 2012.

Pais	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	71.1	10.5	1.9	16.5	11.9	3.3	24.3
Bolivia (Est. Plur. de)	87.3	8.3	1.9	2.5	24.2	2.8	28.2
Brasil	62.9	13.9	3.3	19.9	10.6	2.8	25.7
Chile	80.1	13.4	0.9	5.6	15.5	2.3	24.9
Colombia	57.9	25.8	4.9	11.5	12.5	1.6	26.3
Costa Rica	58.5	20.5	1.9	19.1	14.4	3.3	27.4
Cuba	82.0	8.7	...	9.2	26.0	9.7	20.4
Ecuador	79.5	8.2	8.9	3.4	31.4	2.6	26.7
El Salvador	57.8	25.5	0.3	16.3	12.1	1.6	30.2
España	78.7	21.3	...	...	8.7	2.3	16.6
Guatemala	28.9	14.5	3.9	52.7	19.1	1.8	28.4
Honduras	...	...	...	...	...	0.5	29.9
México	57.2	17.8	4.7	20.4	18.0	2.1	26.4
Nicaragua	...	...	...	...	...	1.4	30.2
Panamá	59.4	11.8	1.0	27.7	21.5	3.7	25.1
Paraguay	85.4	9.9	2.5	2.2	25.8	2.8	28.9
Perú	51.4	12.9	1.7	34.0	17.9	1.9	27.3
Portugal	86.8	13.2	...	...	10.3	2.6	16.7
República Dominicana	35.6	19.6	7.3	37.6	17.8	1.4	26.8
Uruguay	57.1	10.8	2.6	29.5	13.0	3.3	22.1
Venezuela (Rep. Bol. de)	86.9	3.8	...	9.2	19.2	4.0	26.7
Iberoamérica (excluye España y Portugal)	59.9	22.4	2.6	15.0	13.8	2.65	26.3
Iberoamérica	62.0	22.2	2.3	13.5	12.2	2.58	25.3

Fuente: Recuperado de «Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo», de CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Organización Iberoamericana de Juventud; Instituto Mexicano de la Juventud), 2014, p. 74, Madrid, España: CEPAL.

#### 4.2.2. Dimensión Gobernanza

Las políticas públicas están condicionadas por el sistema institucional de cada país. Las corrientes dominantes de la gobernanza conceptualizan a esta como una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Cerillo, 2005). En consonancia con los principios de la gobernanza europea y los *Códigos Iberoamericanos de Buen Gobierno* y la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, se establece una variable omnicompreensiva de los distintos aspectos que configuran esta dimensión como es la del gobierno abierto.

#### 4.2.2.1. Variable gobierno abierto

El gobierno abierto es concebido como una forma de actuación de los poderes públicos con enfoques participativos y colaborativos con la sociedad, reforzando la transparencia y la rendición de cuentas. En la actualidad, quince países de la región se han adherido a la Alianza del Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa internacional para mejorar los sistemas institucionales en cinco áreas como la mejora de los servicios públicos, la integridad pública, el uso eficiente de los recursos, la creación de sociedades más seguras y la rendición de cuentas, siendo reforzada en el espacio iberoamericano con la aprobación en 2016 de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, cuyo fin último, según su articulado, estriba en que «las políticas y acciones de gobierno abierto que lleven a cabo los países deberán buscar crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural».

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015a), del conjunto de iniciativas de gobierno abierto desarrolladas por los países de la región, aproximadamente la mitad se han centrado en el área de integridad pública (46%), seguida de las medidas en el mejoramiento de los servicios públicos (27%) y en menor medida las relacionadas con el uso más eficiente de los recursos (14%) y refuerzo de la rendición de cuentas (12%), mientras que las iniciativas relativas a crear sociedades más seguras han sido menos desarrolladas.

El conjunto de iniciativas responden a políticas públicas muy heterogéneas y se podrían agrupar en tres tipologías: las que se orientan a legislar; las que se centran en desarrollar básicamente el capital tecnológico; y los planes más discursivos que aún no se han puesto en práctica. En el caso de Iberoamérica estos planes han tenido una perspectiva sectorial, por lo que la conformación de equipos multidisciplinares, de mecanismos de cooperación institucional y de evaluación de impacto resulta fundamental para avanzar en el gobierno abierto.

#### a) Mejora de los servicios públicos

En relación con la cobertura de los servicios públicos nos referiremos a aquellos que en los países de OCDE se identifican con el Estado de Bienestar: la cobertura sanitaria, el alcance de la educación, la cobertura por prestaciones por jubilación y desempleo y una breve evaluación del impacto que han tenido las transferencias sobre la pobreza.

- Cobertura de las transferencias de superación de la pobreza:

Las transferencias de ingresos para la superación de la pobreza, destinadas prioritariamente a familias con hijos, se han convertido en un mecanismo importante de protección social en el espacio iberoamericano. Son programas estatales de carácter no contributivo que adoptan la forma de transferencias condicionadas y no condicionadas y que ha ido extendiéndose progresivamente al conjunto de países de la región en el periodo 2000-2013, destacando las iniciativas *Bolsa Familia* en Brasil, *Prospera* en México, *Más Familias en Acción* en Colombia o *Tarjeta Uruguay Social*. Sin embargo el conjunto de estas iniciativas presentan realidades muy heterogéneas en materia de cobertura y financiación. En cuanto a cobertura, únicamente cuatro países (Brasil, Argentina, Uruguay y Ecuador) dan cobertura en porcentajes iguales o cercanos al 100%, seis países se sitúan entre el 52,3% y el 78,5% (República Dominicana, Colombia, Chile, México, Guatemala, Bolivia), dos países cuya cobertura es cercana o ligeramente superior al 40% (Perú, Panamá), y cuatro países cuya tasa de cobertura está en cifras cercanas o inferiores al 20% (El Salvador, Costa Rica, Honduras, Paraguay). En cuanto a la financiación, en el año 2000, la inversión pública en programas de transferencias condicionadas equivalía al 0,06% del PIB de la región, mientras que en 2013 el porcentaje suponía el 0,39% del PIB regional, lo que refleja un aumento moderado de los recursos destinados a estos programas (CEPAL, 2015c).

- Cobertura sanitaria:

El porcentaje de población afiliada, ya sea a través de sistemas nacionales de salud, mutualidades de tipo social, seguros privados u otros, nos muestra una realidad variada en Iberoamérica. Por una parte, España, Portugal, Brasil, Argentina, Uruguay, Costa Rica, Venezuela y Cuba cuentan con un 95% de su población asegurada. En un segundo nivel se sitúan México, Colombia, Panamá y Chile, con un porcentaje de cobertura entre el 75 y el 94% de su población asegurada; en un nivel similar a los EEUU. En tercer lugar se encuentra Perú, entre un 50 y un 74% de su población asegurada. En cuarto lugar, citaríamos países como Paraguay, Bolivia, Ecuador, Guatemala y El Salvador, con porcentajes de entre el 20 y el 49% de su población con cobertura sanitaria. Por último, Nicaragua y Honduras, con un nivel de cobertura inferior al 20% (OIT, 2014a).

Sin embargo, esta cobertura es desigual, en función de los colectivos de que se trate. Así, dentro de la encuesta de población urbana de la OIT, la cobertura de salud de los trabajadores era elevada en el sector público (92,6%) y en las empresas medianas y grandes del sector privado (84,6%). Sin embargo, en las pequeñas empresas, la cobertura sólo alcanzaba el 39,2%. Estos datos eran todavía peores entre los autónomos (23,2%) y el servicio doméstico (31,9%). Por tanto, las características de la estructura económica condicionan fuertemente la posible exclusión sanitaria de abundantes colectivos sociales (OIT, 2013).

- Cobertura del sistema educativo:

En la década del 2000-2010 se observó un importante avance en materia educativa en muchos países de Iberoamérica. Sin embargo, han persistido en algunos casos altos niveles de pobreza e inequidad, así como poblaciones viviendo en zonas rurales, con dificultades para la extensión de una educación de calidad (UNESCO, 2013).

El gasto público en educación fue de media un 5,2% del PIB en toda la región durante la década pasada, con importantes diferencias entre países. La tasa de matriculación en educación primaria fue de un 94%, siendo el principal reto en algunos países el mantenimiento de la escolarización en etapas posteriores, evitando el trabajo infantil. La tasa de escolarización en educación secundaria fue de un 72%, pero este nivel muestra importantes diferencias entre países.

Sin embargo, los resultados de la calidad educativa suelen ser malos en numerosos países, con pobres resultados en comprensión lectora y capacidad matemática. Así, los ocho países que participaron en el informe PISA en 2012 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) se ubicaron entre los peores resultados de todo el ranking. Si se compara con el alumno promedio de la OCDE, el alumno iberoamericano estaría a dos años de escolaridad de retraso (BID, 2015a)

En cuanto a la educación superior, ésta creció de manera intensa en la anterior década, pero de un modo poco equitativo. Se ha concentrado en los segmentos sociales de mayores ingresos y en las áreas urbanas (UNESCO, 2013).

- Prestaciones sociales:

Si tomamos quizás las dos prestaciones sociales más emblemáticas del Estado de Bienestar como la de jubilación y desempleo observamos un panorama muy desigual en los países iberoamericanos, incluso podríamos decir que bipolar. Existen países con altas tasas de cobertura y países con muy bajas tasas de cobertura.

Así, en las pensiones por jubilación, se observan dos grandes grupos de países. Por una parte, países en los que más de un 80 por ciento de la población mayor de 65 años percibía alguna pensión, como España, Portugal, Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. En el otro extremo estarían aquellos países en los que menos de una tercera parte de su población mayor de 65 años percibe alguna pensión, donde se sitúan Ecuador, México, Perú, Colombia, Bolivia, El Salvador, República Dominicana y Paraguay (CEPAL, 2013).

En el caso del desempleo la situación es más extrema. Mientras que el 80 – 90% de los trabajadores norteamericanos y europeos tienen garantizado una prestación por desempleo; sólo el 37.6% de los trabajadores iberoamericanos cuentan con esta protección. También se observan diferencias entre países. Así, Colombia y Venezuela contarían con más de dos tercios de su fuerza de trabajo asegurada ante la contingencia de desempleo. Por otra parte, Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Ecuador, contarían con un nivel de

cobertura por debajo de los dos tercios y por encima de un tercio. Finalmente, estarían aquellos países con inexistencia de programas de cobertura previstos en sus legislaciones: México, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Perú, Bolivia y Paraguay (OIT, 2014b).

## **b) Integridad pública**

La transparencia tiene importantes implicaciones, pues incide en la confianza institucional y en el incremento de la legitimidad democrática y de la acción de gobierno al tiempo que permiten que el ciudadano tenga un papel más activo en los asuntos públicos y esté mejor informado para conformar sus opiniones y decisiones. Asimismo, se observa una correlación positiva entre transparencia y niveles de desarrollo democrático y social.

Las leyes de acceso a la información y los portales de transparencia aprobadas en los países iberoamericanos en general cumplen con los requisitos formales, aunque sucede en menor medida en los casos de República Dominicana, Panamá y Ecuador (AIE y CLD, 2012). La mejora del acceso a la información y su transmisión a la sociedad, así como el incremento la cantidad y calidad de aquella y su difusión constante, son requisitos ineludibles para conocer más profundamente la actividad político administrativa y fomentar la participación ciudadana y de otras instancias o actores, en este caso en el ámbito de la juventud, en los procesos de conformación de las políticas. Además, en una de las leyes de acceso a la información aprobadas más recientemente, como es el caso de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de España, se integran no solamente aspectos relativos al acceso a la información y la transparencia, también mecanismos de buen gobierno vinculados con la integridad en el ejercicio de la actividad política por parte de las autoridades electas. No hemos de olvidar el índice de percepción de la corrupción, elaborado por *Transparency International* (2014) en el que, a excepción de España, Portugal, Chile, Uruguay y Costa Rica, todos los países iberoamericanos muestran una valoración por debajo del 50%.

## **c) Uso eficiente de los recursos**

Hace referencia principalmente a la utilización adecuada de la asignación de recursos presupuestarios y económico-financieros y el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales. En este punto, el enfoque se dirige a la vertiente más estrictamente tecnológica, esto es, aquellas iniciativas sobre la mejora de la praxis en procesos y procedimientos sustentada en las nuevas tecnologías. A tal efecto, los países analizados cuentan con experiencias de cierto calado y con buenos resultados como la implementación del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados en Guatemala, el Presupuesto

Abierto en Honduras, la creación de la Agencia de Adquisiciones Públicas en Uruguay o el desarrollo un nuevo Sistema Nacional de Fiscalización en México.

Respecto a la tercera cuestión, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, uno de los grandes retos en el espacio iberoamericano es la adecuada gestión, el aprovechamiento y la inversión óptima de los recursos provenientes de las industrias extractivas para avanzar en la construcción de un concepto más amplio de gobernanza asociada a la sostenibilidad del desarrollo (CEPAL, 2016).

La puesta en marcha de fondos soberanos de inversión acompañados de políticas macroeconómicas y entornos institucionales más claros y transparentes son factores clave para alcanzar un desarrollo económico inclusivo y evitar distorsiones económicas derivadas de la gestión de los recursos naturales no renovables. Las experiencias en Iberoamérica son aún recientes habiendo implantado fondos de estabilización Brasil, Chile, México o Perú. México es el único país que ha implementado un fondo que se utiliza como estabilizador macroeconómico y como fondo de ahorro e inversión a modo de palanca de desarrollo para el bienestar de largo plazo. Chile aplica dos fondos por separado, uno como estabilizador económico y el segundo como reserva de pensiones.

En definitiva, la gobernanza de los recursos naturales ha de ser entendida como un conjunto de elementos económicos, sociales, ambientales e institucionales que han de converger para asegurar la contribución de la riqueza natural al inminente cambio estructural que demanda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible articulada en torno a los principios de igualdad y sostenibilidad.

#### **d) Comunidades más seguras**

Este aspecto del gobierno abierto incide en la importancia de la colaboración con la ciudadanía en cuestiones de riesgo (seguridad ciudadana, atención a desastres, riesgos ambientales, protección civil), por lo que los países iberoamericanos que han ratificado la AGA ha puesto en marcha distintos programas. Panamá en el Segundo Plan de Acción 2015-2017 ha integrado entre sus compromisos relativos a esta cuestión el establecimiento de consejos consultivos con participación de la sociedad civil para fortalecer los programas de seguridad ciudadana. La creación de comunidades seguras es un ámbito de acción en el Plan de gobierno abierto 2013 de Chile enfocado en mostrar la importancia que tiene la creación de iniciativas que busquen generar prevención y espacios seguros. En esta línea, señalan, es de gran importancia transparentar y hacer partícipe a la ciudadanía en la toma de decisiones en materias medioambientales que los afectan de forma directa.

A nivel local, el municipio de Metepec en México ha desarrollado un programa enfocado en la colaboración entre las autoridades locales y la ciudadanía para una mejor atención, es el Sistema Metepec de Alerta Vecinal. El SIMAV funciona como un mecanismo de emergencia que busca dar respuesta inmediata a problemas que pongan en

riesgo la integridad de las personas; se activa desde los teléfonos móviles para dar aviso a las autoridades y a las personas que el ciudadano considere.

## e) Rendición de cuentas

La rendición de cuentas podría considerarse como un proceso de la democracia en el cual los poderes públicos o la sociedad pueden poner en marcha cuando se detectan fallos en la acción de gobierno o alguna quiebra del sistema de representación mediante la rendición de cuentas en sus diversas modalidades (vertical, horizontal, diagonal y social).

Según el índice de buen gobierno de 2015 realizado por el Banco Mundial (World Bank, 2015), el ámbito rendición de cuentas (*accountability*) refleja deficiencias en el espacio latinoamericano, cuya media es de 61 sobre 100, existiendo muchas diferencias entre países. Destacan Chile y Costa Rica con valores de 80 y 84 respectivamente, mientras que en los casos de Nicaragua, Honduras y Guatemala no llegan a 40. Los marcos o sistemas de rendición de cuentas implementados son, con carácter general, más formales que reales, por lo que se ha de profundizar en la eficiencia y eficacia de los mismos.

### 4.2.3. Dimensión organización

Según los estudios comparados (OCDE, 2005 y 2009), sobre modernización de las estructuras político-administrativas, las tendencias como la orientación a resultados, la rendición de cuentas, la especialización cada vez mayor de las tareas y funciones o la diversificación de las áreas de intervención pública, han llevado a las organizaciones públicas a afrontar procesos de adecuación organizativa en cuanto a sus dimensiones, funciones, ejecución y cultura de éstas.

Los criterios han sido variados: la orientación sectorial a las necesidades de sus clientelas o públicos objetivos, la orientación gerencial, la búsqueda de alianzas público-privadas o la participación ciudadana. Criterios que han variado dependiendo del tipo de organización, esto es, si es una institución de la Administración central o un organismo de su sector público.

Esta dimensión hace referencia al ámbito interno de las organizaciones e integra ámbitos o variables relativos/as a su marco estratégico, la estructura organizativa, los recursos financieros, materiales y tecnológicos, los procesos de gestión y la cultura organizativa.

#### 4.2.3.1. Variable marco estratégico

La orientación de la estrategia de cada organización hacia la transversalidad exige el compromiso del equipo de gobierno y de los directivos públicos. Únicamente desde la

asunción del liderazgo por parte de las élites gubernamentales es posible garantizar el éxito de un proyecto de esta envergadura que conlleva cambios sustanciales en el modelo de gobierno y en el modo de gestionar los asuntos públicos.

Las organizaciones públicas progresivamente han de tomar decisiones rápidas al tiempo que implantar e implementar sus estrategias con cierta celeridad. De tal forma que, la ventaja competitiva y el valor añadido que la planificación pueda aportar para hacer frente a una situación económica o social vienen condicionados no tanto por el diseño que de la estrategia que se realice como por la rapidez en su ejecución e implantación.

Según un estudio reciente del BID (2015b) en el que se analiza la capacidad estratégica de planificación de programas de gobierno e institucionales, con el enfoque de la gestión por resultados en el desarrollo (GpRD) para construir gobiernos eficientes, en los países de América Latina dicha capacidad ha aumentado en el periodo 2007-2013. Sin embargo, muestran deficiencias en la articulación o conexión entre las estrategias de largo y medio plazo y en la aprobación de arreglos institucionales que generen continuidad entre cambios de gobierno. Además, en muchas ocasiones no existen mecanismos explícitos de financiación y los sistemas de rendición de cuentas no suelen ser vinculantes en su cumplimiento.

#### 4.2.3.2. Variable estructura organizativa

El principio de contingencia que rige en las organizaciones asume que no todas ellas han de adoptar la misma estructura organizativa, sino que esta debe adaptarse a los fines y objetivos que persiguen. Lo que sí parece contrastado y ampliamente aceptado es que plantear una orientación estratégica hacia un modelo de gobernanza exige ajustes organizativos. La orientación de la organización para el diseño e implementación de políticas públicas con vocación de transversalidad requiere dirimir cuestiones relativas a la verticalidad y horizontalidad de las organizaciones, los procesos de toma de decisiones o los mecanismos de coordinación en función de su configuración estructural (Mintzberg, 1988).

En un estudio del World Economic Forum (2012), se pone el acento en que las instituciones públicas que quieran crear nuevo valor público y satisfacer con efectividad las necesidades de sus ciudadanos deben transformarse en organizaciones de menor verticalidad, ágiles, racionalizadas y tecnológicamente capacitadas (Flatter, Agile, Streamlined and Tech-enable, FAST, en sus siglas en inglés). El tiempo en el proceso de toma de decisiones puede reducirse con la ayuda de las plataformas colaborativas sin obviar, como es lógico, los valores que sustentan la acción pública en términos de mérito, equidad, inclusión, equilibrio de poderes, rendición de cuentas e imperio de la ley.

En el caso de las instituciones iberoamericanas gestoras de la materia juventud se ha producido una evolución de sus estructuras, hacia ministerios o secretarías específicas y

a la conformación de instancias interinstitucionales destinadas a aunar sinergias y a coordinar esfuerzos entre diversas áreas de gobierno. Desde la década de 1980, varios países también han establecido diversas figuras coordinadoras del conjunto de las políticas sociales como, por ejemplo, los gabinetes sociales. Estos órganos en su mayoría están orientados a la lucha contra la pobreza y el desarrollo social y articulan su cometido en torno a segmentos específicos de población, en especial las mujeres y la juventud (CEPAL, 2015c).

La responsabilidad en materia de políticas de desarrollo social es habitual que se halle compartida entre entidades colegiadas, el ministerio al que se adscribe y los ministerios de desarrollo social y los organismos o institutos de juventud. Tal entramado de entes y órganos han generado inflación orgánica y repercute en la eficiencia y eficacia político-administrativa produciendo duplicaciones y disfunciones en la coordinación y articulación de estas políticas públicas.

#### **4.2.3.3. Variable recursos financieros, materiales y tecnológicos**

Las posibilidades de tratar con éxito la implantación de un modelo de fortalecimiento institucional de estas características requieren del compromiso y de la disposición de los recursos precisos (financieros, materiales y tecnológicos)

#### **a) Los recursos financieros**

Los recursos financieros de los Estados iberoamericanos muestran unas características diferentes a otros Estados europeos y norteamericanos, si bien presentan, a su vez, una realidad multiforme. La capacidad de los ingresos es inferior y está centrada principalmente en la recaudación indirecta. También suele ser claramente menor la recaudación a través de sistemas de seguridad social. Por el lado del gasto, el porcentaje del gasto público sobre el PIB es muy inferior a la media de los países de la OCDE. La composición del gasto también es diferente, ya que los gastos prestacionales son menores y existe una mayor proporción de gastos corrientes en personal y bienes y servicios. Como resultado positivo cabe destacar un déficit público como media del 3,7% del PIB y una deuda pública del 38,84% del PIB en el año 2014, un dato muy por debajo de las economías denominadas avanzadas.

Algunas fuentes señalan la necesidad de fortalecer la capacidad de generar ingresos por parte de los Estados iberoamericanos, intentando alcanzar un necesario pacto con la ciudadanía, que ha de basarse en su confianza en la acción estatal (CEPAL, 2014). Sin embargo, la confianza en relación con la acción estatal se halla en un nivel muy bajo, tal como han puesto de manifiesto algunas encuestas (LATINOBARÓMETRO, 2013).

## b) Los recursos materiales

La disponibilidad de recursos materiales es fundamental para una buena gestión pública y para la salud institucional. Se entiende por recursos materiales los bienes y servicios asociados a gastos corrientes. Los países iberoamericanos destinan un porcentaje relevante del PIB al gasto en bienes y servicios para el sector público (media regional del 2% PIB en 2011), con una tendencia al incremento.

Hay importantes diferencias entre países. Desde aquellos que destinan cerca del 40% del gasto corriente total a bienes y servicios públicos (Chile), hasta países que dedican en torno a un 25% (Perú) y países que dedican un porcentaje menor como el 3,4% de Costa Rica o el 5% de Colombia.

Pero además de contar con recursos materiales para una buena gestión pública, se requiere garantizar la calidad y oportunidad de los mismos. Ello supone incorporar procesos de compra-venta para la gestión de recursos públicos eficaces, eficientes y transparentes.

Es posible clasificar los sistemas de compras públicas de los países de América Latina y el Caribe entre sistemas incipientes, sistemas en desarrollo y sistemas de compras avanzados. Esta tipología se construye en función del estado en el que se encuentra cada país en determinadas áreas relacionadas con el proceso de compra-venta: grado de regulación en el ordenamiento jurídico de los procesos de compras de recursos materiales, existencia o no de plataformas virtuales para las adquisiciones de bienes y servicios públicos, nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones, rendición de cuentas, apertura pública de licitaciones, criterio del menor coste para la adjudicación de los contratos, posibilidad de impugnar las adjudicaciones o difusión de las reglas para las compras públicas son algunos de los criterios que permiten reconocer a cuál de los tres modelos pertenece cada país.

En el siguiente cuadro se distingue esta triple tipología y los países que pertenecen a ella en función de algunos de los criterios señalados:

Tabla 4.3. Gestión pública en Iberoamérica.

Tipo	Unidad responsable	Plataforma virtual	Adjudicación de las convocatorias	Países
Incipiente	La institucionalidad de las convocatorias descansa en un ministerio del Gobierno o en una unidad menor dentro de éste que se encarga de la provisión de bienes y servicios públicos con funciones más o menos definidas.	Existe escasa o nula presencia de soporte web. Los pocos intentos se remiten a sitios web informativos.	No hay claridad de cómo se realiza la adjudicación ya que ni el ordenamiento jurídico ni los sitios web presentan claridad en el funcionamiento del sistema.	Uruguay
En desarrollo	Estos sistemas encomiendan sus compras públicas a unidades definidas dentro de marcos ministeriales, o en su defecto, en organismos autónomos definidos en donde recae la función de las compras gubernamentales	Hay sitios web informativos que dan cuenta del funcionamiento del sistema. Éste cuenta con un registro de proveedores y además es posible tener acceso al convocatorias que desde allí emanan, pero no hay una plataforma que las gestione.	Las convocatorias se adjudican de forma presencial, el sitio web es sólo un punto de encuentro entre proveedores y el gobierno	Bolivia, Nicaragua, Paraguay.
Avanzado	En estos sistemas la función de compras públicas recae en una unidad dentro de un Ministerio o en un organismo autónomo, con competencias claras y definidas.	Estos sistemas cuentan con plataformas virtuales de adjudicación de licitaciones y contratos públicos que se configuran como una herramienta de gestión y de soporte del sistema de compras públicas.	Las convocatorias se adjudican de forma virtual a través del portal o plataforma que dispone la unidad de compras gubernamentales.	España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales y SELA (2014).

Muchos de los países analizados cuentan ya con sistemas avanzados de compras y han implantado las nuevas tecnologías en estos procesos. Otros países se hallan en pleno proceso de implementación de un sistema de compras desarrollado. Sin embargo aún se advierten desafíos en la materia, especialmente en Uruguay.

### c) Los recursos tecnológicos

La mejora de las condiciones de vida de la población en los países iberoamericanos tras la superación de la crisis de deuda de finales del siglo XX, los ha situado ante nuevos retos. Entre ellos se encuentra la búsqueda de un desarrollo y crecimiento sostenibles con el fin de mejorar la eficacia del sector público y simplificar los sistemas de gobernanza (CEPAL, 2015a).

En términos gubernamentales ha supuesto una modernización del Estado, así como una mejora del desempeño del sector público o la eliminación de trabas burocráticas, temas presentes en las estrategias y políticas integrales de gobierno electrónico que buscan soluciones centradas en la ciudadanía. Este impulso ha conllevado procesos inclusivos, participativos, más eficaces y transparentes para la ciudadanía, convirtiéndose en el centro de las agendas digitales de los gobiernos.

Tales iniciativas de política pública integral de TIC en el espacio iberoamericano comienzan a surgir por el estímulo de dos iniciativas internacionales. Por un lado, la celebración de las Cumbres Mundiales para la Sociedad de la Información (CMSI) de 2003 y 2005 y por otro, la inclusión de las TIC en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS).

Actualmente la mayor parte de los países de la región cuentan con agendas digitales vigentes a las que han incorporado nuevas áreas de intervención como las orientadas a: infraestructuras y acceso, creación de capacidades, e-Gobierno, e-Educación, desarrollo de contenidos, negocios, desarrollo e industria TIC, e-salud, e-justicia y e-ambiente.

No obstante, el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE) elaborado por las Naciones Unidas desvela dos aspectos importantes (Naciones Unidas, 2014). En primer lugar, a pesar de la mejora en el desempeño, se observan notables diferencias entre países y áreas geográficas iberoamericanas.

En segundo lugar, los desafíos a los que la región debe hacer frente. Estos son: (a) *la brecha de infraestructura y calidad de banda ancha en el acceso*; (b) *el déficit en recursos humanos, la gestión empresarial y la investigación y el desarrollo para el sector de las telecomunicaciones generado por el vacío en activos complementarios, como la educación en TI o la alfabetización digital* y (c) *las debilidades institucionales en el diseño de políticas, la organización de los programas y la coordinación de las partes interesadas afectan las buenas prácticas de gobierno electrónico* (CEPAL, 2015a).

#### 4.2.3.4. Variable procesos de gestión

En este apartado se van a tratar dentro de la variable procesos de gestión los factores de la presupuestación, implementación y evaluación de políticas públicas.

## a) Presupuestación

En materia de gestión financiera pública Iberoamérica ha conocido un importante avance, incorporando numerosos elementos de mejora, tales como reglas fiscales, consejos fiscales, marcos de gastos a medio plazo, presupuesto basado en resultados, así como sistemas integrados de administración financiera.

### *Los marcos de gasto de mediano plazo*

Los marcos de gastos de mediano plazo, en terminología de la CEPAL, tendrían un equivalente en los escenarios presupuestarios plurianuales aplicados en el ámbito europeo. Se basa en un análisis de las principales tendencias macroeconómicas en un horizonte a medio plazo, estableciendo los límites de gasto, que se aplican a cada unidad administrativa. Además de favorecer la disciplina fiscal, también permiten generar previsibilidad a los centros de gasto.

### *Presupuesto por programas*

En cuanto al presupuesto por programas, España ha ido perfeccionando este instrumento desde los años 80 del siglo pasado; se emplea a nivel federal en Argentina, si bien se observa un cierto desacople con la propia estructura administrativa; en Brasil está integrado en la planificación plurianual; Colombia muestra un sistema nacional de seguimiento; en Chile se aborda de forma poco desagregada; México y Perú presentan programas y proyectos integrados en el presupuesto a través de la Matriz del Marco Lógico; República Dominicana tiene menos desarrollado el presupuesto por programas aunque sí algunas instituciones definen indicadores de desempeño (CEPAL, 2015a).

### *Sistemas integrados de administración financiera (SIAF)*

Finalmente, la mayor parte de los países utilizan sistemas integrados de gestión financiera (SIAF), es decir, el empleo de las TIC para el apoyo de las decisiones presupuestarias, integrando varios subsistemas: contabilidad, tesorería, presupuesto y crédito público. En la primera generación de los sistemas integrados, la Tesorería jugó un papel central, ya que los sistemas se comenzaron implantando bajo el liderazgo del Tesoro cuidando especialmente el apartado de compromisos y obligaciones, lideradas por los centros directivos de presupuesto de los Departamentos de Hacienda. Finalmente, se está abriendo paso una tercera generación de sistemas integrados de gestión presupuestaria, que intenta conectar los sistemas de gestión financiera con los sistemas de recursos humanos, compras públicas, sistemas nacionales de inversión y con empresas privadas. En el momento actual, los diversos Estados cuentan con distintos ritmos de avance. Así Uruguay, México y Brasil se encuentran bajo SIAF de primera generación. En segundo lugar, por Paraguay, El Salva-

dor, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Colombia contarían con SIAF de segunda generación; en tanto que Chile, Argentina y Perú habrían iniciado la puesta en marcha de SIAF de tercera generación.

## **b) La implementación de políticas públicas**

La implementación de políticas públicas se lleva a cabo a través de las distintas formas de actuación o capacidad de concertación con la que cuentan las Administraciones Públicas. Estas son principalmente: la ejecución de proyectos de inversión, el desarrollo de programas públicos, la prestación de servicios públicos, y el establecimiento de regulaciones y su fiscalización.

### *Los proyectos de inversión*

Los proyectos de inversión se ponen en marcha en sectores muy diversos: desde las infraestructuras de transporte, energía, a la educación y la salud. En general las necesidades son muy amplias en relación con los recursos disponibles, por lo que se llevan a cabo evaluaciones de los proyectos bajo criterios de coste-impacto; coste-eficiencia; y coste-beneficio. Para la priorización de necesidades se han puesto en marcha mecanismos de participación ciudadana. Para la coherencia de las inversiones se tiende a su articulación en grupos de proyectos y en planes integrados, que en su conjunto dan lugar a los denominados sistemas nacionales de inversión pública.

Algunos de los elementos susceptibles de mejora que se han detectado son: mejora de la capacidad técnica de gestión de proyectos de los equipos; modernizar los bancos de proyectos: fortalecer la transparencia; consolidar y mejorar la evaluación socio-económica de los impactos; integrar correctamente los proyectos en planes de inversiones a medio plazo; conseguir desarrollar los proyectos a través de presupuestos plurianuales; e institucionalizar la evaluación a posteriori.

### *La provisión de servicios públicos*

Los distintos estudios acerca de las características de la provisión de servicios se centran más en la forma de la provisión que sobre la cantidad y la calidad de la misma; es decir, no se atiende tanto al porcentaje de población cubierta por el servicio público, sea de gestión directa o indirecta, ni a la valoración ciudadana de éste. Numerosos países han puesto en marcha sistemas de externalización de servicios, especialmente en el ámbito de las grandes infraestructuras.

La valoración mayoritaria de los servicios privatizados es negativa; cuando es positiva casi siempre está por debajo de valores del 50%. No obstante, sería preciso comparar estas valoraciones con las anteriores, cuando los servicios eran de provisión directa. También

sería necesario comprobar la valoración de los supuestos de externalización de servicios no ligados a las infraestructuras y la energía; especialmente aquellos ligados a la educación, la sanidad y los servicios sociales. Nuevamente, sería preciso comprobar el grado de cobertura en la población y su accesibilidad. No obstante, existe dificultad para obtener esta información, ya que los análisis de la CEPAL se centran en la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, pero no en su extensión y las posibles situaciones de exclusión geográfica y social (CEPAL, 2015a).

### *La evaluación*

Se ha avanzado en la cultura de la evaluación en un buen número de países de Iberoamérica. La mayor parte se centran en una evaluación relacionada con la eficiencia del gasto. España, Portugal, Chile, Colombia y México han ido evolucionando hacia una evaluación centrada en los impactos de las políticas.

Los sistemas de evaluación y seguimiento se utilizan en casi todos los países para la toma de decisiones presupuestarias, en la gestión de los propios programas y en la mayor parte de los países para la rendición de cuentas públicas. En una buena parte de éstos también se integra en la planificación general y sectorial. Sin embargo, y paradójicamente, se utiliza menos en la formulación y mejoramiento de programas públicos.

La institucionalización de las unidades de evaluación no está completamente extendida a todos los países y en algunos se observa cierta falta de cobertura jurídica para poder actuar de manera efectiva. En el fondo, se requiere un mayor compromiso y consenso político en torno a la evaluación. También supone un reto extender la evaluación del ámbito estatal a los niveles sub-nacionales.

#### **4.2.3.5. Variable cultura organizativa**

La generación de un ecosistema para realizar programas de fortalecimiento institucional para introducir la transversalidad generacional en las políticas públicas requiere de una cultura organizativa propicia que sea receptiva y que estimule valores y comportamientos distintos en la gestión de los asuntos públicos.

La cultura organizativa se define como el sistema formado por las creencias básicas, los valores y los comportamientos observados de forma regular en los miembros de la organización, los cuales condicionan sus objetivos, los principios que orientan sus políticas, las relaciones con el entorno y las interacciones que se producen internamente entre sus miembros (Ramió, 1999).

En este ámbito existen dos factores que debemos considerar. De un lado, la asunción por parte de los líderes de la organización pública a orientarla hacia un cambio de valores y de comportamientos que permitan el impulso y la consolidación de los principios que

han se sustentar el modelo de fortalecimiento institucional. De otro lado, la comunicación que tanto a nivel interno de la organización como externo con otros actores permitan el flujo e intercambio de información, de ideas y de conocimientos que faciliten e impulsen la aportación de valor público a los programas de gobierno.

#### **4.2.4. Dimensión recursos humanos**

Esta cuarta dimensión, se centra en las personas. En la década del 2001 a 2010 se observa una reducción de la proporción del empleo público en relación con el total de los asalariados de cada país en casi todos los países iberoamericanos, como resultado de las medidas de desendeudamiento vividas en el continente. En cualquier caso, los porcentajes siempre se encuentran por debajo de la media de la OCDE, situada en un 15,3%, encontrándose el promedio de Iberoamérica en un 10,7% (OCDE, 2014).

Las organizaciones públicas deben realizar un esfuerzo añadido destinado reclutar, formar y capacitar a los empleados públicos con las competencias y aptitudes precisas para participar en el diseño e implementación de políticas y programas de transversalidad. Además, se convierte en imperativo atraer a la población joven a la Función Pública y ofrecerles trayectorias claras de carrera para crear Administraciones inclusivas y que representen la diversidad existente en la sociedad, pues las instituciones públicas han de ser un reflejo de la sociedad que queremos (Naciones Unidas, 2016).

Conscientes de la importancia de fortalecer el servicio civil, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) en 2003, que definió las bases de un sistema profesional y eficaz del servicio civil, al considerarlo una pieza clave para la gobernabilidad democrática y la buena gestión pública. Según el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) elaborado por el BID (2014), el promedio regional del IDSC se ha incrementado entre 2004 y 2013 de 30 a 38 puntos. Del universo de 16 países cubiertos en 2011/2013, casi la mitad está por encima del promedio: Chile (67), Brasil (65), Costa Rica (54), Colombia (52), Uruguay (52), México (41) y República Dominicana (39). Los nueve restantes países se ubican por debajo del promedio: Nicaragua (35), El Salvador (34), Panamá (29), Perú (29), Paraguay (26), Guatemala (24), Ecuador (21), Bolivia (21) y Honduras (12).

##### **4.2.4. 1. Variable planificación y organización de recursos humanos y organización**

Esta variable se refiere al proceso de identificación necesidades actuales y futuras de recursos humanos en línea con los objetivos de la organización. La planificación de los recursos humanos ha de fijarse como puente o enlace entre la gestión de los recursos humanos y el plan estratégico general de una organización. En la planificación y organización de los recursos humanos hay que considerar aspectos como:

La capacidad de analizar las cifras, costes, competencias y composición etaria de los empleados. La política de remuneración y la gestión de pagos también son herramientas claves para administrar el coste de la fuerza de trabajo.

La alineación de la planificación de los recursos humanos con la política estratégica de cada organización.

La capacidad política y administrativa de los órganos responsables de la gestión de recursos humanos.

La rendición de cuentas de los responsables de los distintos departamentos de la organización para la planificación de los recursos humanos. Estos aspectos son centrales para perfilar el futuro de las organizaciones públicas, de sus plantillas, de su distribución etaria, perfiles y competencias, así como la igualdad o diversidad en su configuración.

En los países de la región se han producido avances en materia de planificación y organización de los recursos humanos, pero en muchos casos su traslación práctica al desempeño organizativo es frágil y muy diversa, por lo que es oportuno mejorar los sistemas de información, conectar y vincular en la praxis los documentos estratégicos y operativos de planificación, organización y presupuestación y dotar a los órganos responsables de recursos humanos de una mayor autonomía (BID, 2014).

#### **4.2.4.2. Variable reclutamiento y selección**

Esta variable contempla los procesos de integración relacionados con el suministro de personas a la organización. Uno de los pilares de un servicio público efectivo en las organizaciones públicas es que la selección de personal esté basada en el mérito y capacidad como vía para la profesionalización de la Función Pública. En materia de selección y reclutamiento, la tendencia de las reformas de la mayoría de los países de la OCDE ha residido en poner el acento en mejorar los procesos clásicos basados en la memorización de conocimientos técnicos y la aportación formal de un conjunto tasado de méritos formales, mediante la modernización de los órganos de selección y la introducción de la gestión por competencias, sobre todo en Reino Unido, Holanda, Bélgica o Francia, lo que ha propiciado mejoras en la gestión de la selección y provisión de puestos en las Administraciones públicas (OCDE 2011).

Desde 2004 la gestión del empleo ha mejorado en la gran mayoría de los casos (Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú, Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Panamá y Honduras). En Brasil y Guatemala el valor se ha mantenido constante y solo en México y Bolivia se ha debilitado. No obstante, la mayoría de los países de la zona están por debajo del promedio regional debido a las dificultades para consolidar o institucionalizar una Función Pública profesional basada en el mérito y la capacidad (BID, 2014).

Al mismo tiempo, es conveniente atraer y retener talento joven en la Administración Pública, siendo una buena práctica al respecto el programa Fast Stream de Reino Unido, con el objeto de reducir las brechas generacionales en el interior de las Administraciones iberoamericanas ofreciendo una oferta de puestos de contenido atractivo, con condiciones de trabajo y retributivas hasta cierto punto diferenciadas y con unas garantías de continuidad en el sector público.

#### 4.2.4.3. Variable carrera y formación

Las líneas de reforma en materia de carrera han estado enfocadas en la reducción del peso de la antigüedad como fórmula de ascenso, conectando éste al desarrollo de competencias y al rendimiento personal, líneas que revisten aún barreras en cuanto a su implantación extensible a la mayoría de los países iberoamericanos. El promedio regional en esta variable desde 2004 ha mejorado, aunque es una de las menos desarrolladas en la dimensión de recursos humanos. Más de la mitad de los países mejoraron: Chile, Uruguay, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Perú, El Salvador, Guatemala y Ecuador; se mantuvieron Brasil, Colombia, México y Bolivia; y registraron una menor puntuación Costa Rica y Honduras (BID, 2014).

El desarrollo de modelos de gestión por competencias en Corea, Holanda, Estados Unidos y Reino ha posibilitado arbitrar planes de carrera en las organizaciones públicas, sobre todo en la carrera horizontal y en el reclutamiento de potenciales directivos (OCDE 2011). Otra medida es la evaluación del desempeño y la gestión del rendimiento. Estas herramientas están poco implantadas en el conjunto de los países de la región, lo que representa una clara oportunidad de mejora.

La movilidad funcional y geográfica es otro factor conectado con las medidas formuladas en materia organizativa y funcional. Los planes de movilidad programas llevados a cabo en Portugal, Japón, Finlandia o Francia han puesto el énfasis en mecanismos de movilidad forzosa por motivos de reestructuraciones orgánicas y supresiones de puestos más que en generar una oferta para potenciar la movilidad voluntaria, aunque los planes de este tipo de movilidad puestos en marcha tampoco han conseguido los efectos deseados, como es el caso de España (OCDE 2011).

Finalmente, las políticas de formación en el sector público en los países iberoamericanos requieren de un mayor desarrollo principalmente en tres áreas. En primer lugar, muy pocos países (España, Brasil, Chile, Uruguay) tienden a configurar líneas de capacitación basadas en diagnósticos precisos y detallados. En segundo lugar, no existe una tendencia consolidada de diversificación de la oferta formativa para adecuar la capacitación a los diferentes segmentos administrativos. En tercer lugar, la evaluación de las actividades de formación para determinar su impacto, calidad y la satisfacción del usuario es muy incipiente (BID, 2014).

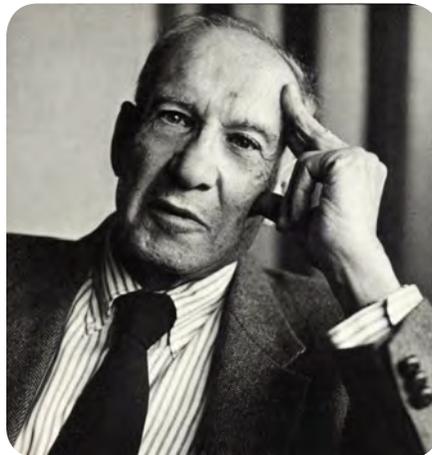
#### 4.2.4.4. Variable sistema retributivo

El promedio regional en materia de retribuciones creció de 29 a 34 puntos, representando la subida más limitada de todas las variables de recursos humanos. En el periodo 2004-2013 mejoró en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Perú, Panamá y Paraguay; mantuvo el mismo valor en Chile, Uruguay, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Guatemala y Honduras; mientras que en Brasil y México registró una menor puntuación en 2013 que en 2004 (BID, 2014).

Las razones de lo anterior se encuentran en existencia de dos tipos de brechas. Una brecha hacia el interior de la Administración, produciendo inequidades verticales y horizontales al no haberse homogeneizado las estructuras organizativas, puestos de trabajos, funciones y las retribuciones asociadas. Y una brecha externa, derivada de la mayor competitividad de los salarios procedentes del sector privado, sobre todo en el segmento directivo.

«La mejor forma de predecir el futuro  
es crearlo.»

**Peter Drucker.**



## CAPÍTULO 5

### ELEMENTOS CONFORMADORES DE UNA NUEVA POLÍTICA DE JUVENTUD



#### 5.1. PRIORIDADES Y OBJETIVOS

Según diversos estudios (CEPAL, 2014; CEPAL, 2015b) existen determinados factores clave sobre los que se ha de incidir en las políticas de juventud en seis áreas: la educación, el mercado de trabajo, la salud, la violencia, la cultura y la participación. Estas dos últimas áreas se vincularán con las nuevas tecnologías digitales, dada su alta recepción en los hábitos culturales y sociales de las personas jóvenes.

##### 5.1.1. Educación

La educación como vehículo para formar a las personas jóvenes es una de las principales herramientas para luchar contra la desigualdad y la exclusión. Si bien con carácter general se ha producido en el espacio iberoamericano un avance en cuanto al aumento de la cobertura educativa y a la población que finaliza algún ciclo educativo (CEPAL, 2014), existen diferencias significativas entre los países (OIJ, 2015), incidiendo en ello dos elementos cruciales: las tasas de personas que completan la educación secundaria, al ser el estadio educativo mínimo que reduce las posibilidades de exclusión (SIETAL, 2008); y las tasas de personas que finalizan algún ciclo de educación postsecundaria, que es el nivel educativo mínimo que posibilita el acceso a mejores empleos y, por tanto, a mejores retribuciones y oportunidades laborales. Son dos elementos clave a tener en cuenta, pues la etapa juvenil es un periodo crítico en la conexión o nexo entre la educación y el mercado de trabajo.

Asimismo, el problema de la mayoría de los sistemas educativos de los países de la región no estriba estrictamente en términos de exclusión, sino en factores denominados de inclusión diferencial, esto es, que la permanencia en el sistema educativo formal e

informal y los resultados educativos están muy condicionados por el nivel de renta de las familias, el origen étnico, la brecha rural/urbano y el género.

Se hace por ello necesario avanzar en la aplicación de la obligatoriedad de la educación secundaria, así como en la configuración de un sistema flexible que dé cabida a la diversidad de situaciones de las personas jóvenes con medidas adicionales de refuerzo o compensatorias. A la vez, debe promoverse una mejor articulación entre los distintos subsistemas educativos, permitiendo mejores trayectorias a los estudiantes entre programas de los distintos ciclos educativos (CEPAL, 2015a).

### 5.1.2. Mercado de trabajo

La inserción laboral de la población joven es otro eje clave pues está aparejada a la emancipación y la cohesión social. A nivel macro, las condiciones laborales de los jóvenes en Iberoamérica parecen haber mejorado desde 2005. Se han reducido las tasas de desempleo juvenil, progresivamente la población joven cotiza más en los sistemas de protección social y han mejorado las regulaciones de las modalidades contractuales. Sin embargo, el análisis pormenorizado de los datos muestra dos tipos de brechas. Una brecha interna dentro de la población juvenil, que afecta de manera negativa sobre todo a las mujeres jóvenes y a la población joven de menores ingresos; y una brecha externa respecto a la población adulta donde las diferencias en las condiciones laborales son muy acusadas en detrimento de la población joven (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

Se han realizado intervenciones en formación de habilidades, promoción de iniciativas empresariales y autoempleo, subsidios directos de creación de empleo y medidas de legislación laboral, que han producido experiencias exitosas como los programas Compromiso Educativo en Uruguay, Chile Joven, SENAI en Brasil o TRABAJAR en Argentina, entre otros (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). A pesar de estos avances, en buena medida obtenidos por la asunción de los compromisos de los objetivos del milenio, es necesario seguir profundizando en el perfeccionamiento de las políticas y planes de empleo juvenil desde la integralidad y el fortalecimiento institucional, ampliando las áreas de intervención, ofreciendo itinerarios y medidas de acompañamiento más precisos y personalizados, leyes no únicamente focalizadas en el empleo sino también orientadas a la reinserción y la retención en el sistema educativo, normas más holísticas en la materia al modo de la legislación relativa a la supresión del trabajo infantil. En definitiva, es preciso desarrollar las políticas de empleo juvenil en tres vertientes:

- La coordinación de los sectores empleo, educación y formación con rutas flexibles y más personalizadas para las personas jóvenes, atendiendo a la diversidad.
- El encaje efectivo de las políticas de empleo juvenil en otras políticas como la educativa o la económica para resolver los problemas estructurales.

- Mayor participación de los distintos actores implicados en la materia, entre ellos la población joven, en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas.

### 5.1.3. Salud

Las necesidades de salud de la población joven no se incorporan debidamente en las políticas nacionales a pesar de ser el grupo poblacional con mayores riesgos para la salud por factores exógenos. Además, la desigualdad y la exclusión social tienen un fuerte impacto en el estado de salud de la población joven y, por tanto, en el ejercicio de sus derechos en materia de salud.

En términos generales, las lesiones son la principal causa de muerte de la juventud en los países de la región, especialmente por violencia en el caso de los jóvenes y por causas asociadas a fuerzas de la naturaleza en el caso de las jóvenes. Asimismo, respecto a la morbilidad, las enfermedades no transmisibles, y entre las mismas la salud mental, son las que inciden en el disfrute de un estado de salud más pleno por parte de la población joven (CEPAL, 2015a).

La mortalidad y la morbilidad en la juventud de Iberoamérica están condicionadas, como en el ámbito educativo, por el estrato socioeconómico, la pertenencia étnica, la brecha rural/urbana o el nivel educativo obtenido, lo que produce situaciones o condiciones de vida vulnerables y de desigualdad y, por consiguiente, genera disfunciones en el acceso a los sistemas de salud, malos hábitos alimenticios y de salud sexual, el abuso de sustancias o problemas de salud mental (CEPAL, 2015a).

La mayoría de los países ha puesto en marcha programas de prevención y concienciación sobre educación y responsabilidad sexual y sobre el uso y abuso de drogas en los centros educativos. Además, resulta imprescindible desplegar medidas de fortalecimiento de los sistemas públicos de salud para ampliar y facilitar el acceso a los mismos por parte de la juventud de manera autónoma y confidencial y mejorar los servicios sanitarios específicos para este grupo poblacional, como se está empezando a desarrollar en países como Argentina, Chile y Honduras. No obstante, la puesta en marcha de estas medidas implica afrontar reformas de cierto calado en los sistemas públicos sanitarios.

### 5.1.4. Violencia

Los problemas de cohesión social que en mayor o menor grado persisten en los países de la región provocan distintas formas de violencia e inseguridad que afectan a las personas jóvenes. La violencia intencional y no intencional es la primera causa de muerte de la población joven. La complejidad de la violencia se debe a su carácter multidimensional. Para explicar este fenómeno, se ha consolidado un enfoque mixto con las aportacio-

nes de Galtung y la Organización Mundial de la Salud (modelo ecológico) como se muestra en la tabla 5.1. Esta multidimensionalidad de la violencia hace que sus causas sean múltiples. Entre ellas, se vienen señalando la exclusión social, las secuelas de los conflictos civiles en los países de la región, el tráfico de drogas, los procesos migratorios, la violencia intrafamiliar o la desafiliación de los jóvenes del sistema institucional (educativo, laboral, entre otros). Entre los tipos de violencia que más se ha desarrollado es la violencia interpersonal según diversas encuestas, en las que se manifiestan valores muy altos de violencia en los ámbitos de la escuela, la familia, las pandillas y las relaciones vecinales (CEPAL, 2015b).

**Tabla 5.1. Tipología de manifestaciones de la violencia.**

		Tipología del modelo ecológico		
		Autoinfligida	Interpersonal	Colectiva
Tipología de Galtung	Directa	Autolesiones y suicidio	Agresiones físicas o psicológicas en el contexto familiar, de o hacia la pareja o amistades cercanas	Agresiones físicas o psicológicas hacia compañeros de escuela (acoso o matonaje escolar y ciberacoso), vecinos, autoridades o pandillas
	Estructural	Autoexclusión	Discriminación en el ámbito familiar o cercano por características adscritas (por ejemplo, filiación a grupos minoritarios)	Exclusión social
	Cultural/simbólica	Baja autoestima	Exclusión asociada a conceptos arraigados en la cultura (por ejemplo, roles tradicionales de género)	Estigmatización

Fuente: Recuperado de «Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad», de CEPAL, 2015b, p. 107, Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Se han producido avances en los programas de violencia de género y en las escuelas en España, Colombia y Argentina en materia de violencia de género, programas como «Escuelas Abiertas» en Guatemala y Brasil o la creación de Observatorios sobre violencia escolar en Perú y Argentina. Las políticas y programas nacionales para la prevención de la violencia han mejorado el marco jurídico general y sectorial pero no hacen suficiente hincapié en atajar el problema de la violencia sufrida por los jóvenes, no siendo un foco de atención prioritario en la agenda política. Además, en los documentos oficiales de planeamiento y gestión se reconocen las deficiencias de sus sistemas de información sobre violencia, lo que dificulta la realización de diagnósticos precisos de cara a diseñar las políticas públicas en esta área de actividad.

### 5.1.5. Cultura

El acceso y la participación en la cultura de las personas jóvenes contribuyen al desarrollo humano y permite construir sociedades más cohesionadas al potenciar principios como la igualdad y la libertad.

El acceso a la cultura es un derecho fundamental y por ello ha de ser garantizado. Los datos del Latinobarómetro de 2013 muestran que las generaciones jóvenes de Iberoamérica tienen mayor acceso a los bienes culturales que las generaciones adultas. Este mayor acceso presenta ciertas insuficiencias. Mientras que las actividades culturales en espacios privados revelan altos índices de consumo por parte de la población joven (internet, televisión, vídeo, radio, en menor medida el consumo de libros), en los espacios públicos este índice se reduce (cine, teatro, conciertos, exposiciones), reflejando la existencia de barreras económicas, geográficas y educativas, poniendo de manifiesto desigualdades intrageneracionales y entre países (CEPAL/OEI, 2014).

Las nuevas tecnologías son un factor crucial en esta materia, la inmersión de la gente joven en su uso se ha convertido en una forma de estar en el mundo y de relacionarse con los otros, inmersión que ha propiciado nuevos modos de acceso y consumo cultural, es decir, nuevas prácticas culturales. En este sentido, según datos del Latinobarómetro de 2013, existen dos brechas digitales; una brecha intergeneracional donde la generación joven utiliza las tecnologías digitales en mayor medida que la población adulta; y una brecha intrageneracional en la que el uso de estas tecnologías disminuye en función del status socioeconómico.

En otro orden de cosas, no ha sido habitual el desarrollo de políticas culturales nacionales enfocadas en la juventud. La realidad muestra iniciativas fragmentadas llevadas a cabo por distintas instancias de gobierno sin encuadrarse dentro de un marco o plan estratégico general (CEPAL/OIE, 2014). Por lo tanto, es preciso focalizar los esfuerzos en tres frentes: el primero es la creación de un marco institucional que ordene la política cultural de la población joven; el segundo ha de centrarse en extender el acceso a la cultura, el consumo cultural y la participación en la producción y creación cultural de la juventud; y el tercero es el concerniente a las políticas TIC posibilitando una mejor infraestructura de redes digitales y el relativo a la denominada segunda brecha digital, de índole educativa, en la formación de capacidades en el uso y consumo de estos medios para darles un sentido, conformar y redistribuir el capital tecno-cultural, o, en otros términos, desarrollar la cultura digital inclusiva.

### 5.1.6. Participación política y social

La participación plena de la juventud en la vida política, social y económica de sus respectivos países es un derecho fundamental que los Estados han de garantizar eliminando los

distintos obstáculos y barreras para su eficaz cumplimiento. Numerosos estudios en distintos espacios geográficos reflejan el desapego y la falta de confianza de la población joven en el sistema político de sus países y en los mecanismos tradicionales de representación y canalización de demandas de la ciudadanía. A pesar de ello, y para el caso de Iberoamérica, según la serie 2000-2013 del Latinobarómetro analizada en CEPAL (2015), eso no significa que este grupo poblacional no esté interesado en intervenir directa o indirectamente en política para desarrollar sus ideas y poner en práctica sus demandas.

Así, se percibe una creciente participación de las personas jóvenes de la región en organizaciones no gubernamentales para manifestarse y apoyar causas o temas concretos, en vez de canalizar esta participación a través de los partidos políticos o el voto. También se ha producido un aumento de la participación juvenil mediante el uso de las redes sociales para generar opinión sobre diversos problemas y presionar a los gobiernos para su consideración. Según el Latinobarómetro mencionado anteriormente, la educación y la salud, seguido de las oportunidades laborales, son los tres temas que más interesan a los jóvenes y por los que están dispuestos a manifestarse.

En consecuencia, para que la juventud sea el motor del desarrollo y la sostenibilidad en los países de la región, las instituciones públicas han de articular propuestas y mecanismos más abiertos y pluralistas en las que las personas jóvenes participen de manera efectiva en los distintos ámbitos de actividad de sus territorios. A este respecto se han desarrollado iniciativas en dos vías: programas para crear espacios y vías de comunicación y diálogo entre la población joven y las autoridades políticas, como en los casos «Escuelas de Ciudadanía» en Chile y «Mutuales Bicentenario» en Argentina, que suelen ser puestos en marcha de forma sectorial por las entidades gubernamentales de juventud; y programas para fomentar la participación juvenil en política entre los que se cuentan, por ejemplo, «Innovación social joven» en Colombia y «Cuota de Jóvenes» en Perú, siendo en estos casos implementados por organismos del ejecutivo y el legislativo.

## 5.2. UN NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

Adicionalmente, algunos de los procesos que se han adelantado en Iberoamérica presentan limitaciones en medio de una situación caracterizada por el desarrollo de políticas sectoriales, los intentos por trabajar con enfoques más integrales desde una lógica transversal, e iniciativas que en algunos casos, no se encuentran alineadas con las prioridades, necesidades y condiciones del entorno en el que prevén ser implementadas.

En el marco de las transformaciones anteriormente expuestas, se hace evidente que diferentes han sido los procesos de carácter institucional que se presentaron al interior de la región. En este sentido, pese a que la institucionalidad en materia juvenil en Iberoamérica se caracteriza por ser bastante heterogénea debido a la diferencia de rangos

etarios considerados, dependencias y condiciones estructurales, se han generado procesos de reforma institucional, de cara a la consolidación de Organismos Oficiales de Juventud (OOJ). Si bien algunos de los países no cuentan con Leyes Nacionales que regulen la materia, existen programas y planes nacionales que han contribuido a definir principios, líneas de acción, prioridades institucionales y enfoques estratégicos.

En materia normativa, se debe resaltar la importancia que tiene el hecho de que la mayoría de los países cuenten con Leyes Nacionales de Juventud, ya que además de constituirse en fundamento de la arquitectura institucional juvenil generada en los mismos, dota de principios, lineamientos y pautas todas aquellas materias relacionadas con las y los jóvenes, evidenciando la importancia que reviste la protección de sus derechos así como las condiciones que caracterizan a esta población. Sin embargo, como se ha señalado con anterioridad, no basta con la existencia de leyes generales que regulen la materia, debido a que es imprescindible contar paralelamente con normas que a nivel sectorial permitan satisfacer las demandas y necesidades de las y los jóvenes iberoamericanos, así como con la articulación entre los entes y autoridades gubernamentales que forman parte del aparato estatal, aquellos que hacen parte de los Organismos Oficiales de Juventud y la misma población juvenil.

En este sentido, es preciso también, evaluar el impacto efectivo de las leyes aprobadas, ya que en algunos casos ya han pasado más de diez e incluso veinte años desde su creación, para constatar hasta qué punto las mismas han logrado los efectos esperados en el momento en el que fueron aprobadas, siendo imperioso evaluar el impacto potencial de cualquier proyecto de ley en las generaciones jóvenes, debido a que en ocasiones leyes alejadas de la cotidianidad de las y los jóvenes impactan de manera definitiva a los mismos, sin que entre ellos se presente una conciencia colectiva de su importancia (OIJ, 2014).

En cuanto a los paradigmas que componen el panorama actual de las políticas públicas destinadas a las y los jóvenes de la región iberoamericana, es necesario mencionar que los mismos cohabitan según las condiciones y elementos del entorno en el que son aplicados, llegando a presentarse la inclusión de uno o varios de ellos en el diseño de planes y programas.

Es decir, estos paradigmas no son excluyentes entre sí, ya que empíricamente son empleados y combinados de diferentes formas según necesidades y condicionamientos del entorno. Teniendo en cuenta esto, vale la pena señalar que si bien los Organismos Oficiales de Juventud de la región han desempeñado un papel fundamental en cuanto al desarrollo de estrategias y planes de acción específicos, las políticas públicas exceden ampliamente a los mismos, debido a que varias de las políticas públicas sectoriales diseñadas e implementadas atañen a las juventudes, constituyéndose esta población en sus destinatarios directos.

Ahora bien, partiendo de los condicionamientos que han supuesto materias pendientes, susceptibles de ser tratadas para la acción en el ámbito de las políticas públicas destinadas a las y los jóvenes de la región, los desafíos a encarar incluyen paralelamente superar la antinomia entre: los enfoques empleados —enfoque de riesgo, enfoque de derechos y enfoque de jóvenes como actores estratégicos del desarrollo—, la construcción de espacios específicos destinados a las juventudes y la perspectiva generacional en la totalidad de las políticas públicas, el adultocentrismo, el contraste entre las políticas públicas establecidas en los programas y planes integrales y aquellas dirigidas a la asignación de recursos; así como la definición del papel desempeñado por los Organismos Oficiales de Juventud, ya que en algunos casos se presenta la incidencia parcial de los mismos en el desarrollo de actividades y planes específicos por un lado, y por el otro, su desempeño como entidades encargadas de la coordinación y ejecución de las políticas públicas de juventud.

Otro elemento a destacar en el marco de las políticas públicas de juventud a nivel sectorial es la necesidad prioritaria de garantizar el acceso de las y los jóvenes al empleo, a la salud, a la educación de calidad, a la participación y la libre expresión, entre otros derechos no menos importantes, en medio de escenarios que fomenten la igualdad, el respeto por la diversidad y la heterogeneidad, la no discriminación, las prácticas saludables y libres de violencia, ya que sólo de este modo puede lograrse el empoderamiento de las juventudes así como la garantía de satisfacción de sus necesidades y demandas.

También, cabe destacar que teniendo en cuenta los elementos y condiciones que caracterizan los entornos en los que se desempeña la labor en torno a las políticas públicas de Juventud en Iberoamérica, es necesario continuar poniendo en marcha diferentes iniciativas, aprovechando las transformaciones propias de los escenarios para impulsar la perspectiva juvenil. En este sentido, se debe prolongar el procesamiento de las demandas, apoyos y condicionamientos contextuales generados entre otros, por el interés de los países en fortalecer los Organismos Oficiales de Juventud y favorecer la producción de conocimiento sólido y veraz, de los organismos internacionales en generar alianzas, y aquellos provenientes de los propios jóvenes para estimular acciones, estrategias, proyectos y programas que los beneficien, reconociéndolos como actores fundamentales en la transformación social y el desarrollo.

Por lo tanto, los esfuerzos no solamente en materia presupuestaria, sino en política deben ser más y mejores, debido a que es fundamental comprender que las juventudes tienen un rol protagónico en la esfera política y social a nivel local, nacional, subregional y regional, comprendiéndolas no sólo como sujetos de derecho, sino como piezas angulares en el desarrollo de las naciones iberoamericanas. Cabe resaltar que esta generación de jóvenes es la más preparada de toda la historia y además cuenta con la ventaja del denominado «bono demográfico». Razón por la cual, la inversión social en juventud y las políticas transversales de los Estados deben estructurarse a partir del desarrollo de capacidades, a través de una educación de calidad y en el acceso al mercado laboral,

garantizando el empleo digno para todas las personas jóvenes que viven en la región iberoamericana.

Adicionalmente, son varios los aportes de las y los jóvenes en sus comunidades. En la región se han desarrollado múltiples experiencias que dan cuenta del trabajo en ámbitos culturales diversos, incluyendo editores independientes, experiencias artísticas alternativas a las tradicionales y emprendimientos culturales. En adición, la reconversión digital de las empresas, los cambios tecnológicos en las formas de producir y circular la información, el diseño gráfico e industrial, y la emergencia de nuevas profesiones han configurado el reciente protagonismo de jóvenes líderes, que con su uso fluido de las redes y sus conocimientos de vanguardia, inciden en la configuración de estrategias y proyectos de desarrollo y transformación social, beneficiando a las comunidades que habitan.

En este marco, conviene resaltar el papel activo de las y los jóvenes en la consolidación de empresas medianas y pequeñas, haciendo uso de las nuevas tecnologías, impulsando así el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de las sociedades. Por lo anterior, aquellos que hacen parte de las pequeñas y medianas empresas existentes, configuran un importante rol en las económicas de sus países, constituyéndose en motores de empleo y crecimiento económico, manteniéndose a la vanguardia en la adopción de tecnologías que empleadas por jóvenes, les permitan mejorar su eficiencia, conectar con nuevos mercados y generar diferentes modelos de negocio. Ante este panorama, el emprendimiento juvenil se erige como factor fundamental para los países que buscan desarrollarse y crecer económicamente, debido a que es justamente esta población la que genera empleo para otros jóvenes, responden y se adaptan fácilmente a las nuevas tendencias, son activos de sectores en progreso, y además, crean nuevas formas de trabajo independiente.

Partiendo de dicha realidad, la incidencia de movimientos, organizaciones y grupos juveniles que hacen parte de la sociedad civil se inscribe también como factor fundamental que incide en el desarrollo, al incurrir en las agendas gubernamentales para movilizar recursos y acciones dirigidas al bienestar y la transformación social.

En cuanto al proceso global liderado por Naciones Unidas para la consolidación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la correspondiente Agenda de Desarrollo Post 2015, esta se ha configurado como derrotero común para la inclusión de todos aquellos grupos poblacionales que anteriormente quedaron al margen de los alcances planteados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), buscando considerar en su totalidad las necesidades, realidades y condiciones que los afectan. En este sentido, se ha constituido como lineamiento fundamental del proceso, la implementación de estrategias de carácter global, regional y nacional que pretenden incluir a la juventud en la constitución de la Agenda.

Por lo anterior, en el marco de estas iniciativas y eventos desarrollados, es menester aprovechar los espacios globales de incidencia que promovidos por Naciones Unidas, permiten la oportunidad óptima para que líderes juveniles y representantes involucrados con la perspectiva juvenil incidan en la inclusión de objetivos y metas, reconociendo las realidades que actualmente afectan a esta población. En el escenario regional y local se erige como una prioridad continuar desarrollando nuevas estrategias y fortaleciendo las ya existentes, para garantizar: la inserción laboral de las y los jóvenes, la universalización del acceso y la calidad de la enseñanza media, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, la prevención de la violencia y el fomento de culturas de paz, así como la promoción de la participación juvenil.

En este sentido, los jóvenes pueden incidir en el desarrollo de los países a partir de su participación e involucramiento en sus entornos más cercanos, e incluso tomando parte de las consultas y los procesos que se encuentran adelantándose en escenarios nacionales, regionales y globales. A nivel local son varias las iniciativas que de orden cultural, político y social han protagonizado las y los jóvenes de la región, impulsando entre otros la garantía y protección de sus derechos, el desarrollo de proyectos socio productivos, e incluso, el fomento de su propia capacitación. La expresión y definición de sus demandas se constituye también como fundamento del desarrollo, una vez auto reconocidos roles y funciones dentro de la sociedad.

### 5.3. LOS ROLES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES Y ACTORES SOCIALES

Ante la creciente aceleración del dinamismo social, en la que tanto ciudadanos, como actores sociales (empresas, universidades, organizaciones sociales, etc.) se involucran cada vez más en los asuntos públicos y van ocupando mayor espacio de acción, el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales debe ser paralelo a estos cambios en el entorno, adelantando esquemas de interacción sinérgica que permitan construir y actuar conjuntamente.

Esta dinámica de gobernanza dirige a analizar a fondo la configuración de los Organismo Oficiales de Juventud de los países de la región, para conocer sus papel dentro de la administración pública, como sus capacidades de desarrollo y vinculación con los actores del entorno, definiendo el rol que están jugando hacia consolidar un modelo colaborativo de acción por las juventudes.

Al observar los diversos Organismos de Juventud de los países de la región, se puede notar en su génesis jurídica, en cuanto a los roles y funciones que se les han designado, la priorización de articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas. Por otro lado, se les han limitado los roles ligados a la ejecución directa de planes y programas destinados a la juventud. Sin embargo, en la práctica, muchas

de estas instituciones ejecutan diversos programas directamente, lo que los pone en controversia con otras instancias institucionales (Rodríguez, 2011).

En cuanto a la figura institucional que revisten, destaca una gran heterogeneidad. En unos casos cuentan con la forma de Ministerios como en Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. En otros casos la política de juventud es gestionada en Vice-ministerios con distinta adscripción orgánica, en Costa Rica al Ministerio de Juventud y Cultura y en Bolivia al Ministerio de Justicia; secretarías como en Brasil o Paraguay, ambas adscritas a la Presidencia, y en Perú, que está adscrita al Ministerio de Educación. En otros casos los organismos adquieren la denominación de Institutos Nacionales de Juventud como organismos autónomos en Chile, México, España, Uruguay, El Salvador, Honduras y Portugal. En los cuatro primeros casos adscritos al Ministerio de lo Social, en los dos siguientes a la Presidencia y en el caso portugués la adscripción se reside en el Ministerio de Educación y Deporte. Encontramos Direcciones Generales en Argentina, Ecuador y Colombia, en los dos primeros casos adscritas al Ministerio de lo Social, y en el caso de Colombia adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia. Finalmente, en Guatemala la fórmula orgánica escogida es la de Consejo Nacional adscrito a la Presidencia.

Esta diversidad de formas y rangos orgánicos, denominaciones y adscripciones no son significativos en cuanto a los roles y funciones de los organismos gubernamentales de juventud, pues los objetivos asignados a dichos entes son bastante coincidentes y se pueden aglutinar en las siguientes funciones:

- Apoyo en la elaboración de políticas de juventud.
- Coordinación de las políticas sectoriales de juventud.
- Implementación y evaluación de los programas propios.
- Fomento y promoción de la realidad juvenil.
- Garantizar la participación de las y los jóvenes en la sociedad.
- Realizar labores de estudio e investigación en el ámbito juvenil.

Si bien parece que se han reforzado las funciones de los organismos gubernamentales de juventud que se han adscrito a los ministerios de lo social, sobre todo en materia de cooperación, aunque no tanto en la coordinación efectiva, lo cierto es que con carácter general siguen padeciendo de debilidad institucional al ser ministerios con una trayectoria más reciente y con menor relevancia política que tienen que competir con ministerios ya consolidados como los de Trabajo, Salud o Educación. Por otra parte, los organismos gubernamentales de juventud que han sido adscritos a los ministerios tradicionales han visto sus funciones subsumidas en las competencias generales de estos Departamentos ministeriales; Perú y Costa Rica son ejemplos de ello.

Se han reforzado las instancias territoriales, especialmente a nivel local, dentro del sistema institucional de juventud para articular de manera más eficiente las políticas de juventud, como en el caso de Colombia, aunque con carácter general aún tiene un alcance limitado en los países de la región. Se observa que en la mayoría de los países de la región, junto con las instituciones gubernamentales de alcance nacional o federal, existen instancias institucionales estatales o departamentales (regionales, provinciales) y municipales o locales (Ibíd.).

También han comenzado a proliferar órganos de coordinación interministerial para vertebrar de manera más integral las políticas públicas de juventud a través de comités, comisiones y gabinetes en Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, España, entre otros, con el fin de mejorar el diseño y la gestión intersectorial de las políticas de juventud, siendo los resultados de estas medidas aún inciertos.

Por lo que respecta a los órganos Legislativo y Judicial, en varios casos se cuenta con Comisiones Legislativas de Juventud, y con instancias especializadas en niñez y adolescencia en los Poderes Judiciales. A nivel regional no se ha desarrollado el análisis del impacto institucional de estos otros ámbitos, centrándose principalmente en los órganos nacionales adscritos al Poder Ejecutivo (Ibíd.).

En la sociedad civil se ha producido cierto fortalecimiento de los mecanismos de participación de la población joven y las organizaciones juveniles en el diseño y gestión de las políticas de juventud mediante la creación de Consejos, Foros, Redes y otras plataformas a nivel nacional y local, como en México, Colombia, España, Perú, Portugal, entre otros.

Aunque se han realizado esfuerzos por implementar mecanismos de coordinación interinstitucional para ir incorporando el enfoque integral y transversal en las políticas públicas, como en Guatemala, Panamá, Brasil, España o México entre otros, estos mecanismos son más formales que efectivos. Los organismos coordinadores no parecen contar con la suficiente capacidad competencial en la praxis y los ministerios suelen seguir en su lógica sectorial; esta fragmentación constituye una barrera significativa para la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas de juventud lo que afecta significativamente a su eficacia, eficiencia y efectividad.

Dicha condición revela una gestión institucional en juventud dirigida a ejecutar algunas acciones específicas, con un papel marcadamente operativo, subsanando brechas de otras instancias institucionales. Con esto se desatiende la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos en las políticas de juventud, lo que limita una atención integral y sostenible de la complejidad que envuelve a las juventudes (Ibíd.).

En este sentido, se muestra preciso que el rol de los Organismos de Juventud se enfoque en tres cuestiones:

1. Mejor dirección y coordinación con los distintos agentes;
2. Mayor descentralización a regiones y municipios;

3. Una mejor inclusión de los jóvenes en mecanismos formales e informales de participación.

#### 5.4. LA INTEGRACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS (NACIONES UNIDAS, OCDE)

La Agenda 2030 considera a las personas jóvenes como actores clave en el cambio hacia la sostenibilidad de sus países; por su parte, los ODS conforman un escenario en el que pueden desarrollarse, crecer y participar. Esta consideración tiene cuatro implicaciones; primera, el *nuevo status* que se confiere a la población joven y a la materia juventud en el discurso político, acercándolos a su centralidad; la segunda implicación es que la adopción del enfoque de transversalidad en esta materia no se convierte ya en una estrategia para lograr el fortalecimiento de las instituciones y las políticas de juventud, sino un requisito imprescindible para lograr que esa centralidad sea efectiva y perfilar sociedades más diversas e inclusivas, finalidad última de las actuaciones públicas; la tercera implicación supone la posibilidad de reforzar las políticas sectoriales de juventud con una perspectiva más coherente e integradora; la cuarta y última implicación apunta a que el nuevo enfoque de las políticas de juventud desde la perspectiva de los ODS ofrece al resto de políticas públicas y a sus instituciones responsables la posibilidad de obtener un gran valor en el cumplimiento de sus propios objetivos.

La última implicación supone la conclusión natural de las anteriores e implica un cambio radical de enfoque en la manera en que hasta ahora tanto el OIJ como las organizaciones de juventud nacionales habían buscado la coordinación o encuentro con el resto de las políticas. Hay que comenzar señalando que el enfoque actual no es propio, ni mucho menos, de las políticas de juventud, sino que responde a la asunción de un elevado riesgo sistémico por parte de cada organización responsable de una política sectorial al considerar que las otras políticas e instituciones van a obtener ganancia simplemente por coordinarse o colaborar. En realidad, lo que sucede es que opera un ángulo muerto de visión por el que una organización no reconoce ganancia en la coordinación o en la colaboración en el cumplimiento de los objetivos del «otro», precisamente porque no son propios.

La superación del riesgo señalado pasa por ofrecer desde los organismos de juventud, y muy singularmente por el OIJ, una metodología específica para alcanzar el cumplimiento de los objetivos requeridos por los ODS a los organismos responsables de otras políticas al incorporar en estos el enfoque de juventud, ya que sin este no lograrán la satisfacción plena de dichos objetivos y, por tanto, puntuarán bajo en su grado de cumplimiento. Esa metodología en buena parte es la que se está desarrollando en este documento y requiere que se produzca un debate en la OIJ y de esta con los organismos de juventud y con los responsables de las políticas sectoriales con el fin de alinear los objetivos ODS y de juventud con los propios de los organismos sectoriales en cada país. En esa metodología cobra

una importancia trascendente la incorporación de los principios y valores de inclusión, diversidad, igualdad, justicia, transparencia, etc. También es condición para la superación del riesgo que los organismos de juventud refuercen su institucionalidad.

De esta manera, en la actualidad aparecen dos objetivos críticos para los organismos de juventud que pueden parecer divergentes a primera vista. Por un lado, la necesidad de lograr el fortalecimiento institucional necesario con el fin de que estos organismos sean eficaces, eficientes y efectivos en las políticas de juventud; y por otro lado, ofrecer ganancia a los organismos responsables del resto de políticas para que puedan cumplir plena y efectivamente sus propios objetivos mediante la incorporación de la perspectiva generacional o de juventud. La clave para que converjan ambos objetivos está en hallar precisamente metas comunes y estas las encontramos claramente en los ODS.

Si anteriormente se señalaba que hay que aprovechar la ventana de oportunidad que ofrecen los ODS para situar los objetivos de la política de juventud en la agenda política de una manera transversal, desde esta misma perspectiva de estrategia política, es necesario afirmar que hay que aprovecharse del gran impulso político que supone la aparición del «cometa ODS» para agarrarse a su cola con el fin de superar las resistencias tradicionales al enfoque de juventud del resto de políticas y para fortalecer a la OIJ y a los organismos de juventud iberoamericanos. Ambas metáforas nos hablan del factor tiempo y de la necesidad de actuar estratégicamente en los primeros momentos, en los que todavía nos encontramos, para configurar la metodología y el alcance de los ODS relacionados con la juventud.

#### 5.4.1. Objetivos de la CEPAL y los ODS

La CEPAL, en un documento publicado en 2016 titulado «La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe», señala que dicha agenda es una oportunidad histórica al dibujar una hoja de ruta que contiene materias que son prioritarias en la región, por lo que insta a los países a aceptar los compromisos de aquella y adaptarla a la situación de la región y a las particularidades de los Estados que la integran. A la vez establece cuatro prioridades:

- Mejorar la arquitectura institucional de la región, para lo cual se crea el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible con el objeto de fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación de estudio, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y el grado de cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030.
- Potenciar el análisis de los medios de implementación de la Agenda 2030 a nivel regional, poniendo el acento en las siguientes prioridades para apoyar a los países de América Latina y el Caribe en la implementación de la nueva Agenda:

- La centralidad de la igualdad.
  - La promoción de una integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— en la formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales.
  - El análisis de aspectos claves del financiamiento para el desarrollo y la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba (como el financiamiento tradicional y los mecanismos innovadores para el cierre de brechas, y asegurar la transferencia de tecnología y el comercio justo), incluido el alivio de deuda en el Caribe.
  - La necesidad de diversificar la matriz productiva y los patrones de consumo y de fortalecer la integración productiva y tecnológica.
  - La importancia de avanzar e invertir en la innovación tecnológica y en la sociedad del conocimiento y la información.
  - El acceso a la información y la participación ciudadana.
  - La relevancia de las instituciones y la redefinición de la ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad.
  - El respaldo a la cooperación Sur-Sur y el apoyo al crecimiento de los países de renta media.
  - La promoción de diálogos y foros con múltiples partes interesadas, para favorecer la coherencia y legitimidad en materia de políticas.
  - La coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional.
- Apoyar la integración de los ODS en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos, mediante la alineación de los procesos e instrumentos de la planificación con la Agenda 2030 en cuatro áreas clave:
- Apoyar la creación de arquitecturas nacionales interinstitucionales e intersectoriales al más alto nivel que faciliten la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 y la integración de las tres dimensiones —económica, social y ambiental— para promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas exitosas en la región en la creación de instancias interministeriales, y para abordar los desafíos de la Agenda mediante el diálogo entre los países para la cooperación y el aprendizaje mutuo.
  - Potenciar la incorporación de los ODS en los sistemas de planificación nacional y territorial, incluidas las perspectivas de fiscalidad, presupuestos e inversión en el ámbito público.

- Fortalecer capacidades a través de seminarios, talleres, cursos y asistencia técnica a nivel regional, nacional y subnacional. Para implementar la Agenda 2030, es necesario crear y fortalecer las capacidades tanto del sector público como de otros actores.
  - Desarrollar un observatorio regional de planificación para el desarrollo sostenible que incluya el Repositorio regional de planes nacionales de desarrollo.
- Promover la integración de los procesos de medición necesarios para la construcción de los indicadores de los ODS en las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico.

Como se puede observar, el enfoque estratégico de CEPAL coincide con los postulados principales que sustentan el presente documento a los que se añaden otros, conformando así las bases de un plan de actuación: fortalecimiento de la arquitectura institucional; alineamiento con los ODS; incorporación de principios y objetivos comunes; fomento de la participación ciudadana; potenciación de la planificación, coordinación, la cooperación y la colaboración; y fortalecimiento de capacidades.

Estas bases requieren una adaptación desde el enfoque de juventud y una metodología basada en la ganancia que obtendrán los organismos responsables de las políticas sectoriales por incorporar dicho enfoque. Si lo propio de la sociedad del conocimiento es compartir, el Observatorio de la Juventud puesto en marcha por la CEPAL representa para el OIJ y los organismo de juventud iberoamericanos una gran oportunidad para avanzar sobre unos mismos fundamentos y unos objetivos generales compartidos.

#### 5.4.2. Objetivos de la OCDE y los ODS

La OCDE se orienta fundamentalmente a los aspectos institucionales y de reforma del Estado. Así, en el Panorama de las Administraciones Públicas (INAP-OCDE; 2016), se plantea el compromiso firme de construir unas instituciones públicas más inclusivas e integradoras con la finalidad de conseguir una mayor confianza de la ciudadanía y con ello reforzar la legitimidad de la acción de gobierno, de sus políticas públicas; en definitiva, del funcionamiento de la democracia.

El modelo de la gobernanza abierta se fundamenta en nuevos valores dentro de una sociedad que reclama una manera diferente de aproximarse a la gestión pública, destacando el papel de la cooperación, la transparencia y la participación para situar de una manera efectiva a las personas en el centro de la actividad pública. No cabe duda que esto tiene implicaciones directas en el grado de representatividad y legitimidad de las instituciones.

La OCDE señala la necesidad de incorporar los principios de inclusión y de integración en el interior de las Administraciones Públicas y en las relaciones con las organizaciones y

personas que se mueven en su entorno. Estos principios deben ir acompañados del fortalecimiento de los de diversidad, igualdad y sostenibilidad.

Por lo que respecta al interior de las organizaciones públicas, la OCDE hace hincapié en la importancia del género y la edad, en incorporar en sus estructuras la diversidad de la que se componen nuestras sociedades. En cuanto a los aspectos más institucionales señala la necesidad de reforzar los denominados «centros de gobiernos», esto es, el complejo organizativo de apoyo al presidente, a la presidencia de gobierno, a la oficina del primer ministro o al gabinete o consejo de ministros en su conjunto, con el fin de que adquieran una mayor capacidad de planificación, asesoramiento, coordinación y supervisión con los demás departamentos para diseñar y gestionar las políticas públicas. Si bien, como se señala en el informe mencionado, cada vez es más relevante estar involucrado con otros actores fuera de las esferas gubernamentales, especialmente con actores internacionales para obtener una más amplia visión de la gobernanza en un mundo cada más interdependiente.

Hacia fuera de las Administraciones Públicas, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son tres pilares básicos para conformar unas instituciones más inclusivas e integradoras. Estos tres pilares conforman la sustancia del gobierno abierto, entendido como un modelo colaborativo de innovación pública para tratar los asuntos político-administrativos y los problemas colectivos de la sociedad, donde las nuevas tecnologías son un medio y no un fin. En este sentido, la transparencia y la rendición de cuentas han tenido impacto en la puesta en marcha de modelos y programas de integridad en el sector público (declaración de intereses, gestión de conflicto de intereses, *lobbying*, apertura de la información sobre contratación pública).

En materia de políticas públicas, el proceso para la formulación de políticas integradoras ha de basarse en tres elementos:

- Mecanismos de transparencia pública, apertura y participación ciudadana para que se manifiesten sus opiniones.
- Equilibrio de poderes (*check and balances*).
- Fomento de instituciones independientes.

Entre las medidas destinadas a mejorar y conseguir verdaderas políticas integradoras, la OCDE destaca las siguientes (INAP-OCDE, 2016):

- Diseñar sistemas fiscales y de transferencia para una redistribución eficiente.
- Promover el papel de los acuerdos del mercado de trabajo.
- Invertir en el capital humano y garantizar la igualdad de acceso a la educación.
- Garantizar el acceso económico y geográfico a la asistencia sanitaria.

- Fomentar un enfoque común a toda la administración en las políticas normativas para un mayor impacto.
- Fortalecer el Estado de derecho y garantizar la aplicación eficaz de las políticas públicas.

Concluye la OCDE que el objetivo fundamental es «Crear las condiciones para un crecimiento integrador [lo cual] tiene muchas implicaciones para las administraciones públicas. Por ejemplo, puede implicar la necesidad de que las plantillas del sector público sean más representativas de la sociedad. También puede significar que las políticas públicas se desarrollen de nuevas maneras basándose más en la evidencia, en el diálogo constructivo y en la participación de los ciudadanos y que promuevan una mayor transparencia y responsabilidad fiscal. Las administraciones públicas también pueden intentar aumentar la integración asegurando que se evalúan de forma sistemática y rigurosa los efectos distributivos de cada política y decisión sobre las desigualdades de ingresos y de otro tipo». Y añade, tomando como referencia publicaciones anteriores que «Tradicionalmente, las administraciones públicas analizan los efectos de una determinada política por sus resultados particulares de forma aislada. Sin embargo, afrontar la desigualdad requiere un enfoque más integrado, «común a toda la administración» que mida los impactos multidimensionales, contrapartidas y sinergias de las políticas públicas ( )» (INAP/OCDE, 2016).

Sobre la estrategia y herramientas disponibles, desde la OCDE se apuntan que son incompletas, pues «se necesitan más datos para trazar mejor la relación entre la acción administrativa y el crecimiento integrador. La concienciación de que está en juego la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos y la mejora de la eficacia de las políticas es un punto de partida. La mejora en el acceso a los servicios públicos y el fortalecimiento de la calidad y eficacia de dichos servicios, por ejemplo, no solo tiene un impacto directo en los resultados, como en la esperanza de vida y en el nivel de la educación, sino que también parecen mejorar la integración social en otros aspectos, tales como el fortalecimiento del acceso al mercado laboral y de la participación, reduciendo las brechas de género y mejorando las oportunidades de vida en general y la movilidad social. Estos son resultados deseables en sí mismos, pero también demuestran cada vez que son ingredientes necesarios para mejoras generalizadas del crecimiento y el bienestar» (OCDE/INAP, 2016).

De esta manera, el enfoque señalado de la OCDE nos ayuda a afinar la estrategia institucional para el OIJ y los organismos de juventud. La conexión de principios tradicionalmente manejados en los ámbitos sociales de las políticas públicas como la diversidad y la inclusión con la reforma del Estado y el desarrollo económico otorga al enfoque institucional político-administrativo y económico una nueva dimensión que los liga con el logro de la confianza y el fortalecimiento democrático. Esos principios se refuerzan con los de diversidad, igualdad y sostenibilidad conformando un modelo complejo de gobernanza que completa perfectamente los ODS. La diversidad para la OCDE es consustancial al

funcionamiento interno de la Administración y requiere la incorporación de los sesgos de género y edad y la garantía de la representatividad social existente, también en las políticas de selección de personal, con el fin de hacer efectivos el principio de igualdad y los derechos civiles. Hacia afuera propone un modelo de gobierno abierto basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración.

### **5.4.3. Articulación entre principios, objetivos y el factor de juventud**

Los dos principios superiores que han de vertebrar las estrategias nacionales de los ODS son la sostenibilidad y la igualdad, que se refuerzan por otros conexos como el principio de diversidad o el principio más instrumental de transversalidad. Todos ellos han de verse reflejados en las políticas públicas que se pongan en marcha para conseguir los objetivos y metas que se planteen.

Si bien no todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible son objeto de traslación directa a la materia juventud y a su integración progresiva con un enfoque transversal, la mayoría son susceptibles de articularse con ellos, sobre todos los relacionados con bloque de metas más sociales de la Agenda 2030, y que señalamos a continuación:

#### **Objetivo 1**

Meta 1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

Meta 1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

#### **Objetivo 2**

Meta 2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

Meta 2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

### Objetivo 3

Meta 3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

### Objetivo 4

Meta 4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje, pertinentes y efectivos.

Meta 4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

### Objetivo 5

Meta 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

### Objetivo 6

Meta 6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

### Objetivo 8

Meta 8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Meta 8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

Meta 8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el recluta-

miento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Meta 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

## Objetivo 10

Meta 10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.

Meta 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

Meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

Meta 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

## Objetivo 11

Meta 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

## Objetivo 16

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Meta 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Meta 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Meta 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Cada uno de los objetivos y metas señalados son susceptibles de incluir la orientación transversal y generacional desde la óptica de juventud. El reto para la OIJ junto con los organismos iberoamericanos de juventud es crear un sistema integrado de información que concrete las metas en variables e indicadores con el fin de lograr el cumplimiento efectivo de cada uno de los compromisos de los ODS de la Agenda 2030. Esto requiere previamente una reflexión profunda sobre el alcance de los objetivos y las metas desde la perspectiva de juventud. Esta tarea será sin duda facilitada por la concreción de la ONU de los principales indicadores a lograr por cada uno de los objetivos. Como se ha señalado, esto no será suficiente si lo que se pretende es lograr la transversalidad generacional o de juventud. Es preciso completar los indicadores generales con otros propios de la perspectiva que se quiere introducir y orientar y ampliar los propios de la ONU a la transversalidad generacional o de juventud. De esta manera, se concreta lo señalado sobre la oportunidad que representa para la OIJ y los organismos iberoamericanos de juventud los ODS, tanto para lograr la inclusión de objetivos en la agenda de los países como para lograr el fortalecimiento institucional y así poder cumplir efectivamente las metas 16.6 y 16.7 de los ODS.

El proceso de concreción de los ODS desde la perspectiva generacional de juventud es de aprendizaje. Esto significa que no acaba en la elaboración de un sistema de monitoreo y evaluación lo más completo posible con el enfoque señalado. En el camino que conduce a dicha elaboración se produce la confluencia de distintos intereses y conocimientos que son imprescindibles para que la red de organismos de juventud iberoamericanos aprenda y aprehenda la nueva estrategia. En ese camino se articula el conocimiento y las organizaciones en una conformación distinta a la actual y surge la ordenación de los integrantes según su aportación al conocimiento general. Este proceso ha de situar a la OIJ en una posición de liderazgo cooperativo y democrático en el conjunto de organizaciones de juventud. Esta posición se basa en su capacidad de integrar conocimiento de los diversos actores participantes; y de aportar servicios complementarios al resto de organizaciones, especialmente de tipo relacional, de comunicación e institucional con el fin de potenciarlas en cada uno de sus países.

Ese camino continúa tras el acuerdo del sistema de monitoreo y evaluación con una conversación permanente sobre el cumplimiento y, en su caso, redefinición de los objetivos generales en materia de juventud y los propios de cada país. Respecto de los primeros, la responsabilidad recae en la OIJ por su papel de liderazgo cooperativo e integrador. En los segundos comparten la responsabilidad los organismos de juventud de los países miembros y la OIJ al entenderse que este ofrece la posibilidad de ayudar a cumplir los objetivos de la política de juventud, tanto en el plano del fortalecimiento institucional como en el político. La contribución de la OIJ a que la política de juventud figure en la agenda política de cada país se basa en su responsabilidad por el cumplimiento en el ámbito internacional de los ODS desde la perspectiva de juventud y por el mandato recibido por cada país en el Pacto Iberoamericano de Juventud.

El liderazgo de la OIJ en su nueva etapa se basa en los principios de la gobernanza democrática y del enfoque del conocimiento: objetivos compartidos y acordados de una manera participada; fortalecimiento institucional como condición necesaria, establecimiento de una red estable de colaboración y de compartición de recursos, especialmente del conocimiento; orientación a la ganancia mutua de los participantes; liderazgo democrático de la OIJ a través de su propio fortalecimiento en la red y en su entorno internacional y encaminado a lograr rentabilidades diversas para cada uno de los organismos nacionales de juventud; implantación de un proceso de aprendizaje y crecimiento de los participantes basado en el conocimiento.

«Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas.»

### Mario Benedetti





## CAPÍTULO 6

TRASLACIÓN DE LOS FACTORES CLAVE DE LAS  
POLÍTICAS DE JUVENTUD A LAS PRINCIPALES POLÍTICAS6.1. TRASLACIÓN A LAS POLÍTICAS DE GOBERNANZA Y DE REFORMA  
DEL ESTADO

La integración de las políticas públicas de juventud con las políticas de reforma del Estado no ha sido un fenómeno habitual y apenas ha sido tratado con cierta profundidad. No obstante, para la incorporación de manera más efectiva de la materia juventud en el conjunto de la actividad de los gobiernos de los países de la región y fortalecer la cohesión social y el desarrollo económico es condición sine qua non la introducción de la perspectiva generacional en las distintas políticas públicas del Estado. Para la consecución de lo anterior es importante desplegar con firmeza un liderazgo transformador desde la política.

La iniciativa pública es primordial, lo que conlleva una nueva configuración o arquitectura del Estado. Los desafíos de la gestión pública en el espacio iberoamericano pasan por construir gobiernos abiertos, elaborar estrategias de planificación y presupuestarias a largo plazo más precisas y transparentes, medir los resultados de la actividad gubernamental y evaluar los impactos de las políticas públicas en un contexto de redistribución como elemento para construir sociedades más igualitarias y sostenibles (CEPAL, 2011).

Por lo tanto, el siguiente paso estriba en trasladar las cuestiones prioritarias en materia de juventud señaladas en el apartado 3.3 en el conjunto de las políticas públicas para progresivamente introducir la perspectiva integral, generacional o transversal de dicha materia. Traslación que habría de realizarse en una doble vertiente: por un lado en las principales políticas de reforma del Estado y, por otra, en las políticas públicas más importantes o vertebradoras como la educativa, la laboral, la sanitaria, la de seguridad ciudadana, la cultural y la territorial.

El paradigma de la gobernanza ha traído consigo la denominada «tercera generación» de herramientas de reforma del Estado, poniendo el énfasis en la coordinación intergu-

bernamental, las redes público-privadas de políticas, los mecanismos de proximidad de la actividad política y administrativa, el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas donde las nuevas tecnologías constituyen uno de sus principales soportes.

Las líneas principales de las políticas de reforma han estado enfocadas en la profundización de la democracia y la participación ciudadana como fundamentos de la legitimidad de las instituciones y garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía; el fomento de la gobernabilidad, el buen gobierno y la administración eficiente, propiciando la rendición de cuentas, la integridad, la transparencia y la confianza en las instituciones.

En este sentido, dentro de las políticas públicas más vinculadas con la gobernanza y siguiendo el modelo de fortalecimiento institucional propuesto, consideraremos la de gobierno abierto y las políticas de transparencia/integridad y rendición de cuentas, pues suelen tratarse como políticas en cierto grado independientes, sin perder de vista su íntima conexión con el gobierno abierto. Otras políticas que estimamos importantes dentro de la reforma del Estado son la política de empleo público y la política presupuestaria.

### **6.1.1. Gobierno abierto**

Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán:

- a) Incorporar mecanismos de gobernanza colaborativa para la población joven y organizaciones y asociaciones de jóvenes para promover la participación de la juventud en la definición, gestión y evaluación de las políticas públicas.
- b) Difundir de manera efectiva las potenciales de las iniciativas del gobierno abierto para propagar su uso por la población en general y en especial por la población joven.
- c) Fomentar y desarrollar programas de capacitación en nuevas tecnologías por parte de las Administraciones o en colaboración con el sector social, dirigidos a la población joven en general y en especial a las personas jóvenes en situación de exclusión social.
- d) Incentivar la participación de jóvenes emprendedores en el diseño de software colaborativo para la mejora de los servicios públicos.
- e) Diseñar e implantar herramientas de administración electrónica que mejoren el acceso de la población en general y de la población joven en particular a los servicios de información y gestión de la Administración sanitaria.

- f) Diseñar e implantar herramientas de administración electrónica que mejoren el acceso de la población en general y de la población joven en particular a los servicios de información y gestión de los programas públicos de acceso a la vivienda.
- f) Diseñar e implantar herramientas de administración electrónica que mejoren el acceso de la población en general y de la población joven en particular a los servicios de información y gestión de los programas públicos de empleo juvenil.
- g) Diseñar e implantar herramientas de contratación pública electrónica que mejoren el acceso de las empresas en general y de las empresas y emprendedores/as jóvenes en particular a los servicios de contratación de las Administraciones públicas.
- e) Identificar y aprovechar las experiencias exitosas en materia de gobierno abierto en general, y las enfocadas en la población joven en particular.

### 6.1.2. Transparencia

Las Administraciones públicas y otras instituciones del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán:

- a) Incorporar en los portales de transparencia con información específica para las personas jóvenes, en función de sus demandas y necesidades.
- b) Que las características de dicha información segmentada por tipo de usuario sea gratuita, comprensible y fácilmente accesible.
- c) Promover medidas suficientes de difusión de la normativa de acceso a la información y los portales de transparencia con el objeto de llegar de manera efectiva a la población joven y puedan ejercer sus derechos.
- d) Realizar estudios periódicos sobre el uso y participación de la población joven de y en los distintos mecanismos de acceso a la información y su grado de satisfacción.
- e) Incorporar en la producción de normas sobre transparencia un estudio de impacto generacional.
- f) Fomentar la participación de la población en la elaboración de normas sobre transparencia e integrar sus aportaciones.

### 6.1.3. Rendición de cuentas

Las Administraciones públicas y otras instituciones del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán:

- a) Promover medidas suficientes de difusión sobre los mecanismos de rendición de cuentas sobre la actividad político-administrativa con el objeto de llegar de manera efectiva a la población, en especial a la población joven.
- b) Promover y facilitar la participación de la población joven a la hora de solicitar la rendición de cuentas sobre algún aspecto de la actividad político-administrativa a los organismos y las autoridades competentes.
- c) Crear y consolidar espacios físicos y virtuales de diálogo continuo entre las instituciones públicas y las organizaciones representativas de la población joven para el seguimiento de la actividad político-administrativa.
- d) Identificar y replicar las experiencias exitosas en materia de rendición de cuentas en general, y las enfocadas en la población joven particular.

#### **6.1.4. Política de empleo público**

Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad de oportunidades, deberán:

- a) Remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva a la población joven en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional, y en especial la población joven en situación de vulnerabilidad por pertenecer alguna minoría o sufrir alguna discapacidad.
- b) Fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional.
- c) Promover una mayor presencia de población adulta joven en los órganos de selección y valoración.
- d) Establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de edad.
- e) Evaluar periódicamente la efectividad del principio de igualdad en sus respectivos ámbitos de actuación.
- f) La aprobación de convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público deberá acompañarse de un informe amplio de impacto generacional.

#### **6.1.5. Política presupuestaria**

Los poderes legislativo y ejecutivo, en ejercicio de sus competencias en la producción de normas deberán:

- a) Incorporar de manera vinculante en el proceso de producción normativa de los Presupuestos Generales del Estado, normas de carácter general o normas que tengan relevancia económica, financiera o fiscal, una memoria o estudio de impacto generacional.
- b) Los poderes legislativo y ejecutivo y judicial, en el ejercicio de competencias deberán en materia de transparencia: incorporar información de la política y la gestión presupuestaria a los portales de transparencia desde la perspectiva de usuario, para que sea fácilmente entendible para el conjunto de la población en general y de la población joven en particular.
- c) El gobierno y las Administraciones deberán en el ejercicio de sus competencias: impulsar la realización de estudios e investigación sobre los beneficios y cargas económicas en los Estados con enfoque generacional para generar conocimiento sobre esta materia.

## 6.2. TRASLACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD A LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD. LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS PERSONAS JÓVENES

### 6.2.1. Educación y aprendizaje

La política educativa tiene como una de sus prioridades eliminar el grado de exclusión de los jóvenes en función del sustrato socio-económico, la etnia, la raza, zona de residencia (brecha rural/urbana), y la vulnerabilidad por tener alguna discapacidad. Por lo tanto, en las políticas públicas de educación, en especial en el ciclo de secundaria, habrán de incentivarse medidas de inclusión para mejorar el acceso y la continuidad de estos grupos de jóvenes en el sistema educativo, con la finalidad de reducir el fracaso escolar en todas sus modalidades y potenciar la igualdad de oportunidades.

Además, se reformularán las prácticas educativas en la educación secundaria, reduciendo la distancia generacional entre profesores y alumnos, introduciendo acciones formativas para mejorar la interacción con los alumnos y medidas que aseguren una presencia de profesorado más joven, dado el progresivo envejecimiento de las plantillas de personal de las instituciones educativas.

En los ciclos formativos superiores no universitarios y universitarios públicos se desplegarán medidas de inclusión para los grupos de jóvenes mencionados anteriormente, y reducir las brechas y diferencias entre la población joven según se avanza en el sistema educativo.

En el ámbito de la educación superior, las administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias fomentarán la enseñanza y la investigación sobre el significado y alcance de la perspectiva generacional. En particular, y con tal finalidad, las Administraciones públicas promoverán:

- a) La inclusión, en los planes de estudio en que proceda, de enseñanzas en materia de juventud.
- b) La creación de postgrados específicos.
- c) La realización de estudios e investigaciones especializadas en la materia.

### **6.2.2. Acceso y desarrollo en el mercado de trabajo**

Las políticas de empleo tendrán como uno de sus objetivos prioritarios aumentar la participación de la población joven en el mercado de trabajo en mayores condiciones de igualdad con otros grupos etarios. Para ello, se mejorará la empleabilidad y la permanencia en el empleo de las y los jóvenes, potenciando su nivel formativo y su adaptabilidad a los requerimientos del mercado de trabajo.

Los programas de inserción laboral comprenderán todos los niveles educativos, tipos de enseñanza y tramos de edad de la población joven, estarán dirigidos a personas en desempleo, se podrán destinar prioritariamente a colectivos específicos de jóvenes.

El Gobierno, a través de las autoridades competentes, promoverá las siguientes actuaciones en materia de formación técnico-profesional:

- a) Ampliar la oferta de programas de capacitación, en lo relativo a la diversidad de programas y la cobertura de los mismos.
- b) Desarrollar de una oferta programática flexible en cuanto a duración, modalidades sustitutivas y complementarias al trabajo y convalidables entre sí para permitir el flujo de personas en procesos de formación continua.
- c) Potenciar las alianzas público-privadas para adecuar los programas de capacitación a la estructura productiva del mercado de los distintos territorios.
- d) Desarrollar programas de certificación de competencias laborales que permitan crear un sistema de acreditación para la progresiva especialización de las personas en el desempeño de su actividad profesional.
- e) Articular mecanismos de convalidación de los programas técnicos en los distintos ciclos educativos (secundarios, postsecundarios y terciarios).

Asimismo, en materia de promoción de políticas de empleo juvenil, las Administraciones competentes deberán:

- a) Incorporar las distintas iniciativas bajo el liderazgo de una única instancia gubernamental o un sistema institucional debidamente coordinado para mejorar la empleabilidad, el autoempleo, las prestaciones sociales y la generación de empleo juvenil.
- b) Integrar de manera coherente las políticas laborales y educativas con las políticas macroeconómicas y de crecimiento para estimular la generación de mejores empleos y una mejor capacitación de la fuerza laboral de la población joven.
- c) Impulsar el acceso de la población joven a los distintos mecanismos financieros (créditos, capitales semilla, sistemas de garantía) para fortalecer los programas de emprendimiento y autoempleo.

### 6.2.3. Salud y prevención de riesgos

Las políticas, estrategias y programas de salud integrarán, en su formulación, desarrollo y evaluación, las distintas necesidades de la población joven y las medidas necesarias para abordarlas adecuadamente.

Las administraciones públicas garantizarán un igual derecho a la salud de los jóvenes, a través de la integración activa, en los objetivos y en las actuaciones de la política de salud, del principio de igualdad de trato, evitando que por sus diferencias biológicas o por los estereotipos sociales asociados, se produzcan discriminaciones.

Las administraciones públicas, a través de sus Servicios de Salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollarán, de acuerdo con el principio de igualdad, las siguientes actuaciones:

- a) La adopción sistemática, dentro de las acciones de educación sanitaria, de iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de la salud de la población joven, así como a prevenir su discriminación.
- b) El fomento de la investigación científica que atienda las especificidades de la población joven con la protección de su salud.
- c) La formación del personal al servicio de las organizaciones sanitarias en materia de salud juvenil.
- d) Mayor presencia de jóvenes adultos en los puestos directivos y de responsabilidad profesional del conjunto de los Sistemas Nacionales de Salud.
- e) La obtención y el tratamiento desagregados por edad, siempre que sea posible, de los datos contenidos en registros, encuestas, estadísticas u otros sistemas de información médica y sanitaria.

#### 6.2.4. Seguridad ciudadana

El Gobierno, a través de las autoridades competentes, elaborará una encuesta anual de violencia e impulsará la realización de estudios, análisis y diagnósticos, así como la mejora de los sistemas de información para confeccionar compendios estadísticos y estados de situación de la violencia en general y la violencia juvenil en particular.

En materia de prevención primaria de la violencia, el Gobierno, a través de las autoridades competentes deberá:

- a) Diseñar e implementar estrategias de reducción de riesgos próximos como el consumo de alcohol y drogas o la tenencia de armas.
- b) Implementar campañas de sensibilización y educación orientadas a la población en general, y especialmente a la población joven, en la promoción de la paz y la convivencia pacífica, desarrollando acciones en distintos escenarios como el ámbito laboral, educativo y familiar.
- c) Introducir medidas de democratización de la gestión escolar, de formación del profesorado sobre el conflicto y de involucramiento de la familia y la comunidad educativa.

En materia de prevención secundaria de la violencia, el Gobierno, a través a de las autoridades competentes deberá:

- a) Mejorar el diseño e implementación de los programas de atención social para las personas jóvenes que han sufrido distintos tipos de violencia y/o han hecho un uso abusivo del alcohol y las drogas.
- b) Introducir protocolos de actuación para mejorar las políticas y programas de tratamiento de la violencia juvenil en las escuelas.

En materia de prevención terciaria de la violencia, el Gobierno, a través a de las autoridades competentes deberá:

- a) Diseñar e implementar políticas y programas sociales que, además promover la responsabilidad penal, fomente la reinserción social de la población joven en los ámbitos educativo y laboral.
- b) Fortalecer el sistema judicial para mejorar los procesos de denuncia y seguimiento de las causas por violencia tanto a víctimas como a victimarios.
- c) Desplegar iniciativas que promuevan la reinserción social de la población reclusa joven.

Las Administraciones educativas desarrollarán, las siguientes actuaciones:

- a) La inclusión especial en los currículos en todos los ciclos educativos la educación en los valores de la paz y la convivencia pacífica.

- b) Promover acciones de prevención frente al acoso escolar; promover la implicación y sensibilización social en la erradicación del acoso escolar; anticipar la detección de los casos de acoso escolar.
- c) Promover acciones de prevención frente a la violencia de género en el ámbito escolar; promover la implicación y sensibilización social en la erradicación la violencia de género en el ámbito escolar; anticipar la detección de los casos de violencia de género en el ámbito escolar.

Con carácter general, las administraciones competentes en esta materia impulsarán la identificación y réplica de las experiencias exitosas en la prevención y tratamiento de la violencia juvenil.

### 6.2.5. Hábitos culturales y de consumo

Las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades de la población joven en todo lo concerniente al acceso a la cultura, la formación, creación y producción artística e intelectual y a la difusión de la misma.

Los distintos organismos, agencias, entes y demás estructuras de las Administraciones Públicas que de modo directo o indirecto configuren el sistema de gestión cultural, desarrollarán las siguientes actuaciones:

- a) Adoptar iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de las y los jóvenes en la cultura y a combatir su discriminación.
- b) Políticas activas de ayuda a la formación, creación y producción artística e intelectual de autoría de la población joven, traducidas en incentivos de naturaleza económica, con el objeto de crear las condiciones para que se produzca una efectiva igualdad de oportunidades.
- c) Promover una mayor presencia de la población joven en la oferta artística y cultural pública.
- d) Que se garantice una mayor representación de población joven adulta en los distintos órganos consultivos, científicos y de decisión existentes en el organigrama artístico y cultural.
- e) Adoptar medidas de acción positiva a la creación y producción artística e intelectual de la juventud, propiciando el intercambio cultural, intelectual y artístico, tanto nacional como internacional, y la suscripción de convenios con los organismos competentes.

Todos los programas públicos de desarrollo de la Sociedad de la Información incorporarán la efectiva consideración del principio de igualdad de oportunidades de la población joven en su diseño y ejecución.

El Gobierno promoverá la plena incorporación de la población joven en la Sociedad de la Información mediante el desarrollo de programas específicos, en especial, en materia de acceso y formación en tecnologías de la información y de las comunicaciones, contemplando especialmente la situación de los de colectivos en riesgo de exclusión y del ámbito rural.

El Gobierno promoverá los contenidos creados por las personas jóvenes en el ámbito de la Sociedad de la Información.

### **6.2.6. Ordenación del territorio y vivienda**

Las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda incluirán medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad en su perspectiva generacional.

Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas.

El gobierno, en el ámbito de sus competencias, fomentará el acceso a la vivienda de la población joven en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y que hayan sido víctimas de la violencia de género u otra forma de violencia, en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo.

Las administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad la perspectiva de generacional en las políticas urbanas y en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, utilizando para ello mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia.

### **6.2.7. Fomento de la participación social. Presencia de las personas jóvenes en las instituciones representativas**

Finalmente, la participación social, como uno de los aspectos en los que la presencia juvenil ha venido generando mayor impacto desde la sociedad civil y algunos espacios de representación política, requiere impulso por parte de los Organismos Oficiales de Juventud, las instancias electorales, así como las legislativas. Por lo que las instancias del Estado, siguiendo las recomendaciones del PNUD (2013), deberán:

- a) Adecuar las legislaciones nacionales con la finalidad de garantizar las oportunidades de acceso a los cargos electivos (edades mínimas y cuotas etarias), e impulsar y flexibilizar la conformación de organizaciones sociales.
- b) Fomentar la participación juvenil en el ejercicio del derecho al voto.
- c) Crear espacios de colaboración de los jóvenes para la organización y el desarrollo de los procesos electorales.
- d) Identificar y promover proyectos juveniles innovadores y de pequeña escala para el bien social.
- e) Fomentar espacios para el diálogo y vinculación entre jóvenes, potenciando el uso de las tecnologías de la información y comunicación.
- f) Generar espacios de retroalimentación directa entre funcionarios gubernamentales y juventud mediante herramientas virtuales.
- g) Facilitar consejos y/o parlamentos juveniles nacionales y locales dirigidos por jóvenes.
- e) Promover Iniciar esquemas de pasantías para estudiantes en los parlamentos.

Se trata de promover el involucramiento adecuadamente orientado de las juventudes a la vida social y política, aperturando los espacios institucionales, capacitando para el desarrollo de habilidades, e impulsando para su posicionamiento en espacios de fomento democrático. Una estrategia que apunte en este sentido, además de fortalecer al sector juvenil en el corto y mediano plazo, se vuelve una apuesta a largo plazo construyendo sociedades más capaces y vinculadas con el desarrollo social.

«La burocracia no constituye un obstáculo a la democracia, sino un complemento inevitable de ésta.»

**Joseph A. Schumpeter.**





**CAPÍTULO 7****GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL LIBRO BLANCO**

Ante un escenario como el que se vislumbra en Iberoamérica, con diversos retos por afrontar, y con la oportunidad de aprovechar sus fortalezas institucionales, sociales y humanas, el papel del OIJ seguirá siendo de un estrecho acompañamiento a los gobiernos de los países de la región y una acción directa con las y los jóvenes. Desde la experiencia y capacidad del OIJ, se profundizará junto con los Organismos Oficiales de Juventud en la implementación de metodologías que mejoren el diseño, la implementación y seguimiento de las políticas públicas enfocadas en promover el desarrollo integral de las juventudes iberoamericanas.

En este sentido, con base en el diagnóstico situacional de las y los jóvenes de Iberoamérica, los actores institucionales y de su contexto, es momento de apuntar una serie de inferencias que nos permitan identificar los retos y áreas de mejora en materia de política y gestión pública de juventud. Lo anterior, con la finalidad de verter propuestas que contribuyan a las acciones que los gobiernos de los países de la región ya vienen articulando e implementando, buscando desde el OIJ fortalecer e implementarlas de manera conjunta con otros actores sociales.

Inicialmente, es pertinente precisar que en la actualidad la juventud constituye un sector clave para el desarrollo. Esto, porque hoy las generaciones jóvenes se encuentran mejor preparadas que los adultos para lidiar con las dos principales claves de la dinámica del siglo XXI: centralidad del conocimiento y el cambio continuo. Bajo esta realidad, los Estados, al modificar su perspectiva actual e invertir en este importante sector poblacional, podrán lograr cerrar brechas de desigualdad, promover de una manera efectiva los derechos y libertades y crear oportunidades que garanticen el desarrollo social y económico sostenible y una gobernanza más democrática.

Para lograr este objetivo, la Agenda Internacional, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ofrece un gran impulso político con el fin de superar las resistencias tradicionales al enfoque de juventud del resto de políticas y para fortalecer al OIJ y a los organismos de juventud iberoamericanos. La articulación de los ODS específicos y de su

ampliación con los del resto de políticas relacionadas con la juventud ofrece un potencial estratégico que no debe ser desaprovechado.

Los ODS parten de un consenso en dos temas prioritarios: intervenir en la reducción de la desigualdad y el medio ambiente. Además, ponen el acento en la población joven como actor estratégico de las reformas, pues la sostenibilidad, como legado de futuro, está íntimamente ligada a la perspectiva generacional. Conviene considerar a los ODS como una gran ventana de oportunidad para la OIJ y los organismos de juventud iberoamericanos, ya que pueden permitir situar a las políticas de juventud en la agenda política de la región desde la perspectiva transversal e intergeneracional.

En este camino, generar sinergias con los organismos internacionales enfocados en la materialización de los ODS es fundamental en la búsqueda de precisión, coordinación, eficiencia institucional y multiplicación del impacto.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el enfoque estratégico de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) conforma las bases de un plan de actuación: fortalecimiento de la arquitectura institucional; alineamiento con los ODS; incorporación de principios y objetivos comunes; fomento de la participación ciudadana; potenciación de la planificación, coordinación, la cooperación y la colaboración; y fortalecimiento de capacidades.

Por otro lado, la acción que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) efectúa, al conectar los principios tradicionalmente manejados en los ámbitos sociales de las políticas públicas como la diversidad y la inclusión con la reforma del Estado y el desarrollo económico, otorga al enfoque institucional político-administrativo y económico una nueva dimensión que los liga con el logro de la confianza y el fortalecimiento democrático. Esos principios se refuerzan con los de diversidad, igualdad y sostenibilidad conformando un modelo complejo de gobernanza que completa perfectamente los ODS.

Observar el concierto internacional y la articulación institucional hacia el impulso de la llamada Agenda 2030 aporta un respaldo orientativo y asociativo a los gobiernos de Iberoamérica, y a la vez los invita a comprometerse con fortalecerse y actuar en sintonía. En comienzo, es necesario hacer una valoración crítica de la condición institucional actual de los países, para que de esta manera se identifiquen las áreas de mejora.

Así, se puede apreciar que en los países de la región, la concepción gubernamental generalizada sobre la juventud es la de un colectivo pasivo, destinatario de servicios públicos o como grupo de riesgo. Esto se refleja en una insuficiente incorporación de la política de juventud o generacional en las agendas de los gobiernos iberoamericanos. Y es que, en general en la región, las políticas sectoriales no siguen de forma sistemática a las personas a lo largo del ciclo de vida. Esto lleva a la necesidad de incorporar una perspectiva generacional en todas las políticas públicas, ya que de otra manera no es posible superar

los grandes retos que tienen en estos momentos las políticas sectoriales (educación, salud, empleo, seguridad ciudadana, cultura, ordenación territorial y vivienda).

La traslación de la transversalidad generacional al conjunto de las políticas públicas ha de incluir los siguientes factores prioritarios: la desigualdad en el sistema educativo; los ámbitos económicos y del mercado de trabajo; la participación política, económica y social; y la erradicación de la violencia. En las dimensiones anteriores hay que destacar: «el bono demográfico», disfunciones en la aplicación del principio de equidad de las políticas económicas, escasa distribución del gasto social entre los jóvenes.

Para que esta orientación hacia la transversalidad sea efectiva y sostenible, se exige el compromiso del equipo de gobierno y de los directivos públicos y la continuidad en los cambios de gobierno; importantemente, cuando se observa que los puestos directivos en las áreas de juventud suelen considerarse como una etapa temporal dentro de la carrera política y/o administrativa. Asimismo, se requiere la resolución de las deficiencias de los modelos de planificación de las políticas y planes nacionales de juventud, especialmente en lo relativo a la medición de su impacto y a su conexión efectiva con los planes nacionales de desarrollo y los presupuestos generales del Estado.

En esta línea, resultan imprescindibles una serie de factores clave sobre los que se ha de incidir en las políticas de juventud: la educación, el mercado de trabajo, la salud, la violencia, la cultura y la participación.

El binomio sostenibilidad/juventud ha de estar claramente presente en la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Este binomio ha de incluirse en el conjunto de la acción o actividad de las instituciones públicas en los distintos poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y en los gobiernos subnacionales y ha de tener su correlato en el sector privado y en la sociedad civil.

En el terreno de las capacidades y responsabilidades institucionales, es evidente que existe una gran heterogeneidad en la realidad institucional de los organismos gubernamentales de juventud de Iberoamérica, aunque todos ellos presentan unos roles y funciones similar. Sin embargo, en general, muestran significativos rasgos de debilidad institucional territorial y ministerial para afrontar los problemas de coordinación y transversalidad de la política juventud o generacional.

En este sentido, se han reforzado las instancias territoriales, especialmente a nivel local, dentro del sistema institucional de juventud aunque, con carácter general, aún tiene un alcance limitado en los países de la región. También han comenzado a desarrollar órganos de coordinación interministerial para vertebrar de manera más integral las políticas públicas de juventud, aunque son más formales que efectivos.

En la actualidad aparecen dos objetivos críticos para los organismos de juventud: la necesidad de lograr el fortalecimiento institucional necesario con el fin de que estos organismos sean, eficaces, eficientes y efectivos en las políticas de juventud; y ofrecer ganancia a los organismos responsables del resto de políticas para que puedan cumplir plena y efec-

tivamente sus propios objetivos mediante la incorporación de la perspectiva generacional o de juventud. La clave para que converjan ambos objetivos está en hallar precisamente metas comunes y estas las encontramos en los ODS.

El fortalecimiento institucional descansa sobre los componentes no formales de confianza, comunicación, coordinación y cooperación y sobre las dimensiones de entorno, gobernanza, organización y recursos humanos. Para lograr el fortalecimiento institucional de los organismos de juventud es preciso contar con los instrumentos de la gobernanza y con una perspectiva abierta de gobierno que favorezca la convergencia de actores e intereses en la formación de la acción pública de juventud.

Los principales factores críticos que determinan la institucionalización de los organismos de juventud son: la coherencia normativa en la materia, la existencia de coordinación real, una planificación conectada con la planificación general, la existencia de un sistema integral de información institucional que integre el monitoreo y la evaluación. En términos generales, solidez institucional, máxime cuando se constata la existencia generalizada en la región de un entramado de entes relacionados con las políticas de desarrollo social y de juventud que producen duplicaciones y disfunciones en la coordinación y articulación de estas políticas públicas.

En este escenario, es preciso un liderazgo político transformador basado en el logro de la cohesión social y el desarrollo económico que incluya las cuestiones prioritarias en materia de juventud en las principales políticas de reforma del Estado y en las políticas de educación, salud, empleo, seguridad ciudadana, cultura y territorial.

A nivel regional, ha sido fundamental la labor de acompañamiento de la OIJ para adaptar e integrar en las legislaciones nacionales la Convención Iberoamericana de Derechos de las personas jóvenes. El OIJ asume el rol de liderazgo cooperativo e integrador con el fin de responsabilizarse del cumplimiento de los ODS y del resto de objetivos asociados al sistema de monitoreo y evaluación en materia de juventud. La contribución del OIJ a que la política de juventud figure en la agenda política de cada país se basa en su responsabilidad por el cumplimiento en el ámbito internacional de los ODS desde la perspectiva de juventud y por el mandato recibido por cada país en el Pacto Iberoamericano de Juventud.

El liderazgo del OIJ en su nueva etapa se basa en los principios de la gobernanza democrática y del enfoque del conocimiento: objetivos compartidos y acordados de una manera participada; fortalecimiento institucional como condición necesaria para cumplir los objetivos asignados; establecimiento de una red estable de colaboración y de compartición de recursos, especialmente del conocimiento; orientación a la ganancia mutua de los participantes; liderazgo democrático del OIJ a través de su propio fortalecimiento en la red y en su entorno internacional; orientación a lograr la ganancia de cada uno de los organismos nacionales de juventud; implantación de un proceso de aprendizaje y crecimiento de los participantes basado en el conocimiento.

Así, basados en estas conclusiones y definición de asuntos prioritarios y las áreas de oportunidad de actuación, a continuación se aportan desde la perspectiva del OIJ, una serie de propuestas que se enfocan en responder de forma integral a la necesidad de fortalecimiento de la acción institucional a favor de la juventud iberoamericana.

Dichas propuestas, se encuentran consideradas en cuatro rubros que tratan de abarcar los espacios institucionales de atención e impulso de la juventud, desde la identificación de los temas prioritarios hasta la implementación y evaluación de las acciones, a saber:

- Agenda pública
- Políticas Públicas
- Fortalecimiento institucional
- Gestión pública

Dentro del rubro de Agenda Pública, se consideran aquellos temas que desde el ámbito internacional y hasta el contexto regional son imprescindibles de considerarse como prioridades de la actuación institucional en favor del desarrollo de las juventudes.

En primer término, a nivel internacional, es primordial asumir la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. La arquitectura institucional de juventud iberoamericana debe liderar el seguimiento y evaluación de los ODS a través de las variables e indicadores que se establezcan por la ONU completados con los que se consideren necesarios, tanto para el conjunto de los países como para cada uno de ellos.

El OIJ, junto con los organismos iberoamericanos de juventud, puede crear un sistema integrado de información que concrete las metas en variables e indicadores con el fin de lograr el cumplimiento efectivo de cada uno de los objetivos de la Agenda 2030. Esto requiere previamente una reflexión profunda sobre el alcance de los objetivos y las metas desde la perspectiva de juventud. Es preciso completar los indicadores generales con otros propios de la perspectiva que se quiere introducir y orientar y ampliar los propios de la ONU a la transversalidad generacional o de juventud.

De la misma manera, el OIJ puede ofrecer una metodología específica para alcanzar el cumplimiento de los objetivos requeridos por los ODS a los organismos responsables de otras políticas mediante la incorporación del enfoque de juventud, ya que sin este no lograrán la satisfacción plena de dichos objetivos y, por tanto, puntuarán bajo en su grado de cumplimiento.

En el nivel regional, es pertinente la revisión de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud aprobada en 2008 y de las leyes nacionales de juventud con el objeto de precisar su alcance y contenido y garantizar una vinculación jurídica efectiva.

En esta cascada, a nivel nacional, es fundamental situar la materia juventud en las agendas de gobierno como un tema prioritario para el cambio. Paralelamente, se debe avanzar en la enseñanza secundaria obligatoria, la implantación de medidas de refuerzo

o compensatorias y una mejor articulación entre los distintos subsistemas educativos. Asimismo, contemplar la violencia en su perspectiva multidimensional. Actuar en el ámbito cultural en la extensión del acceso, el consumo y la participación en la producción y creación; mejorar la infraestructura de las redes digitales y la brecha digital educativa.

Igualmente, poner en marcha programas de prevención y concienciación sobre educación y responsabilidad sexual y sobre el uso y abuso de drogas en los centros educativos; ampliar y facilitar el acceso a los sistemas públicos de salud por parte de la juventud de manera autónoma y confidencial y mejorar los servicios sanitarios específicos para este grupo poblacional.

En esta línea, es importante introducir progresivamente la materia juventud como elemento transversal en el conjunto de las políticas públicas y en producción normativa; por ejemplo introducir la variable juventud en las políticas económicas y el gasto social.

Para este efecto, la estrategia seguida en las políticas de género para alcanzar relevancia institucional y política es un referente importante a considerar para las políticas de juventud. Tomar como referencia la concepción transversal, implantación multi-sectorial de la perspectiva de juventud, aplicación nacional de medidas específicas, construcción constitucional y normativa, elevación de rango organizativo y fortalecimiento del personal y planificación.

Por lo que respecta al rubro de Políticas Públicas, referido a la configuración de las líneas de acción gubernamental, es necesario desarrollar la transversalidad de la orientación hacia la juventud en el conjunto de la acción político-administrativa en las políticas de educación, mercado de trabajo, salud, violencia, urbanas y de ordenación territorial, deportiva, cultura, participación y empleo público, entre otras.

Particularmente, en el sector económico, se requiere desarrollar las políticas de empleo juvenil en tres vertientes: la coordinación con la educación y la formación; el encaje efectivo con otras políticas como la educativa o la económica; mayor participación de las personas jóvenes en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Es preciso completar el sistema de monitoreo y evaluación de los objetivos a alcanzar con una conversación permanente sobre el cumplimiento y, en su caso, redefinición de los objetivos generales en materia de juventud y los propios de cada país. Determinación de un sistema de monitoreo y evaluación de la transversalidad e impacto de la política de juventud en: transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto, política de empleo público, política presupuestaria, política educativa, política de mercado de trabajo, política de salud, política de seguridad ciudadana, política cultural, política de ordenación territorial y vivienda.

Con el fin de compartir el conocimiento y las buenas prácticas de la región, se buscará establecer un sistema integral de información institucional de los organismos

y políticas de juventud en Iberoamérica que incluya mecanismos de monitoreo y evaluación. Este sistema deberá ir precedido por un conjunto de variables que determinen el grado de fortalecimiento institucional de los países y organismos de juventud.

Precisamente, en términos del rubro de fortalecimiento institucional, de entrada, se deben desarrollar las competencias y funciones de dirección y coordinación de los organismos gubernamentales de juventud. Para esto, se requiere diseñar organismos de juventud menos jerárquicos, ágiles, racionales y tecnológicamente capacitados.

Es necesario crear un ecosistema institucional inclusivo, diverso y participativo en el que se puedan formar las capacidades y desarrollar el talento. Desde la perspectiva de la sociedad del conocimiento, sabemos que esto es una condición necesaria para desarrollar, fijar y retener a la población más joven e incidir positivamente en el crecimiento económico y la innovación.

De la mano del fortalecimiento institucional, en el rubro de gestión pública, se requiere incluir sistemas de planificación, seguimiento y evaluación vinculantes para las Administraciones Públicas en materia de juventud. Así como fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y generación de conocimiento en materia de juventud. Conformar equipos multidisciplinares y mecanismos de cooperación institucional y de evaluación de impacto para avanzar en el gobierno abierto.

Las instituciones públicas han de articular propuestas y mecanismos más abiertos y pluralistas en las que las personas jóvenes participen de manera efectiva en los distintos ámbitos de actividad de sus territorios, e introducir medidas normativas y no jurídicas que permitan mayores cuotas de presencia de la población joven en la actividad política y social.



## BIBLIOGRAFÍA



- AIE y CLD (2012). *Global Right to information rating. Access Info Europe and Centre for Law and Democracy*. Madrid y Halifax. Alvarado, S. R.; Rodríguez, E. y Vommaro, P. (2013). *Políticas de Inclusión Social de Jóvenes en América Latina: Situación, Desafíos y Recomendaciones para la Acción*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO-UNESCO.
- Arenilla, M. (2011). El marco teórico actual de la Administración pública. En M. Arenilla (Coord.), 2011, *Crisis y reforma de la Administración pública*. Oleiros, España: Netbiblo.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (s.f). Ley para el Poder Popular de la Juventud. Recuperado el 19 de agosto de 2016 en [http://www.youthpolicy.org/national/Venezuela\\_2009\\_National\\_Youth\\_Power\\_Law.pdf](http://www.youthpolicy.org/national/Venezuela_2009_National_Youth_Power_Law.pdf)
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2012). *Ley de promoción del desarrollo integral de la juventud*. Recuperado el 29 de agosto de 2016 en [http://www.unfpa.org.ni/wp-content/uploads/2013/12/ley\\_reglamento-de-Juventud.pdf](http://www.unfpa.org.ni/wp-content/uploads/2013/12/ley_reglamento-de-Juventud.pdf)
- BID (2015a). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington DC, Estados Unidos: BID.
- BID (2015c). *América Latina en PISA 2012*. Recuperado el 8 de marzo de 2017 en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle>
- BID (2015b). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Estados Unidos: BID.
- Cecchini, C.; Filgueira, F.; Martínez, R. y Rossel, C. (ed.) (2015). *Instrumentos de Protección Social: Caminos Latinoamericanos Hacia la Universalización*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2011). *Espacios iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

- CEPAL (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015a). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015b). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015c). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL/OIE (2014). *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/Instituto Mexicano de la Juventud) (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. Madrid, España: CEPAL.
- Congreso de la República de Colombia (1997). *Ley 375 de Julio 4 de 1997*. Recuperado el 29 de junio de 2015, de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf)
- Congreso Nacional (2000). *Ley General de Juventud*. Recuperado el 30 de agosto de 2015, de <http://www.youth-policy.com/Policias/Dominican%20Republic%20Youth%20Law.pdf>
- Diario Oficial de la República de Honduras (2006). *Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud*. Recuperado el 29 de agosto de 2015, disponible en <http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20Marco%20para%20el%20Desarrollo%20Integral%20de%20la%20Juventud.pdf>
- Dirección del Sistema Nacional de Juventud «Colombia Joven». (2014). *Ley Estatutaria 1622 de 2013 Estatuto de Ciudadanía Juvenil*. Recuperado el 29 de junio de 2016, de <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Paginas/legislacion.aspx>
- Fernández de Castro, P. (2012). El camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género. Universitas. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 16, julio, pp. 79-104.
- García, R. (2014). *La construcción del riesgo en la administración pública: análisis de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, Madrid.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M.S. (1997). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? En *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, M.S. Grindle, ed. Boston, Estados Unidos: Harvard University Press.

- INAP/OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones Pública 2015*. Colección de estudios y documentos. Madrid, España: INAP/OCDE.
- INJUVE, 2011. *Ley general de juventud y su reglamento*. Recuperado el 20 de junio de 2017 en [http://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/2013\\_El\\_Salvador\\_Law\\_Of\\_Youth\\_Spa.pdf](http://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/2013_El_Salvador_Law_Of_Youth_Spa.pdf)
- Instituto Nacional de Juventud (INJUV). (s.f.). *Quiénes somos*. Recuperado el 25 de junio de 2015 en <http://www.injuv.gob.cl/portal/quienes-somos/>
- Instituto Portugués de Deporte y Juventud (IPDJ). (s.f.). *Institucional*. Recuperado el 25 de junio de 2015 en <http://www.ipdj.pt/missao.html>
- Jarque, M. (2003). *Proyecto de Ley Nacional de Juventud*. Recuperado el 25 de junio de 2015 en [http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Juventud\\_Proj\\_de%20Ley.pdf](http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Juventud_Proj_de%20Ley.pdf)
- LATINOBARÓMETRO (2013). *Grado de confianza en las Administraciones Públicas*.
- Ministerio de Educación (2007). *Decreto Supremo No. 010-2007-ED*. Recuperado el 27 de junio de 2015 en <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/decretos/DS-010-2007-ED.php>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (s.f.). *Estatuto orgánico por procesos*. Recuperado el 27 de junio de 2015 en <http://www.inclusion.gob.ec/el-ministerio>
- Ministerio de Justicia (2013). *Ley No. 342 Ley de la Juventud y Reglamento*. Recuperado el 28 de junio de 2015 en [http://www.justicia.gob.bo/images/stories/pdf/ley\\_342\\_juventudes.pdf](http://www.justicia.gob.bo/images/stories/pdf/ley_342_juventudes.pdf)
- Ministerio de la Juventud (s.f.). *Sobre nosotros-Historia*. Recuperado el 30 de agosto de 2015 en <http://juventud.gob.do/historial/>
- Ministerio de Planificación, Instituto Nacional de la Juventud & Comité Intergubernamental en Juventud. (2004). *Chile se compromete con los jóvenes*. Recuperado el 29 de junio de 2015, de Plan de acción en juventud: [http://www.youthpolicy.org/national/Chile\\_2004\\_National\\_Youth\\_Action\\_Plan.pdf](http://www.youthpolicy.org/national/Chile_2004_National_Youth_Action_Plan.pdf)
- Mintzberg, H. (1988). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, España: Ariel.
- Naciones Unidas (2014). *United Nations E-Government Survey 2014*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2016). *De los compromisos a los resultados: transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación y la integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Resolución E/C.16/2016/1-5 del Consejo Económico y Social.
- Naciones Unidas (s.f.). *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes*. Recuperado el 29 de agosto de 2015 en <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/publications/wpay2010SP.pdf>

- Naciones Unidas (s.f.) *Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*. Recuperado el 19 de agosto de 2015 en [http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd\\_spa.pdf](http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf)
- Naciones Unidas. (s. f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 Objetivos para transformar nuestro mundo*. Recuperado el 16 de mayo de 2017 de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. En *Public Organization Review: A Global Journal* 2, pp. 5-22.
- OCDE (2005). *Modernising government. The way forward*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2009). *Sustainable governance indicators 2009. Policy performance and executive capacity in the OECD*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2014). *Government at glance*. París, Francia: OCDE.
- OIJ (2014). Derechos Humanos y Juventud: Antecedentes, actualidad y perspectiva. *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud*. Septiembre de 2014, Burgos, España: OIJ.
- OIJ (2015). *Juventud Iberoamericana. Hoja mural de datos socio-demográficos*. Madrid, España: OIJ.
- OIJ (et. Al.), (2013). *El futuro ya llegó, 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes*. Madris, España: OIJ.
- OIJ (2015). *Hoja Mural 2015, una síntesis sociodemográfica de la juventud iberoamericana*. Recuperado el 29 de agosto de 2015, en [http://www.oij.org/file\\_upload/news/doc/20150713155755\\_78.pdf](http://www.oij.org/file_upload/news/doc/20150713155755_78.pdf)
- OIJ, PNUD, UNFPA, CEPAL y UNESCO (2012). *Veinte buenas prácticas en políticas públicas de juventud*. Madrid, España: OIJ.
- OIT (2013). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2014a). *Addressing the Global Health Crisis: Universal Health Protection Policies*. Social Protection Policy Papers 13. International Labour Office, Social Protection Department. Geneva, Switzerland: OIT.
- OIT (2014b). *World social protection report. International Labour Office*. Social Protection Department. Geneva, Switzerland: OIT.
- Organización Iberoamericana de Juventud (2004). *La juventud en Iberoamérica, tendencias y urgencias*. Buenos Aires, Argentina: Organización Iberoamericana de Juventud.

- Organización Iberoamericana de Juventud (2008). La institucionalidad y las políticas de juventud en la perspectiva de la cohesión social. En *Juventud y cohesión social en Iberoamérica, un modelo para armar*. Santiago de Chile, Chile: Organización Iberoamericana de Juventud.
- Organización Iberoamericana de Juventud (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Madrid, España: OIJ/NACIONES UNIDAS, CEPAL.
- Organización Iberoamericana de Juventud (2013). *Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud: una estrategia Post 2015 para Iberoamérica*. Madrid, España: Organización Iberoamericana de Juventud.
- Organización Iberoamericana de Juventud (2014). Jóvenes en Iberoamérica: una presentación inicial. En *Invertir para transformar, la juventud como protagonista del desarrollo*. Madrid, España: Organización Iberoamericana de Juventud.
- Organización Mundial de la Salud (2016). *Violencia juvenil*. Nota descriptiva, Septiembre 2016. Recuperado el 14 de agosto de 2017 en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs356/es/>
- Partido Comunista de Cuba (s.f.). *Unión de Jóvenes Comunistas (UJC)*. Recuperado el 29 de junio de 2015 en [http://www.pcc.cu/opm\\_ujc.php](http://www.pcc.cu/opm_ujc.php)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013). *Mejorando la participación política de la juventud a lo largo del ciclo electoral*. Guía de buenas prácticas. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid, España: Tecnos.
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2014). *Banco de datos de iniciativas de países*. Recuperado el 5 de mayo en <http://ricg.org/postulados/8/>
- Reguillo, Rossana (2012). *Culturas Juveniles. Formas políticas del desencanto*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo del INDES I-52.
- Rodríguez, E. (2011). *Políticas de juventud y desarrollo social en América latina: bases para la construcción de respuestas integradas*. Documento de Trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina 11 y 12 de julio de 2011, San Salvador (El Salvador). Recuperado el 21 de julio de 2017 en <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Youth%20Políticas%20and%20Social%20Development%20-%20Building%20Integrated%20Responses%20ES.PDF>
- Rosas, A. (2007). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En *Revista Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134.
- Rossel, C. y López, S. (2012). *Edad, Desigualdad y Redistribución: Hacia la Orientación Etaria de los Estados de Bienestar*. Madrid, España: Fundación Carolina.

- Ruano, J. (2010). Acción pública y gobernanza: desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos. En M. Arenilla (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.
- Secretaría Nacional de la Juventud. (2014). *Juventud, participación y desarrollo social en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 29 de junio de 2015 en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232529S.pdf>
- SIETAL (2008). *La Escuela y los Adolescentes: Informe sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008*. Buenos Aires, Argentina: OEI – UNESCO – IIPE.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2014). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela: SELA.
- Transparency International (2014). *Blog Transparency International*. Recuperado el 29 de octubre de 2016 en <http://blog.transparency.org/2014/12/03/corruption-in-the-americas-the-good-the-bad-and-the-ugly>
- UNESCO (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos*. Santiago de Chile, Chile: UNESCO.
- United Nations (2008). Strengthening governance and public administration capacities for development. paper from *Committee of Experts on Public Administration seventh session*, New York, 14-18 April 2008. Recuperado el 24 de agosto de 2016. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029277.pdf>
- Valverde Cerros, O. (2008). *Evaluación de Políticas Nacionales de Juventud en Costa Rica*. Organización Iberoamericana de Juventud & Viceministerio de Juventud.
- World Bank (2015). *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Recuperado el 11 de junio de 2016 en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
- World Economic Forum (2012). *Future of Government. Fast and Curious*. Cologny/Geneva: Switzerland: World Economic Forum.







P.V.P.  
14.00 €  
(IVA incluido)



El Libro Blanco de Políticas Públicas de Juventud integra un análisis de la acción gubernamental de los países de Iberoamérica, enfocada en el desarrollo de las personas jóvenes, a partir del cual se busca identificar las áreas de oportunidad que pueden consolidar esta acción. El Libro inicia su análisis revisando las características de este sector de la población y el contexto actual en el que se desarrollan. De esta forma, se realiza un diagnóstico del abordaje en políticas públicas aplicadas por los países de la región, identificando desde el concepto de juventud hasta el impacto de dichas políticas.

A partir de esta base revisora, se delinean una serie de directrices estratégicas que se enfocan en posicionar a la juventud como un sector transversal y prioritario en las agendas de los países de la región, comenzando por fortalecer las capacidades de los organismos oficiales de juventud, hasta la conexión con la agenda internacional. Finalmente, se definen las vías de encuentro con el universo de las políticas públicas, justificando la pertinencia y el impacto de las políticas de juventud en el camino hacia el desarrollo integral de la región, con lo que se posiciona a las personas jóvenes como agentes de cambio y dinamizadores de los factores de evolución social.

El Libro Blanco de Políticas Públicas de Juventud, aporta una mirada regional, que respeta las particularidades locales, destacando los puntos de encuentro entre las personas jóvenes iberoamericanas y la oportunidad que tienen los gobiernos nacionales de canalizar el potencial de esta generación para la configuración del desarrollo en la región.



**OIJ**  
Organismo  
Internacional  
de Juventud  
para Iberoamérica

**PACTO  
JUVENTUD**

 **Cooperación  
Española**

 **GOBIERNO  
DE ESPAÑA** **MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FUNCIÓN PÚBLICA**

**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA