



Última Década

ISSN: 0717-4691

cidpa@cidpa.cl

Centro de Estudios Sociales

Chile

Rodríguez, Ernesto

Juventud y políticas públicas en América Latina: Experiencias y desafíos desde la gestión institucional

Última Década, núm. 13, septiembre, 2000

Centro de Estudios Sociales

Valparaíso, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501302>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **JUVENTUD Y POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA: EXPERIENCIAS Y DESAFIOS DESDE LA GESTION INSTITUCIONAL\***

ERNESTO RODRÍGUEZ\*\*

### **INTRODUCCIÓN**

HACE POCO MÁS DE veinte años, en plena dictadura militar, escribí mi primer ensayo sobre los jóvenes de mi país (Rodríguez, 1978) y desde entonces trabajo en estas temáticas —en el heterogéneo y complejo contexto latinoamericano— desde muy diversos ángulos: como dirigente juvenil al principio, como investigador especializado después, y aun como responsable de la implementación de políticas públicas, desde el gobierno de mi país en el pasado más reciente.

Últimamente, en cambio, lo estoy haciendo en mi calidad de consultor de algunos organismos internacionales, y/o como asesor de organismos gubernamentales, y ya no tanto desde las políticas específicas para jóvenes, sino desde una perspectiva más amplia y abarcativa, en la esfera del desarrollo social, concentrado aún más específicamente en esferas organizacionales e institucionales de la gestión en políticas públicas.

Digo esto —para comenzar— porque me importa explicitar el ángulo desde el que miro estos temas, y acotar claramente los márgenes de esta presentación.

Quisiera trasmitir —sintéticamente— la experiencia que he acumulado en estos últimos veinte años, a los efectos de tratar de colaborar en la construcción de políticas públicas pertinentes y eficaces en el futuro inmediato, evitando —si ello es posible— los errores que hemos cometido antes, y explotando al máximo las potencialidades que estos temas tienen de cara al futuro.

Para ello, me voy a saltar los temas que seguramente otros miembros del panel van a tratar, esto es, las políticas públicas que específicamente habría que formular o reformular y potenciar (en materia de empleo, educación, salud, participación, etc.) y me voy a tratar de concentrar en las estrategias que habría que desplegar para que dichas políticas puedan tener impactos más pertinentes y oportunos.

Dicho de otro modo, no quisiera ocuparme del *qué* hacer, sino del *cómo* hacerlo, evitando debates ideológicos y concentrándome fuertemente en la gestión efectiva, que es realmente tan compleja como poco gratificante, si no se comprenden cabalmente sus principales claves y dinámicas (sobre «*qué*» hacer, mis ensayos más sintéticos, abarcativos y recientes son Rodríguez 1998a y 1998b).

Para concretarlo, me apoyaré en un amplio conjunto de estudios y evaluaciones realizados por diversos organismos nacionales e internacionales que, aunque están referidos a otras áreas temáticas, pueden resultar sumamente útiles para ilustrar los puntos de vista que intentaremos exponer, retomando algunos ensayos anteriores.

### **LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A ENCARAR**

\* Ponencia presentada en «Umbrales, Segundo Seminario de Investigadores sobre Juventud de Colombia y de América Latina», Medellín, Colombia, 27 al 30 de abril de 1999, organizado por la Corporación Región, con el apoyo del Viceministerio de la Juventud de Colombia; y publicada en el libro *Umbrales: cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*, editado por la Corporación Región en Medellín, febrero del 2000.

\*\* Sociólogo uruguayo. Experto en Desarrollo Social, Consultor de Organismos Internacionales y Asesor de Gobiernos y ONGS en Diseño y Evaluación de Programas Sociales. Ex Director del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay (INJU) y Ex Presidente de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).

En estos veinte años, hemos estado analizando insistenteamente la situación de los jóvenes latinoamericanos, y de hecho hemos escuchado aquí mismo, en las otras mesas de trabajo, numerosas y muy profundas reflexiones al respecto. Creo, por tanto, que no hace falta detenerse al respecto. Baste señalar que comparto plenamente los enfoques que señalan que el principal problema que afecta a nuestros jóvenes es la «exclusión social», visible muy especialmente en el plano laboral, pero verificable en cualquiera de las esferas en que nos queramos concentrar analíticamente (ver, por ejemplo, Rodríguez y Dabézies 1991).

Si la exclusión social es el principal problema a encarar, las respuestas deberían estar impregnadas claramente por el objetivo de la «integración social» a todos los niveles. Esto implicaría, como todos sabemos, esfuerzos muy grandes en materia de éxito escolar, inserción laboral, promoción de estilos saludables de vida, generación de ámbitos adecuados para el fomento de la más amplia participación juvenil, etc. Sin embargo, sabemos que a pesar de los esfuerzos que se están realizando en todas partes, los avances en estas materias son bastante insignificantes (ver, por ejemplo, CEPAL 1998a).

¿Por qué ocurre esto? Durante años, hemos estado diciendo que las principales explicaciones tienen que ver con la falta de recursos y con la falta de voluntad política de los gobiernos. Sin embargo, nos encontramos en la actualidad con una gran paradoja: contrariamente a lo que en general creemos, el gasto público social ha estado aumentando significativamente en casi todos nuestros países (ver, por ejemplo, Cominetti y Ruiz, 1997), mientras que en paralelo, el impacto de las políticas públicas ha seguido siendo francamente insatisfactorio.

En el mismo sentido, los gobiernos han manifestado reiteradamente su «voluntad política» tendiente a superar estos problemas, pero sólo en algunos casos y en algunas esferas se han logrado avances efectivos. Así, las evaluaciones que se han estado haciendo en relación a las reformas estructurales puestas en práctica en los diferentes países de la región, muestran una heterogeneidad muy significativa en lo que hace a resultados obtenidos, y esto no se correlaciona en ningún sentido con las inclinaciones políticas o ideológicas de los respectivos gobiernos. Esto puede resultar opinable, pero existe suficiente «evidencia» como para sostenerlo enfáticamente. Así, los estudios que se han dedicado a evaluar las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales, han demostrado que los gobiernos han tenido una amplia autonomía en el diseño y la implementación de las mismas, contrariamente a la idea que vincula estos procesos con la imposición de rígidas líneas de acción por parte de los diferentes organismos internacionales de financiamiento (ver, por ejemplo, Torre 1997).

En el mismo sentido, los estudios que han evaluado las reformas como tal (por áreas específicas), han mostrado claramente la heterogeneidad de resultados obtenidos, tanto en el caso de las evaluaciones de la CEPAL (1997a), como las realizadas por el BID (1998a) o el Banco Mundial (1997a). Esto es así, cuando comparamos países, cuando comparamos esferas específicas de un mismo país, y aun cuando comparamos programas e instituciones de un mismo país, centradas en una misma esfera temática particular (comparé esquemáticamente estas evaluaciones en Rodríguez 1997a).

Evidentemente, en la búsqueda de explicaciones del fracaso, nos hemos equivocado en la interpretación elaborada. En la medida en que hemos encontrado explicaciones simples, y las hemos dado por buenas, no nos hemos preguntado —por ejemplo— por la pertinencia de las respuestas que hemos estado brindando, ni tampoco por la eficiencia y la eficacia de las instituciones que se han tenido que responsabilizar de su implementación. Si nos hicieramos las preguntas correspondientes en estas esferas, podríamos corroborar claramente las limitaciones existentes en ambos dominios.

Si todo esto es así, «los principales problemas a encarar» —en el contexto de este enfoque— tienen mucho más que ver con las ineficiencias e ineeficacias de las instituciones responsables del diseño y la implementación de políticas públicas en cada caso particular, y aun con la pertinencia de las diversas respuestas implementadas hasta el momento. Desde luego, lo dicho no implica descartar las limitaciones de recursos —siempre escasos, hasta por definición— ni la mayor o menor voluntad política existente en cada caso. Implica, eso sí, no

quedarse en este tipo de explicaciones causales, y concentrarse a la vez en aquéllas. No sólo porque son complementarias y no excluyentes, sino también y sobre todo, porque las que estamos destacando están a nuestro alcance y podemos incidir en los posibles cambios de rumbo en el futuro inmediato.

### LAS LIMITADAS RESPUESTAS BRINDADAS HASTA EL MOMENTO

En el específico terreno de las políticas de juventud, no estamos muy acostumbrados a evaluar la gestión desplegada con objetividad y rigurosidad, pero disponemos de algunos elementos de juicio que nos pueden permitir corroborar la vigencia de las limitaciones referidas, procedentes —en particular— de la evaluación que realizamos hace un par de años en el marco de las actividades de la OIJ, con el apoyo del CIID de Canadá (ver al respecto, Rodríguez y Bango, 1997), y de los resultados de una evaluación que contemporáneamente realicé para el BID (ver al respecto, Rodríguez 1996).

Sintéticamente, podría decirse que en la historia del último medio siglo, en América Latina se han desplegado algunos «modelos» de políticas de juventud particularmente destacables: el más antiguo y estructurado, es aquel que ha centrado sus acciones en la educación y el tiempo libre de los jóvenes, mientras que en paralelo y en diversas etapas históricas, se han desarrollado otros modelos, centrados en el control social de sectores juveniles movilizados, en el enfrentamiento a la pobreza desde y para la prevención del delito, y más recientemente en la inserción laboral de los jóvenes, tomada como un elemento central de la denominada «inversión en capital humano».

No podemos, en el marco de esta presentación, describir la lógica particular de cada uno de dichos modelos, pero importa destacar al menos, algunas de las características comunes sobresalientes. Así, en general, se ha tratado —y se trata— de modelos que se han aplicado con pretensiones de universalidad que no han podido cumplirse, a través de estrategias asistencialistas rígidamente centralizadas, impulsadas exclusivamente por el Estado, con una carga burocrática muy marcada y centradas casi exclusivamente en los jóvenes «integrados», tomando a estos últimos —incluso— como simples beneficiarios de políticas, planes y programas específicos.

En definitiva, se ha tratado de modelos centrados en la simple preparación de los jóvenes para el cumplimiento de roles adultos (educación), y en la canalización adecuada de su tiempo libre, sustentados en el mito de los jóvenes categorizados como «la esperanza del futuro». Si bien durante décadas estos modelos «funcionaron» bien en varios casos nacionales, la crisis de los años ochenta echó por tierra los pocos fundamentos rescatables de los mismos. Hoy sabemos, muy claramente, que los jóvenes «integrados» no son más que una reducida parte del conjunto de la población juvenil, y que ésta tiene muchos otros «problemas» y expectativas.

Frente a este tipo de evaluaciones, en los últimos diez años hemos estado tratando de diseñar e implementar otras respuestas más pertinentes, con éxitos y fracasos sumamente variados en cada caso particular. Así, en general, se ha tratado de comenzar a estructurar respuestas focalizadas en grupos juveniles concretos (asumiendo la heterogeneidad de situaciones existente), a través de estrategias que toman a los jóvenes como «actores estratégicos del desarrollo» (y no sólo como beneficiarios pasivos), con enfoques descentralizados y más participativos, con la intención de promover una mayor integración social de los jóvenes a todos los niveles y con una mayor asignación de recursos efectiva (formulé este tipo de propuestas para el caso uruguayo, en Rodríguez 1994; en el plano latinoamericano, los textos más explícitos y sistemáticos son Rodríguez y Bango 1997, y Rodríguez 1996, pero existen muchos otros centrados en diferentes casos específicos).

Todo esto se ha tratado de promover a través de la estructuración de instituciones públicas y privadas específicas (los Institutos de la Juventud, que con diferentes denominaciones se crearon en casi todos los países de la región, en esta última década, a nivel nacional y municipal, con diversos ritmos y modalidades organizativas), para lo cual se trabajó intensamente en términos de estudios e investigaciones específicas, capacitación de recursos humanos, diseño e implementación de planes y programas, promoción de la participación de los propios jóvenes, etc.

Pero el desempeño institucional efectivo, más allá de las diferencias y particularidades, ha sido en general muy pobre, y en ello han incidido diversos factores explicativos. Por un lado, estas instituciones se han dedicado a implementar programas sectoriales (educación, empleo, salud, etc.) en paralelo a los que ejecutan los grandes Ministerios y Secretarías, con lo cual, han tenido que enfrentar serios conflictos de «competencias». Por otro lado, sus cuadros directivos y sus principales impulsores, han sido reclutados —en lo fundamental— entre los dirigentes jóvenes de los partidos políticos en el gobierno, con lo cual, han caído en una excesiva politización de sus acciones, y en una muy escasa profesionalización de su personal técnico. Por lo mismo, la rotación de su personal ha sido muy intensa, lo que ha restado continuidad a los procesos desplegados.

Adicionalmente, no han contado a su favor, con la existencia de «grupos de presión» interesados en la consolidación institucional correspondiente y en la ampliación de sus acciones específicas, en la medida en que las organizaciones y movimientos juveniles son —en general— tan débiles como efímeros en su existencia. Esto diferencia claramente esta situación particular de —por ejemplo— los programas centrados en las mujeres, comparación que también puede establecerse al analizar el sentido último de las tareas impulsadas: mientras que las mujeres —al igual que los trabajadores, por ejemplo— se guían por las dimensiones materiales de su existencia, los jóvenes lo hacen en base a las dimensiones simbólicas de la suya (la paz, la libertad, la democracia, la ecología, etc.) con lo cual, tampoco se logra estructurar respuestas concretas a necesidades precisas.

Todo ello (y seguramente muchos otros factores asimilables) ha incidido en el desarrollo marginal de este tipo de instituciones, que en general han contado con escasa visibilidad y legitimidad, con muy pocos recursos, y con una gran discontinuidad en sus acciones específicas, dependiendo de los impulsos que en cada momento particular se han concretado en cada caso específico. Desde luego, se podrían establecer diferencias entre los diversos casos nacionales (como vamos a hacerlo más adelante en cierto modo) pero por esta vía sólo estableceríamos algunas especificidades particulares, en el marco de las tendencias más generales anotadas.

#### **INICIATIVAS SECTORIALES Y DESARTICULACIÓN INSTITUCIONAL**

Sin embargo, en paralelo a los procesos descritos, se han desplegado respuestas sectoriales en gran escala, en varias esferas relevantes. Así, nunca como hoy se están invirtiendo cuantiosos recursos en masivos programas de modernización y reforma educativa, capacitación e inserción laboral de jóvenes, programas «integrales» de salud adolescente, iniciativas que promueven el «voluntariado» juvenil en la implementación de todo tipo de políticas y programas ligados con el desarrollo social, y muchos otros de similar carácter.

Los gobiernos nacionales, asistidos en varios casos por los bancos internacionales, están canalizando una amplia gama de recursos en estas materias, promoviendo —además— una amplia y diversificada participación de organizaciones no gubernamentales o de la «sociedad civil» en la implementación operativa de muchas de ellas. Un ejemplo paradigmático en este sentido, es el caso de los programas de capacitación laboral para jóvenes en situación de pobreza, que se están desplegando en un número considerable de países (ver, por ejemplo, Jacinto y Gallart, 1998 y OIJ/CINTERFOR 1998).

Lo dicho se explica, en gran medida, por la creciente percepción existente en nuestras sociedades acerca de la extendida presencia de los jóvenes en el agravamiento de situaciones y problemas de gran alcance social y político, como pueden ser la delincuencia, las enfermedades de transmisión sexual, el embarazo adolescente y el consumo de drogas, por citar sólo los más evidentes. Así, aunque en cualquiera de los casos aludidos, el porcentaje de jóvenes involucrados es muy bajo, la incidencia social de dichos problemas en el «mundo adulto» es muy significativa, por lo cual, se les está prestando una creciente y más específica atención.

Sumado a ello, y desde una óptica menos «conservadora», quienes perciben los profundos cambios que se están operando en el marco de la «globalización», ven en los jóvenes un sector social particularmente predisposto a participar de la «modernidad» y a impulsar los procesos de «cambio» que se están llevando a cabo, en la medida en que están más expuestos a

la incidencia de la informática y los modernos medios masivos de comunicación, y son menos dependientes de las tradiciones y las «inercias» que «atan» a los adultos, desde todo punto de vista.

En esta óptica, los jóvenes pueden ser trabajadores modernos y ciudadanos modernos, por ejemplo, si se los apoya adecuadamente a través de políticas públicas específicas, pero ubicadas adecuadamente en el marco de la denominada «reforma social» (ver, por ejemplo, BID-PNUD 1993), implementadas desde instituciones que estén adecuadamente implantadas y que cuenten con capacidades de trabajo efectivas y legitimadas.

Pero más allá de lo relevante de estas tendencias en términos de la amplitud y la diversidad de los programas vigentes, existe una marcada preocupación por la elevadísima desarticulación con que dichos programas se vienen implementando, sin que existan lazos o mecanismos que articulen adecuadamente los esfuerzos que se vienen desplegando. Así, los diferentes ministerios y secretarías encargados de su diseño e implementación siguen trabajando bajo la línea de la sectorialidad con total rigidez, y las instancias institucionales que podrían trabajar con más «integralidad» (los Institutos de la Juventud, por ejemplo) no logran incorporarse a estas dinámicas con la fuerza y la convicción necesarias, salvo en el caso de honrosas pero escasas excepciones.

El tema es lo suficientemente complejo como para despacharlo en algunos pocos párrafos, pero al parecer existen varios factores de tipo estructural que explican estas tendencias, y no permiten ser demasiado optimistas respecto a las posibilidades de cambio en el futuro inmediato. Por un lado, tenemos décadas y décadas de trabajo sectorial, lo que implica rutinas de trabajo sumamente arraigadas en quienes allí se desempeñan. Por otra parte, tenemos rigideces burocráticas (contables, administrativas, legales, etc.) que limitan seriamente —y hasta impiden en la mayor parte de los casos— la posibilidad de romper con estas lógicas.

Pero además, importa recordar que los períodos de gobierno son excesivamente cortos, lo que limita la posibilidad de impulsar cambios demasiado radicales, por lo cual, los responsables políticos del impulso de nuevas políticas públicas, son casi siempre «prisioneros» de la necesidad de impactos inmediatos y visibles, en circunstancias en que sólo se pueden impulsar respuestas parciales y que requerirán de plazos más largos para madurar y consolidarse. En el fondo, debemos recordar que la propia «hechura» de las políticas públicas funciona en base a respuestas más «incrementales» que «racionales» (ver al respecto, Aguilar Villanueva 1994a).

Por lo dicho, no basta con denunciar la desarticulación, ni con la realización de llamados a la coordinación de esfuerzos, a los efectos de implementar respuestas «integrales», del estilo de las que hemos estado tratando de instrumentar en los últimos años. En realidad, el esfuerzo deberá ser mucho más sistemático, dotado de una mucho mayor dosis de paciencia y persistencia, como vamos a ver enseguida.

Pero por ahora, retengamos una idea fundamental: no estamos ante la ausencia de voluntad política ni ante la falta generalizada de recursos, sino —fundamentalmente— ante una elevada dispersión de esfuerzos, aplicando respuestas con elevados grados de ineffectividad e inefficiencia institucional, y con niveles muy diversos de pertinencia en los enfoques estratégicos. Lo dicho puede parecer trivial, pero las respuestas a dar son muy diferentes, si estamos o no estamos de acuerdo en este tipo de «diagnósticos».

## POTENCIALIDADES Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Este tipo de tendencias podrían ser analizadas desde muy diversos ángulos, tanto en lo que hace a las grandes políticas públicas de alcance universal y nacional, como en lo atinente a las que se despliegan a nivel local y municipal. Comenzando por esta última dimensión, seleccionemos algunas de las «facetas» más relevantes —desde el ángulo de las políticas públicas ligadas con los jóvenes— de los procesos de reforma de la gestión urbana y de los procesos de descentralización que se vienen implementando en casi todos los países de América Latina, con éxitos y fracasos sumamente variados (ver al respecto, Jordan y Simioni, 1998).

Se podría comenzar diciendo que, hasta el momento, los procesos de descentralización en la región han sido impulsados por muy diversas razones, y se han implementado a través de

muy diversas estrategias operativas. En algunos casos, los procesos han sido impulsados desde el Estado Central, guiados por criterios ligados fundamentalmente a su propio «achicamiento» y a otras razones más vinculadas con los déficits fiscales en el plano nacional. En otros, en cambio, estos procesos han sido impulsados desde los poderes locales, y han sido implementados con la mira puesta en la mejoría de los niveles de equidad distributiva y con una gran preocupación por profundizar y ampliar los procesos democráticos y la gobernabilidad de nuestros países.

En la misma línea de argumentación, no está demás recordar que en algunos casos estos procesos descentralizadores han tratado de transferir responsabilidades y recursos (en muy diferentes proporciones según los casos) del Estado Central a los gobiernos subnacionales (estados, regiones, provincias, departamentos, municipios, etc.), mientras que en otros, la descentralización se ha estado produciendo al interior de grandes instituciones nacionales, procurando transferir responsabilidades y recursos a sus unidades más específicas y más cercanas a la gente (las escuelas, los hospitales, etc.). Se podría decir —por lo tanto— que en algunos casos se ha tratado de procesos de descentralización propiamente dichos, mientras que en otros se ha tratado —más bien— de procesos de desconcentración.

Pero, ¿qué resultados se han obtenido en estas materias? Todo parece indicar que al descentralizar, se han agigantado las diferencias entre situaciones particulares, tanto en lo que hace a la gestión desplegada en los gobiernos subnacionales (muy exitosa en algunos casos, muy pobre en otros) como en lo que hace a los resultados obtenidos efectivamente, todo lo cual, ha profundizado la brecha que separa municipios «pobres» de municipios «ricos», por ejemplo, lo cual ha llevado a su vez a tratar de definir mecanismos compensatorios al respecto, visibles sobre todo en los procesos iniciados más recientemente.

La descentralización «decretada» constitucionalmente —como en los casos de Colombia y Brasil, por ejemplo— ha traído consigo serios problemas administrativos, con consecuencias evidentes en los equilibrios macroeconómicos a nivel global, por lo cual, se han tenido que desplegar rigurosos mecanismos de regulación y control al respecto. Por su parte, la descentralización «concedida» desde el Estado Central —como ocurrió en cierta medida en Chile y en Argentina, por ejemplo— ha sido más «controlada» pero también más «rígida», y ha traído problemas ligados con la falta de autonomía real de los municipios y provincias en aspectos sustanciales de su gestión, por lo que los avances han sido también relativos (ver, por ejemplo, CEPAL 1997b).

En la esfera social, en particular, estos procesos se han estado desplegando con fuerza en salud y en educación, y las evaluaciones parciales —en la medida que se trata de procesos en pleno desarrollo— indican que los resultados —más allá de la enorme disparidad de casos específicos— tampoco son tan halagüeños como se esperaba, en la medida en que también en estas esferas se están notando las tendencias anteriormente aludidas, en cuanto al reforzamiento de las estructuras de desigualdad territorial pre-existentes. Sin embargo, resulta notorio que aquellos países que han comenzado a implementar estos procesos más recientemente, han podido contar con la experiencia de los «pioneros», y de ese modo atemperar en buena medida este tipo de tendencias negativas (ver al respecto, Di Grioliello y Cominetti, 1998).

Sustantivamente hablando, estos procesos de descentralización de la gestión social, están tratando de separar la provisión directa de servicios, de la función reguladora, reservando esta última para el Estado Central y dejando aquella en instituciones públicas y privadas al nivel subnacional (especialmente en el plano local), lo cual, no resulta nada sencillo de acordar e implementar, debido a las muy arraigadas tradiciones operativas, centradas en la ejecución directamente estatal de programas y políticas, en torno a las cuales se han ido generando grupos de interés que resisten muy fuertemente cualquier intento de cambio.

Otra de las innovaciones estratégicas está centrada en el despliegue de un mayor énfasis en el financiamiento de la demanda de servicios (es decir, en los propios usuarios) y no en la oferta de servicios (es decir, en las instituciones que los prestan), incorporando una mayor «competencia» entre oferentes, a los efectos de poder captar los recursos que se canalizan desde los demandantes, lo que le brinda a estos últimos un mucho mayor protagonismo en la definición de prioridades y objetivos, y a su vez obliga a las instituciones a «modernizarse», para competir exitosamente en un marco de creciente desmonopolización (la imagen de

referencia es la empresa privada, como puede evidenciarse, por ejemplo, en los planteos sobre la «reinvención» del gobierno, en Osborne y Gaebler 1994 y en Osborne y Plastrik 1998).

### **REFORMA DEL ESTADO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**

En el fondo, al hablar de descentralización, estamos hablando de uno de los componentes centrales de la reforma del Estado que, en mayor o menor medida y a través de muy diversas modalidades, todos nuestros países están llevando adelante. Esto es así, en particular, en lo que hace a las tendencias sustantivas expuestas con anterioridad, en la medida en que la reformulación de roles del Estado central (concentrándolo en funciones de rectoría, control y evaluación de políticas públicas, mientras se va trasladando la responsabilidad de su implementación efectiva a instancias públicas subnacionales y a entidades privadas, con y sin fines de lucro), así como la concentración efectiva de recursos en el financiamiento de la demanda y no de la oferta de servicios, como se ha hecho históricamente, son dos de los ejes centrales de estos procesos reformistas (ver al respecto, Brezzer Pereyra 1997 y Muñoz 1996).

En realidad, de lo que se trata es de desarrollar mercados en aquellas áreas donde existieron históricamente rígidos monopolios estatales, a los efectos de fomentar la competencia entre actores y agentes interactuantes en dichas esferas, con la intención de mejorar la calidad de los servicios que se prestan en cada caso. Al mismo tiempo, se está procurando fortalecer el aparato estatal en aquellas esferas en las que su rol es insustituible, a los efectos de asegurar equidad en la distribución de recursos y servicios públicos, a través de un conjunto articulado de planes y estrategias específicas: capacitación de personal técnico, consolidación de instrumentos ágiles y efectivos de información, reorganización de los procesos de toma de decisiones, delegación de responsabilidades en los niveles inmediatamente inferiores con contrapartidas de evaluación por desempeño, etc. (*La Revista Reforma y Democracia* del CLAD, tiene excelentes artículos analíticos sobre estos temas).

Así, se va construyendo un nuevo «paradigma» de gestión pública, cuyos rasgos emergentes parecen ser los siguientes: «(i) adopción del principio de ciudadano cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados; (ii) definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación; (iii) establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras y, a la vez, sirven de base para la evaluación de éstas; (iv) separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación (centralizadas), respecto de las actividades de ejecución o administración (descentralizadas); (v) formación de cuasimercados o mercados internos, cobro de tasas de uso, contratación de obras de interés colectivo, privatización de organismos, empresas y servicios en general; (vi) reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención; y (vii) devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de la pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores, aplicado tanto al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales) como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro a los gobiernos subnacionales)» (CEPAL 1988b. Ver asimismo, Marcel 1997 y Brezzer Pereyra 1998).

En cualquier caso, una cosa son los «paradigmas» teóricamente caracterizados, y otra muy distinta la realidad cotidiana en la que se intenta procesar estos cambios, pero lo destacable es que los sucesivos intentos de cambio van dotando a nuestros países de una productiva experiencia, sobre la que se puede seguir trabajando en adelante. En este sentido, un aprendizaje destacable, es el vinculado con la creciente visualización de la evidente relevancia que tienen los procesos organizacionales, en especial en la esfera de los servicios sociales, en la que se están desplegando diversas y muy ricas experiencias, por ejemplo, en salud y educación (ver, por ejemplo, Savedoff 1998 y BID 1996).

Lo mismo podría decirse sobre el creciente desarrollo de iniciativas centradas en la lógica de proyectos particulares, apoyados cada vez más en «comportamientos estratégicos» y menos en supuestas «certezas omnipotentes» como en los enfoques tradicionales del pasado, tratando de superar los viejos modelos «burocráticos» basados en respuestas estandarizadas para beneficiarios homogéneos y de desplegar modelos «adhocráticos» basados en respuestas particulares para beneficiarios heterogéneos (ver al respecto, Martínez Nogueira 1998, CEPAL 1998c y Klisberg 1997).

## POLÍTICAS DE JUVENTUD Y MODELOS INSTITUCIONALES

¿Cómo se pueden concretar —desde el punto de vista institucional— este tipo de criterios generales en el dominio específico de las políticas de juventud? ¿Existe una única vía o se podrían ensayar diversos «modelos» institucionales? Si nos atenemos a la «evidencia» que brinda esta última década de gestión efectiva, resulta evidente que se han estado ensayando diversos «caminos», por lo que puede resultar útil identificarlos y valorar sus potencialidades y debilidades en términos particulares, al menos de un modo inicial y esquemático que permita ir acumulando elementos de juicio e hipótesis de trabajo que puedan facilitar futuras investigaciones.

A riesgo de ser demasiado simplista, quisiera identificar cinco «modelos» institucionales específicos, complementarios más que excluyentes, y que están permitiendo fortalecer algunas de las dimensiones más relevantes de la gestión en estas esferas. Aunque se identifica a cada uno de ellos con algún país en particular, se asume que también se aplican —a veces de modos combinados— en otros casos nacionales también destacados. Lo que se pretende, en todo caso, es fomentar un debate teórico inicial al respecto, más que el desarrollo de una evaluación comparada imposible de concretar en el marco de estas notas.

Un primer modelo parece estar en pleno desarrollo en este momento en Chile, y podría describirse como un intento por desplegar un apoyo técnico riguroso y sistemático al diseño y la evaluación de componentes juveniles de las grandes políticas públicas del país. En esta perspectiva, el Instituto Nacional de la Juventud renuncia en buena medida a ejecutar programas sectoriales y aun a los intentos de organización y movilización juvenil del pasado, y se concentra en el desarrollo de estudios e investigaciones que le permitan conocer cabalmente la problemática juvenil, al tiempo que se dedica a evaluar y reformular rigurosamente las políticas públicas en lo que hace a su incidencia en la juventud. De algún modo, decide especializarse en un rol particular, que no genere competencia con otras esferas institucionales, y que incluso permita ser percibido como una instancia que puede colaborar con la dinámica particular de cualquiera de las otras instituciones.

Un segundo modelo, que al parecer está en pleno desarrollo en el Uruguay en la actualidad, y que en cierta medida es una variante del anterior, podría definirse como un intento por consolidar al Instituto Nacional de la Juventud en un rol de implementador de los componentes juveniles de las grandes políticas públicas del país, cumpliendo funciones de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil en estas materias. En este caso, la opción implica contar con buenos «gerentes» de políticas públicas de cierta dimensión, y habilidades institucionales que faciliten e impulsen los procesos de articulación de esfuerzos públicos y privados. Para ello, el INJU no realiza investigaciones ni tampoco ejecuta directamente programas específicos, pero cumple un rol central en la asignación de recursos y en la evaluación de la gestión de «terceros» (otras instituciones, sobre todo no gubernamentales) que son los que realmente implementan los componentes juveniles de políticas públicas más amplias (capacitación laboral en su origen, y ahora también seguridad ciudadana).

Un tercer modelo, se desarrolló claramente en Colombia durante el gobierno pasado (desconozco si esto sigue siendo así en el marco de este nuevo gobierno) y se desarrolló también en Chile durante la primera parte de la gestión del actual gobierno. Se podría caracterizar diciendo que la prioridad estuvo centrada en el apoyo sistemático al desarrollo de políticas municipales y locales de juventud, por la vía de la constitución y el lógico fortalecimiento de instancias institucionales especializadas en el dominio de las políticas de juventud a ese nivel. En esta óptica, la formación de recursos humanos a nivel local se torna

prioritaria, al igual que la delegación de funciones de ejecución de programas y proyectos en este plano. En el caso de Colombia, parece haber sido una opción «forzada» por la propia reforma constitucional, mientras que en Chile, el proceso fue más bien «concedido» desde el aparato central del Estado y respaldado en claras prioridades políticas.

Un cuarto modelo podría ser caracterizado a partir —por ejemplo— de la experiencia mexicana reciente, identificada con la gestión de «Causa Joven». En este caso, pareciera ser que los roles asumidos como centrales, se refieren al fortalecimiento de la sociedad civil, impulsados por un gran programa de apoyo a las instancias organizativas juveniles o relacionadas con la juventud que se están multiplicando vertiginosamente en el marco del complejo proceso de democratización de la sociedad mexicana. Una variante de este proceso, estaría constituida por el trabajo ligado con la generación de conocimientos sobre la juventud, en tanto estrategia que permite —también— fortalecer instancias no gubernamentales de trabajo intelectual, reuniendo académicos de gran prestigio e incorporándolos a este interesante proceso. Recursos humanos provenientes de movimientos sociales autónomos (feministas, estudiantiles, etc.) parecen ser los principales protagonistas.

Por último, un quinto modelo puede ser identificado en buena medida a partir de la larga experiencia del Movimiento Nacional de Juventudes de Costa Rica, y podría ser caracterizado como un intento sistemático (sustentado en sólidos acuerdos políticos) por promover la organización y la participación de los jóvenes —como voluntarios del desarrollo, por ejemplo— en la dinámica societal costarricense, desde una perspectiva «estatalista» y hasta «corporativa» en cierta medida, que de algún modo «desconfía» de los movimientos autónomos que puedan desplegarse desde la sociedad civil en una perspectiva «hostil» con el aparato del Estado. Se trataría, por tanto, de un proceso impulsado «desde arriba» y sumamente controlado, que atraviesa por diversas facetas y variantes en consonancia con los vaivenes de las coyunturas económicas, políticas y sociales particulares.

Sin dudas, se trata de caracterizaciones sumamente esquemáticas, que pueden resultar muy «opinables», pero lo que importa resaltar es que se trata de modelos que en buena medida responden a los particulares desafíos de cada sociedad nacional, tratando de tener en cuenta los márgenes con que cuentan para desplegarse efectivamente. No se trata, por tanto, de modelos «ideales» (como en el caso de los intentos ligados al diseño y la implementación de los denominados «planes integrales de juventud»), que han enfrentado serios problemas y han terminado en fracasos bastante evidentes en la mayor parte de los casos, por razones institucionales y políticas sumamente arraigadas en la dinámica de nuestras sociedades. Mi propia experiencia personal, al frente del Instituto Nacional de la Juventud en Uruguay, me ha permitido comprobar esto muy claramente.

Desde este ángulo, puede afirmarse que la gestión asume el carácter «incremental» de las políticas públicas, tratando a su vez de «innovar racionalmente» dentro de los márgenes de lo posible, asumiendo con realismo las limitaciones con las que se trabaja, tanto en términos institucionales y presupuestales, como en términos de viabilidad política y social de las reformas necesarias. Así, se define acotadamente una estrategia posible, que pretende avanzar parcialmente y por etapas, en términos de políticas públicas de Estado (y no sólo de gobierno) en estos dominios, aunque ello implique otros «tiempos» de implantación.

Dicho de otro modo, en estos «modelos» y «experiencias» se evita caer en simplismos explicativos («hasta ahora no se ha querido hacer nada por los jóvenes», «lo que se ha hecho hasta este momento ha sido un desastre», etc.) y aun en ciertas estrategias «voluntaristas» («ahora sí vamos a impulsar planes serios y ambiciosos», «a este gobierno sí le interesan los jóvenes», etc.) tan comunes en otros contextos espacio-temporales específicos, a lo largo y ancho de casi toda la región. Del mismo modo, se asumen las «desconfianzas» todavía vigentes en nuestros sistemas políticos, en relación a la «movilización» juvenil que «no conviene promover».

En el fondo, y aunque esto no figure explícitamente en ningún caso concreto, se trabaja con un supuesto sumamente relevante: lo que importa es la «acumulación». Así, por ejemplo, nadie se cree imprescindible, ni se le otorgan poderes ilimitados a ninguna institución o grupo en particular. Se procura, en cambio, consolidar procesos que permitan avanzar colectivamente, por la vía de la generación de los consensos imprescindibles en el marco del funcionamiento

democrático.

Como primer comentario general, podría decirse que los cinco modelos esbozados son válidos y cuentan con evidentes «potencialidades» o «fortalezas», y en el mismo sentido, podría decirse que todos evidencian en su carácter «parcial», una de sus principales «debilidades», en la medida en que las opciones asumidas en cada caso, obligan a dejar de lado otras eventuales responsabilidades y otros eventuales rumbos estratégicos. La propia comparación entre los modelos permite visualizar esto con evidente nitidez.

Este tipo de limitaciones, se insiste en muchos casos, deberían ser «levantadas» a través de la concertación interinstitucional, pero las posibilidades de articulación efectiva de esfuerzos, tendientes a la consolidación de enfoques integrales y estrategias de intervención más eficaces y pertinentes, no cuentan con bases sólidas de sustentación. Las explicaciones pueden ser muchas, pero una de las más relevantes tiene que ver con la jerarquía institucional desde la cual se pretende cumplir con las necesarias funciones de «rectoría», esto es, aquellas ligadas con la formulación de las grandes líneas de acción en términos de estrategias abarcativas, definidas en términos de grandes finalidades y objetivos.

En general, este tipo de roles se dificultan enormemente cuando se impulsan desde algún ministerio en particular (dado que es muy difícil concretarlos entre «pares») o cuando se tratan de crear construcciones institucionales nuevas fuertemente jerarquizadas (Ministerios de la Juventud, por ejemplo) dado que se generan conflictos de competencias muy fuertes (por ejemplo, en Venezuela). Esto ocurre menos, cuando se trabaja desde oficinas de planificación ubicadas en el entorno presidencial, pero tampoco existen garantías totales al respecto. Importa, en definitiva, el tipo de gestión que se despliega.

#### **DISTRIBUCIÓN DE ROLES Y ARTICULACIÓN DE ESFUERZOS**

¿Qué desafíos se podrían desprender de las experiencias aludidas, pensando en el futuro de las políticas de juventud? Dado que el tema en sí mismo es demasiado amplio, y respetando el sesgo con el que estoy encarando estas notas, convendría concentrar el análisis en el tema de la tan necesaria como difícil articulación de esfuerzos, ligándolo con el también complejo tema de la necesaria distribución de roles entre las diversas instituciones intervenientes en estos procesos.

Para comenzar, convendría recordar que las dificultades que se presentan al momento de intentar la concertación de esfuerzos, son tan complejas como resistentes a los intentos de cambio. La lógica explícita puede fundamentar la concertación, pero todos sabemos que —en paralelo— operan muchas otras lógicas implícitas (las naturales tendencias a la competencia entre «pares», en primer lugar) que operan en el sentido contrario, y no se las puede desconocer. Es preciso identificarlas y enfrentarlas con decisión, y una vía pertinente podría ser la distribución de roles entre los diferentes actores involucrados.

Así, por ejemplo, los institutos nacionales o federales de juventud podrían dedicar una buena parte de sus esfuerzos al conocimiento riguroso de la problemática juvenil y al seguimiento sistemático de la dinámica de las políticas a ellos destinadas. En segundo lugar, podrían dedicarse decididamente a facilitar las articulaciones y las tareas en común entre todas aquellas instituciones públicas y privadas que se desempeñan en estas esferas. Y en tercer lugar, podrían dedicarse con responsabilidad y eficiencia a brindar toda la información y el asesoramiento que los jóvenes necesitan para poder insertarse fluidamente en la sociedad en la que viven, a medida que crecen y maduran.

Esto implica, lógicamente, el despliegue de actividades ligadas con la realización permanente de estudios e investigaciones y la evaluación constante de políticas públicas ligadas al tema, con la animación permanente de redes formales e informales de trabajo en común, y con el despliegue de instrumentos modernos, ágiles y atractivos de información para y sobre los jóvenes. Sumado a todo ello, podrían cumplir un rol activo en la formación de recursos humanos a todos los niveles, a los efectos de potenciar a todas aquellas instituciones y grupos que trabajan en estas esferas, homogeneizando enfoques y entregando herramientas útiles para el desempeño profesional y promocional de sus miembros.

Por lo dicho, no parece aconsejable que los INJS asuman roles de ejecución, en ninguna

esfera temática sustantiva. Para los propios implicados en la gestión de los INJS, todo esto puede parecer «muy poco», pero —como se sabe— el cumplimiento cabal de dichos roles, resulta sumamente complejo y difícil de lograr. Otros operadores de esta clase de instituciones, podrán pensar que se trata de un «perfil» irrelevante, sin «poder» efectivo, pero decididamente no es así. Si se trabaja bien, todo esto es sumamente relevante, y en cualquier caso, brinda mucho más poder que el que aparentemente se tiene desde la lógica tradicional.

Por su parte, creo que los institutos provinciales (estaduales) y municipales de juventud, deberían incursionar en roles de ejecución de programas y proyectos, pero evitando celosamente la competencia con otras instancias ejecutoras —sectoriales— de su mismo nivel (esto es, las direcciones de educación o salud, por ejemplo, de la provincia o el municipio), dado que con ellas se debería proceder al despliegue de la más amplia y extendida cooperación posible. Del mismo modo, deberían articular sus tareas con las instancias nacionales o federales, por lo cual, no deberían competir en los roles propuestos a ese nivel.

¿Cómo se podría definir este rol intermedio? Una posible vía, es la vinculada con la participación juvenil. Desde este ángulo, se debería retomar con mucha fuerza la idea de que los jóvenes son «actores estratégicos del desarrollo» y no sólo beneficiarios de políticas, y diseñar programas que permitan fomentar la más amplia participación juvenil —como «voluntarios del desarrollo» por ejemplo— en el diseño y la implementación de los principales programas de desarrollo social. Así, en el combate a la pobreza, en las campañas de alfabetización o en los programas preventivos tendientes al desarrollo de estilos saludables de vida, por citar sólo algunos ejemplos relevantes, se podría colaborar con un amplio y calificado conjunto de recursos humanos, dispuestos a cooperar entusiastamente, abaratando costos si se quiere, y al mismo tiempo permitiendo el despliegue de «experiencias» que serán determinantes para la propia «maduración» de los jóvenes.

En el mismo sentido, se podrían definir mecanismos y espacios para que los diversos grupos y movimientos juveniles tuvieran la posibilidad de expresar críticas, propuestas y puntos de vista sobre todos aquellos temas de su interés, y al mismo tiempo contar con los respaldos necesarios a los efectos de desplegar las iniciativas que consideren prioritarias. Pero habría que ser sumamente cuidadosos, evitando los perjudiciales extremos en los que generalmente caemos: la manipulación estatal y/o el fomento de acciones opositoras. En todo caso, resulta esencial aceptar que los movimientos juveniles son bastante distintos de lo que los adultos o las instituciones públicas quisiéramos que fueran: son muy efímeros en su existencia real, muy cambiantes en materia de intereses y expectativas, muy «indisciplinados» (mirados desde afuera) y sobre todo, muy reacios a directivas externas, especialmente cuando éstas son percibidas como excesivamente autoritarias o «normativas».

Finalmente, los ministerios, secretarías y direcciones encargadas de la implementación de políticas sectoriales (educación, salud, empleo, etc.) deberían contar con equipos técnicos especializados en la temática juvenil, capaces de mirar sus actividades desde la lógica de los destinatarios, y abiertos a trabajar con una mentalidad más moderna y apropiada. ¿Cómo vamos a ocuparnos de la salud de los adolescentes, si la medicina sigue clasificando sus recursos humanos entre pediatras y médicos de adultos? ¿A quién recurre un joven que ya no es un niño ni todavía es adulto? ¿A qué lógica vamos a responder al instrumentar un programa de empleo para jóvenes? ¿A la lógica de la empresa o a la lógica del sindicato? En realidad, ni a la una ni a la otra, sino a la de los destinatarios, pero esto no siempre está claro y sólo a veces se asume cabalmente. Lo mismo vale para cualquier otra esfera específica.

## UNA GESTIÓN MODERNA, EFICIENTE Y PERTINENTE

Pero, ¿cómo se articulan estos esfuerzos tan autónomos? ¿Cómo se puede lograr que desde esta lógica podamos alcanzar resultados pertinentes? ¿A través de qué mecanismos vamos a lograr evitar los problemas que históricamente hemos enfrentado, cuando nos proponemos «coordinar» acciones entre instituciones diversas? La respuesta puede tornarse más clara, si retomamos algunas de las consideraciones hechas anteriormente, y si introducimos la variable «financiamiento» al análisis de la gestión a desplegar.

Para empezar por esto último, resulta imprescindible separar la función de

financiamiento de la función de implementación. Si quien financia, a la vez ejecuta, no dispondremos de mecanismos objetivos que nos permitan discernir si lo que hacemos está bien y si los caminos estratégicos y metodológicos que elegimos para operar, son los mejores. Desde el momento en que estaremos trabajando en el contexto de una lógica monopólica, no importará demasiado si lo que hacemos es caro o barato, y por lo tanto, ni siquiera nos preguntaremos si con los mismos recursos, podremos hacer más o podremos hacerlo mejor, a través de otras opciones estratégicas y metodológicas.

Por tanto, sería fundamental separar ambas funciones, y pasar a operar sobre la base de «licitaciones» que fomenten la más amplia competencia y la más efectiva transparencia. A decir verdad, no se puede tener la certeza de que el «nuestro», sea el mejor y el único camino para enfrentar un problema, por lo cual, resulta mucho más pertinente la convocatoria a muy diversos actores, invitándoles a que presenten propuestas de solución a determinado problema, y elegir a posteriori las que resulten más pertinentes. Esto se hace en muy diversas esferas en los diferentes países de la región, y los resultados son —en general— muy auspiciosos.

Del mismo modo, si en lugar de financiar a las instituciones, dejamos el manejo de los recursos en los beneficiarios, podremos contar con mejores resultados al respecto. Esto puede parecer extraño, pero no lo es en absoluto. Así, si en materia educativa distribuimos «becas» entre los estudiantes, y éstos eligen el instituto en el que la utilizarán, éste se verá obligado a «convencer» a los propietarios de la beca de que lo que allí se ofrece es lo mejor o lo más adecuado a sus expectativas. Y si el estudiante no está conforme, podrá marcharse con su beca a otra parte, y quien pierda será —en definitiva— la institución. El mismo mecanismo, podría ser utilizado en cualquier otra esfera.

Pero además, habría que separar ambas funciones de la vinculada con la evaluación, que debería ser implementada por un tercer agente institucional, de modo de evitar los problemas que todos conocemos. Así, si el que financia, a su vez evalúa, siempre dispondrá de la última palabra, y quien ejecuta no tendrá márgenes de ninguna índole como para actuar con autonomía e independencia. Estará «atado» al organismo financiador, desde todo punto de vista, y de este modo, tendremos un «monopolio de hecho», aunque aparentemente tengamos separación de roles.

Sin embargo, tanta separación de funciones, puede terminar en un caos. Todos sabemos que resulta muy difícil encontrar organismos que gocen de total autonomía e independencia de opinión, y si los hubiera, nada nos garantizaría que no pudieran llegar a ciertos «acuerdos» con los otros involucrados, y desvirtuar por esa vía su función original. Por ello, parece más razonable definir reglas precisas en común, antes de comenzar a operar, de modo de poder realizar las evaluaciones conjuntamente, sobre la base de reglas objetivas, conocidas de antemano. Se requiere, por tanto, contar con mecanismos pertinentes de planificación, centrados en los impactos que se espera obtener con la gestión a desplegar, incluyendo instrumentos de seguimiento y evaluación centrados en el desempeño efectivo (ver, por ejemplo, Caiden y Caiden 1998; y Garnier y Mora 1999).

Lo cierto, es que si separamos financiamiento y ejecución, nos aseguramos de que los actores implicados lleguen a algún tipo de acuerdo, dado que cada uno por sí solo, no podrá operar bajo ninguna circunstancia. Asignándole la función de financiamiento a los Institutos Nacionales o Federales de Juventud, reforzaremos su rol articulador, dado que éstos deberán acordar necesariamente con los Institutos Estaduales y Municipales para operar. Creando «Fondos Especiales para la Promoción de la Juventud», se podrían potenciar aún más estos acuerdos y la labor conjunta como tal, y dicha «creación», depende bastante menos de la existencia de recursos y de voluntad política, que de la pertinencia de las acciones que se quieran impulsar, de las estrategias y métodos a utilizar y de las capacidades institucionales disponibles, según ya hemos destacado.

Por la misma vía, se podría posibilitar que los Institutos Federales o Nacionales promovieran —financiando— los programas especiales de juventud en los ministerios o secretarías que operan bajo la lógica sectorial, dado que dichos programas no serán implementados, a menos que existan incentivos externos al respecto. A su vez, la iniciativa de querer financiar un programa de este tipo, obligaría al establecimiento de ciertos «diálogos» entre ambas partes, y por esta vía, se podría lograr un mayor conocimiento y re-conocimiento

mutuo, lo que en definitiva permitiría ir «limando asperezas» y consolidando lazos de trabajo en común. Seguramente, las respuestas que finalmente se pongan en práctica, serán mucho más pertinentes y efectivas.

En la misma línea, si se otorgaran «premios» a los medios de comunicación que realizaran el mejor tratamiento de la temática juvenil en el marco de su programación regular, sobre la base de ciertos criterios generales y específicos previamente definidos, podríamos también facilitar el mejoramiento de la gestión a este nivel, y avanzaríamos seguramente mucho más que por la vía de la reglamentación estricta de lo que los medios deberían hacer, no sólo porque esto último atentaría contra la libertad de prensa, sino porque siempre hay formas y mecanismos para eludir las reglamentaciones y los decretos que se aprueben. Estos caminos, además, serían infinitamente más eficaces y pertinentes que las alternativas ligadas a la elaboración de programas oficiales sobre la juventud (que casi nadie atiende, por cierto) dado que nadie está mejor capacitado ni preparado que los propios medios, para realizar este tipo de tareas. Y por si fuera poco, sería hasta más barato y más sencillo de instrumentar.

### **LOS JÓVENES Y LA AGENDA PÚBLICA DE LA PRÓXIMA DÉCADA**

A los efectos de ir cerrando estos comentarios generales, pasemos resueltamente al análisis de los principales desafíos a encarar, con la mira puesta en la próxima década. Aunque estemos inaugurando en breve, un nuevo siglo y un nuevo milenio a la vez, la verdad es que no sería lógico pretender ir más allá del horizonte de una década con este tipo de reflexiones. Tampoco tiene mucho sentido hablar sólo del próximo año, porque seguramente el próximo año no va a ser muy diferente de éste. Es mejor, desde todo punto de vista, un horizonte de mediano plazo.

Con esta perspectiva, lo primero a tener en cuenta es que en casi todos nuestros países estamos inaugurando nuevos gobiernos, o lo vamos a hacer en el correr del próximo año o bienio. Esto sí es relevante, por cuanto éstas son coyunturas en las que solemos intentar cambios que vayan más allá de los acotados márgenes en que nos movemos en los períodos de permanencia de los mismos elencos gubernamentales. Así, aprobamos planes y presupuestos de mediano plazo, y hasta negociamos la cofinanciación de algunas iniciativas relevantes con la cooperación internacional.

Por ello, resulta sumamente relevante ubicarse de la mejor manera posible entre las principales prioridades de las nuevas gestiones de gobierno. Dicho de otro modo, ubicar bien al tema juvenil, en el marco de la «agenda» de gobierno. No vamos a entrar en un análisis académico del tema, pero tengamos en cuenta que existe un amplio debate al respecto (ver por ejemplo, Aguilar Villanueva 1994b). En todo caso, lo que importa es el diseño de una estrategia pertinente para lograr ese objetivo, y si tenemos en cuenta que estos temas no van a entrar porque existan poderosos «grupos de presión» interesados en que ello ocurra, los argumentos tendrán que pasar por otros parámetros.

Personalmente, creo que el tema de los jóvenes ya está instalado en la «agenda» de casi todos los gobiernos de la región, pero ello se da sin que existan ni argumentos únicos ni acuerdos sólidos respecto a qué hacer y cómo hacerlo. En efecto, el tema está en la «agenda» desde el momento en que los principales programas sociales y económicos en casi todos nuestros países, se están dedicando al sector juvenil. Esto es así, obviamente, en el caso de los programas de reforma educativa y de seguridad ciudadana, por poner dos ejemplos bien diferentes, pero también lo es en el caso de temas aparentemente alejados de los jóvenes, como pueden ser —por ejemplo— los centrados en la reforma de la seguridad social (ver al respecto, Mesa Lago y Bertranou 1998) o los programas de vivienda, de gran interés para aquellos jóvenes que están en la etapa de constituir nuevos hogares (transitorios o permanentes) pero que casi nunca se diseñan pensando en este tipo de «beneficiarios».

Pero el problema es que los fundamentos de dicha jerarquización son muy diferentes. En algunos casos, la prioridad se fundamenta en el rol de los jóvenes —en su calidad de capital humano— en los procesos de reestructura económica y modernización sociopolítica, mientras que en otros, la jerarquización se fundamenta en la necesidad de terminar con los «flagelos» que angustian al mundo adulto y a la sociedad integrada (la delincuencia, las drogas, el SIDA, etc.).

Por si fuera poco, también existen otros actores que priorizan el tema juvenil, desde una óptica que sigue viendo a las generaciones jóvenes como portadores de proyectos de cambio revolucionario, y están de acuerdo —lógicamente— en promoverlos (ver, por ejemplo, Zibechi 1997).

Dichas diferencias no tendrían por qué ser muy preocupantes, si no fuera porque —como todos sabemos— son las que en definitiva separan y enfrentan a quienes trabajan en relación a estas temáticas, cuando lo que realmente se necesita, para potenciar al máximo las acciones correspondientes, es la mayor unidad posible, más allá de la diversidad de enfoques existentes. Se podría hablar horas sobre esto, pero digamos simplemente que, en éstas como en tantas otras materias, la «pureza» metodológica y estratégica no conduce muy lejos. En realidad, sólo en los casos en que las diferencias se relativizan, a la luz de los acuerdos que se pueden concretar, se logra potenciar el trabajo de todos.

Por ello, el tema de la priorización de la temática juvenil en la «agenda» pública nos remite nuevamente al tema de la gestión, dado que sólo si se logran acuerdos es posible potenciar el trabajo de todos, y esto sólo se logra si se definen claramente los roles que cada quien deberá cumplir, y se respetan con toda la rigurosidad del caso. Esto no implica suponer que este tipo de procesos se puede llevar a cabo sólo si no existen conflictos. Implica, eso sí, partir de la base de que los conflictos puedan ser canalizados en el marco de ciertas reglas de juego que de algún modo han sido concertadas, y se procesarán desde una perspectiva «proactiva» más que «reactiva», que apueste a sumar y no a restar (ver al respecto, Covey 1990).

Por todo lo dicho, creo que el tema es más «institucional» y «estratégico» que «sustantivo», y con esto me refiero a que lo realmente importante es cómo lograr que la prioridad temática en la «agenda» se pueda reflejar en un acuerdo sólido y estable respecto a las instancias institucionales que se encargarán de procesar estas iniciativas, y a las estrategias con las que se operará concretamente. Un camino posible, podría estar marcado por el despliegue de todos los esfuerzos del caso, a los efectos de ligar mucho más estrechamente estas iniciativas con los procesos de reforma del Estado, actualmente en marcha, mostrando —por ejemplo— cómo el despliegue de este tipo de enfoques, puede colaborar en la reforma del sector social (ver al respecto, Banco Mundial 1997b).

Para ello, deberíamos estar más compenetrados y mejor ubicados en relación a las grandes reformas en marcha, definiendo los mejores caminos para colaborar de la manera más activa con ellas, desde la óptica de la integración de los jóvenes en las mismas, aunque dicha perspectiva se asuma desde un enfoque crítico con el enfoque predominante en la dinámica operativa de las mismas. Esto es especialmente relevante en relación a los procesos de reforma educativa, pero también lo es en la órbita de la salud y de la seguridad ciudadana y en relación a las reformas laboral y de la justicia, por citar sólo algunos ejemplos destacables (ver al respecto, Moura Castro y Carnoy 1997, Puryear y Brunner 1995, Tokman y otros 1997, Varios Autores 1998, Jarquín y Carrillo 1997, y Varios Autores 1996a), en la medida en que es en estas esferas que se concentrarán los esfuerzos públicos y privados.

Del mismo modo, puede ser muy relevante tener mucho más claro el panorama ligado con los programas de combate a la pobreza y con el funcionamiento de los fondos sociales, por ejemplo, dado que allí podrían ubicarse «nichos» en los que se podría operar, desde las políticas de juventud, según ya hemos destacado (ver al respecto, Ratinoff 1996, Nuñez del Arco 1995, Raczyński 1995, Godoy y Rangel 1997, y Glaesnner y otros 1995).

En definitiva, si nos tomamos los últimos diez años para crear y tratar de echar a andar los Institutos de Juventud, nos podríamos tomar los próximos diez, para tratar de cambiar los ejes básicos de la lógica con la que estamos operando, con la expectativa de poder ubicar mejor estos temas en la futura «agenda» gubernamental. ¿Es mucho o es poco para diez años? La respuesta debería ser colectiva, y debería estar enmarcada en los debates sobre el desarrollo, la equidad y la democracia, actualmente en proceso en todo el continente (ver al respecto, Emmerij y Nuñez del Arco 1998, Varios Autores 1996b, Held 1997, y BID 1998b).

Finalmente, quisiera cerrar esta presentación con una reflexión relativa a nuestro trabajo futuro, teniendo en cuenta que estamos en una reunión de investigadores, que no tienen por qué estar vinculados a la gestión operativa de las políticas públicas ligadas con la juventud, pero que están seriamente interesados al respecto, si tenemos en cuenta que este tipo de temáticas se incluyen cada vez más intensamente en nuestras «agendas» de trabajo.

Para comenzar, habría que decir que el tema de las políticas públicas ocupa un lugar sumamente relevante en la reflexión académica contemporánea en casi todo el mundo. Cada vez más, prestigiosos intelectuales se especializan en estas temáticas, y cada vez más intensamente las políticas públicas tienen en cuenta la labor académica en sus procesos de diseño (incluyendo la realización de los denominados «estudios de preinversión»), en su implementación (incorporando técnicas modernas de gestión) y aun en la labor de evaluación de las mismas (incluyendo métodos cada vez más sofisticados y más precisos de «medición» de resultados).

En la temática específicamente juvenil, incluso, se notan estos procesos cada vez con mayor claridad, pero ello ocurre sobre todo en el caso de las instancias institucionales más generales, que incluyen a los jóvenes entre sus destinatarios prioritarios, y menos en el caso de las instituciones especializadas (los INJS en particular) donde los procesos siguen siendo —todavía— más «artesanales» (más improvisados, demasiado sujetos a variantes coyunturales ligadas a la rotación de personal directriz, etc.).

Si tenemos en cuenta estos procesos, uno de los factores que cobra mayor relevancia —desde el punto de vista del desarrollo de las políticas de juventud— es el vinculado con la necesidad de formar «masa crítica» en torno a estos temas y dinámicas. Así, el establecimiento de mecanismos que le den permanencia en sus puestos de trabajo a quienes se dedican a estas temáticas, la realización estable y continua de estudios e investigaciones específicas, la formación permanente de recursos humanos, el mejoramiento constante de la gestión de las instituciones especializadas, y la cada vez mayor legitimación de este tipo de políticas, son elementos claves al respecto.

En cualquiera de dichas tareas, el aporte que se pueda realizar desde el trabajo técnico riguroso y sistemático, se constituye en un factor clave del éxito. Así, el desarrollo de programas estables de investigaciones y estudios, la implantación de post-grados en ciencias sociales especializados en temas ligados con la dinámica juvenil, la existencia de «observatorios» de las políticas públicas (en términos de monitoreo y evaluación), el montaje de instrumentos modernos de información a los usuarios, y el establecimiento de canales fluidos y eficientes de diálogo con los «operadores» de políticas de juventud, se transforman en instancias privilegiadas para el trabajo de los académicos y especialistas formados en estas materias, y en vías pertinentes para el fortalecimiento de las políticas de juventud como tal.

Pero todos sabemos que las dinámicas concretas no son tan simples como parecen. Enormes y muy complejas dificultades —ligadas sobre todo a las desconfianzas mutuas y a las diferencias «temporales» con las que se trabaja en la «academia» y en la gestión pública— inhiben en la mayor parte de los casos el desarrollo fluido de este tipo de instrumentos operativos. Inevitablemente, como todos sabemos, los estudios y las investigaciones llevan más tiempo del que supuesta o realmente disponen los operadores de políticas públicas, especialmente en el caso de aquellos que llegan a la gestión pública por la vía de la «confianza política».

Pero esto no es así en todos los casos. Claramente, una cosa son las instituciones que cuentan con políticas estables, asumidas colectivamente más allá de los cambios de gobierno y que cuentan con amplios respaldos políticos y sociales, y otra muy distinta son aquellas que están más sometidas a las prioridades de quienes circunstancialmente las dirijan y que, por tanto, no cuentan —en general— con aquellos respaldos extendidos y consolidados.

Sumado a ello, este tipo de «lógicas» se rompe cuando existe voluntad de diseñar o reformular políticas públicas específicas, en el marco de procesos de reforma más amplios y abarcativos, especialmente cuando cuentan con el respaldo de organismos internacionales, como lo demuestra la experiencia acumulada en varios países de la región en los últimos años.

El argumento que en definitiva quiero compartir, es el siguiente: si se logra ubicar a las políticas de juventud en un contexto más favorable, del estilo del que estamos describiendo aquí, las posibilidades de éxito se acrecientan significativamente y esto puede facilitar la

concreción de algunos «saltos» cualitativos en el proceso «incremental» del que venimos hablando. Para ello, se requiere persistencia en el esfuerzo, pertinencia en el tipo de propuestas que se formulan, eficacia en la gestión que se despliega y sintonía —con los operadores— en el sentido que asuma el esfuerzo que deliberadamente se despliegue.

Por ello, resulta imprescindible superar resueltamente algunas de las limitaciones que han caracterizado nuestro trabajo hasta el momento, como las ligadas con la exagerada concentración de estudios en algunas esferas específicas (en general desconectadas de las prioridades en el terreno de las políticas públicas), la tendencia a priorizar de modo casi excluyente los enfoques ligados con la «cultura» juvenil (esfera en la cual las políticas públicas no pueden tener una efectiva incidencia en el corto plazo), la virtual inexistencia de programas estables centrados en el seguimiento de políticas públicas, y aun la inexistencia de instancias fluidas de diálogo con disciplinas que no participan de nuestros circuitos habituales (los economistas, por ejemplo).

Lo que hacemos está bien (no estamos diciendo lo contrario) pero no es suficiente. Es imprescindible diversificar las acciones y los programas, a los efectos de abarcar otras esferas tan o más relevantes que las que atendemos regularmente. Y es preciso estar en una mayor sintonía con los operadores de políticas, tanto en el caso de los elencos gubernamentales, como en el caso de los técnicos de los principales organismos internacionales. De los diálogos que podamos establecer a estos niveles, pueden surgir las respuestas a las limitaciones que enfrentamos, probablemente de modo gradual o «incremental», pero seguramente en dimensiones más significativas y en el marco de procesos más relevantes.

Del mismo modo, puede ser muy relevante el establecimiento de interacciones más fluidas y permanentes con otras instancias institucionales, que aunque no son estatales tratan de participar activamente en el campo de las políticas públicas, tanto en su calidad de «proveedores de servicios públicos» como en roles más ligados con la «representación de intereses» y el establecimiento de mecanismos de «control ciudadano» de dichas políticas.

Este tipo de instituciones y dinámicas vienen adquiriendo un creciente protagonismo, y están llamadas a desplegar un protagonismo aún mayor en el futuro, en un diálogo más fluido con el Estado (ver al respecto, Valencia y Winder 1997, Berg 1997, y Rodríguez 1998c), y también sobre este tipo de dinámicas la reflexión académica es creciente, tanto en amplitud como en profundidad (ver al respecto, Brezzer Pereyra y Cunill Grau 1998, Cunill Grau 1997, y Navarro 1994).

Esto es relevante en muy diversos sentidos, pero en particular lo es si observamos el tema teniendo en cuenta la inexistencia de actores corporativos activos en la temática juvenil (de lo que ya hablamos antes), dado que si miramos a las políticas públicas ligadas con la juventud, desde una lógica más «ciudadana», podremos comprobar fácilmente que las mismas son sumamente relevantes para colectivos claramente influyentes (los padres de los jóvenes, por ejemplo, sumamente preocupados por la «ausencia de futuro» que en general enfrentan sus hijos) en la dinámica social y política de nuestros países.

La identificación de «soluciones posibles» a los problemas que aquejan a nuestros jóvenes, pueden tener influencias decisivas en el voto de los ciudadanos, y aun en la legitimación que puedan ostentar las principales instituciones democráticas en la opinión pública. En general, las encuestas de opinión pública disponibles (el «Latinobarómetro, por ejemplo) lo muestran claramente. Así, la temática crecerá en importancia, y obligará a prestarle una mayor y más precisa atención desde las políticas públicas, aunque ello resulte difícil en términos operativos en los momentos iniciales de cada proceso en particular.

Si en dicho contexto, somos capaces de desarrollar acciones que activen la identificación de soluciones pertinentes a los principales problemas priorizados y a los diferentes subgrupos juveniles (ver al respecto, OPS 1995, OIJ/CINTERFOR 1998, Durston 1998 y OIJ/CEPAL/UNICEF 1996) y al mismo tiempo somos capaces de colaborar en el mejoramiento sustancial de la gestión de las políticas y las instituciones públicas correspondientes, estaremos dando pasos muy relevantes en la conquista de mayores y mejores espacios para el despliegue de nuestros trabajos específicos, y colaborando —en última instancia— con el efectivo mejoramiento de la calidad de vida de nuestros jóvenes, que es lo que —en definitiva— realmente importa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (compilador) (1994a): *La hechura de las políticas públicas*. México: Editorial Miguel Angel Porrúa.
- (Compilador) (1994b): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Angel Porrúa.
- BANCO MUNDIAL (1997a): *La larga marcha: un programa de reformas para América Latina y el Caribe en la próxima década*. Washington: Banco Mundial.
- (1997b): *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington: Banco Mundial.
- BERG, EVELYN (1997): *Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*. Sao Paulo: Editorial GIFE-PAZ e TERRA.
- BID (1998a): «América Latina después de las reformas». *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Número Extraordinario, Madrid.
- (1998b): *América Latina frente a la desigualdad. Informe sobre el progreso económico y social de América Latina 1998-1999*. Washington: BID.
- (1996): *Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Informe sobre el progreso económico y social en América Latina 1996*. Washington: BID.
- y PNUD (1993): *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington: BID-PNUD.
- BREZZER PEREYRA, LUIS CARLOS (1998): *Reforma do Estado para a cidadania*. Sao Paulo: Editorial ENAP.
- (1997): *La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control*. Barcelona: Círculo de Montevideo.
- y NURIA CUNILL GRAU (editores) (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas: CLAD-BID.
- CAIDEN, G. E. y N. J. CAIDEN (1998): «Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público». *Revista Reforma y Democracia* N°12. Caracas: CLAD.
- CEPAL (1998a): *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago: CEPAL.
- (1998b): «Modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública». Capítulo x del libro *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago: CEPAL.
- (1998c): «Gestión de programas sociales en América Latina». *Serie Políticas Sociales* N°25 (dos volúmenes). Santiago: CEPAL.
- (1997): *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*. Santiago: CEPAL.
- , OIJ y UNICEF (1996): *Juventud rural, modernidad y democracia en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- COMINETTI, R. y G. RUIZ (1998): «Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995». *Cuadernos de la CEPAL* N°80. Santiago: CEPAL.
- COVEY, STEPHEN (1990): *Los siete hábitos de la gente eficaz: la revolución ética en la vida cotidiana y en la empresa*. Buenos Aires: Paidós.
- CUNILL GRAU, NURIA (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- DI GROPIELO, E. y R. COMINETTI (1998): *Descentralización de la educación y de la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago: CEPAL.
- DURSTON, JOHN (1998): «Juventud y desarrollo rural: marco conceptual y metodológico». *Serie Políticas Sociales* N°28. Santiago: CEPAL.
- EMMERIJ, L. y J. NÚÑEZ DEL ARCO (editores) (1998): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: BID.
- GARNIER, L. y M. MORA (1999): «Compromisos de resultado en el sector social: su aplicación en Costa Rica». *Revista Reforma y Democracia* N°13. Caracas: CLAD.

- GLAESSNER, PHILLIP y otros (1995): *Alivio a la pobreza y fondos de inversión social: la experiencia latinoamericana*. Washington: Banco Mundial.
- GODOY, L. y M. RANGEL (S/F): *Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- HELD, DAVID (1998): *La democracia y el nuevo orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós.
- INJ y OIJ (1994): *Juventud, pobreza y desarrollo social: memoria de la conferencia internacional*. Santiago: INJ-OIJ.
- JACINTO, C. y M. A. GALLART (coordinadoras) (1998): *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- JARQUÍN, E. y F. CARRILLO (compiladores) (1997): *La economía política de la reforma judicial*. Washington: BID.
- JORDAN, R. y D. SIMIONI (compiladores) (1998): *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago: CEPAL-MAE.
- KLISBERG, BERNARDO (1997): «Repensando el Estado para el desarrollo social, más allá de convencionalismos y dogmas». *Revista Reforma y Democracia* N°8. Caracas: CLAD.
- MARCEL, MARIO (compilador) (1997): *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público: experiencias internacionales y su relevancia para Chile*. Santiago: Dolmen Ediciones y Ministerio de Hacienda.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, ROBERTO (1997): «Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico». *Serie Políticas Sociales* N°24. Santiago: CEPAL.
- MESA LAGO, C. y F. BERTRANOU (S/F): *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Montevideo: Editorial CLAEH.
- MOURA CASTRO, C. y M. CARNOY (editores) (1997): *La reforma educativa en América Latina: actas de un seminario*. Washington: BID.
- MUNOZ, OSCAR (compilador) (1996): *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*. Santiago: CIEPLAN.
- NAVARRO, JUAN CARLOS (compilador) (1994): *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Caracas: IESA-BID.
- NÚÑEZ DEL ARCO, JOSÉ (editor) (1995): *Políticas de ajuste y pobreza: falsos dilemas, verdaderos problemas*. Washington: BID.
- OIJ y CINTERFOR (1998): *Juventud, educación y empleo en iberoamérica*. Montevideo: CINTERFOR.
- OPS (1995): *La salud del adolescente y del joven en las Américas*. Washington: OPS.
- OSBORNE, D. y P. PLASTRIK (1998): *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- PURYEAR, J. y J. J. BRUNNER (compiladores) (1995): *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas: un proyecto de diálogo interamericano*. Washington: OEA.
- RACZYNSKI, DAGMAR (editora) (1995): *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago: CIEPLAN-BID.
- RODRÍGUEZ, ERNESTO (1998a): «Los jóvenes latinoamericanos: heterogeneidades y desafíos en materia de riesgos, oportunidades y desafíos en la antesala de un nuevo milenio». Incluido en P. HUNERMANN y M. ECKHOLT (editores): *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización: opción por los jóvenes*. Buenos Aires: ICALA-FLACSO-EUDEBA.
- (1998b): «Investigación y políticas de juventud en América Latina: interrelaciones y desafíos». Incluido en JAIME PADILLA (compilador): *La construcción de lo juvenil*. México: CIEJUV-Causa Joven.
- (1998c): *Avanzando a pesar de todo: Estado, empresas y sociedad civil ante los desafíos del desarrollo social*. Montevideo: ICD.
- (1997): *Reforma y equidad en América Latina: desafíos y alternativas en el marco de la globalización*. Montevideo: ICD.

- (1996): *Programas y proyectos de promoción juvenil en América Latina y el Caribe: experiencias acumuladas, limitaciones constatadas y potencialidades a desarrollar*. Washington: BID.
- (1994): *Propuesta de plan integral de juventud: políticas de juventud y estrategias de desarrollo en la antesala del año 2000*. Montevideo: INJU-OPP-BID.
- (1978): *Situación y perspectivas de la juventud uruguaya*. Montevideo: Editorial CLAEH.
- y B. DABEZIES (1991): *Primer informe sobre la juventud en América Latina 1990*. Madrid: OIJ.
- y J. BANGO (1996): *Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, oportunidades y desafíos*. Madrid: OIJ-CIID.
- SAVEEDOF, WILLIAM (compilador) (1998): *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington: BID.
- TOKMAN, VÍCTOR y otros (1997): *Administración laboral y ministerios de trabajo en el siglo XXI*. Lima: OIT.
- TORRE, JUAN CARLOS (1997): *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- VALENCIA, E. y D. WINDER (editores) (1997): *El desarrollo: una tarea común. Diálogos sociedad civil-gobierno en Brasil, Colombia y México*. México: Editorial Sinergos-Idea.
- VARIOS AUTORES (1998): *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*. (Seminario Internacional). Washington: BID.
- (1997): *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago: CEPAL-GTZ.
- (1996a): *Etica, violencia y seguridad ciudadana*. (Encuentro de Reflexión). Washington: BID.
- (1996b): «Crecimiento económico y desarrollo: perspectivas de largo plazo». *Revista Pensamiento Iberoamericano* N°29, Madrid.
- ZIBECHI, RAÚL (1997): *La revuelta juvenil de los noventa: las redes sociales en la gestación de una cultura alternativa*. Montevideo: Editorial Nordan.