



**MERCOSUR**  
ISM  
Instituto Social  
del Mercosur



# Herramienta de análisis para el despliegue de políticas de adolescencia y juventudes en los territorios de frontera del MERCOSUR: Una propuesta metodológica





**Herramienta de análisis para el despliegue  
de políticas de adolescencia y juventudes  
en los territorios de frontera del MERCOSUR:  
Una propuesta metodológica**

## Juventudes y Fronteras en el MERCOSUR: ¿Cómo es crecer en la frontera? Asegurando que cada joven alcance su pleno desarrollo

Socios:

Instituto Social del MERCOSUR

Fondo de Población de las Naciones Unidas: Dirección Regional para América Latina y el Caribe y Oficinas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Esta publicación ha sido elaborada por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo Población de Naciones Unidas (UNFPA) - Oficina para América Latina y el Caribe con el apoyo y contribución de Mariana Oeyen. También contó con la colaboración de Nahuel Oddone (Instituto Social del MERCOSUR), Doretta Di Marco y Neus Bernabeu (Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas).

Equipo de apoyo técnico: Claudina Zavattiero, Daniel Macadar y Marcelo Mondelli (UNFPA)

Edición: Renan Xavier (ISM)

Apoyo técnico: Carolina Ravera (UNFPA Paraguay)

Diseño y diagramación: Karina Palleros

Fotografías: Banco de imágenes de UNFPA en Brasil, Paraguay y Uruguay y del ISM.

Muestra "Retinas de la Frontera Trinacional", de curaduría de Michele Dacas (Prorectoría de Extensión de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana), con imágenes de Elson André de Lima, Fran Rebelatto, Luiz Bernardo Souza Junior, Paulo Silva y Rynnard Milton Alves Dias.

Publicación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo Población de Naciones Unidas (UNFPA)

Copyright © ISM & UNFPA, 2020

Todos los derechos reservados.

Esta publicación debe citarse como:

ISM-UNFPA (2020). Herramienta de análisis del despliegue de políticas de adolescência y juven- tudes en los territorios de frontera del MERCOSUR. Asunción.

---

Fotos de tapa y portada



Instituto Social del MERCOSUR



Instituto Social del MERCOSUR



Instituto Social del MERCOSUR



Instituto Social del MERCOSUR



Instituto Social del MERCOSUR



Instituto Social del MERCOSUR



Instituto Social del MERCOSUR



Luiz Bernardo Souza Junior

# ÍNDICE

Índice cuadros.....	4
Siglas .....	5
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>PRIMERA PARTE.....</b>	<b>8</b>
<b>1. ¿Gasto o inversión social en juventudes? .....</b>	<b>9</b>
Principales definiciones de Gasto o Inversión Social .....	9
Revisitando la Metodología GPSAJ de UNFPA-LACRO propuesta por Bonari y Colombo....	10
<b>SEGUNDA PARTE.....</b>	<b>18</b>
<b>2. Construcción y organización de los datos para estimar GPSAJ en las ciudades gemelas de frontera de MERCOSUR.....</b>	<b>19</b>
Aspectos a considerar para relevar GPSAJ en áreas de frontera y la comparación entre países.....	19
Para la construcción del instrumento.....	19
Para el relevamiento .....	21
Para la organización de los datos .....	22
Para la validación de los datos y la elaboración del informe .....	23
Propuesta de boleta de relevamiento.....	24
Pauta de entrevista a ser utilizada en las entrevistas realizadas en el marco del relevamiento de insumos para el cálculo del GPSAJ.....	26
Etapas del registro de la información.....	28

<b>TERCERA PARTE</b> .....	<b>32</b>
<b>3. Guía de lectura del relevamiento</b> .....	<b>33</b>
Aspectos Generales.....	33
Objetivos del relevamiento para estimar el Gasto Público dirigido a la Juventud (GPSAJ) en áreas de frontera. ....	33
Marco institucional vigente por país. ....	33
El/la consultor/a o equipo consultor de relevamiento: requisitos, deberes y comportamiento .....	37
Instrucciones generales y pasos para seguir para la aplicación del Instrumento de relevamiento del GPSAJ en áreas de frontera. ....	39
<b>Comentarios finales</b> .....	<b>44</b>
Referencias bibliográficas .....	46

### Índice de cuadros

Cuadro 1. Gasto Público Social dirigido a la Adolescencia y Juventud clasificado por clase, categoría y subcategoría .....	15
Cuadro 2. Ciudades de frontera: Directorio de Instituciones Locales por categorías para la búsqueda de información. 2020. ....	29

## SIGLAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DGEEC	Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo Paraguay
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GPFE	Gasto Público según Franja Etaria
GPS	Gasto Público Social
GPSAJ	Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina
INE	Instituto Nacional de Estadística Uruguay
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
ONU	Naciones Unidas
PIB	Producto Interno bruto
REJ	Reunión Especializada de Juventud
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNaM	Universidad Nacional de Misiones
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
RMS	Reunión de Ministros de Salud
SGPR	Secretaría General de la Presidencia de la República
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNJ	Secretaría Nacional de Juventude
UNaM	Universidad Nacional de Misiones, Argentina
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



## INTRODUCCIÓN

Esta propuesta presenta el doble desafío que establece poner en tensión aspectos claves de la dinámica fronteriza del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la afectación que causan dichos procesos en las poblaciones adolescentes y jóvenes que pueblan esos territorios. La complejidad y magnitud que testimonia la diversidad de demandas en materia de adolescencia y juventudes reclama respuestas integrales por parte de la sociedad, el Estado y los procesos de integración regional en los que estos se involucran y participan. El interés está puesto en las siguientes preguntas orientadoras: ¿A partir de qué escalas y dimensiones se están pensando las inversiones sociales en juventudes en los territorios de fronteras? ¿Qué particularidades presenta el territorio en términos de clases, categorías y subcategorías de gasto?

El documento está estructurado en tres partes, la primera presenta una revisión de los conceptos de inversión social *versus* el gasto social para entender su uso y, luego, una revisión de la Metodología del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ), propuesta por UNFPA LACRO. En la tercera, se presenta el instrumento de recolección y también una pauta de entrevista como apoyo, a ser utilizado en las entrevistas de relevamiento de insumos para el cálculo del GPSAJ. Por último, se extraen unos comentarios finales.



PRIMERA  
PARTE

Paulo Silva

# 1.

## ¿Gasto o inversión social en juventudes?

### Principales definiciones de Gasto o Inversión Social

En el lenguaje económico, el concepto de “gasto público” comprende, en su definición y uso, a todas las erogaciones corrientes (sueldos, servicios no personales, transferencias y compra de bienes no duraderos), a la inversión (compra de bienes de capital, obra pública, recursos humanos), pago de intereses y gasto de deuda pública que el Estado -representado por un gobierno- moviliza para atender, en el cumplimiento de sus funciones, las necesidades de la población por medio de los servicios públicos (Bonari y Curcio, 2004).

En el reparto del gasto público, los países del MERCOSUR destinan un monto significativo del total al gasto orientado a los servicios sociales o lo que se denomina Gasto Público Social (GPS), entre los que se comprenden gastos en salud, educación, saneamiento básico, previsión social, entre otros. Los GPS buscan reflejar la finalidad de los objetivos establecidos para “mejorar las condiciones de vida de la gente, a través de múltiples acciones como la redistribución de ingresos, la formación de capital humano, la protección a los ancianos y personas con discapacidad, la ayuda a los desocupados y la asistencia a los sectores más desfavorecidos” (Bertranou y Bonari, 2003: 17). Según Colombo (2018), el gasto público dirigido a la Adolescencia y Juventud (GPSAJ) puede entenderse como “los recursos que anualmente destinan los gobiernos de los países a brindar respuestas a las necesidades sociales de la población adolescente y joven” (Colombo, 2018: 3). Y su medición permite identificar la prioridad que otorga el Estado a adolescentes y jóvenes a través de la proporción del GPS que se dirige a dicho grupo poblacional, de forma directa o indirecta.

La inversión pública, en términos de presupuesto, se comprende como la manifestación concreta de las prioridades de los gobiernos en términos de la asignación y utilización de los recursos públicos. En la disyuntiva que se presenta en el uso de los términos “gasto

social” frente al de “inversión social”, cobra importancia la perspectiva ética, poniendo la luz en los derechos como una obligación jurídica de los Estados para garantizar su pleno ejercicio por la ciudadanía, toda vez que se disminuyen las brechas e inequidades y se fortalece el sistema democrático. Asimismo, la justificación de destinar presupuesto a adolescencia y juventudes se comprende desde la perspectiva de lo que se denomina “bono demográfico”.

La utilización de la palabra “gasto” a lo largo del trabajo se debe a la continuidad del criterio propuesto por Bonari (2014) y adoptado por Colombo (2018) para la aplicación de la Metodología de GPSAJ de UNFPA LACRO; sin embargo, este trabajo busca expresar la potencialidad de la asignación de recursos (inversión) en adolescentes y jóvenes para mejorar su bienestar.

## **Revisitando la Metodología de GPSAJ de UNFPA LACRO propuesta por Bonari y Colombo**

En el marco de este trabajo, la revisión de la metodología de GPSAJ busca identificar las clases de gasto en cuanto al impacto sobre adolescencia y juventudes y, categorías/subcategorías de gasto, para la elaboración concreta e integral de una estrategia de recolección de la información que permita, posteriormente, estimar la proporción del gasto social destinado a este grupo etario en las ciudades gemelas de frontera del MERCOSUR.

Frente a la tarea de estudiar el gasto que realizaba el Estado argentino destinado a la niñez, Bonari y Curcio (2004, 2006) se encontraron con algunas limitaciones, como la inexistencia de antecedentes y la ausencia de una categoría presupuestaria específica en la clasificación tradicional que registre el gasto para ese rango de edad, por lo que realizaron una revisión metodológica teniendo en cuenta la experiencia internacional al respecto<sup>1</sup> y propusieron una clasificación de gasto por franja etaria (GPFE) para indagar sobre la prioridades de los Estados para mejorar las condiciones de vida

---

1 Para mayor detalle, véase: Bonari y Curcio (2004; 2006).



*Para identificar los componentes del gasto se propone una organización del GPS alrededor de dos grandes aproximaciones analíticas: según clases y según área temática.*

de su población en los diferentes momentos del ciclo de vida<sup>2</sup>. Esta propuesta permite asignar la proporción de gasto -en términos de programas públicos- a cada grupo poblacional. Por lo que los gastos de los múltiples programas públicos se asignan según el grupo etario al que pertenecen y para asegurar la consistencia tomando el cuidado en la consolidación de la información de verificar que la suma del gasto asignada a cada grupo sea equivalente al total del gasto público social (Colombo, 2018). Seguidamente, se resumen los principales lineamientos metodológicos de GPSAJ.

Para identificar los componentes del gasto que inciden en la adolescencia y juventudes se propone una organización del GPS alrededor de dos grandes aproximaciones analíticas. Una primera clasificación (según clases), que organiza los gastos según el impacto, sea directo o indirecto de los planes sobre los adolescentes y jóvenes, es decir, considera el grado de especificidad de la población objetivo. El otro modo de clasificar los gastos desagrega el GPSAJ según área temática (según categorías y subcategorías) del GPS.

Las clases consideradas para medir el grado de especificidad de las acciones del Estado en GPS a la población objetivo son (diagrama 1):

1. **Gasto Específico (GE):** programas e iniciativas dirigidos exclusivamente a adolescentes y jóvenes. Por ejemplo: educación media, terciaria, universitaria, programas de primer empleo y programas de prevención del embarazo adolescente.
2. **Gasto Indirecto (GI):** proporción del gasto que beneficia a adolescentes y jóvenes a partir de programas e iniciativas dirigidos al grupo familiar u otros agentes, que demanden entre sus requisitos tener hijos/familiares de personas adolescentes y/o jóvenes dentro del grupo familiar o entre los agentes destinatarios. Por ejemplo: programas de transferencias condicionadas de ingreso a las familias como el Bolsa Familia en Brasil, la Asignación Universal por Hijo de Argentina y el Tekoporã de Paraguay, asignaciones familiares y pensiones no contributivas.

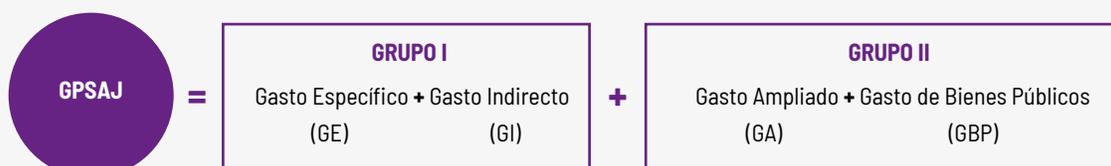
<sup>2</sup> A modo de simplificación de lo que se entiende como ciclo de vida, se clasifica el gasto público en tres grandes grupos etarios, definidos como niños (hasta el cumplimiento de los 18 años), adultos (desde los 18 años hasta el cumplimiento de la edad mínima dispuesta para acceder al sistema jubilatorio dependiendo de cada país) y adultos mayores/tercera edad (desde ese momento hasta el fallecimiento).

3. **Gasto Ampliado (GA):** proporción del gasto dirigido a adolescentes y jóvenes a través de programas e iniciativas que benefician a un grupo poblacional más amplio. Por ejemplo: programas para prevención de enfermedades y riesgos específicos, programas de planificación familiar y pensiones por discapacidad, todos los programas destinados a mejorar las condiciones de vida de la población y grupos vulnerables.
4. **Gasto en Bienes Públicos (GBP):** proporción destinada a la adolescencia y juventud del gasto en la provisión de bienes públicos no incluidos en las restantes clases. Por ejemplo: gasto en campañas de cultura, en redes cloacales y en ciencia y tecnología.

Es importante mencionar, como señala Colombo (2018), que “si bien a primera vista las clases Gasto Específico (GE) y Gasto Indirecto (GI) pueden resultar similares y la evidencia de los estudios realizados hasta la fecha muestra que en términos relativos el Gasto Indirecto no suele superar el 10%” (2018: 10) y el poder disponer del gasto de ambas clases ayuda identificar con mayor precisión la prioridad otorgada por el Estado a la atención de los adolescente y jóvenes y las estrategias para hacerlo.

Otro elemento que cabe señalar para este trabajo es que, a pesar de que en algunos de los antecedentes se excluyen las erogaciones correspondientes a la clase Gasto en Bienes Públicos con el propósito de evitar una posible distorsión del análisis y de la evaluación del gasto en esta propuesta al igual que en Bonari (2009), se cuantifican las erogaciones referidas al GBP con el fin de analizar la totalidad del Gasto Público dirigido a la Juventud.

**Diagrama 1**  
Clasificación de GPSAJ por clases



Fuente: Bonari (2009) y Colombo (2018)

El gasto clasificado en GE se considera en un 100% GPSAJ, en tanto que en las clases restantes GI, GA y GBP es necesario utilizar ponderadores que indicarían la proporción del gasto en los programas que benefician a la población objetivo. Estos ponderadores o distribuidores se construyen a partir de la información que suministran las unidades ejecutoras, o bien, censos y encuestas.

Los distribuidores demográficos utilizados deberán ser tomados a partir de los datos disponibles de los dos últimos censos demográficos y proyecciones realizadas por las instituciones productoras de las estadísticas oficiales en cada uno de los países estudiados (INDEC en Argentina, IBGE en Brasil, DGEEC en Paraguay e INE en Uruguay). Además de las estadísticas públicas, para una adecuada asignación de la proporción del gasto que beneficia a adolescentes y jóvenes es indispensable contar con la colaboración de los organismos públicos/estatales que llevan a cabo los programas, subprogramas y actividades en cuestión.

Una segunda clasificación de los programas y las actividades destinadas a adolescencia y juventudes corresponde al análisis según áreas temáticas o categorías. Entre las categorías o áreas temáticas del GPSAJ se destacan las siguientes (organizadas por categorías y subcategorías)<sup>3</sup>:

1. **Salud:** abarca todas aquellas acciones orientadas a asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad, tanto a través de la atención pública como de los seguros de salud. Es decir, el gasto en cuidados asistenciales, programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, prevención del embarazo adolescente, HIV-SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, prevención de la drogodependencia, educación sexual integral, estadísticas sanitarias, etc.
2. **Educación:** comprende el conjunto de acciones estatales destinadas a la educación (incluyendo todos los niveles de educación formal y la enseñanza brindada en unidades de

3 Para la elaboración del instrumento de relevamiento de información se sugiere respetar la metodología de GPSAJ ya que fue aplicada previamente para juventudes en Paraguay y Uruguay con excelentes resultados. Sumado a que los orígenes de la propuesta se basan en experiencias realizadas en Argentina sobre infancias y adolescencia, se ha tomado la decisión de tomar la descripción de las categorías tal cual han sido presentadas por Bonari (2014) y Colombo (2018). Ver Bonari (2014) y Colombo (2018).

las Fuerzas Armadas y en establecimientos asistenciales y/o educacionales especiales). El gasto en educación y cultura incluye, entre otros, el gasto en educación formal (primaria, secundaria y terciaria); programas y servicios especialmente dirigidos a la rescatar a los jóvenes que ni estudian ni trabajan; acciones de formación profesional; pasantías y becas formuladas con objetivos de inserción social.

3. **Cultura:** incluye las manifestaciones intelectuales, espectáculos públicos culturales, bibliotecas, museos y lugares históricos, así como las acciones destinadas a brindar recreación y esparcimiento a la población.
4. **Asistencia Social:** acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas, mediante aportes, tanto en efectivo como en especie, y aquéllas destinadas a la reeducación y resocialización del individuo. Incluye aportes a instituciones con fines sociales con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social. En otros términos, los programas y subsidios dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, como apoyo alimentario, vivienda, apoyo escolar/estudiantil o jardín de infantes para sus hijos, transferencias de ingresos o subsidios a familias con hijos jóvenes, como algunos programas de fomento del empleo que establecen como requisito para ser destinatario, poseer hijos de ese grupo etario, entre otros.
5. **Trabajo:** acciones inherentes a la administración de asuntos y servicios laborales generales, la gestión de programas para facilitar la movilidad en el empleo, reducir la discriminación y el desempleo, el fomento del empleo en grupos desfavorecidos, y las prestaciones de protección social. Esta clase comprende por ejemplo a programas de capacitación laboral para jóvenes, pasantías, primer empleo, etc.
6. **Ciencia y Tecnología:** incluye programas inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Comprende investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
7. **Vivienda:** acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional. Es decir, por ejemplo, programas de vivienda

social, créditos para familias de bajos ingresos y para la obtención de la primera vivienda por parte de los jóvenes, etc.

8. **Agua potable y alcantarillado:** son las acciones de ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y alcantarillado y el sistema de eliminación de excretas o de cloacas, etc.
9. **Otros servicios urbanos:** comprende la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local en ciudades y pueblos. Esto incluye programas inherentes a servicios urbanos tales como parques, mercados, alumbrado, transporte y limpieza urbana, etc.

Dos elementos importantes para tener en cuenta sobre las categorías por finalidad y función a la hora de pensar en el relevamiento por países son los siguientes. En primer lugar, y en función de estudios sobre políticas sociales previamente realizados por ISM (2018) para las ciudades de frontera y a modo de antecedente, se aconseja tomar las categorías de Salud, Previdencia Social, Educación y Asistencia Social, que son compartidos por todos los países en donde se han realizado estudios nacionales de GPSAJ. En segundo lugar, se presenta un cuadro que sintetiza claramente de manera combinada ambas clasificaciones en este apartado, es decir, la organización de los GPSAJ por clase con base en su impacto y por categoría y subcategoría de erogación.

**Cuadro 1**  
Gasto Público Social dirigido a Adolescencia y Juventudes clasificado por clase, categoría y subcategoría

Clase de gasto	Categoría	Subcategoría
<b>A. Gasto Específico</b>	Salud	Atención ambulatoria e internación
		Prevención del embarazo adolescente
		Educación sexual integral
	Educación	Educación (media, terciaria, universitaria)
		Programas compensatorios: inserción de jóvenes que ni estudian ni trabajan de forma remunerada
		Educación integral para la sexualidad
		Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente
	Cultura	Propuestas culturales para jóvenes
	Asistencia Social	Comedores escolares y copa de leche
		Programas alimentarios dirigidos a adolescentes y jóvenes
Jóvenes en riesgo		

Clase de gasto	Categoría	Subcategoría
<b>A. Gasto Especifico</b>	Asistencia Social	Violencia familiar
		Deporte y recreación
	Trabajo	Programas del primer empleo
		Subsidios a jóvenes desempleados
	Vivienda	Programas de ayuda para la obtención de la primera vivienda
<b>B. Gasto Indirecto</b>	Asistencia Social	Transferencias de ingresos a las familias
		Asignaciones familiares
		Pensiones no contributivas
		Emergencias
		Entrega de <i>tickets</i> y bolsones de alimentos
	Vivienda	Programas de vivienda, créditos para las familias de bajos ingresos.
<b>C. Gasto Ampliado</b>	Salud	Prevención de enfermedades y riesgos específicos
		Medicamentos
		Ablación e implantes
		Sida y enfermedades de transmisión sexual
		Atención ambulatoria e internación
		Seguros de salud
	Asistencia Social	Pensiones no contributivas
		Emergencias
		Deporte y recreación
		Atención de grupos vulnerables
		Comedores comunitarios y/o familiares
	Vivienda	Vivienda
	Agua potable y alcantarillado	Agua potable y alcantarillado
<b>D. Gastos en Bienes Públicos</b>	Ciencia y técnica	Ciencia y técnica
	Otros servicios urbanos	Otros servicios urbanos

Fuente: Bonari (2009).



UNFPA Uruguay/MediaRed



SEGUNDA  
PARTE

ITEM NO: 059 JMM  
QTY: 120 PCS  
MEAS: 53X34X40.5 CM

ITEM NO: 059 JMM  
QTY: 120 PCS  
MEAS: 53X34X40.5 CM

Fran Rebelatto

# 2.

## Construcción y organización de los datos para estimar el GPSAJ en las ciudades gemelas de frontera del MERCOSUR

Como ya fue mencionado, el GPSAJ abarca los fondos presupuestarios que, anualmente, los gobiernos de cada país asignan al cumplimiento de las necesidades sociales de la población adolescente y joven. En la tercera parte del trabajo se presenta el instrumento para la recolección de información sobre el gasto público social, sugerencias de las etapas del relevamiento y orientaciones para organización de la información para una posterior estimación de series de GPSAJ en las ciudades gemelas de las áreas de frontera del MERCOSUR. Para lo que se toma como referencia los aspectos metodológicos definidos en las publicaciones de UNFPA LACRO realizadas por Bonari (2014) y en el “Manual Metodológico para la Cuantificación del Gasto Público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los Países de América Latina” (Colombo, 2018).

### Aspectos a considerar para relevar el GPSAJ en áreas de frontera y la comparación entre países

#### *Para la construcción del instrumento*

Establecer la información y las fuentes requeridas para la estimación del GPSAJ que permita contar con datos robustos, desagregados y comparables entre los países, es el punto de partida esencial para una buena estimación del gasto. Para ello, es necesario tener en cuenta una serie de aspectos metodológicos detallados en función de la importancia que revistan para la elaboración del instrumento y luego para la organización de los datos relevados.

Para diseñar el “Instrumento de Relevamiento de Información” se toma como punto de partida la definición del **universo del gasto** dentro de las distintas finalidades y funciones presupuestarias que

nos interesa relevar. El GPSAJ establece una doble clasificación: el análisis de los programas y acciones dirigidas (directa o indirectamente) a adolescente y jóvenes entre 14 y 29 años y, en segundo lugar, se clasifica según el carácter funcional del gasto (agrupando programas y acciones según el área o temática), es decir, programas gubernamentales según clase, categorías y subcategorías (cuadro 1).

Otro elemento por considerar es la **cobertura del registro**, que permite delimitar el nivel de desagregación de la organización político-administrativa al que se pretende llegar. En un sentido general, el sector público de los países está conformado por gobierno central, gobierno provincial (estadual o departamental) y un gobierno local o municipal, y las corporaciones públicas que pueden ser financieras o no. Entre las financieras, se incluyen, por ejemplo, los bancos centrales. A su vez, existen cuatro subsectores: administración, organismos descentralizados de la administración, las instituciones sin fines de lucro no mercantiles y otras unidades del gobierno.

Teniendo en cuenta el grado de especificidad con relación a la población objetivo definida -jóvenes de las ciudades gemelas de las áreas de frontera del MERCOSUR-, se sugiere analizar el gobierno en todos sus niveles, a lo que se le suma por las características de la región estudiada y el registro de gastos de los programas ejecutados por organismos de cooperación internacional.

Para evaluar los cambios que puede haber en la composición y magnitud del GPSAJ, la **amplitud de tiempo de registro** debe satisfacer dos requisitos: i) debe ser reciente y ii) abarcar un período considerable de por lo menos tres años. Sobre la base de la información presupuestaria disponible y las políticas implementadas se decide, además de la clasificación por clase y categoría, si se incluye la **clasificación por subcategorías**. La misma debe ser evaluada para cada estudio y no necesariamente tiene que ser armonizada entre los distintos países.

Un punto importante a tener en cuenta para la preparación del instrumento es la necesidad de registrar en que **forma están las cifras disponibles**, es decir, si los precios de los gastos públicos corresponden al período considerado o corrientes, o si han sido deflactados por alguna medida de inflación, para llevarlos a precios constantes, tomando como base un período determinado.



*Se sugiere  
analizar el  
gobierno en  
todos sus  
niveles.*



*Los datos organizados en series deben, en la medida de lo posible, estar desagregados por finalidad, función y programa.*

### *Para el relevamiento*

El **momento de registro o criterio contable** con que se hace el registro del Gasto Público es sumamente importante, ya que para que puedan hacerse comparaciones entre países deberá emplearse la misma etapa para todos. Dado que bajo esta metodología los eventos económicos se registran en el período en que ocurren, independientemente de su cobro, pago o vencimiento, se sugiere que los datos de Gasto Público sean registrados en la etapa contable devengado o ejecutado, es decir, los efectos de los eventos económicos se registran en el período en que ocurren sin considerar si se ha efectuado o no el pago correspondiente. Esto que permite efectuar un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Cuando se analiza la información de la **extensión del período fiscal** de mediano y/o largo plazo, los datos fiscales corresponden al año calendario. En los países de MERCOSUR el año fiscal coincide con el año calendario. Esto implica que cuando se trabaja con datos anuales no es necesario compatibilizarlos. De todos modos, especialmente cuando se examina la coyuntura, se utilizan datos mensuales o trimestrales en función de su disponibilidad.

Los datos organizados en series deben, en la medida de lo posible, estar **desagregados** por finalidad, función y programa. La desagregación de los datos de beneficiarios de los programas incluidos para el cálculo del GPSAJ debe ser según subgrupos de edad (14-19; 20-24; 25-29) siempre que sea posible. De igual modo, será necesaria la desagregación para los registros únicos de beneficiarios de los programas sociales. Puede darse el caso de la falta de disponibilidad de estos registros únicos, por lo que será necesario construir indicadores para estimar el gasto; estos deben, en su construcción, contemplar la función, los objetivos y requisitos de acceso a los programas sociales que se encuentren en esta situación. Para lo cual es de gran importancia acceder a información referida a la participación de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, de salud, servicios de asistencia social y el sistema de seguridad social, entre otros, así como también el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la vivienda. Por último, en caso de no contar con esta información, se aconseja la utilización de estadísticas oficiales de alcance nacional.

### *Para la organización de los datos*

Para la organización de los datos, es importante tener en cuenta no solamente la **desagregación por niveles de gobierno**, sino también la definición del sector público al que se le adjudica. Los sistemas de organización de gobierno pueden clasificarse en dos grupos: sistemas unitarios y sistemas federales. De manera resumida, en los sistemas unitarios, el poder de decisión en materia fiscal se concentra en el gobierno central, que es el que establece y recauda los impuestos, por lo tanto, también el que decide la forma del gasto; mientras que en los países federales es descentralizada. Bonari (2016) indica también la necesidad de considerar el sector público al que se le adjudica. Explica el ejemplo de los sistemas federales, que poseen jurisdicciones en cada uno de los niveles de gobierno, contando con una política fiscal propia pero no independiente. Esto implicaría que, si bien los recursos son propios, el origen está en una transferencia de otros niveles de gobierno, por lo que se requiere poner atención al nivel de alcance de estos. Esta situación, por ejemplo, se hace evidente en Argentina y Brasil.

En MERCOSUR, los gobiernos de Paraguay y Uruguay son unitarios de acuerdo con su constitución, tradicionalmente con estructuras centralizadas. Y los gobiernos de Brasil y Argentina son federales. Paraguay, ya en 1994, con la nueva Constitución en vigencia, los gobiernos departamentales aparecen presupuestariamente por primera vez en la estructura del gasto público, sin embargo, mantenían una fuerte dependencia de las transferencias del nivel central. Mientras que los gobiernos locales, con una mayor trayectoria política, dependen enteramente de recursos propios. Según Verdecchia (2018), “la descentralización, a pesar de las declaraciones contenidas en la legislación sobre la autonomía y la autarquía de los entes descentralizados, el ejercicio de tales potestades, en la práctica, ha sido muy limitada por la fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno central. En el caso de las gobernaciones, esta situación es más notoria porque en las mismas esta dependencia es prácticamente total” (2018: 61). Por otro lado, a pesar de los esfuerzos por descentralizar, los servicios sociales permanecen como cierta prerrogativa de los ministerios y los servicios básicos siguen operando dentro del esquema de entidades descentralizadas del gobierno central. La asignación de responsabilidades de gasto a nivel de gobiernos subnacionales sigue siendo baja. Según el mismo autor, la situación de vulnerabilidad a la que



*Para la organización de los datos, es importante tener en cuenta también la definición del sector público al que se le adjudica.*

esta dependencia se vuelve más crítica cuando los signos políticos de la administración difieren en los distintos niveles.

Uruguay es un país unitario y centralizado, con cierto grado de descentralización territorial que consiste en un desplazamiento de competencias del gobierno central hacia órganos departamentales –intendencias, juntas departamentales– y un cierto control por parte del gobierno central hacia los órganos que adquieren esas competencias (Korseniak, 2008 citado en Farinha *et al.*, 2018). La distribución se hace con un doble criterio, por un lado, establecida por la Constitución Nacional pero también la determina la ley ordinaria. Salvo los servicios de seguridad pública y todas las otras disposiciones constitucionales que atribuyen competencias a los órganos nacionales o prevén servicios organizados bajo la figura de entes autónomos, el resto concierne al gobierno de cada departamento (Cassinelli, 2009 citado en Farinha *et al.*, 2018).

Desde 2014, en Uruguay existe una ley de descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana de acuerdo con lo previsto en la Constitución (Ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014). Esta ley establece una autoridad local como tercer nivel de descentralización de gobierno y administración. En el camino de la reducción de las disparidades territoriales y el fortalecimiento de las capacidades locales, esta ley acerca la gestión del Estado a todos los habitantes, preservando la unidad territorial y política. Se prevé para ello la transferencia de atribuciones, poderes y recursos a los municipios en el proceso de descentralización. Esta ley ha contribuido a generar un cambio importante en el modelo de descentralización del Estado uruguayo.

Lo anteriormente expuesto es particularmente relevante en el momento de realizar la **consolidación de las estadísticas** de los distintos niveles de gobierno, que componen el Gasto Público. Finalmente, Bonari (2014) hace hincapié sobre la **calidad de los datos**, ya que los mismos pueden corresponder a la ejecución, proyecciones o, al término de la ejecución, los datos pueden ser definitivos, provisorios o estimados, lo que afectaría la tarea la estimación del GPSAJ.

### *Para la validación de los datos y la elaboración del informe*

En la búsqueda de una validación de los datos obtenidos a par-

tir de los análisis del contexto local, se considera indispensable la participación de las universidades y centros de investigación de los países del MERCOSUR. En el análisis de los datos, la producción de conocimiento académico local y regional nos acercaría a una mejor comprensión de la complejidad y diversidad de adolescentes y jóvenes y sus prácticas para poder contrastar los fenómenos en el contexto fronterizo.

## Propuesta de boleta de relevamiento

**GASTO PUBLICO SOCIAL EN ADOLESCENCI y JUVENTUDES (GPSAJ) ISM / UNSPA / LACRO  
2020**

6. CONTROL DE VISITAS

N°   
 FECHA   
 RESULTADO

**I. IDENTIFICACIÓN DEL ENTREVISTADOR/COORDINADOR**

I.a Nombre del Encuestador

I.b Nombre del Coordinador / Supervisor

**II. IDENTIFICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN**

II.a Nombre de la entidad:  II.c Función presupuestaria:

II.b Dirección de la Institución:  II.d Teléfono:

II.e Nombre del funcionario de contacto:  II.g Correo electrónico institucional /personal:

II.h Cargo del funcionario de contacto:  II.i Teléfono:

**III. IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMA y PROYECTOS DE LA INSTITUCION (últimos 4 años)**

III.a Cantidad Total de Programas en ejecución

	Nombre del Programas	Nombre Proyecto asociado al Programa	Tipo de Registro de la información	Disponibilidad
III.b.1	<input style="width: 95%;" type="text"/>			
III.b.2	<input style="width: 95%;" type="text"/>			
III.b.3	<input style="width: 95%;" type="text"/>			
III.b.4	<input style="width: 95%;" type="text"/>			
III.b.5	<input style="width: 95%;" type="text"/>			

III.b.6				
III.b.7				
III.b.8				
III.b.9				
III.b.10				
III.b.11				

<b>Tipo de registro de la información</b>	1 - En Ejecución provisorio	<b>Disponibilidad de la información</b>	0 - No disponible
	2 - En ejecución definitivos		1 - Disponible y entregada
	3 - En ejecución estimados		2 - Dis. y fecha marcada de entregada
	4 - Proyecciones		3 - Disponible y sin fecha entregada

**IV. DESCRIPCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS**

Identificador de programa o proyecto según del punto III.

Nombre del programa o Proyecto

Nivel de ejecución

Presupuesto total de gastos

En Precios Corrientes:

En Precios Constantes:

Año de inicio

Destinatarios

Objetivos

Requisitos de acceso

Tipo de Beneficio

Otros comentarios

## **Pauta de entrevista a ser utilizada en las entrevistas realizadas en el marco del relevamiento de insumos para el cálculo del GPSAJ<sup>4</sup>**

En la estimación del GPSAJ en adolescencia y juventudes a realizar en las ciudades gemelas de frontera del MERCOSUR, se busca identificar las clases de gastos en cuanto al impacto sobre este grupo poblacional. La falta de antecedentes en este tipo de estudio hace necesario la elaboración de una pauta o guía de entrevista a ser aplicada a informantes calificados, que permita reconocer y registrar los baches o distancias que existen entre las políticas públicas centrales y las prioridades para mejorar las condiciones de vida de los adolescentes y jóvenes que viven en las fronteras.

Desde la perspectiva de la aplicación de la metodología, cuando hablamos sobre todo en términos de políticas transversales o integrales de juventudes, sería importante señalar algunos parámetros que no son fáciles de captar en términos de impacto de política pública en adolescentes y jóvenes a través del GPSAJ y que sería oportuno relevar con otro instrumento.

En términos de accesibilidad, tomando los señalamientos de Chavez (2017), se puede pensar, a partir de algunos trabajos de campo, que la accesibilidad a los beneficios decurrentes de las políticas públicas, aunque parezca garantizados en la misma propuesta, pueden, en la escala micro de la aplicación de programas y planes, reproducir la desigualdad al obstaculizar el acceso o la vulneración de derechos. Según Chavez, “la cuestión de las barreras de acceso merece mayor visibilidad tanto para las políticas en general como para las que se ocupan en particular de los jóvenes, ya que se suma la particularidad etaria, que ocasiona generalmente mayores desventajas, y en singular, cuando la condición etaria se articula con la condición de clase, género, etnia y territorio, promoviendo que para los sectores más “periféricos” a la efectivización de derechos la distancia se mantenga o se profundice” (2017: 94). Por lo tanto, se hace necesario incluir una guía de preguntas que permita comprender y complementar los resultados del GPSAJ.

Para la realización de las entrevistas a informantes calificados, se propone una pauta de entrevista semiestructurada, abierta y

---

4 Guía adaptada de la propuesta por Rodríguez 2018.



*Para la realización de las entrevistas a informantes calificados, se propone una pauta de entrevista semiestructurada, abierta y flexible.*

flexible, en la que se incluyen las siguientes preguntas orientadoras a ser utilizadas como una simple guía inicial.

1. En los estudios sobre políticas públicas de adolescencia y juventudes se puede considerar a este grupo poblacional como “grupo de riesgo” o desde una perspectiva de “sujeto de derechos” y/o “actores estratégicos del desarrollo”. ¿Cuál de los enfoques considera usted que tiene más vigencia en su país, provincia/departamento/estado y ciudad? ¿Cómo pueden entenderse estos enfoques desde la perspectiva de la institución de pertenencia? ¿Son compartidos o existen diferencias entre las diferentes instituciones (incluso de un mismo gobierno)?
2. Algunos autores sostienen que, para el desarrollo de políticas públicas de adolescencia y juventudes, hay que contar con leyes, instituciones y planes/programas específicos; ¿pensando en una perspectiva integradora –tomando en cuenta los jóvenes que viven en una ciudad de frontera– considera tales insumos como necesarios y suficientes para el apoyo a las políticas públicas o eliminaría algunas/os y/o agregaría otras/os?
3. ¿Cuál es el impacto de las políticas sociales de juventudes? ¿Tienen un impacto bajo, medio, alto en su país? ¿Y en su provincia/departamento/estado y en su ciudad? ¿Por qué cree que estas políticas públicas tienen ese nivel de desarrollo y no otro? ¿Cómo se podrían mejorar o escalar?
4. ¿Cómo considera que se da el vínculo entre el Estado –en sus múltiples niveles– y los grupos de adolescentes y jóvenes en términos de acceso a los beneficios de las políticas? ¿Cree que existe alguna particularidad en su ciudad por su condición de frontera? En caso de ser necesario ¿cómo se puede incrementar dicho acceso?
5. ¿Cómo considera que resuelven las agencias estatales de su ciudad o provincia/departamento/estado la tramitología para hacer efectivos los derechos de las poblaciones adolescentes y jóvenes?
6. ¿Cómo cree que se podrían potenciar las políticas públicas de juventudes en su país a futuro? Si tuviera que decidir esfuerzos futuros, ¿priorizaría ampliar la voluntad política, la asignación de recursos, la articulación interinstitucional o la participación juvenil en dichos desarrollos?

7. En los procesos de definición y concreción de políticas de juventudes a corto y largo plazo, ¿Qué impacto tienen las organizaciones de la sociedad civil en la definición de políticas de juventudes en su ciudad y la provincia/departamento/estado?
8. ¿Qué impresión tiene y qué evaluación hace sobre el desarrollo de políticas públicas de juventudes en los diferentes países del MERCOSUR? ¿Cree que existe algún “patrón” que diferencie a los países, según grado de desarrollo, tipo de gobierno o alguna otra variable relevante al respecto? ¿Conoce mecanismos de diálogo y cooperación en materia de juventudes entre los países del MERCOSUR? ¿Cuáles?
9. ¿Conoce la metodología del GPSAJ? ¿Ha tenido acceso a algún informe de una medición realizada para su país y/u otros de la región?
10. ¿Desde una perspectiva más integral qué componentes de gasto debería incluir un cálculo del GPSAJ para su ciudad o provincia/departamento/estado teniendo en cuenta la ubicación en la línea de frontera? ¿Cuáles serían y cómo se debería incorporar?

## Etapas del registro de la información

1. Identificar contrapartes en el gobierno y sus fuentes de producción de estadísticas en Gasto Público (oficinas a cargo de la elaboración del presupuesto y de las series de Gasto Público) y establecer el contacto. Para sistematizar el registro de la contraparte se construirá inicialmente un directorio organizado por clase, categorías y nivel político-administrativo con las entidades de regulación y aplicación del presupuesto destinado a juventudes (entidades gubernamentales a cargo de los temas relacionados o descentralizadas/desconcentradas, ministerios de hacienda o economía, oficinas de presupuesto, ministerios de desarrollo social, etc.). Cabe poner en valor, para pensar en las instituciones que proveerán las fuentes de información, las conclusiones de la publicación del ISM (2018) sobre políticas sociales en cuanto la organización y grado de descentralización

que los Estados más grandes de MERCOSUR, con sus estructuras políticas federales, mientras que los socios más pequeños tienen estructuras unitarias, con un mayor grado de centralización política. Esta es una variable muy relevante cuando se trata de comprender las capacidades de respuesta local mostradas por los países, especialmente en las zonas fronterizas comunes (2018: 118).

## Cuadro 2

Ciudades de frontera: Directorio de Instituciones Locales por categorías para la búsqueda de información, 2020.

Políticas sectoriales de Juventud / Instituciones por país	Argentina	Brasil	Paraguay <sup>5</sup>	Uruguay
<b>Salud</b>	<p><b>Posadas:</b> Ministerio de Salud Pública de Misiones</p> <p><b>Concordia:</b> Ministerio de Salud Pública de Entre Ríos</p>	<p><b>Foz do Iguazu:</b> Secretaria de Saúde de Foz do Iguazu – PMFI, Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS-Fronteira)</p> <p><b>Santana do Livramento:</b> Secretaria Municipal de Saúde de Santana do Livramento, Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS-Fronteira)</p>	<p><b>Encarnación:</b> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. VII Región Sanitaria</p> <p><b>Ciudad del Este:</b> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. X Región Sanitaria</p>	<p><b>Salto:</b> Dirección Departamental de Salud de Salto</p> <p><b>Rivera:</b> Dirección Departamental de Salud de Rivera</p>
<b>Seguridad Social</b>	<p><b>Posadas:</b> ANSES Posadas</p> <p>Ministerio de Trabajo y Empleo de Misiones (dependiente del MTEySS)</p> <p><b>Concordia:</b> ANSES, Delegación de Secretaría de Trabajo de Entre Ríos</p>	<p><b>Foz do Iguazu:</b> INSS _Foz do Iguacu</p> <p>Instituto dos Servidores Municipais de Foz do Iguazu (Fozprev),</p> <p><b>Santana do Livramento:</b> INSS- Santana do Livramento. Sistema de Previdência Municipal (SISPREM)</p>	<p><b>Encarnación:</b> IPS – Encarnación</p> <p><b>Ciudad del Este:</b> IPS – Ciudad del Este</p>	<p><b>Salto:</b> Oficina de Trabajo de Salto – MTSS</p> <p><b>Rivera:</b> Oficina MTSS – Rivera</p>
<b>Educación</b>	<p><b>Posadas:</b> Ministerio de Educación de Misiones</p> <p>Consejo General de Educación- Misiones</p> <p><b>Concordia:</b> Consejo General de Educación- Entre Ríos- Sede Concordia</p>	<p><b>Foz do Iguazu:</b> Núcleo Regional de Educação de Foz do Iguazu</p> <p>Secretaria Municipal da Educação de Foz do Iguazu</p> <p><b>Santana do Livramento:</b> Secretaria Municipal de Educação – Santana do Livramento</p>	<p><b>Encarnación/ Ciudad del Este:</b> Ministerio de Educación y Ciencias</p>	<p><b>Salto:</b> Inspección Departamental de Educación y Cultura de Salto</p> <p><b>Rivera:</b> Inspección Departamental de Educación y Cultura de Rivera.</p>

5 Las políticas sociales en las ciudades paraguayas y uruguayas se implementan en base a iniciativas nacionales

Políticas sectoriales de Juventud / Instituciones por país	Argentina	Brasil	Paraguay <sup>5</sup>	Uruguay
<b>Asistencia y Protección Social</b>	<p><b>Posadas:</b> Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud</p> <p><b>Concordia:</b> Desarrollo Social- Municipalidad Concordia, Observatorio de Políticas Sociales de Entre Ríos.</p> <p>Consultar también la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p><b>Foz do Iguazu:</b> Secretaria da Família e Desenvolvimento Social;</p> <p><b>Santana do Livramento:</b> Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos.</p>	<p><b>Encarnación/ Ciudad del Este:</b> Ministerio de Hacienda. Banco Central</p>	<p><b>Salto:</b> Oficina Territorial MIDES de Salto</p> <p><b>Rivera:</b> Oficina Territorial MIDES Rivera</p>
<b>Datos</b>	<p><b>IPEC Misiones</b> Dirección General de Estadística y Censos - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas- Gobierno de Entre Ríos</p>	<p><b>IBGE - Foz do Iguazu</b></p>	<p><b>DGEEC</b></p>	<p><b>INE</b></p>

Fuente: ISM (2018).

Una ficha debe ser completada por cada institución al momento del primer contacto. La ficha incluye la siguiente información: Nombre de la entidad; Dirección de la Institución; Números de contacto; Correo electrónico de consultas; Nombre del funcionario/a de contacto; Cargo del funcionario/a de contacto; Teléfono; Correo electrónico institucional/personal.

2. Confeccionar un listado de los programas y actividades que quedan enmarcados en la definición de GPSAJ.
3. Búsqueda y sistematización de la información disponible en páginas web: sitios de consulta para el/la ciudadano/a, publicaciones, series estadísticas, sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales, etc. Armado de una grilla organizada por Clase, Categoría y nivel político administrativo para ciudad.
4. Aplicar el instrumento de relevamiento por Institución. En muchos casos la disponibilidad previa de lo identificado en la web sobre el gasto clasificado según programas permite contar con la información sin necesidad de apelar a las instituciones, excepto para consultas puntuales.
5. Realizar un control y seguimiento permanente para la disponibilidad de la información a nivel de programas y actividades relacionados con la niñez en cada gobierno provincial.

6. Clasificar y organizar la información de cada Institución por Clase y Categorías, es decir, organizar la información obtenida sobre los programas presupuestarios según las diferentes categorías y clases. Por ejemplo: Salud Específico, Salud Indirecto, Salud Ampliado, Salud Bienes Públicos.
7. Hacer el registro y relevamiento de la información de los programas ejecutados por organismos de cooperación internacional.
8. Buscar la información necesaria para determinar los distribuidores que deberán utilizarse para obtener para los gastos indirectos/ampliados/bienes públicos en las instituciones productoras de estadísticas oficiales.
9. Identificar los “informante calificados” para la realización de entrevistas en las siguientes instituciones:
  - (Vice)Ministros/as, Secretarios/as y/o Directores/as de Juventud de los gobiernos de la ciudad o provincia/departamento/estado.
  - Operadores de políticas sectoriales de juventud de los gobiernos de la región, que trabajan en los diferentes ministerios: educación, salud, trabajo, desarrollo social, otros.
  - Miembros de los otros poderes del Estado: Poder Legislativo y Poder Judicial (especialmente los/las vinculados/as a los sistemas de “justicia juvenil”).
  - Investigadores/as especializados en juventudes de Universidades/ Centros de Investigación.
  - Dirigentes y/o animadores de grupos, movimientos y redes juveniles, nacionales e internacionales.
10. Realizar las entrevistas, desgravarlas y sistematizar la información.
11. Presentación de la información organizada por país.



TERCERA  
PARTE

Rynnard Milton Alves Dias

# 3.

## Guía de lectura del relevamiento

### Aspectos Generales

#### *Objetivos del relevamiento para estimar el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventudes (GPSAJ) en áreas de frontera*

#### **Objetivo General**

El objetivo del relevamiento GPSAJ es captar información de manera organizada para cuantificar y analizar el Gasto Público Social de las administraciones nacionales dirigido a la adolescencia y juventudes en las ciudades gemelas del MERCOSUR.

#### *Marco institucional vigente por país*

El marco institucional vigente en los cuatro Estados Parte fundadores de MERCOSUR está sustentado en el acceso a la información como un derecho. Entre los organismos internacionales que reconocen el acceso a la información como un derecho encontramos a las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Que se expresan en los siguientes tratados:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948 - art. 19): “Todo ser humano tiene derecho a la libertad de opinión y expresión. Este derecho incluye la libertad de tener opiniones sin interferencia y de buscar, recibir y transmitir información e ideas por cualquier medio y sin importar las fronteras”.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966 - art. 19): “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de cualquier naturaleza”.

- Declaración Interamericana de Principios de Libertad de Expresión (2000 - ítem 4): “El acceso a la información mantenida por el Estado es un derecho fundamental para cada individuo. Los Estados tienen la obligación de garantizar el pleno ejercicio de este derecho”.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003 - art. 10/13): “Cada Estado Parte (...) tomará las medidas necesarias para aumentar la transparencia en sus procedimientos o reglamentos de administración pública (...) que permitan a los miembros del público en general obtener (...) información sobre la organización, funcionamiento y procesos de toma de decisiones de su administración pública”.
- Convención Americana de Derechos Humanos: define el derecho a la libertad de expresión, ella permite “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (art. 13).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción: propician la transparencia, el acceso a la información pública y la participación de la sociedad civil en el combate contra la corrupción (art.10/13; párrafo 5 de su Preámbulo y art. III.11 y XIV.2, respectivamente).

En lo que respecta al MERCOSUR, cada uno de los países reconoce este derecho a través de diversos instrumentos que serán enumerados por país.

## ARGENTINA

**La Constitución Nacional:** garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo y del artículo 75, inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales. Además de la Constitución Nacional existen en el país normas específicas que apuntalan este derecho:

- **Ley 27275** de Derecho de Acceso a la Información Pública: establece la obligatoriedad para los tres poderes del Estado y entes u organizaciones con aporte estatal, de responder a la solicitud de información por parte de cualquier ciudadano en un plazo máximo de 30 días. A fin de agilizar esta tarea, establece la creación de una Agencia de Acceso a la



*El marco institucional vigente en los cuatro Estados Parte fundadores de MERCOSUR está sustentado en el acceso a la información como un derecho.*

Información Pública como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo.

- **Decreto 1172/2003:** establece el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, el acceso libre y gratuito vía Internet al Boletín Oficial y los mecanismos de participación en las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos.
- **Resolución 538/2013** de la Jefatura de Gabinete de Ministros: crea el Programa Sistema Nacional de Datos Públicos.
- **Decreto 117/2016:** reglamenta plazos para detallar los activos de datos de los distintos organismos del Estado y el cronograma de publicación en el Portal Nacional de Datos Públicos.

## BRASIL

Desde finales de la década de 1980, se publicaron varias regulaciones en Brasil que tratan sobre el acceso a la información pública. Estas reglas se refieren a políticas activas de transparencia, divulgación de actos administrativos, regulación de confidencialidad y restricción, entre otros. Las principales reglas relacionadas con el tema se presentan a continuación:

**Constitución Federal, en el Art. 5, inciso 33** - Toda persona tiene derecho a recibir información de organismos públicos de su interés particular, o de interés colectivo o general, que se proporcionará dentro del plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, excepto aquellos cuyo secreto es esencial para la seguridad de la sociedad y el Estado; [...]; **Art. 37. § 3** La ley regulará las formas de participación de los usuarios en la administración pública directa e indirecta, regulando en particular: II - acceso de los usuarios a registros administrativos e información sobre actos gubernamentales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5to, X y XXXIII; [...]; **Art. 216 § 2** - La administración pública, bajo los términos de la ley, es responsable de la gestión de la documentación gubernamental y de las medidas para abrir su consulta a todos aquellos que la necesiten.

Entre las leyes complementarias podemos mencionar la Ley Complementaria 131/2009: agrega disposiciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal; Ley Complementaria N° 101/2000 de Responsabilidad Fiscal; Ley N° 13.460/2017: Código de defensa de los dere-

chos de los usuarios de los servicios públicos; Ley N° 12.527/2011: Ley de Acceso a la Información y Ley 8.159/1991, como la Política Nacional de Archivos Públicos y Privados.

## PARAGUAY

Las ideas de acceso a la información pública y transparencia gubernamental se plasman en la **Constitución Nacional**, en el **Art. 28**, que establece el acceso a la información pública, al que se le da jurisprudencia en el Acuerdo y Sentencia N° 1.306 de la Corte Suprema de Justicia, del 15 de octubre de 2013, a partir de esta norma se promulgan la **Ley N° 5.189/14**, “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”, y más recientemente la **Ley N° 5.282/14**, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”. Es decir, todas las instituciones públicas se encuentran obligadas a divulgar la información dentro del marco de transparencia activa a través de sus sitios web.

## URUGUAY

En Uruguay, todas las personas tienen derecho de acceder a la información que se encuentra en poder de los organismos públicos. Esto está reglamentado por la **Ley N° 18.381/08** de Acceso a la Información Pública, que promueve la transparencia de la actividad de todos los organismos públicos y el Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. Que son las normativas que garantizan a todas las personas el derecho que la información se encuentre disponible y sea de fácil acceso para los interesados. Custodiar y conservar la información. Difundir a través de sus sitios web sus facultades y responsabilidades, el listado de sus funcionarios, remuneraciones, los servicios que ofrece, contrataciones, sus ingresos y gastos, los llamados a concursos de ingreso, etc.

## El/la consultor/a o equipo consultor de relevamiento: requisitos, deberes y comportamiento

Dada la complejidad que presenta la doble condición de la población objetivo del proyecto -adolescentes y jóvenes en cuatro pares de ciudades gemelas (ocho ciudades en total) correspondientes al área de frontera que incluye a los cuatro países que integran el MERCOSUR-, se recomienda para el proceso de relevamiento de la información la contratación de un/a consultor/a que cumpla la función de coordinador general de la tarea (de preferencia el mismo consultor que posteriormente realice la estimación del GPSAJ) y responda a los siguientes requisitos: conocimientos y experiencia laboral de por lo menos cinco años comprobables en: i) finanzas públicas; ii) estudios de medición de Gasto Público, consolidación de Gasto Público de los distintos niveles de gobierno para el caso de países federales; iii) procesamiento de microdatos de encuestas de hogares (para construir distribuidores en caso de no contar con información de beneficiarios de programas).

Así también, será necesario contratar un/a consultor/a o, equipo consultor, que tendrá a su cargo la aplicación del instrumento de recolección de información, la tabulación y la organización de los datos para presentación. Para lo que se recomienda que tengan: i) una relación fluida con los Ministerios o instituciones gubernamentales a las cuales se les solicitará la información necesaria; ii) demuestren conocimientos en finanzas públicas; y, iii) demuestren en relevamiento de información, tabulación y procesamiento de microdatos.

Entre los **deberes** de los consultores que apliquen el instrumento se encuentran: i) el entender bien el contenido del instrumento de relevamiento; ii) asumir el compromiso de desempeñar correctamente su trabajo; iii) mantener la confidencialidad de los datos obtenidos, es decir, no divulgar con otras personas la información recibida. Si usted no mantiene la confidencialidad de los datos está violando el secreto estadístico, expresamente consagrado por la ley; iv) regresar a la institución, las veces que sea necesario, con el fin de corregir o completar la información faltante del instrumento.

Respecto del **comportamiento**, es esencial la identificación correcta por parte del/la consultor/a, explicando la importancia de la información que se solicita (importante la creación de algún tipo

de identificador, sea en forma de carta de presentación o credencial, previamente acordado con las Instituciones contratantes).

No debería ser el caso, pero existe la posibilidad que la persona que lo reciba no esté en conocimiento de la realización del relevamiento. Es muy importante presentar nuevamente los objetivos del relevamiento y de la importancia de sus resultados para la implementación y evaluación de programas sociales para adolescentes y jóvenes.

Realice el relevamiento siguiendo Instrucciones Generales y pasos estipulados para la aplicación del instrumento de relevamiento del GPSAJ en áreas de frontera.

Se deben leer textualmente los ítems a completar, tal como están mencionados en el instrumento y siguiendo el orden establecido. La alteración en el lenguaje puede también alterar el significado de lo solicitado en el ítem y, por lo tanto, el resultado que se obtenga puede no ser el correcto.

En alguno de los puntos del instrumento, las posibles respuestas ya se encuentran anotadas y codificadas. En esos casos, se deberá completar con el código anotado a continuación que corresponda a la respuesta dada por la persona que está informando.

El resto de los puntos requerirá de una anotación, la misma necesita ser lo suficientemente explícita, clara y breve para permitir que en etapas posteriores al relevamiento de los datos se logre identificar la situación declarada.

Desarrolle personalmente su trabajo, evitando la presencia de personas ajenas al equipo de consultores durante la realización de su labor, excepto cuando necesite guía o intérprete. En todo momento debe emplear respeto, sentido común y paciencia.

Asegúrese que cada punto/pregunta sea bien comprendida. Si el informante no comprendió el sentido debe reiterarla sin molestarlo. Si es necesaria alguna aclaración debe explicar brevemente el sentido del punto de relevamiento o pregunta, pero sin sugerir ninguna respuesta.

Si tiene alguna duda sobre la veracidad de la información proporcionada, haga esta aclaración en la sección de observaciones del cuestionario, fundamentando la causa de su duda. Esto permitirá el tratamiento adecuado de esa situación.

Realice el levantamiento completo y exhaustivo del número



*Durante el relevamiento, es muy importante presentar nuevamente los objetivos del mismo y la importancia de sus resultados.*

instituciones y de los programas y proyectos identificados para la institución. No altere en ninguna circunstancia los datos suministrados por los informantes.

Al terminar la entrevista, debe revisar cuidadosamente el cuestionario para constatar si fue correctamente llenado, agradecer al informante la colaboración prestada y advertirle sobre una posible segunda visita de ser necesario.

### Instrucciones generales y pasos para seguir para la aplicación del instrumento de relevamiento del GPSAJ en áreas de frontera

Las instrucciones desarrolladas a continuación consisten en las explicaciones de cada una de las partes e ítems que incluye el instrumento.

#### 0. Control del trabajo

El control de visitas tiene tres puntos de llenado.

Lo registrado en la casilla **Nº**: es el número de visita que se realiza a la institución

Lo registrado en la casilla **Fecha**: es el día del registro

Lo registrado en la casilla **Resultado** será:

Realizada: Siempre que se hayan obtenido todos los datos solicitados de acuerdo con el instrumento

Rechazada: Será aquella en la que la persona de contacto se niega a proporcionar la información solicitada.

Persona ausente: Es cuando usted deja pendiente la entrevista para una visita posterior, debido a la ausencia del contacto y a la imposibilidad de acceder a otra persona.

#### 1. Identificación del **entrevistador/a o coordinador/a**.

En las casillas correspondientes a este apartado serán registrados los **nombres del entrevistador y del coordinador** correspondiente.

Respecto del Personal participante, en caso de ser un equipo de consultores para el relevamiento de una misma área geo-

gráfica es importante identificar a las personas responsables de levantar la información en cada una de las Instituciones visitadas, para un mejor control.

## 2. **Identificación** de las instituciones

Esta sección debe estar completa antes de iniciar la entrevista para el pedido de información. La información de contacto será la que figure en el repertorio. El contacto previo con la institución es indispensable para establecer el vínculo. Se debe identificar correctamente a la persona de contacto indicando su nombre completo y cargo o responsabilidad.

## 3. Identificación de Programas y Proyectos

Lo registrado en la casilla **Nombre del Programa** será el nombre correspondiente al proyecto tal como aparece en el presupuesto.

Lo registrado en la casilla **Nombre Proyecto asociado al Programa** será completado en caso de existir proyectos bajo la coordinación de un Programa.

Tipo de Registro de la información serán:

1. En ejecución provisorios, cuando sea indicado que los datos corresponden a la ejecución del proyecto, pero son provisorios
2. En ejecución definitivos, cuando sea indicado que los datos corresponden al período de ejecución y sean definitivos
3. En ejecución estimados, cuando sea indicado que los datos corresponden al período de ejecución y sean estimados
4. Proyecciones, cuando lo datos son estimaciones calculadas a partir de la línea de base.

La **Disponibilidad** de la información será:

0. Cuando la información no esté disponible.
1. Cuando la información esté disponible y haya sido entregada en cualquiera de sus formatos, digital o papel.
2. Cuando la información esté disponible pero la entrega pautada para otra fecha
3. Cuando la información esté disponible y sin fecha entrega.

#### 4. Descripción de Programas y Proyectos

Lo registrado en la casilla **Identificador del programa o proyecto**, es el código alfanumérico ubicado a la derecha del nombre del programa o proyecto en el apartado anterior (Parte 3 – Correspondiente a la identificación del Programas y Proyectos).

Lo registrado en la casilla **Nombre del Programa o Proyecto** será el nombre correspondiente al proyecto tal como aparece en el presupuesto.

En la casilla **Nivel de ejercicio** serán considerados cuatro:

1. Administración central
2. Organismos descentralizados de la administración central
3. Instituciones sin fines de lucro no mercantiles
4. Otras unidades de gobierno.

**Presupuesto total de gasto** considera:

1. Gastos públicos en precios corrientes que son los que corresponden al período considerado o corrientes
2. Gastos públicos en precios constantes en el caso de haber sido deflactados por alguna medida de inflación tomando como base un período determinado.

**Año de Inicio** será:

El **año de inicio del programa o proyecto** en descripción. Una raya indicará los casos en los que la información no está disponible.

En la casilla **Destinatarios** será:

Descripción de la **población objetivo**.

En la casilla **Objetivos** serán:

Lista de los objetivos que persigue el programa o proyecto y la descripción.

En la casilla **Requisitos de acceso** será:

**Una raya** cuando los requisitos corresponden con la población objetivo del programa.

**La descripción** detallada de los requisitos que se deben cumplir cuando excedan los incluidos en la definición de los beneficiarios.

En la casilla **Tipo de Beneficio** será:

1. Beneficio monetario: cuando sea exclusivamente en efectivo. Se registra el monto
2. Beneficio en especies: considerando el resto de los beneficios como ser: alimentos, medicamentos, útiles escolares, etc. Se registra el beneficio recibido

El apartado cuatro del presente instrumento debe ser completado tantas veces como programas y proyectos sean registrados en el apartado anterior. A parte de la primera página, se disponibilizarán hojas volantes, numeradas, que luego serán anexadas a la página principal de registro del presente instrumento y posterior carga.



UNFPA Uruguay/MediaRed



COMENTARIOS  
FINALES

Fran Rebelatto

La estimación del GPSAJ en las ciudades gemelas de fronteras del MERCOSUR constituye un esfuerzo más en el uso de una metodología de estimación que permite la evaluación del estado de situación del gasto público social para un grupo etario específico: el caso de adolescentes y jóvenes. Este permite identificar las coincidencias y contrastes en términos de inversión social para juventudes en territorios que responden a países diferentes constituyéndose en una herramienta de fortalecimiento de los procesos locales a partir de cooperación internacional desde lo local.

El registro de las principales fuentes para la caracterización del gasto y las correspondientes instituciones ejecutoras a nivel municipal de la administración y gobierno de los países pone en evidencia la importancia de la obtención de información relevante, pertinente, oportuna, permitiendo -mediante los talleres de validación la renovación del compromiso por parte de entidades locales participantes- garantizar un proceso continuo y permanente de generación y disponibilidad de información pública para futuras evaluaciones u otros intereses que se presenten (abogacía).

Un aspecto importante que resalta en todo este proceso es la complejidad que agrega el contexto geográfico elegido a la ya compleja tarea de trabajar con juventudes. Las dinámicas de frontera, las diferencias de legislación, las asimetrías sociales y económicas y, sobre todo, las diversas voluntades políticas dan una identidad particular a los territorios de frontera<sup>6</sup>. Dada la magnitud y complejidad del proyecto, y buscando mantener la coherencia del conjunto se sugiere la implementación de un modelo de gobernanza para la aplicación del instrumento y la organización de la información, se recomienda el establecimiento de una coordinación conjunta -a lo largo de todo el proceso y no solamente en la ejecución puntal de la etapas- entre el equipo de consultores y el Comité Técnico del Proyecto conformado por ISM y UNFPA.

6 Véase: ISM-UNFPA (2020). *Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR*. Asunción, ISM-UNFPA.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barajas Escamilla, MR; & Wong-González P; Oddone, N. (2015). *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo y Juan Pablos Editor: Tijuana.
- Bertranou, E. y Bonari, D. (2003). *El gasto público social en Argentina: Diagnóstico y perspectivas*. Córdoba, Fundación ARCOR.
- Bonari, D. & Curcio, J. (Coord.) (2004). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF: Ciudad de Buenos Aires.
- (Coord.) (2006). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2005*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF: Ciudad de Buenos Aires.
- Bonari, D. (Coord.) (2009). *Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007*. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF: Ciudad de Buenos Aires.
- Bonari, D. (2014). *Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del Gasto Público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina*. United Nations Population Fund (UNFPA).
- Chavez, M. (2017). Jóvenes entre el centro y la periferia de la ciudad, del estado y de la academia. *Revista Ciudadanía*. N° 1, 1er semestre.
- Colombo, C. (2018). *Manual metodológico para la cuantificación del gasto público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina*. Ciudad de Panamá, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Farinha, F. Marinoni, M. Oviedo, M.J. & Saravia, M. (2018). *Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal*. Serie Descentralización y desarrollo territorial. Dirección de Descentralización e Inversión Pública – OPP, Primera edición.
- Instituto Social do MERCOSUL (2018). *Políticas Sociais no MERCOSUL - Estrutura dos organismos públicos de ofertas de serviços sociais*, Assunção, 2018. 128 páginas.
- Rodriguez, E. (2018). Bases para la construcción de un índice de desarrollo de políticas sectoriales de juventud para América Latina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 16(2), 1097.
- Verdecchia, M. A. (2018). *La otra cara de la descentralización: Funciones de la descentralización en el proceso político paraguayo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO/Paraguay.



**165 millones**  
de razones

Un llamado a la acción para la inversión  
en adolescentes y jóvenes en América Latina  
y el Caribe



*El proyecto “Juventudes y Fronteras en el MERCOSUR” busca realizar una caracterización de adolescentes y jóvenes en zonas de frontera y recabar evidencias para la incidencia en el diseño de políticas que tomen en cuenta las particularidades de su ciclo de vida y sus principales desafíos.*



**Instituto Social del MERCOSUR**

[www.ismercosur.org](http://www.ismercosur.org)  
[ism@ismercosur.org](mailto:ism@ismercosur.org)



@Ismercosur



@IsmAsuncion

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**



@unfpa\_lac



unfpa\_lacro

