

HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL JUVENIL

Herramientas para el análisis y el diseño de políticas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por Humberto Soto, Daniela Trucco y Heidi Ullmann de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto **Inclusión social de la juventud en contextos de creciente violencia e inseguridad con un foco en Centroamérica**, financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Parte del trabajo se basa en las investigaciones publicadas en el libro *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N°137, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

FOTOGRAFÍAS

PORTADA: UNICEF Costa Rica/193-2007/Gonzalo Bell
PÁGINA 8: UNICEF Cuba/674-2007/Gonzalo Bell
PÁGINA 13: UNICEF/HQ1787-2009/Susan Markisz
PÁGINA 19: UNICEF Chile/1240-2005/Fernando Perea
PÁGINA 20: UNICEF El Salvador/2007-436/Gonzalo Bell
PÁGINA 32: UNICEF Panamá/2007-015/Gonzalo Bell
PÁGINA 41: UNICEF Chile/1170/Emilio José Fuentes Traverso
PÁGINA 52: UN Photo/Martine Perret
PÁGINA 60: UNICEF/El Salvador/2007-434/Gonzalo Bell
PÁGINA 74: Shutterstock/Nir Levy
PÁGINA 87: UNICEF TACRO/033-2007/Karen Dertien
PÁGINA 90: UNICEF Colombia/344-2007/Marisol Quintero
PÁGINA 94: UNICEF Cuba/679-2007/Gonzalo Bell
PÁGINA 102: UNICEF Chile/003-2005/Anthony Asael

LC/M.28

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-01236

HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL JUVENIL

Herramientas
para el análisis
y el diseño de políticas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Índice

1

6	<u>Introducción</u>
11	<u>Desarrollo institucional en el ámbito de políticas de juventud</u>
12	INSTITUCIONES COORDINADORAS
13	PLANES SECTORIALES DE JUVENTUD Y ACCESO A RECURSOS
15	NORMATIVA

2

17	<u>Diagnóstico sobre las brechas de inclusión social juvenil</u>
18	1. EDUCACIÓN Y EMPLEO
18	¿A QUÉ SE DEDICAN LAS PERSONAS JÓVENES?
18	UNA APROXIMACIÓN INICIAL A LA CONDICIÓN DE ACTIVIDAD
20	JÓVENES QUE ESTUDIAN: ACCESO Y PROGRESIÓN EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS
24	LAS Y LOS JÓVENES QUE TIENEN EMPLEO REMUNERADO
28	LAS Y LOS JÓVENES QUE NO ESTÁN INCORPORADOS A LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y NO TIENEN UN EMPLEO REMUNERADO
30	2. SALUD
31	PANORAMA DE LA SALUD DE LAS Y LOS JÓVENES LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS
33	DESIGUALDADES EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA ENTRE LAS JÓVENES DE LA REGIÓN
36	OTROS TEMAS DE SALUD EN LA POBLACIÓN JUVENIL: EL USO DE DROGAS Y LA SALUD MENTAL
40	3. VIOLENCIA
41	GÉNERO Y VIOLENCIA EN LA JUVENTUD
44	VIOLENCIA EN LA COMUNIDAD – VIOLENCIA ESCOLAR
48	VIOLENCIA COLECTIVA EN LA CIUDAD
50	FACTORES FACILITADORES DE LA VIOLENCIA
52	4. CULTURA
60	5. PARTICIPACIÓN
61	LA JUVENTUD Y LA PARTICIPACIÓN CONVENCIONAL: DE PERCEPCIONES A ACCIONES
65	VOTO Y MOVILIZACIÓN: EL PESO RELATIVO DE LAS Y LOS JÓVENES AL MARGEN
67	LA PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL Y LAS NUEVAS PLATAFORMAS DE EXPRESIÓN, MOVILIZACIÓN E INCIDENCIA
69	¿QUÉ TEMAS MOVILIZAN A LAS PERSONAS JÓVENES?
70	PRINCIPALES PRIORIDADES Y TEMAS DE INTERÉS PÚBLICO PARA LA JUVENTUD

3

74 Una mirada comparativa a la violencia urbana en Centroamérica: características de maras y pandillas en San Salvador y Managua

75 **INTRODUCCIÓN**

75 **CARACTERIZANDO LAS MARAS SALVADOREÑAS**

75 CONTEXTO HISTÓRICO

76 FACTORES POSIBILITADORES

77 ALCANCE

77 PROFUNDIDAD

77 ESTRUCTURA

78 CONTROL Y DOMINIO

79 IMPLICACIONES SOCIALES

79 **CARACTERIZANDO LAS PANDILLAS NICARAGÜENSES**

79 CONTEXTO HISTÓRICO

80 FACTORES POSIBILITADORES

81 ALCANCE

81 PROFUNDIDAD

82 ESTRUCTURA

82 CONTROL Y DOMINIO

82 IMPLICACIONES SOCIALES

83 **ANÁLISIS COMPARADO**

83 CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

84 RESPUESTAS Y PROPUESTAS

86 **CONCLUSIONES**

4

87 Percepciones de la juventud en relación con las prioridades de la agenda de desarrollo

5

90 Consideraciones básicas para el desarrollo de políticas de juventud

91 **LA PERSPECTIVA: ¿CUÁL ES EL PUNTO DE PARTIDA?**

93 **CONSIDERACIONES ESENCIALES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS**

6

94 Recomendaciones específicas para políticas según dimensiones de inclusión social

95 INSTITUCIONALIDAD

96 EDUCACIÓN Y EMPLEO

- 96 FOMENTAR LA GENERACIÓN DE PROCESOS DE TRANSICIÓN DE LA EDUCACIÓN A EMPLEOS MÁS ADECUADOS Y DE MEJOR CALIDAD
- 96 PROMOVER LA EXISTENCIA DE UN MARCO LEGAL QUE ASEGURE LA DIGNIDAD LABORAL
- 96 DISPONER DE OFERTA EDUCATIVA Y FORMATIVA FLEXIBLE
- 96 PERTINENCIA DE LA OFERTA FORMATIVA

97 SALUD

- 97 MEJORAR LA INFORMACIÓN ACERCA DE LAS JUVENTUDES LATINOAMERICANAS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD CON EL FIN DE DESARROLLAR POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA
- 97 FORTALECER SERVICIOS ESPECÍFICAMENTE DIRIGIDOS A JÓVENES, SENSIBLES A LAS DIFERENCIAS CULTURALES Y CON UN ESPECIAL ÉNFASIS EN LA CONFIDENCIALIDAD
- 97 PROFUNDIZAR LA INTERSECTORIALIDAD DE LAS POLÍTICAS
- 97 AUMENTAR LOS RECURSOS DESTINADOS A PROMOVER LA SALUD ENTRE LAS Y LOS JÓVENES

97 VIOLENCIA

- 97 COMPRENDER LA VIOLENCIA COMO UN FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL
- 98 ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE VIOLENCIA A NIVEL NACIONAL
- 98 CONTAR CON SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE ALIMENTEN LA TOMA DE DECISIONES
- 98 PROMOVER FACTORES DE PROTECCIÓN EN CONSIDERACIÓN LOCAL DE LOS RIESGOS
- 98 PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA
- 99 PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN SECUNDARIA
- 99 PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN TERCIARIA

99 CULTURA

- 99 PRECISAR EL (O LOS) LUGARES DESDE LOS CUALES SE IMPLEMENTEN POLÍTICAS Y PROGRAMAS CULTURALES ORIENTADOS A LA JUVENTUD
- 100 GARANTIZAR EL ACCESO Y LA PARTICIPACIÓN CULTURAL DE LAS Y LOS JÓVENES LATINOAMERICANOS
- 100 UTILIZAR LA CULTURA COMO UN RECURSO CLAVE DE INCLUSIÓN SOCIAL DE JÓVENES VULNERABLES
- 100 CONTRIBUIR A LA REDISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL TECNO-CULTURAL
- 100 MEJORAR LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE LA JUVENTUD EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA
- 100 ELABORAR ORIENTACIONES ESPECÍFICAS PARA ALGUNOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

7

101 PARTICIPACIÓN POLÍTICA

101 PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS Y LAS JÓVENES EN LA POLÍTICA CONVENCIONAL

101 FAVORECER LA PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN LAS DISTINTAS FASES DEL CICLO ELECTORAL

102 GESTIÓN DE PROGRAMAS DE JUVENTUD POR LOS PROPIOS JÓVENES

103 Observatorio de Juventud para América Latina y el Caribe (JUVELAC)

104 POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS

105 ESTADÍSTICAS

106 BIBLIOGUÍA

106 INSTITUCIONES

107 ENLACES

107 PARTICIPAR



1

Introducción

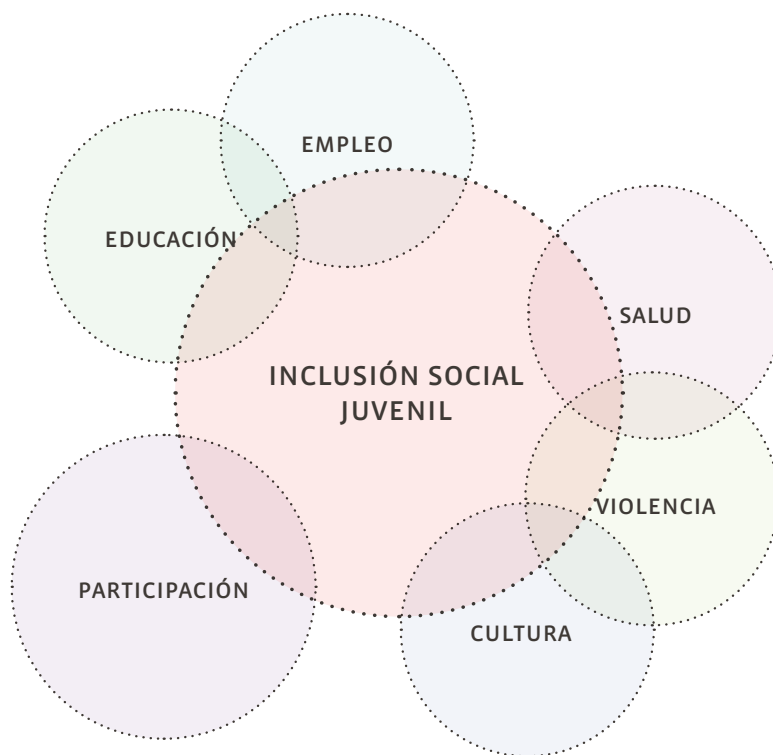
La integración de la población juvenil en los procesos de desarrollo es crucial para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. En los últimos años, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha postulado la consideración de la igualdad como el horizonte del desarrollo, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento para alcanzarlo (CEPAL, 2007, 2010 y 2014). Se plantea interpretar la igualdad desde una perspectiva que vaya más allá de la distribución de medios, como los ingresos monetarios, y que incluya igualar oportunidades y capacidades. Esto significa entender la igualdad como el pleno ejercicio de la ciudadanía, en dignidad y con el reconocimiento recíproco de los actores. Para avanzar en esa línea, se necesitan políticas que promuevan tanto la autonomía de los sujetos como la atención a sus vulnerabilidades. La CEPAL hace notar que, junto con las persistentes brechas estructurales, existen desigualdades en el desarrollo de capacidades y en el mundo laboral (CEPAL, 2014). Si se desea avanzar en el camino de la sostenibilidad con igualdad, dichas inequidades, que afectan especialmente a las y los jóvenes, requieren respuesta.

Hoy por hoy, la inclusión social de la juventud es uno de los retos más importantes de los países de América Latina y el Caribe. No solo por el número que representan las y los jóvenes en relación con el resto de la población, sino por lo que este grupo implica en términos de tasas de dependencia, necesidades y problemáticas propias de este período de la vida. En promedio, las personas de entre 15 y 29 años representan una cuarta parte de la población total en la región. Además, en algunos países en particular, una gran parte se encuentra excluida y marginada de los procesos económicos, políticos y sociales que se están llevando a cabo.

La inclusión social de la juventud, principalmente a través de la educación (una educación pertinente y de calidad) y del empleo (un empleo digno y decente) debe ser una prioridad de los gobiernos de la región. Aún más, la inclusión social debe convertirse en políticas públicas que trasciendan cambios de gobierno y sean instaladas como ejes permanentes en la visión de desarrollo de cada país en toda la región. La propuesta que hace CEPAL es comprender el proceso de inclusión social desde una perspectiva de derechos, que vaya más allá del eje básico de educación y empleo, abarcando otras dimensiones que son también claves para que las y los jóvenes no sólo avancen en los parámetros objetivos de la inclusión (como el acceso a la educación, a la salud y, a un empleo decente, entre otros), sino también subjetivos, haciéndolos sentirse parte de la sociedad que se construye en conjunto. Entonces, en el análisis y diseño de políticas hacia la juventud se propone considerar una mirada integral que abarque los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, la violencia, la cultura y la participación política (véase diagrama 1).

DIAGRAMA 1
**ÁMBITOS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL
EN LA JUVENTUD**

FUENTE
ELABORACIÓN PROPIA.



A pesar de proponer esta visión de integralidad y multidimensionalidad sobre la vida de los y las jóvenes, por las propias limitaciones de la investigación y disponibilidad de información comparable hemos tenido que restringir el análisis a solo algunos aspectos de cada dimensión.

Consecuentemente temas de alta importancia para la inclusión social de los y las jóvenes de la región, como la migración, la recreación y el deporte, el medio ambiente y la religión no han sido considerados. Reflexionamos sobre otros temas, como la familia y las comunidades, de una manera transversal. Efectivamente, si bien la unidad de análisis de la investigación es el o la joven, situamos al joven en su contexto y valoramos la importancia de ese contexto para fomentar o complicar los procesos de inclusión de los y las jóvenes.

El análisis y diseño de políticas integrales que abarquen los ámbitos antes descritos requiere atender tres dimensiones fundamentales del concepto de inclusión social:

- Una primera dimensión que contemple el desarrollo institucional para la promoción y protección de la inclusión social de la juventud, y que considere el fortalecimiento de las capacidades de diseño, coordinación y evaluación de las instituciones rectoras y de la apertura al establecimiento de visiones integrales por parte de las instituciones que implementan políticas en materia de juventud.
- Una segunda dimensión, enfocada en el cierre de las brechas de inclusión social en los distintos ámbitos antes señalados, con una perspectiva de igualdad y garantía de derechos mediante la implementación de políticas sectoriales coordinadas.
- Finalmente, una tercera dimensión donde se considere el escuchar y entender las necesidades y visiones de las y los jóvenes con respecto a su propia inclusión social a modo de incorporar estos elementos en el diseño y ejecución de políticas.

La implementación de políticas integrales exitosas sólo puede lograrse considerando las tres dimensiones antes señaladas bajo una visión holística. Dentro de cada dimensión es importante considerar aspectos particulares que se pueden resumir en el conjunto de subdimensiones que se presentan a continuación (cuadro 1).

CUADRO 1
SUBDIMENSIONES DE LA
INCLUSIÓN SOCIAL JUVENIL

FUENTE

ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE CEPAL, 2007.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS			
	DESARROLLO INSTITUCIONAL	BRECHAS	PERCEPCIONES Y VALORACIONES
SUBDIMENSIONES	NORMATIVA (MARCO JURÍDICO)	EMPLEO	CONFIANZA
	PLANIFICACIÓN (PLAN SECTORIAL/INTERSECTORIAL)	EDUCACIÓN	EXPECTATIVAS
	INSTITUCIONALIDAD COORDINADORA	SALUD	CONSTRUCCIÓN IDENTITARIA
	OFERTA PROGRAMÁTICA (INSTITUCIONES IMPLEMENTADORAS)	VIOLENCIA	SOLIDARIDAD SOCIAL
	ACCESO A RECURSOS (GASTO/INVERSIÓN)	CULTURA PARTICIPACIÓN	

Considerando este marco conceptual, la CEPAL ha preparado esta guía dirigida a quienes abordan el diseño de políticas, programas y estrategias para el desarrollo juvenil, con el objetivo de proporcionar herramientas que faciliten su tarea en la promoción de la inclusión social de las y los jóvenes en la región.

Esta guía incluye siete herramientas:

1. DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO DE POLÍTICAS DE JUVENTUD

Esta herramienta se construyó a partir de un análisis de la dimensión de desarrollo institucional, a partir del enfoque de inclusión social juvenil propuesto en el cuadro 1. Incluye una revisión del escenario de las subdimensiones de normativa, planificación y marco institucional¹ que permitirán al usuario conocer opciones de estructura institucional y normativa ya existentes en la región.

2. DIAGNÓSTICO SOBRE LAS BRECHAS DE INCLUSIÓN SOCIAL JUVENIL

Esta herramienta revisa el estado de situación en la dimensión de brechas, incluyendo un análisis profundo de las seis subdimensiones contempladas en el cuadro 1 (empleo, educación, salud, violencia, cultura y participación).

3. UNA MIRADA COMPARATIVA A LA VIOLENCIA URBANA EN CENTROAMÉRICA: CARACTERÍSTICAS DE MARAS Y PANDILLAS EN SAN SALVADOR Y MANAGUA

Esta herramienta presenta los resultados de dos estudios de caso que se realizaron en Nicaragua y El Salvador durante el año 2014. En la búsqueda de mejores propuestas a favor de la inclusión social juvenil en contextos de violencia, en esta herramienta se intenta realizar un aporte comparando los fenómenos de las pandillas nicaragüenses y las maras salvadoreñas a partir de la información obtenida en dichos estudios de caso y complementándola con la investigación acumulada acerca del fenómeno.

4. PERCEPCIONES DE LA JUVENTUD EN RELACIÓN CON LAS PRIORIDADES DE LA AGENDA DE DESARROLLO

Con relación con la tercera dimensión del cuadro 1 se incluye una reflexión que se ha recopilado a partir de foros juveniles recientes. Esta herramienta pretende aportar conocimiento sobre las realidades regionales de modo que los usuarios puedan identificar los temas de mayor importancia en materia de inclusión social juvenil.

5. CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE JUVENTUD

En la búsqueda de una definición de políticas integrales de juventud, esta herramienta propone a los usuarios institucionales elementos como la selección de una perspectiva de base así como un conjunto de consideraciones básicas que se considera recomendable incorporar. La mayor parte de estas recomendaciones se derivan del compromiso de Bakú para las Políticas de Juventud. En ambos casos, tanto en la perspectiva como en las consideraciones, se resalta la importancia de tomar en cuenta la tercera dimensión de la inclusión, esto es, las percepciones y valoraciones de las y los jóvenes en los procesos de diseño de políticas de juventud.

6. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA POLÍTICAS SEGÚN DIMENSIONES DE INCLUSIÓN SOCIAL

En esta herramienta se incluyen recomendaciones específicas para el diseño de políticas, programas y estrategias para el desarrollo juvenil en los distintos ámbitos de la inclusión social considerados. Con estos insumos se pretende poner a disposición de los usuarios algunas líneas de acción particulares para la toma de decisiones en torno al cierre de las brechas de inclusión en los ámbitos específicos. Cabe señalar que en la mayoría de los ámbitos se incluyen recomendaciones que también consideran la dimensión del desarrollo institucional tanto en el ámbito sectorial a través de las instituciones implementadoras, como en lo que concierne a la institución rectora.

1. La subdimensión de oferta programática se aborda en la séptima herramienta de esta guía (Observatorio de Juventud para América Latina y el Caribe), en tanto la subdimensión de gasto se considera un tema que sale del espectro de la presente guía, pero que puede abordarse desde la perspectiva de análisis de gasto social (ver CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014).

7. OBSERVATORIO DE JUVENTUD PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (JUVELAC)

Esta herramienta se constituye en un repositorio histórico y prospectivo de información que permitirá a los usuarios acceder a una gran cantidad de información actualizada continuamente sobre las dimensiones de inclusión social juvenil. Se conforma de cuatro secciones. La primera se enfoca en la subdimensión de oferta programática de la dimensión de desarrollo institucional (experiencias). Aquí se busca que los usuarios tengan acceso a programas que se están implementando en materia de inclusión social juvenil en toda la región.

La segunda sección es un repositorio de información estadística que permitirá al usuario dar seguimiento a temáticas puntuales, ya sea en su país o de manera comparada con otros países de la región.

El resto de las secciones está conformado por un repositorio de información sobre las instituciones. Al final se incluye una bibliografía con referencias vinculadas a estudios y otros documentos de relevancia en materia de juventud.

Este instrumento pretende que los usuarios accedan de manera directa a la información requerida para el diseño de políticas, programas y estrategias para el desarrollo juvenil.

Se espera que estas herramientas aporten a la mejoría de los procesos de diseño de políticas, programas y estrategias para el desarrollo juvenil de los países de América Latina y el Caribe.

HERRAMIENTA #1

Desarrollo institucional en el ámbito de políticas de juventud

INSTITUCIONES COORDINADORAS

Existen muy diversas modalidades de las instituciones gubernamentales rectoras de los temas relativos a la juventud. Como puede observarse en el cuadro 2, existen en la región ministerios, viceministerios, secretarías de juventud, subsecretarías, institutos, direcciones y consejos nacionales de juventud, entre otros. Como señaló la CEPAL (2009), en general, los objetivos de estas instancias incluyen al menos cuatro tareas: i) conocimiento sistemático de la realidad juvenil; ii) profesionalización de su personal técnico; iii) innovación en el diseño y la ejecución de programas, y iv) desarrollo de capacidades comunicacionales para promover consensos entre tomadores de decisiones y la opinión pública.

CUADRO 2 INSTITUCIONES COORDINADORAS EN MATERIA DE JUVENTUD EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

FUENTE

ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE
DE INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LAS PÁGINAS WEB
DE LAS RESPECTIVAS ENTIDADES.

PAÍS	INSTITUCIÓN	LINK
ARGENTINA	DIRECCIÓN NACIONAL DE JUVENTUD	HTTP://WWW.JUVENTUD.GOV.AR/
BOLIVIA (EST. PLUR. DE)	DIRECCIÓN PLURINACIONAL DE JUVENTUD, MINISTERIO DE JUSTICIA	HTTP://WWW.JUSTICIA.GOB.BO/
BRASIL	SECRETARÍA NACIONAL DE JUVENTUD	HTTP://JUVENTUDE.GOV.BR/
CHILE	INSTITUTO NACIONAL DE JUVENTUD	HTTP://WWW.INJUV.GOB.CL/ PORTAL/
COLOMBIA	PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN	HTTP://WWW.ECURED.CU/ INDEX.PHP/UNI%C3%B3N_ DE_J%C3%B3VENES_ COMUNISTAS
COSTA RICA	VICEMINISTERIO DE JUVENTUD	HTTP://WWW.MCJ.GO.CR/ MINISTERIO/JUVENTUD/
CUBA	UNIÓN DE JÓVENES COMUNISTAS	
ECUADOR	DIRECCIÓN NACIONAL DE JUVENTUD	
EL SALVADOR	INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD	HTTP://WWW.INJUVE.GOB.SV/EN/
GUATEMALA	CONSEJO NACIONAL DE JUVENTUD	HTTP://CONJUVE.GOB.GT/
HONDURAS	INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD	HTTP://DIJUVE.GOB.HN/
MÉXICO	INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD	HTTP://WWW.IMJUVENTUD.GOB. MX/
NICARAGUA	MINISTERIO DE LA JUVENTUD	HTTP://WWW.INJUVE.GOB.NI/
PARAGUAY	SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD	HTTP://WWW.SNJ.GOV.PY/
PERÚ	SECRETARÍA NACIONAL DE JUVENTUD	HTTP://JUVENTUD.GOB.PE/
REPÚBLICA DOMINICANA	MINISTERIO DE LA JUVENTUD	HTTP://JUVENTUD.GOB.DO/
URUGUAY	INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD	HTTP://WWW.INJU.GUB.UY/
VENEZUELA (REP. BOL. DE)	MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA JUVENTUD	HTTP://WWW.INJ.GOB.VE/

Independientemente de las variaciones en la modalidad y las tareas que cumplen para promover el desarrollo de la población juvenil en sus respectivos países, las instituciones de juventud tienden a ser débiles, especialmente cuando las comparamos con la solidez de los ministerios sectoriales, de educación, empleo y salud. Esta debilidad nace del limitado poder político y los escasos recursos con los que cuentan para ejecutar sus funciones. Ante este panorama, se vuelve necesario reflexionar sobre las funciones esenciales que debieran cumplir las instituciones gubernamentales de juventud.

PLANES SECTORIALES DE JUVENTUD Y ACCESO A RECURSOS

El papel de una política o plan nacional de juventud también es crítico, ya que proporciona la visión para todos los programas y actividades relacionadas con la juventud en un país. En la región se observa que muchos países han desarrollado estrategias que toman la perspectiva de juventud como un espacio de ciudadanía y del joven como un actor estratégico del desarrollo (cuadro 3). Sin embargo, la asignación de recursos a los jóvenes en los presupuestos públicos aun son insuficientes y en algunos casos se evidencian desfases entre los objetivos de dichos planes y el presupuesto público. Por ejemplo, en los documentos de políticas públicas de juventud se prioriza a los jóvenes excluidos, a la inserción laboral, a la construcción de ciudadanía, y a la prevención de la violencia. Mientras que en los presupuestos públicos se siguen priorizando a los jóvenes integrados y a la educación formal, se destinan algunos recursos destinados a la salud, pero relativamente poco en inserción laboral y en prevención de la violencia (Rodríguez, 2010).

CUADRO 3 DOCUMENTOS DE POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

FUENTE

ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LAS PÁGINAS WEB DE LAS RESPECTIVAS ENTIDADES.

PAÍS	DOCUMENTO	LINK
BRASIL	POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD: DIRECTRICES Y PERSPECTIVAS	HTTP://LIBRARY.FES.DE/PDF-FILES/BUEROS/BRASILIEN/05611.PDF
CHILE	CHILE SE COMPROMETE CON LOS JÓVENES: PLAN DE ACCIÓN EN JUVENTUD	HTTP://EXTRANET.INJUV.GOB.CL/CEDOC/ESTUDIOS%20DEL%20INJUV/ESTUDIOS%20PDF/EVALUACION_DE_LA_REFORMA_ESCOLAR.PDF
COLOMBIA	POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD: BASES PARA EL PLAN DECENAL DE JUVENTUD 2005 – 2015	HTTP://CDIM.ESAP.EDU.CO/BANCOMEDIOS/DOCUMENTOS%20PDF/PROGRAMA%20PRESIDENCIAL%20COLOMBIA%20JOVEN.PDF
COSTA RICA	POLÍTICA PÚBLICA DE LA PERSONA JOVEN	HTTP://WWW.CPJ.GO.CR/IMAGES/POLITICA_PUBLICA_DE_LA_PERSONA_JOVEN_2014_-_2019.PDF
ECUADOR	PLAN NACIONAL DE LA JUVENTUD 2004 – 2008	
EL SALVADOR	POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD 2011 – 2024 Y PLAN DE ACCIÓN 2011 – 2014	HTTP://PLANIPOLIS.IIEP.UNESCO.ORG/UPLOAD/YOUTH/EL%20SALVADOR/EL_SALVADOR_POLITICA%20NACIONAL%20DE%20JUVENTUD%20DE%20EL%20SALVADOR%202011-2024.PDF
GUATEMALA	POLÍTICA DE JUVENTUD 2012 – 2020: CONSTRUYENDO UNA NACIÓN PLURICULTURAL, INCLUYENTE Y EQUITATIVA	HTTP://CONJUVE.GOB.GT/DESCARGAS/PNJ.PDF

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PAÍS	DOCUMENTO	LINK
HONDURAS	POLÍTICA NACIONAL DE LA JUVENTUD 2007 – 2021: POR UNA CIUDADANÍA PLENA	HTTP://PLANIPOLIS.IIEP.UNESCO.ORG/UPLOAD/YOUTH/HONDURAS/HONDURAS_2007_NATIONAL_YOUTH_POLICY.PDF
MÉXICO	PROGRAMA NACIONAL DE JUVENTUD 2014-2018	HTTP://WWW.DOF.GOB.MX/NOTA_DETALLE.PHP?CODIGO=5343095&FECHA=30/04/2014
NICARAGUA	POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD Y PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD 2005 – 2015	HTTP://PLANIPOLIS.IIEP.UNESCO.ORG/UPLOAD/YOUTH/NICARAGUA/NICARAGUA_NATIONAL_YOUTH_POLICY.PDF
PANAMÁ	POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD DE PANAMÁ	HTTP://PLANIPOLIS.IIEP.UNESCO.ORG/UPLOAD/YOUTH/PANAMA/PANAMA_2004_NATIONAL_YOUTH_POLICY.PDF
PARAGUAY	PLAN NACIONAL DE JUVENTUD “DON FÉLIX DE GUARANDA” 2011 – 2013. HACIA LA NUEVA GENERACIÓN DE PRÓCERES	HTTP://WWW.MEC.GOV.PY/CMS_V2/ADJUNTOS/7259
PERÚ	PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE LA JUVENTUD 2014-2021	HTTP://JUVENTUD.GOB.PE/PDF/PLAN-ESTRATEGICO-NACIONAL-DE-LA-JUVENTUD-2014-2021-RUMBO-AL-BICENTENARIO.PDF
REPÚBLICA DOMINICANA	POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA JUVENTUD DOMINICANA 2008 – 2015	(NO SE ENCUENTRA DISPONIBLE EN LÍNEA)
URUGUAY	PLAN DE ACCIÓN DE JUVENTUDES 2015-2025	HTTP://WWW.INJU.GUB.UY/INNOVAPORTAL/V/26838/5/INNOVA.FRONT/PLAN_DE_ACCION_DE_JUVENTUDES_2015-2025

NORMATIVA

Un componente clave de la institucionalidad es la existencia de una normativa sobre juventud (véase cuadro 4). Estas normativas o regulaciones estatales, ya sea en forma de ley o decreto crean instituciones, definen objetivos de la intervención, manifiestan derechos, establecen metas, asignan recursos, distinguen niveles de responsabilidad y de articulación con los actores. El definir un marco jurídico en el ámbito de juventud refleja un consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender una problemática y como abordarlo. Por otra parte, obliga a los diferentes niveles del poder ejecutivo a definir las políticas y programas para cumplir con los objetivos establecido y a dirigir recursos del presupuesto público para lograr dichos objetivos. De esta manera, el marco jurídico proporciona estabilidad, permanencia de criterios, institucionalidad y recursos a las políticas públicas de juventud.

CUADRO 4
**MARCO JURÍDICO NACIONAL EN EL
 ÁREA DE JUVENTUD EN LOS PAÍSES
 DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LAS PÁGINAS WEB DE LAS RESPECTIVAS ENTIDADES.

PAÍS	LEY	AÑO DE CREACIÓN	LINK
BRASIL	LEY Nº 11.129, MEDIANTE LA CUAL SE CREA LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD Y EL CONSEJO NACIONAL DE LA JUVENTUD	2005	HTTP://WWW.CAMARA.GOV.BR/SILEG/INTEGRAS/535652.PDF
BOLIVIA (EST.PLUR. DE)	LEY Nº342, LEY DE LA JUVENTUD Y REGLAMENTO	2013	HTTP://WWW.JUSTICIA.GOB.BO/INDEX.PHP/COMPONENT/CONTENT/ARTICLE/44-PUBLICACIONES/1618-LEY-342
CHILE	LEY Nº 19.042, MEDIANTE LA CUAL SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD	1991	HTTP://WWW.LEYCHILE.CL/NAVEGAR?IDNORMA=30409
COLOMBIA	LEY Nº 1622, LEY ESTATUTARIA DE CIUDADANÍA JUVENIL	2013	HTTP://WWW.YOUTHPOLICY.ORG/NATIONAL/COLOMBIA_2013_NATIONAL_YOUTH_LAW.PDF
COSTA RICA	LEY Nº 8.261, LEY GENERAL DE LA PERSONA JOVEN	2002	HTTP://CPJ.GO.CR/DOCS/DOCUMENTOS/LEY_GENERAL_DE_LA_PERSONA_JOVEN_8261,_Y_SU_REFORMAS_LEY9051_Y_LEY9155.PDF
CUBA	CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD	1978	HTTP://FILES.SLD.CU/PREVEMI/FI
ECUADOR	LEY NACIONAL DE LA JUVENTUD	2001	HTTP://DOCUMENTACION.ASAMBLEANACIONAL.GOV.EC/ALFRESCO/D/D/WORKSPACE/SPACESSTORE/86C26DBA-98A1-4B6A-B004-9B84A8F254F9/LEY%20ORG%C3%A1NICA%20DE%20LA%20JUVENTUD
EL SALVADOR	LEY GENERAL DE JUVENTUD	2011	HTTP://WWW.ASAMBLEA.GOB.SV/EPARLAMENTO/INDICE-LEGISLATIVO/BUSCADOR-DE-DOCUMENTOS-LEGISLATIVOS/LEY-GENERAL-DE-JUVENTUD
HONDURAS	DECRETO Nº 260 – 2005, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD	2006	HTTP://WWW.PODERJUDICIAL.GOB.HN/JURIS/LEYES/LEY%20MARCO%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20INTEGRAL%20DE%20LA%20JUVENTUD.PDF
MÉXICO	LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD	1999	HTTP://WWW.DIPUTADOS.GOB.MX/LEYESBIBLIO/PDF/87.PDF
NICARAGUA	LEY Nº 392, DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD	2002	HTTP://LEGISLACION.ASAMBLEA.GOB.NI/NORMAWEB.NSF/9E314815A08D4A6206257265005D21F9/10FA0619155A2E2A062570A1005811FC?OPENDOCUMENT
PANAMÁ	LEY Nº 42, DE CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA NIÑEZ, LA MUJER Y LA FAMILIA	1997	HTTP://DOCS.PANAMA.JUSTIA.COM/FEDERALES/LEYES/42-DE-1997-NOV-24-1997.PDF

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

PAÍS	LEY	AÑO DE CREACIÓN	LINK
PARAGUAY	LEY Nº262, POR EL CUAL SE CREA Y REGLAMENTA LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD	2013	HTTP://WWW.GACETAOFICIAL.GOV.PY/GACETA.PHP?ACTION=SHOW&ID=2366&NUM=128
PERÚ	LEY DEL CONSEJO NACIONAL DE LA JUVENTUD Nº 27.802	2002	HTTP://WWW.CAJPE.ORG.PE/GEP/IMAGES/STORIES/LEY_CONAJU_27802.PDF
REPÚBLICA DOMINICANA	LEY GENERAL DE LA JUVENTUD Nº 49-2000	2000	HTTP://WWW.CONSULTORIA.GOV.DO/REGLAMENTOS/REGL.%20LEY%20GENERAL%20DE%20LA%20JUVENTUD%2049-00.PDF
VENEZUELA (REP. BOL. DE)	LEY NACIONAL DE JUVENTUD Nº 37404	2002	HTTP://WWW.MIJUICIO.COM/LEYES/ESPECIALES/16.PDF

HERRAMIENTA 2

HERRAMIENTA #2

Diagnóstico
sobre las brechas
de inclusión
social juvenil



FOTOGRAFÍA

UNICEF/EL SALVADOR/2007-436/GONZALO BELL

EDUCACIÓN Y EMPLEO

Para asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo, así como para impulsar el cambio estructural requerido, es necesario contar con una población joven con mayor nivel educativo, aprendizajes pertinentes, capacidades de innovación y manejo de la sociedad del conocimiento. En suma, una juventud mejor preparada para el aprendizaje a lo largo de toda la vida (CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014). Sin embargo, potenciar este eslabón necesariamente debe complementarse con mejoras en el ámbito de las oportunidades de inserción laboral para su pleno aprovechamiento, tanto en términos de mayor productividad e innovación como para el fortalecimiento de los procesos de inclusión social: el puente entre la educación y el empleo durante la juventud implica en gran medida el paso de la vida dependiente a la vida autónoma (Rico y Trucco, 2014).

¿A QUÉ SE DEDICAN LAS PERSONAS JÓVENES?

UNA APROXIMACIÓN INICIAL A LA CONDICIÓN DE ACTIVIDAD

Las condiciones estructurales de desigualdad socioeconómica y espacial, las características de la oferta educativa formal y no formal, la estructura productiva y el entorno de desarrollo inmediato influyen en las trayectorias y biografías de las juventudes de la región, tanto en términos de las oportunidades de inserción social diversas a las que pueden acceder como, y más ampliamente, en sus sentidos de pertenencia y modos de concebir la vida y futuro dentro (o fuera) de las sociedades latinoamericanas.

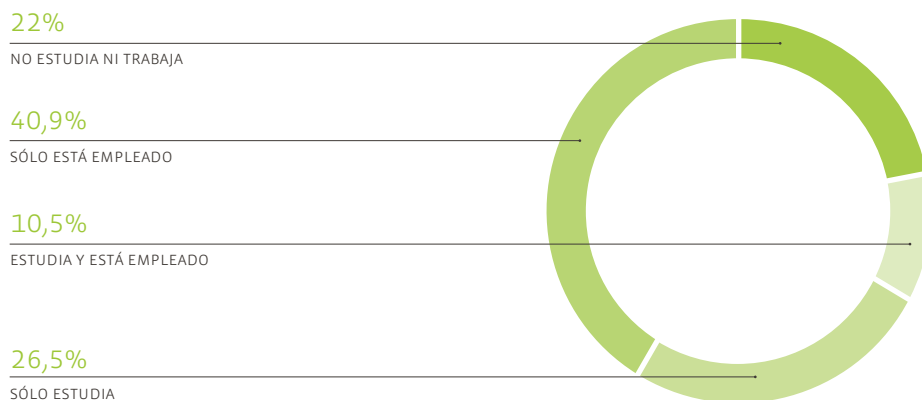
Según los datos presentados en el gráfico 1, alrededor de 2012 aproximadamente 37% de las y los jóvenes entre 15 y 29 años asistía a un centro educativo, representando alrededor de 49,9 millones de personas. Por otro lado, poco más del 50% de ellos se encontraba empleado al momento de ser aplicadas las encuestas en los diversos países (75,7 millones). Entre ambos grupos hay un subconjunto de jóvenes que realiza ambas actividades que corresponde sólo a una décima parte del total: 15,3 millones. Por último, 22% de jóvenes declararon no estar en ninguna de estas dos actividades (29,7 millones).

GRÁFICO 1

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD
DE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS,
ALREDEDOR DE 2012
(EN PORCENTAJES)**

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS RESPECTIVOS PAÍSES.



Tal y como puede apreciarse en el cuadro 5, y atendiendo el desarrollo de los sistemas educativos y el acceso a ellos, el funcionamiento de los mercados de trabajo, los patrones de maternidad y participación femenina y otros fenómenos que involucran a las y los jóvenes, existen diferencias entre los países.

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD
DE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS,
ALREDEDOR DE 2012
(EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS RESPECTIVOS PAÍSES.

	ESTUDIA Y ESTÁ EMPLEADO	SÓLO ESTUDIA	SÓLO ESTÁ EMPLEADO	NO ESTUDIA Y NO ESTÁ EMPLEADO
ARGENTINA, 2012	10,3	36,1	34,3	19,3
BOLIVIA (EST. PLUR. DE), 2011	8,7	14,2	48,5	28,6
BRASIL, 2012	13,1	22,0	44,0	20,8
CHILE, 2011	6,5	38,2	32,4	21,8
COLOMBIA, 2012	10,7	24,1	42,5	22,7
COSTA RICA, 2011	15,0	32,2	34,2	18,6
ECUADOR, 2012	8,8	35,5	38,1	17,7
GUATEMALA, 2006	10,4	13,9	50,0	25,7
HONDURAS, 2010	8,3	20,8	43,6	27,3
MÉXICO, 2012	8,7	23,8	47,0	20,5
NICARAGUA, 2009	7,3	20,7	43,6	28,4
PANAMÁ, 2011	9,2	28,8	39,7	22,3
PARAGUAY, 2011	16,9	25,0	40,3	17,8
PERÚ, 2012	12,2	20,2	47,7	19,8
REPÚBLICA DOMINICANA, 2012	11,6	33,6	31,1	23,6
EL SALVADOR, 2012	7,8	27,0	40,4	24,8
URUGUAY, 2011	13,8	27,4	42,4	16,4
VENEZUELA (REP. BOL. DE), 2012	9,6	33,6	36,3	20,5
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE)	10,5	26,5	40,9	22,0

JÓVENES QUE ESTUDIAN: ACCESO Y PROGRESIÓN EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Estudios recientes de la CEPAL (CEPAL, 2014; CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014) han hecho hincapié en que el desarrollo de capacidades a través del sistema formal de educación constituye uno de los principales ejes de inclusión social para las y los jóvenes. En estos estudios se indica que más años de escolaridad no sólo permiten mejores oportunidades de inserción laboral, sino que también habilitan a las juventudes para una participación más plena en las sociedades democráticas, complejas y globalizadas que enfrentan.

El panorama educativo de las personas jóvenes de la región muestra que la conclusión de la educación primaria es prácticamente universal (94%)², y ha dejado de constituir una limitación para expandir la educación secundaria, dando cuenta de una fluida transición entre estos dos ciclos (UNESCO, 2013,). No obstante, en la actualidad aún es importante el número de estudiantes que, teniendo la edad teórica para asistir al nivel secundario, no está matriculado en un establecimiento educacional. Según datos de la UNESCO-UIS, con base en información comparable de 41 países de América Latina y el Caribe, la tasa neta de matrícula en el nivel secundario creció de 60,5% en el año 2000 a 73,0% en 2012 (véase el gráfico 2). Por otro lado, el proceso de expansión educativa a nivel secundaria ha dado cuenta de importantes beneficios en el acceso a la educación de las mujeres en la región.

GRÁFICO 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (41 PAÍSES): TASA NETA
 DE MATRÍCULA DE NIVEL
 SECUNDARIO, SEGÚN SEXO
 (EN PORCENTAJES)**

FUENTE

UNESCO-UIS: INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA - BASE DE DATOS [EN LÍNEA] [HTTP://STATS.UIS.UNESCO.ORG/](http://stats.uis.unesco.org/).



Sin duda, y pese a que se registra un incremento en más de diez puntos porcentuales en los últimos 12 años, estas cifras aún son bajas y dan cuenta de un largo camino para la universalización de la conclusión del ciclo secundario; a lo anterior debe sumarse que el rezago en este nivel se asocia con el abandono escolar.

2. Este dato corresponde a CEPAL y se calculó sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países de la región alrededor de 2012.

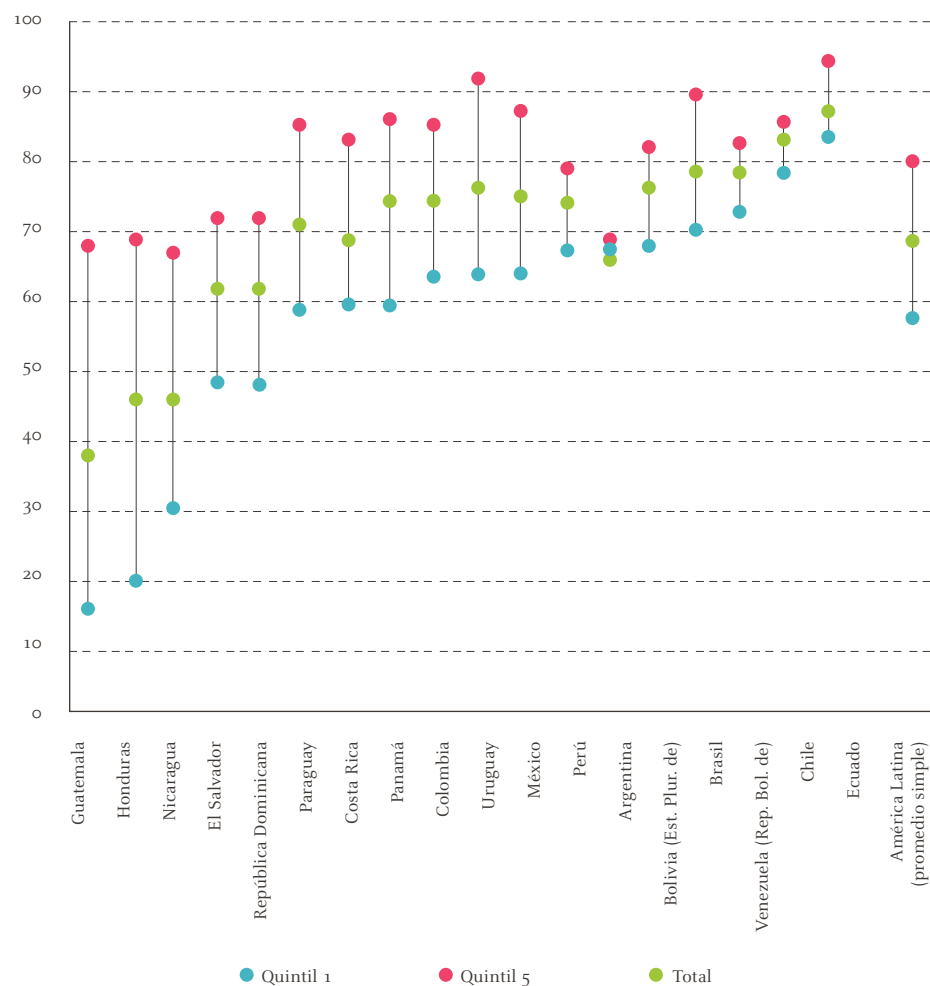
La expansión de la matrícula en la educación secundaria en la última década se debe en gran medida a la incorporación de grupos que históricamente se encontraban fuera del sistema escolar (Itzcovich, 2014). Sin embargo, en la región todavía persisten marcadas brechas según el nivel socioeconómico de los hogares. Por ejemplo, mientras el 80,3% de las y los adolescentes y jóvenes en edad de estar matriculados en la educación secundaria del quintil de ingresos más

alto estaba asistiendo a este nivel educativo en 2012, sólo un 57,4% de jóvenes del primer quintil lo hacía. Ciertamente, la situación es muy heterogénea al revisar los países de la región, pues, en comparación con los países centroamericanos, la Argentina, Chile, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) son los países que muestran menor brecha entre quintiles extremos. Ello no solo da cuenta de una fuerte desigualdad, sino también de bajas tasas de asistencia en general (véase el gráfico 3).

GRÁFICO 3
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 TASA NETA DE ASISTENCIA A LA
 SECUNDARIA, SEGÚN QUINTILES
 EXTREMOS DE INGRESO,
 ALREDEDOR DE 2012**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS RESPECTIVOS PAÍSES.



3. En este documento se entiende la deserción escolar como el abandono de un año en particular, y no implica necesariamente una deserción definitiva del sistema escolar.

Las tasas de deserción escolar³ son otro factor que atenta contra la progresión oportuna y la conclusión de este ciclo educativo. Dichas tasas son significativas en muchos países de la región, en gran medida debido a que las y los jóvenes ya tienen oportunidades –y necesidades– para insertarse en el mercado laboral, lo que desincentiva su retención escolar. Las estimaciones dan cuenta que en América Latina la tasa de deserción de la enseñanza secundaria para el año 2012 era de 15,5% (véase el cuadro 6), donde las y los adolescentes y jóvenes del primer quintil más que duplican la tasa de deserción del quintil de mayor ingreso (19,1% en el quintil 1 frente a 8,2% en el quinto quintil). El acceso al sistema educativo no basta para garantizar que las y los adolescentes concluyan la educación formal, y es por ello que aumentar la capacidad de retención de los alumnos en la escuela, especialmente de los hogares más desfavorecidos, es un imperativo de los sistemas educacionales de la región.

CUADRO 6
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 TASA DE DESERCIÓN EN LA
 ENSEÑANZA SECUNDARIA,
 ALREDEDOR DE 2012**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS RESPECTIVOS PAÍSES.

	TOTAL	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
ARGENTINA	13,5	18,6	15,0	11,7	9,9	5,5
BOLIVIA (EST. PLUR. DE)	12,0	16,0	10,6	10,6	13,2	9,4
BRASIL	16,2	19,7	19,7	16,2	13,3	5,5
CHILE	10,0	12,2	11,8	13,5	7,0	2,2
COLOMBIA	14,6	17,4	18,7	15,9	11,0	6,7
COSTA RICA	8,5	7,6	9,5	7,5	10,9	6,4
ECUADOR	15,5	20,6	18,9	16,4	12,0	4,2
EL SALVADOR	19,3	26,8	24,1	18,8	16,5	9,2
GUATEMALA	13,0	8,6	10,2	19,9	15,9	8,1
HONDURAS	16,5	23,8	22,7	16,9	15,8	10,4
MÉXICO	28,9	37,3	32,6	31,1	27,1	14,8
NICARAGUA	19,7	21,5	17,6	18,5	24,3	16,5
PANAMÁ	15,7	20,4	14,8	16,1	15,4	9,4
PARAGUAY	13,6	15,8	16,7	14,2	14,2	5,4
PERÚ	8,8	7,0	7,5	10,7	9,9	9,3
REPÚBLICA DOMINICANA	19,3	26,8	24,1	18,8	16,5	9,2
URUGUAY	21,7	30,2	23,9	21,5	17,1	7,0
VENEZUELA (REP. BOL. DE)	12,1	14,1	14,1	11,8	10,7	7,8
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE)	15,5	19,1	17,4	16,1	14,5	8,2

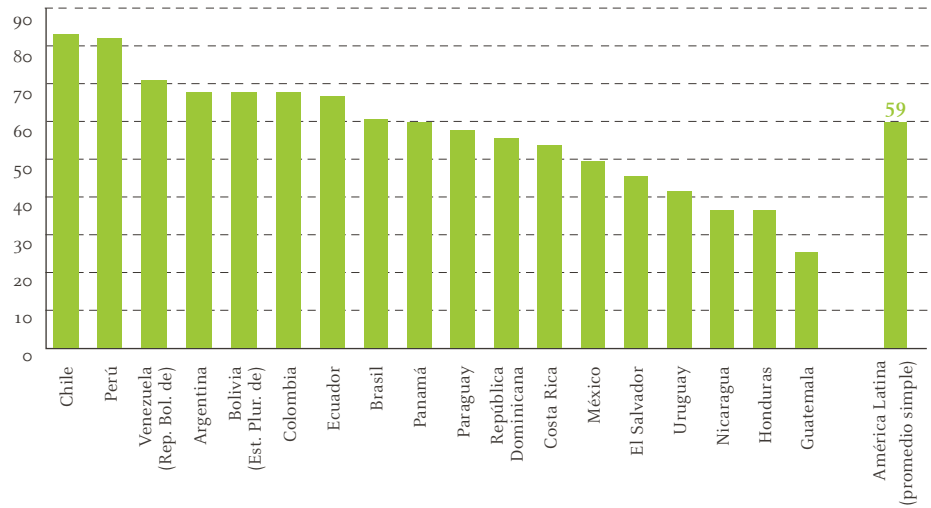
Las altas tasas de deserción escolar registradas en un número importante de países se traducen en pocos años de educación aprobados muy por debajo del ciclo secundario completo. Este nivel es crucial para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender durante el resto de su vida. Además, según estimaciones de la CEPAL (2010), la conclusión de los años del ciclo secundario es el piso mínimo requerido en la mayoría de los países de América Latina para tener una menor probabilidad que el promedio de la población de estar en condiciones de pobreza. Sin embargo, para tener ingresos laborales mayores que el promedio, en la mayoría de los países se requiere un mínimo de 13 a 14 años de estudio; es decir, algún grado de educación postsecundaria (CEPAL-OIJ, 2008 y CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014).

La situación antes descrita se traduce en un panorama regional negativo en relación con la conclusión del nivel secundario, ya que cuatro de cada diez jóvenes de 20 a 24 años no concluye este ciclo (véase el gráfico 4). Ello, al no permitirles acceder a un empleo de calidad que les otorgue ingresos mayores al promedio, incide en el aumento de las probabilidades de continuar y reproducir sus precarias condiciones de vida (CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014). La situación en los países es diversa: Chile y el Perú son los que presentan la tasa de conclusión más alta de la región, cercana al 80%; pero, por otra parte, hay países que tienen porcentajes muy bajos de conclusión de la secundaria: Honduras y Guatemala con 36% y Guatemala con un 25%.

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
CONCLUSIÓN DEL NIVEL
SECUNDARIO ENTRE JÓVENES
DE 20 A 24 AÑOS,
ALREDEDOR DE 2012
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS PAÍSES.



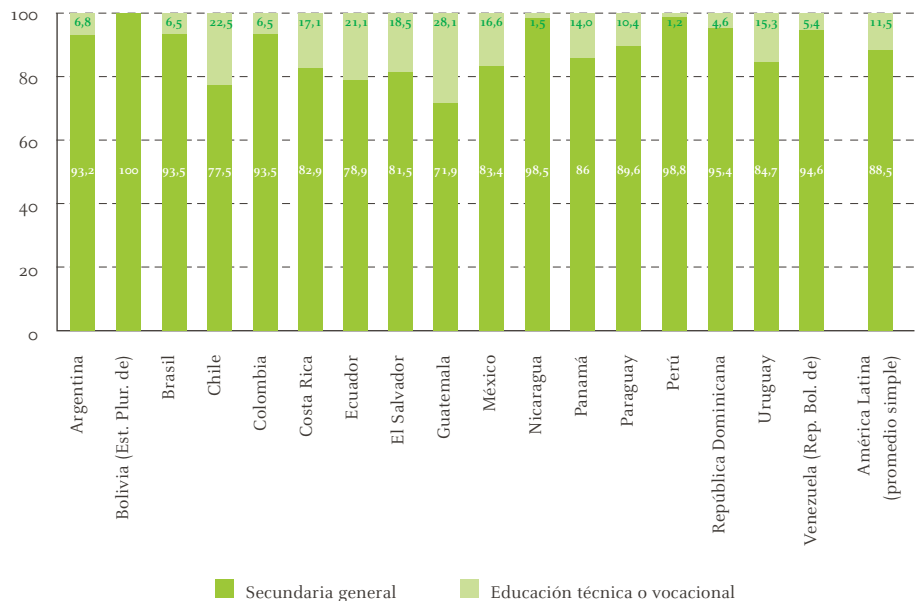
La oferta de estudios secundarios en la región está dividida en dos modalidades: un programa general o común, y los programas de educación técnica o vocacional. La primera de las modalidades orienta a las y los jóvenes hacia una educación científico/humanista preparándolos para la educación superior. Por su parte, la educación vocacional fue concebida como un subsistema dentro de la oferta educativa de nivel medio, pero ofreciendo una inserción ocupacional al finalizar los estudios secundarios mediante las tecnicaturas. Con base en la información disponible para 17 países, la gran mayoría de las y los jóvenes en América Latina se encuentra matriculado en la educación general (88,5%) y Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua y el Perú son los países donde prácticamente el total de alumnos matriculados en secundaria cursa este tipo de educación (véase el gráfico 5). Por otra parte, hay un grupo de países en donde la educación técnica es más significativa, superando el 15% del total de matriculados en el nivel secundario: Guatemala (28,1%), Chile (22,5%), el Ecuador (21,1%), Costa Rica (17,1%) y México (16,6%).

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES):
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES
MATRICULADOS EN EL NIVEL
SECUNDARIO, SEGÚN TIPO DE
PROGRAMA, 2012^A
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

UNESCO-UIS: INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA - BASE DE DATOS [EN LÍNEA] [HTTP://STATS.UIS.UNESCO.ORG/](http://stats.uis.unesco.org/).

^A LAS ESTIMACIONES SON PARA EL AÑO 2012. LOS DATOS PARA LA ARGENTINA, BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE), GUATEMALA, PARAGUAY Y EL PERÚ SON ESTIMACIONES PARA 2011; LOS DE NICARAGUA Y EL URUGUAY CORRESPONDEN AL AÑO 2010.



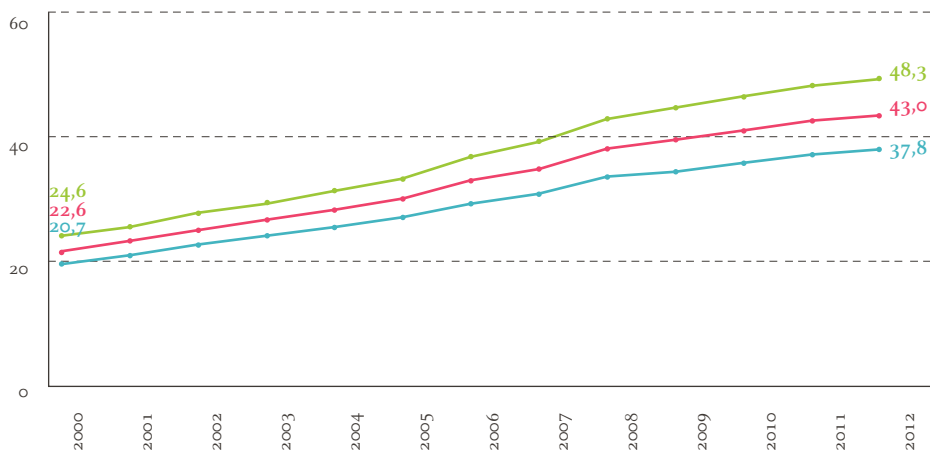
La escasa proporción de jóvenes con educación técnica limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad y dificulta el desarrollo de una política económica, industrial y de desarrollo tecnológico que apunte al cambio estructural de las economías de la región. Urge una reformulación de la educación técnica. Esta no solo debe ser entendida como educación conducente a un empleo inmediato y a corto plazo, sino que debe entregar a las y los jóvenes una plataforma para el aprendizaje permanente y la capacidad de innovación, incluidos el empleo y/o el ingreso en la enseñanza y formación postsecundaria.

Cabe resaltar que no es fácil estimar el acceso de las y los jóvenes al nivel educativo postsecundario debido que la población en edad de asistir, a diferencia de la educación primaria y secundaria, no tiene una delimitación etaria formalmente definida, y las personas entran y salen de él en diferentes momentos de su vida (UNESCO, 2013). No obstante, una forma de conocer el acceso educativo es revisar la tasa bruta de matrícula⁴. Con base en dicha tasa se puede apreciar que, en los últimos años, la matrícula en educación postsecundaria en la región se ha incrementado aceleradamente, y en el último decenio las cifras se han doblado, de 22,6% en el año 2000 a 43,0% en 2012 (véase el gráfico 6). Al igual que en educación secundaria, son las mujeres las que se han beneficiado más del incremento de la matrícula, al superar a los hombres en aproximadamente 10 puntos porcentuales.

GRÁFICO 6
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(41 PAÍSES): TASA BRUTA
DE MATRÍCULA DE NIVEL
POSTSECUNDARIO,
SEGÚN SEXO, 2000-2012**
(EN PORCENTAJES)

FUENTE

UNESCO-UIS: INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA - BASE DE DATOS [EN LÍNEA] [HTTP://STATS.UIS.UNESCO.ORG/](http://stats.uis.unesco.org/).



El sistema de educación superior es uno de los principales motores del desarrollo: fortalece la competitividad de un país en la economía global y genera beneficios sociales e individuales. El desarrollo depende crecientemente de la capacidad de los países para generar el conocimiento y las habilidades necesarias para la innovación social y productiva, así como para el crecimiento económico, la inclusión social y la sustentabilidad ambiental.

4. La población en edad escolar de nivel terciario representa una cohorte de cinco años derivada por país. Esta cubre cinco años después de la edad teórica de finalización de la educación secundaria.

LAS Y LOS JÓVENES QUE TIENEN EMPLEO REMUNERADO

Las oportunidades de inserción laboral en el período juvenil constituyen otro de los pilares de la inclusión social. En América Latina, con base en información disponible para 18 países, aproximadamente 76 millones de jóvenes entre 15 y 29 años se encuentran trabajando remuneradamente.

La inserción de las y los jóvenes en el mercado laboral se caracteriza por ser de alta rotación, segmentación y precariedad. Sin embargo, como menciona la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en la actualidad la juventud registra esta “nueva normalidad laboral” como un hecho consumado (OEI, 2012). En algunos casos esta realidad cumple con las expectativas de autonomía deseada, aunque para la mayoría se trata de una situación que no permite desarrollar trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables. Por otro lado, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta situación laboral plantea un desafío político, porque los deseos de trabajar remuneradamente y de construir una vida independiente a partir del empleo tropiezan con la realidad de un mercado laboral en el cual las y los jóvenes deben enfrentarse a un escenario de creciente desempleo e informalidad (OIT, 2013).

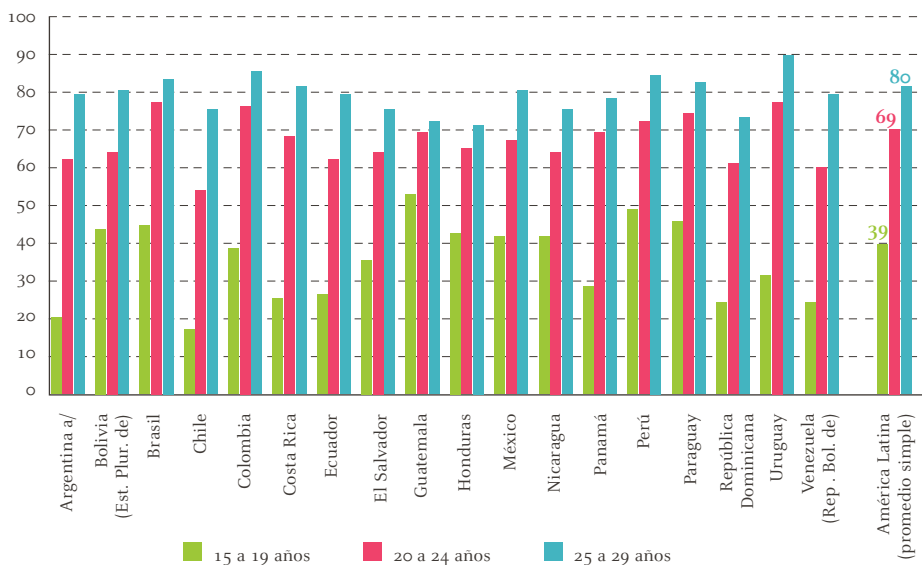
Como se analizó en documentos recientes (CEPAL, 2014 y CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014), la tasa de participación laboral de las y los jóvenes en América Latina aumenta conforme se avanza en la edad (véase el gráfico 7). Alrededor de 2012, la tasa de participación laboral juvenil (entre 15 y 29 años) era de 39%, mientras que en el tramo de 25 a 29 años esta alcanzaba el 80%. Sin embargo, la menor participación laboral de quienes tienen entre 15 y 19 años no es necesariamente un hecho preocupante, pues una inserción laboral más tardía genera un espacio valioso para permanecer en el sistema educativo y mejorar las credenciales con las que se entrará en el mercado del trabajo.

GRÁFICO 7
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL
 DE JÓVENES ENTRE 15 Y 29 AÑOS,
 ALREDEDOR DE 2012**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS RESPECTIVOS PAÍSES.

A/ ZONAS URBANAS.



Con todo, las diferencias que experimentan las y los jóvenes no se limitan únicamente a cuestiones etarias, sino que responden a muchos otros factores, especialmente las condiciones socioeconómicas en las que crecen y se desarrollan. Como se observa en el cuadro 7, en los distintos países la tendencia de las tasas de desempleo por quintiles de ingreso es a disminuir a medida que se llega a los grupos con mayores ingresos. De ese modo, y considerando que son estos últimos grupos los que alcanzan un mayor nivel educativo, se releva la incidencia de la educación en el ingreso al mercado laboral y, por tanto, el menor tiempo de desempleo, así como los períodos de inactividad asociados con las dificultades de inserción (desempleo desalentado). A nivel regional, se constata que las y los jóvenes de los quintiles más altos presentan una tasa de desempleo en promedio tres veces menor que los quintiles más pobres y en algunos países la diferencia es de hasta ocho veces (por ejemplo, Costa Rica).

CUADRO 7
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 TASA DE DESEMPLEO DE
 JÓVENES ENTRE 15 Y 29 AÑOS,
 POR QUINTILES DE INGRESO,
 ALREDEDOR DE 2012**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS RESPECTIVOS PAÍSES.

A/ ZONAS URBANAS.

PAÍS	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
ARGENTINA A/	28,8	18,3	14,3	9,3	4,6
BOLIVIA (EST. PLUR. DE)	5,0	5,5	5,5	4,7	3,6
BRASIL	23,9	16,3	9,8	6,2	5,5
CHILE	39,9	18,2	14,2	8,2	7,3
COLOMBIA	25,4	20,9	19,1	14,3	10,3
COSTA RICA	36,9	21,5	11,5	10,0	4,3
ECUADOR	14,4	11,5	9,3	9,2	5,3
EL SALVADOR	15,1	13,4	10,1	9,2	5,4
GUATEMALA	1,2	2,6	3,4	3,4	3,8
HONDURAS	3,3	7,6	8,2	8,3	6,9
MÉXICO	10,6	7,8	8,1	7,1	4,4
NICARAGUA	14,3	10,2	11,5	8,6	8,1
PANAMÁ	9,5	17,4	8,5	7,0	4,3
PERÚ	7,2	9,0	7,9	7,3	6,5
PARAGUAY	17,6	13,0	12,6	8,1	6,1
REPÚBLICA DOMINICANA	32,2	17,5	12,7	9,6	6,6
URUGUAY	24,0	16,1	11,7	8,4	7,3
VENEZUELA (REP. BOL. DE)	29,9	17,3	13,6	7,7	5,5
AMÉRICA LATINA PROMEDIO SIMPLE	19,3	13,9	10,4	7,6	5,7

Ahora bien, entre quienes se encuentran empleados, en su mayoría son asalariados (79%) y una menor proporción trabaja de forma independiente o por cuenta propia (19%)⁵, a diferencia de los trabajadores remunerados mayores de 30 años cuya distribución es menos marcada (56% y 37%, respectivamente) (véase gráfico 8). Este patrón es generalizado: a medida que se avanza en edad y experiencia laboral hay una mayor propensión a la autonomía laboral, ya sea bajo la forma de trabajo independiente o con la creación de nuevas empresas, lo que se debe principalmente al mayor conocimiento del rubro de trabajo y de las redes de proveedores y clientes en la actividad específica que se desarrolla. Esto tiene implicancias en cuanto al diseño de programas de capacitación, donde si bien es importante el fomento del emprendimiento juvenil y el desarrollo de competencias asociadas, no es esperable que tenga impactos significativos a nivel masivo, por lo que debe ser visto como un tipo de programas complementario a los de formación para el trabajo asalariado.

En términos de la composición de la ocupación juvenil por ramas de actividad económica, la mayoría de las y los jóvenes se encuentran insertos en el sector terciario, predominando las mujeres de niveles educativos altos e intermedios (CEPAL-OIJ, 2004). Como menciona Weller, tanto el sector agropecuario y la industria manufacturera han perdido peso en la estructura ocupacional juvenil, dando paso a una estructura polarizada al interior del sector terciario (Weller, 2001 y 2003). Por un lado, este está marcado por una importante cantidad de empleos altamente productivos y típicamente bien

5. Sólo se mencionan las dos categorías más importantes.

remunerados, tales como servicios financieros, servicios a empresas, telecomunicaciones, energía y servicios sociales y, por otro lado, empleos con bajas barreras de entrada y baja productividad, como el comercio informal y ciertos servicios personales.

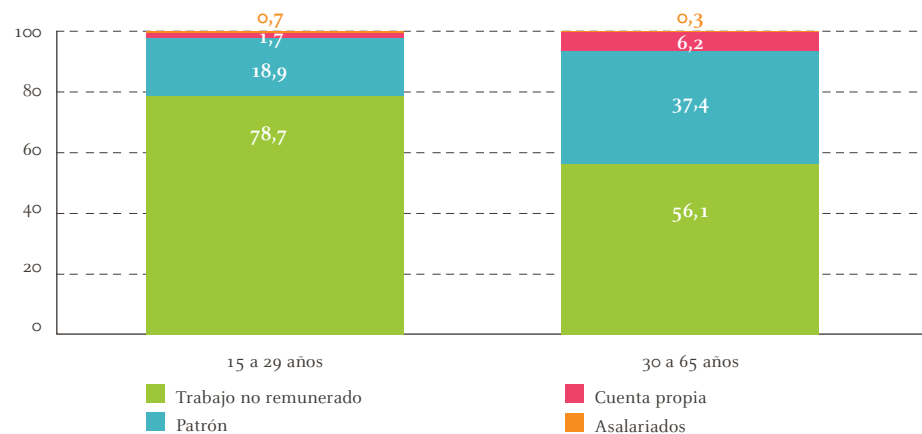
GRÁFICO 8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
EMPLEO JUVENIL ALREDEDOR
DEL 2012

FUENTE

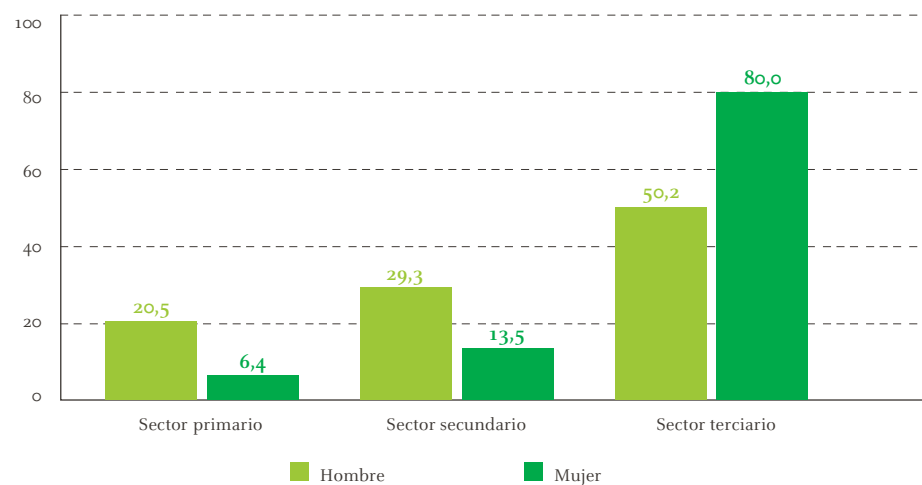
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS PAÍSES.

A/ PROMEDIO SIMPLE DE LOS PAÍSES.

A/ SITUACIÓN LABORAL SEGÚN TRAMO (EN PORCENTAJES)



B/ RAMA DE ACTIVIDAD DE JÓVENES SEGÚN SEXO (EN PORCENTAJES)

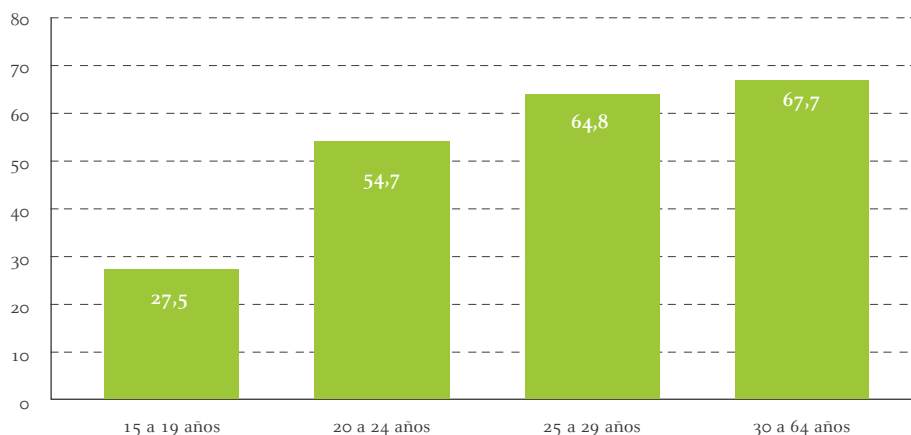


Por otra parte, la calidad del empleo es diferente entre jóvenes y adultos, ya que la mayor parte de la población joven se inserta en empleos precarios. Una manifestación de esta situación es el nivel de protección laboral, medida a través de la población joven asalariada afiliada a la seguridad social. La población joven, especialmente la de menos de 20 años, tiene un nivel de protección laboral sustantivamente inferior al de la población adulta; mientras que 27,5% de las y los jóvenes asalariados de 15 a 19 años están afiliados a la seguridad social, en los adultos este porcentaje alcanza cerca del 70% (véase el gráfico 9). A medida que se avanza en edad la afiliación también aumenta, lo que indica que para una gran parte de la población juvenil que trabaja remuneradamente esta sería una situación de desprotección transitoria, pero que refleja la discriminación hacia las y los trabajadores jóvenes (CEPAL, 2014).

GRÁFICO 9
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 POBLACIÓN ASALARIADA AFILIADA
 A LA SEGURIDAD SOCIAL,
 POR TRAMOS DE EDAD,
 ALREDEDOR DE 2012**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS PAÍSES.



El panorama antes descrito reafirma lo expresado en el informe de CEPAL-OIJ-IMJUVE (2014), referido a que el empleo es, sin duda, el eslabón más crítico en la inclusión social de las y los jóvenes. De hecho, hace una década, la CEPAL y la OIJ mencionaban que, a pesar de importantes logros educativos y mayor adaptabilidad a los cambios organizacionales y comunicacionales por parte de la población juvenil, los avances no han podido plasmarse en el campo del empleo (CEPAL-OIJ, 2004).

LAS Y LOS JÓVENES QUE NO ESTÁN INCORPORADOS A LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y NO TIENEN UN EMPLEO REMUNERADO

En América Latina se estima que aproximadamente 30 millones de jóvenes, equivalente al 22% del total (véase el gráfico 1), se encuentran desvinculados de los principales ejes de la inclusión social, concretamente del sistema educativo y del mercado laboral. Esta situación no solo implica una desventaja importante en términos presentes y futuros para no caer en condición de pobreza o para salir de ella, sino que también lleva consigo una etiqueta negativa que los estigmatiza.

El estigma se constituye en torno a la idea de que aquellos jóvenes que no están incorporados en el sistema educativo o el mercado laboral son a la vez una población de riesgo, asociada con problemas como la vagancia, la delincuencia, el abuso de alcohol y las drogas. La realidad es que este grupo de jóvenes es muy heterogéneo, razón por la cual se hace necesario visibilizar la complejidad y diversidad de situaciones, además de los motivos para su exclusión. Esto permitiría reconocer otros caminos de integración social que están siendo seguidos por parte de este grupo de la población juvenil.

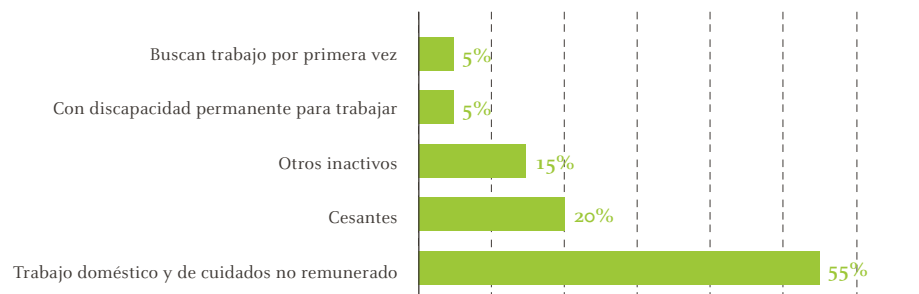
Como se evidenció en un reciente estudio de la CEPAL, el grupo de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado laboral está constituido en su mayoría, con la excepción de Guatemala y Honduras, por mujeres (73,5%), residentes principalmente de zonas urbanas (63,5%) (CEPAL, 2014). A pesar de que las diferencias entre tramos etarios no son muy significativas, la mayor cantidad de quienes no estudian ni se encuentran empleados se concentra entre los 20 y 24 años (37,5%) y disminuye en el tramo de 25 a 29 años (30,1%), dando cuenta de la característica dinámica y transitoria de la condición de actividad de las y los jóvenes. Finalmente, se observan brechas considerables entre los quintiles de ingreso, ya que cerca del 50% de los que no estudian ni tienen empleo remunerado pertenecen a los dos primeros quintiles⁶.

6. Para más detalles acerca de las personas jóvenes no vinculadas con el sistema educativo ni el mercado laboral, véase CEPAL, 2014.

Cuando se consideran las actividades específicas de estos jóvenes es posible establecer que más de la mitad de quienes no estudian ni se encuentran empleados (55%) se dedican a tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado (véase el gráfico 10). Este hecho, además, evidencia una marcada distinción de género, en tanto la gran mayoría son mujeres. En efecto, la sobrecarga en ellas de las tareas de cuidado tiene un alto costo en su trayectoria de oportunidades futuras, situación que las vuelve dependientes económicamente y dificulta su inserción en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida. Se trata de un costo al que los hombres jóvenes que abandonan el sistema educativo no se enfrentan en la misma medida, puesto que compensan la falta de educación formal con experiencia laboral, la que es relativamente bien valorada en el mercado laboral (Rico y Trucco, 2014).

Esta valoración de la experiencia laboral explica que 20% de las y los jóvenes que no estudian ni están empleados se encuentren buscando trabajo remunerado habiendo trabajado antes (cesantes). A esto se suma un 5% de jóvenes que han dejado de estudiar y se encuentran buscando trabajo por primera vez. Es posible que las y los jóvenes que se encuentran en esta situación lo estén de manera transitoria y eventualmente logren insertarse en el mercado laboral.

GRÁFICO 10
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (18 PAÍSES): CONDICIÓN DE
 ACTIVIDAD DE JÓVENES ENTRE
 15 Y 29 AÑOS QUE NO ESTUDIAN
 NI ESTÁN EMPLEADOS,
 ALREDEDOR DE 2012**
 (EN PORCENTAJES)



FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE LOS RESPECTIVOS PAÍSES.

Este panorama deja a un 15% de las y los jóvenes (otros inactivos) que no estudian ni se encuentran insertos en el mercado laboral como el núcleo duro de la exclusión (cerca de 4,8 millones que representan el 3,3% del total de jóvenes de 15 a 29 años). Entre las razones por las que dicho grupo no está inserto pueden señalarse el desinterés y la desmotivación, tanto a la hora de estudiar como de buscar trabajo remunerado.

El diseño de estrategias de inserción social juvenil debe tomar en cuenta realidades nacionales y locales, las situaciones de vida y las trayectorias específicas a las que se enfrentan las y los jóvenes a fin de poder realizar acciones efectivas y adecuadas que los incentiven y apoyen a la hora de continuar con sus estudios y/o en la búsqueda de empleo (CEPAL, 2014). Además, se debe trabajar en pos del desarrollo de instituciones educativas y del mercado laboral que acepten y permitan a las y los jóvenes insertarse en un contexto que tenga sentido para ellos. Solo de esta forma es posible generar políticas que tengan sentido para ellos y permitan avanzar hacia la reducción del núcleo duro de la exclusión social juvenil.



FOTOGRAFÍA

UNICEF/PANAMÁ/2007-015/GONZALO BELL

SALUD

Entender y responder a las necesidades de salud de las y los jóvenes es imperativo. La salud es una condición que favorece el desarrollo de capacidades, pues facilita la participación en los estudios y la inserción laboral, promoviendo, de esta manera, la inclusión social. A su vez, como señala la cepal, la inclusión social permite la realización y el disfrute progresivo de derechos que son fundamentales para lograr una sociedad segura, saludable y próspera en todo el planeta, garantizando altos niveles de seguridad alimentaria y nutricional, de salud y de bienestar (CEPAL, 2014).

A pesar de que las personas jóvenes se tienden a enfermar menos y mueren en menor cantidad que quienes se encuentran en otras etapas de la vida, ciertamente conforman el grupo poblacional que enfrenta mayores riesgos de salud asociados a factores exógenos. También es cierto que muchos de los hábitos nocivos para la salud adquiridos durante la juventud no se manifiestan en morbilidad o mortalidad sino hasta años posteriores (Maddaleno, Morello e Infante-Espíndola, 2003).

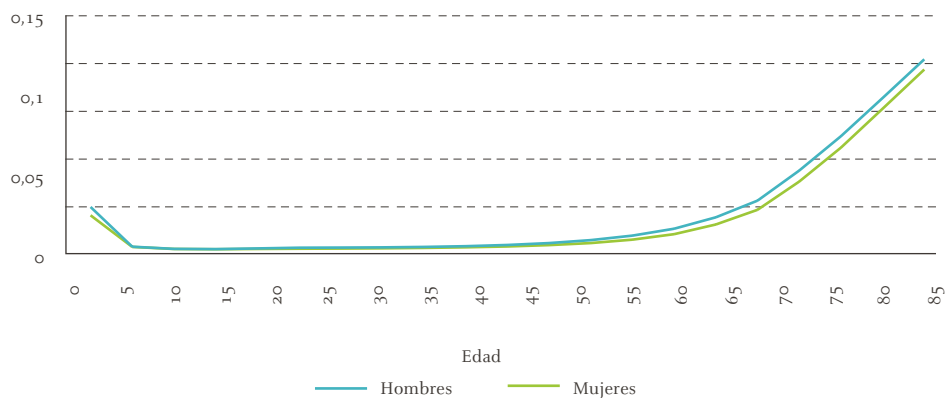
PANORAMA DE LA SALUD DE LAS Y LOS JÓVENES LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

En primer lugar, se observa que las tasas de mortalidad juvenil son inferiores a las de personas en otros grupos poblacionales (gráfico 11). El que, en términos comparativos, la juventud disfrute de un buen estado de salud ayuda a explicar la poca atención que se le da al tema de salud entre jóvenes y que no sea un asunto prioritario en la agenda pública.

GRÁFICO 11
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
TASAS ESPECÍFICAS DE
MORTALIDAD SEGÚN EDAD
Y SEXO, 2010**

FUENTE

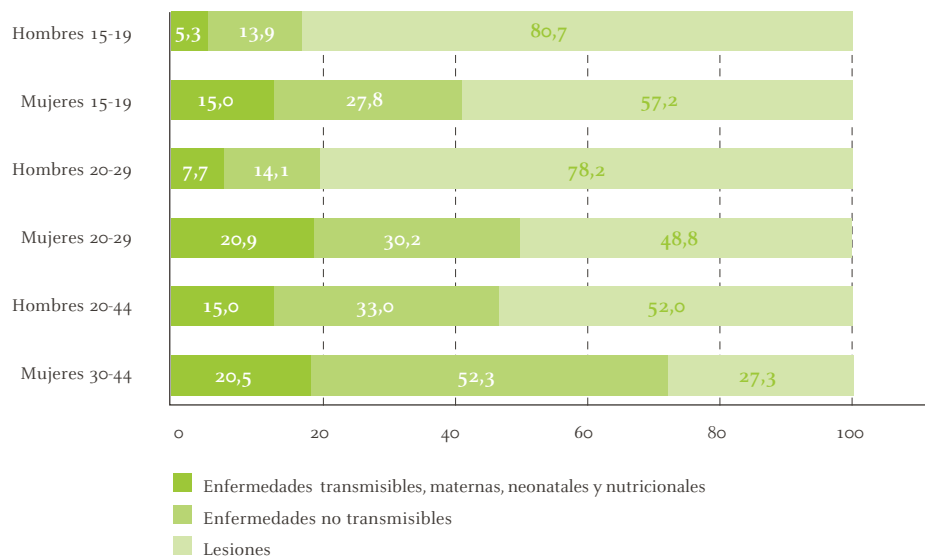
CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE) Y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), OBSERVATORIO DEMOGRÁFICO N° 9, MORTALIDAD, SANTIAGO DE CHILE. PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2010.



Sin embargo, existen patrones específicos de mortalidad juvenil por causas que son, en su mayoría, prevenibles. Como se ve en el gráfico 12, tanto para hombres como para mujeres, las lesiones constituyen la principal causa de muerte, lo que quiere decir que la mayoría de ellos muere por causas prevenibles. Pero el peso relativo de las muertes por lesiones disminuye a medida que avanza la edad, donde las enfermedades no transmisibles cobran más importancia, especialmente entre las mujeres.

GRÁFICO 12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(33 PAÍSES): MUERTES SEGÚN
CAUSAS ESPECÍFICAS POR GRUPOS
ETARIOS Y SEXO, 2010
 (EN PORCENTAJES)

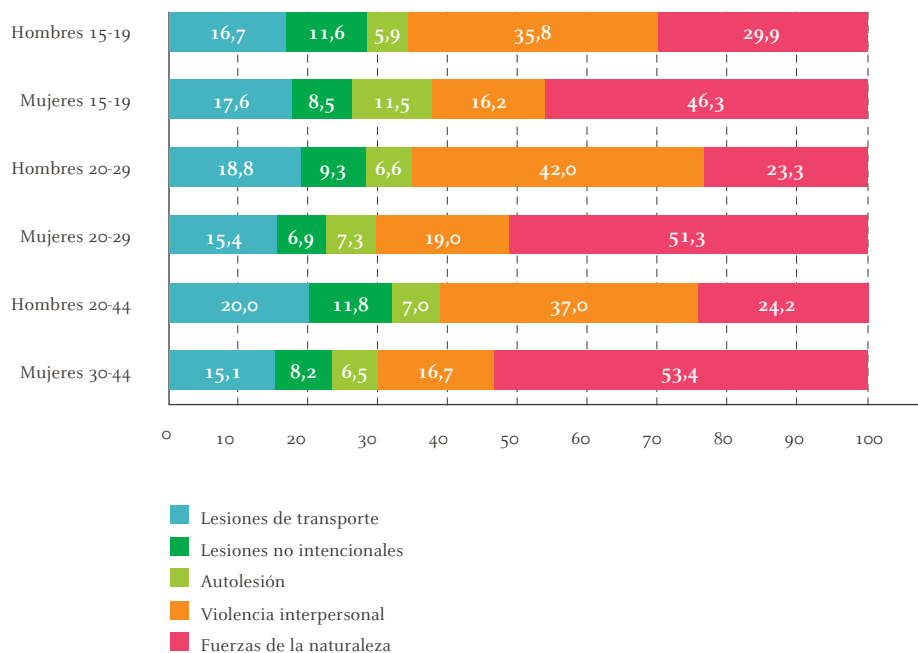
FUENTE
 HEALTH METRICS, GLOBAL HEALTH BURDEN
 STUDY, 2010.



Un análisis de la categoría “muertes causadas por lesiones” (véase gráfico 13) revela patrones diferenciados para hombres y mujeres y, nuevamente, entre jóvenes y adultos. Aunque la violencia interpersonal es la principal causa de muerte en la categoría de lesiones para los hombres, los adultos presentan una mayor proporción de muertes por lesiones de transporte, lesiones no intencionales y autolesión que los jóvenes. En contraste, la mayoría de las muertes por lesiones entre las mujeres son causadas por exposición a las fuerzas de la naturaleza, una tendencia que aumenta con la edad. Por otra parte, vale destacar que la autolesión es superior entre las mujeres de 15 a 19 años, más que en cualquier otro grupo, con un 11,5% de las muertes ocasionadas por esta causa.

GRÁFICO 13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(33 PAÍSES): MUERTES SEGÚN
CAUSAS ESPECÍFICAS DE
LESIONES, POR GRUPOS ETARIOS
Y SEXO, 2010
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE
 HEALTH METRICS, GLOBAL HEALTH BURDEN
 STUDY, 2010.



Aunque la mortalidad es un reflejo del estado general de salud de las y los jóvenes en la región es una medida insuficiente, pues no considera las enfermedades que restringen las posibilidades de vida de las personas en esta etapa de la vida sin conducir a la muerte.

Otra manera de conceptualizar la salud es mediante los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD). La Organización Mundial de la Salud (OMS) define un AVAD como un año de vida sana perdido. En particular, este valor refleja el impacto de los diferentes riesgos sobre la mortalidad y la morbilidad. La suma de los AVAD en una población, o la carga de morbilidad, representa la brecha entre el estado de salud actual y el estado ideal de salud de la población, donde todos viven hasta una edad avanzada, libre de enfermedad y discapacidad⁷. Si bien esta métrica es objeto de críticas (véase por ejemplo Anand y Hanson, 1997), sobre todo por sus fundamentos éticos y valóricos, resulta útil para conceptualizar y medir problemas de salud de una manera sintética e identificar las causas que previenen que la población disfrute de una condición de salud plena. En el cuadro 8 se presentan las cinco principales enfermedades que contribuyen a la carga de morbilidad de las y los jóvenes en la región.

CUADRO 8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(33 PAÍSES): PRINCIPALES
ENFERMEDADES/PROBLEMAS
DE SALUD QUE CONTRIBUYEN A
LA CARGA DE MORBILIDAD ENTRE
JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS POR
SEXO, 2010

HOMBRES	MUJERES
VIOLENCIA	TRASTORNOS DEPRESIVOS UNIPOLARES
EXPOSICIÓN A LAS FUERZAS DE LA NATURALEZA	EXPOSICIÓN A LAS FUERZAS DE LA NATURALEZA
LESIONES POR ACCIDENTES DE TRANSITO	TRASTORNO DEPRESIVO MAYOR
LESIONES NO INTENCIONALES	TRASTORNOS DE ANSIEDAD
TRASTORNOS DEPRESIVOS UNIPOLARES	DOLOR LUMBAR

FUENTE

INSTITUTE FOR HEALTH METRICS AND EVALUATION
EN COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE (CEPAL), 2015. VÉASE [EN LÍNEA], [HTTP://
VIZHUB.HEALTHDATA.ORG/GBD-COMPARE](http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare).

Si bien el análisis de mortalidad y morbilidad nos ofrece un panorama general del estado de salud de la juventud en América Latina, hay que tener en cuenta que la distribución de la salud en la población no es homogénea y que en la región existen importantes disparidades en la materia. La pobreza, la falta de educación, el hacinamiento, la nutrición deficiente, las privaciones en agua potable y saneamiento y la marginación y discriminación no solo condicionan la exposición de las y los jóvenes a agentes patógenos, sino que también crean un contexto de exclusión que puede generar las condiciones para el desarrollo de o agravar problemas de salud mental o relaciones abusivas con drogas. Por otra parte, la exclusión social limita el acceso a la atención médica, tanto para el diagnóstico como el tratamiento de enfermedades. Ante contextos de exclusión, factores de protección – una vida familiar estable, fuertes vínculos con la escuela y buenos modelos a seguir, entre otros, que actúan para promover el desarrollo sano de las y los jóvenes o amortiguar contra los efectos de la exclusión son particularmente importantes.

DESIGUALDADES EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA ENTRE LAS JÓVENES DE LA REGIÓN

Las brechas socioeconómicas en salud se manifiestan muy claramente en la salud sexual y reproductiva. Dadas las consecuencias para el momento de la vida que están transitando, su futuro y el de sus hijos e hijas, los riesgos reproductivos que enfrentan las y los jóvenes son una preocupación creciente. En particular, dadas las grandes y variadas repercusiones

7. Para mayor información véase [en línea] http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/metrics_daly/en.

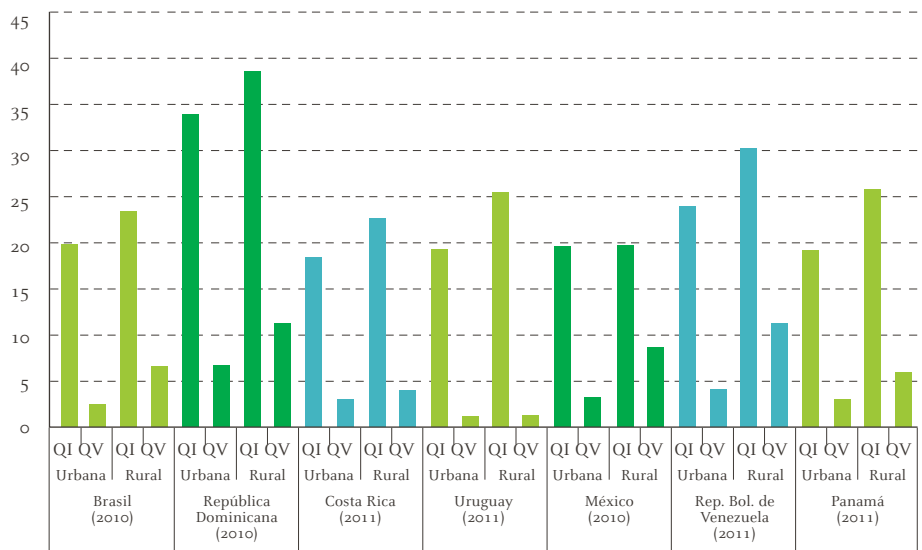
negativas en el desarrollo integral de las mujeres, hombres, hijos e hijas, familias y sociedades involucradas, el embarazo adolescente es una preocupación a nivel regional. Aún más preocupante es que, a pesar de los esfuerzos para reducir las tasas de maternidad adolescente, en muchos países de la región este indicador se ha estancado en niveles altos (Rodríguez, 2014). Aunque existe cierta diversidad de trayectorias que pueden resultar en un embarazo adolescente, este fenómeno ocurre desproporcionadamente en los estratos bajos e históricamente la fecundidad adolescente se ha asociado con la pobreza (Rodríguez, 2008). Independientemente del criterio de estratificación socioeconómica utilizado (zona de residencia, nivel educativo o nivel de riqueza del hogar), se aprecia una relación inversa entre las tasas de fecundidad adolescente y el nivel socioeconómico.

Sobre la base de las rondas censales más recientes, en el gráfico 14 se presenta el porcentaje de madres adolescentes en siete países de la región. En efecto, las jóvenes que residen en áreas rurales son sistemáticamente más proclives a ser madres adolescentes que las que viven en áreas urbanas y, dentro de cada zona, son las jóvenes del quintil más pobre de ingresos las que registran los más altos porcentajes de maternidad adolescente.

GRÁFICO 14
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES):
 MADRES ADOLESCENTES ENTRE
 MUJERES DE 15 A 19 AÑOS,
 SEGÚN QUINTIL SOCIOECONÓMICO
 Y ZONA DE RESIDENCIA**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

RODRÍGUEZ, JORGE, "LA REPRODUCCIÓN EN LA ADOLESCENCIA Y SUS DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEMOGRÁFICO, CON ÉNFASIS EN EL USO DE MICRODATOS CENSALES DE LA RONDA DE 2010," SANTIAGO DE CHILE. PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2014.



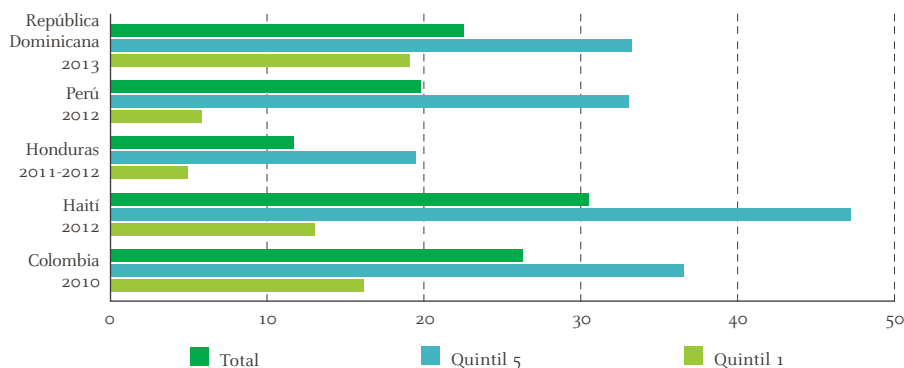
Una manera de abordar la relación entre situación socioeconómica y maternidad adolescente es mediante un análisis de las conductas: al tener las jóvenes conductas diferenciadas en salud sexual y reproductiva, los resultados también lo son.

Un factor que influye de manera importante en la probabilidad de quedar embarazada es el uso de anticonceptivos. El uso de un condón en la última relación sexual muestra marcadas diferencias entre las jóvenes según nivel socioeconómico (ver gráfico 15). En todos los casos, el porcentaje de jóvenes en el quintil más rico que empleó condón en la última relación sexual es por lo menos el doble de las jóvenes pobres. Este hallazgo se puede relacionar con falta de acceso a métodos de planificación familiar, asimetrías de poder en las relaciones personales y, desde luego, diferencias en los planes de vida. Además, partiendo de la constatación que el uso de condón en la última relación sexual es bajo, hay grandes diferencias entre países: 30,7% en Haití y 11,8% en Honduras. Esto claramente tiene implicancias no solo para la probabilidad de quedar embarazada, sino también en el riesgo de contraer una infección de transmisión sexual.

GRÁFICO 15
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (5 PAÍSES): USO DE CONDÓN EN
 ÚLTIMA RELACIÓN SEXUAL ENTRE
 MUJERES DE 15 A 29 AÑOS,
 POR QUINTIL DE RIQUEZA
 (EN PORCENTAJES)**

FUENTE

DEMOGRAPHIC AND HEALTH SURVEYS PARA LOS PAÍSES
 Y AÑOS INDICADOS.



Las diferencias en el papel que juega la maternidad como rol identitario para las mujeres de diferentes estratos económicos también ayuda a explicar las brechas en la maternidad joven. Desde esta perspectiva, el embarazo en la adolescencia es el resultado de condiciones como la pobreza, la desmotivación o fracaso escolar (frecuentemente debido a la mala calidad de la educación), las pocas expectativas de que una educación completa las ayude a conseguir un empleo bien remunerado, las reducidas posibilidades de movilidad social y ausencia de otros proyectos de vida. En este contexto, ser madre es una manera de tener actividades, roles y preocupaciones, y una manera de ser incluidas y visibilizadas en sus familias y comunidades (Oviedo y García, 2011; Näslund-Hadley y Binstock, 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, y tal como destacan Rico y Trucco (2014), las implicaciones sobre las políticas son distintas y deben avanzar más allá de la prevención del embarazo como un problema de educación sexual y reproductiva y la disponibilidad y uso de anticonceptivos. Si bien estos son elementos necesarios para la prevención del embarazo temprano, no son condición suficiente y se requieren estrategias que expandan las oportunidades para las jóvenes y las apoyen en el logro de sus metas.

Finalmente, como se mencionó al principio de esta sección, la maternidad adolescente también puede ser entendida desde las prácticas culturales tradicionales de algunos grupos, por ejemplo los pueblos indígenas. Como señala la CEPAL/OPS (2011), las mujeres indígenas forman una unión estable e inician la reproducción en una etapa de la vida que sería considerada adolescencia según un criterio cronológico occidental. En este sentido, los comportamientos, las experiencias y el significado de la sexualidad y el embarazo en la juventud indígena están fuertemente determinados por las normas sociales y culturales. Esta relativización cultural complejiza la noción generalizada de la maternidad adolescente como “problema”.

Otro ámbito de exclusión en el campo de la salud entre las y los jóvenes es su limitado acceso a servicios de salud. Muchos jóvenes en la región no están cubiertos por seguro de salud. Esto puede estar asociado a varios factores. Por una parte, las y los jóvenes dejan de estar cubiertos por los seguros de salud de sus padres al cumplir cierta edad; sub-estiman sus necesidades de atención médica y de seguro de salud al percibir que su riesgo de enfermarse es bajo; la inserción laboral de los jóvenes, en trabajos inestables, de tiempo parcial, y desde luego el mercado informal no les permite acceder a seguro de salud. Aunque este es un patrón generalizado para la población juvenil, claramente se manifiestan notorias brechas entre jóvenes de diferentes estratos económicos. Teniendo en cuenta que el empleo de los padres es una vía principal para la afiliación a la seguridad de salud entre los jóvenes, es razonable pensar que jóvenes de estratos económicos bajos carecen de seguro de salud porque sus padres también están desafiados. Además de diferencias en cobertura de salud, el acceso desigual al sistema de salud puede estar provocado por una combinación de barreras: económicas, geográficas, culturales y lingüísticas.

OTROS TEMAS DE SALUD EN LA POBLACIÓN JUVENIL: EL USO DE DROGAS Y LA SALUD MENTAL

Como se mencionó en los párrafos anteriores, la salud de las y los jóvenes es frecuentemente concebida desde un enfoque muy limitado que obstaculiza una comprensión holística tanto del propio estado de salud de la juventud como del desarrollo de políticas y programas que atiendan estas realidades más complejas. El estado nutricional de las y los jóvenes, el uso problemático de sustancias lícitas e ilícitas, la salud mental, las enfermedades crónicas como la diabetes y la salud ocupacional, entre otros, son temas sobre los cuales se sabe comparativamente poco. A continuación se presenta un panorama del uso de sustancias lícitas e ilícitas y de la salud mental de las y los jóvenes, situando estos dos temas en la problemática de la exclusión social y la desigualdad.

Aunque son múltiples los factores por los cuales las y los jóvenes pueden tener conductas de consumo abusivo de sustancias, desde influencias genéticas, familiares o de pares hasta características individuales, se propone que el consumo de dichas sustancias se relaciona fuertemente con los contextos socioculturales y adquiere significación para sus usuarios. Los elementos gatillantes del inicio del consumo de sustancias se encuentran a nivel del individuo y en las relaciones interpersonales con los pares. Si bien las toxicomanías son consideradas como psicopatologías con un fuerte arraigo orgánico por el nivel de dependencia que ejercen en el organismo, tensionando en gran medida la voluntad de las personas (ver Reith, 2004), antes de la adicción encontramos escenarios de exposición al consumo definidos por la cultura y las relaciones interpersonales. En este ámbito, los procesos de construcción identitaria juegan un importante rol de mediación entre las y los jóvenes y el consumo de sustancias.

A nivel social, la precariedad y exclusión social tienen su propia dinámica en torno al uso y la distribución de sustancias lícitas e ilícitas. Las condiciones precarias e inestables en el hogar, la vida en situación de calle o la itinerancia entre el hogar, las instituciones de acogida, de tratamiento o de reclusión y la calle, constituyen escenarios especialmente riesgosos para las y los jóvenes en cuanto al abuso y las adicciones a diversas sustancias. En su conjunto, las problemáticas que los aquejan refuerzan la exclusión social desde una estigmatización como sujetos marginales, adictos y violentos que no solo se manifiesta en las interacciones cotidianas sino también en los servicios de salud que deberían acogerlos.

El abuso de drogas lícitas e ilícitas es un grave problema de salud pública debido a sus extensos efectos adversos tanto a nivel personal como social. Con relación al consumo de drogas lícitas, como el tabaco y el alcohol, hay consecuencias nocivas para la salud a nivel orgánico que se gestan silenciosamente durante la juventud, pero muestran sus efectos hacia el final de esta etapa, durante la adultez o entrada la tercera edad. En el caso del abuso de drogas ilícitas, sus consecuencias sobre la salud del individuo suelen articularse con la psicología evolutiva para generar discursos que apuntan a los efectos que dicho consumo tiene en el desarrollo neurológico y cognitivo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Más allá de los efectos biológicos de las sustancias ilícitas sobre el individuo, otra consecuencia de su consumo abusivo es que algunos jóvenes con adicciones se vinculan con las redes de distribución de estas sustancias. De este modo, quedan expuestos a escenarios de violencia interpersonal y criminalidad, lo que abre otra arista del problema que será tratada en la siguiente sección.

El abuso de drogas lícitas e ilícitas entre jóvenes también tiene costos directos e indirectos significativos para la sociedad. Estos pueden resumirse en años de vida productivos perdidos entre las y los jóvenes con dependencias, los costos asociados al sistema de justicia penal, así como a la salud y al tratamiento. En cuanto a esto último, se ha demostrado que el tratamiento contra el consumo de drogas reduce los costos sociales y de salud en una escala mucho mayor que el costo mismo del tratamiento.

Como se observa en el gráfico 16, los datos revelan que la prevalencia del uso de tabaco es variable en los países de la región: de 4,9% en Anguila a 25,5% en la Argentina. A grandes rasgos, la prevalencia tiende a ser superior en los cuatro países latinoamericanos que en los países caribeños, aunque un porcentaje importante de estudiantes en Jamaica reporta haber fumado cigarrillos recientemente (24,6%). Al igual que el consumo de tabaco, existe variabilidad en el consumo de alcohol entre las y los estudiantes de la región (gráfico 17). Sin embargo, salvo en pocos casos, la prevalencia del consumo de alcohol supera el 30%, o sea 1 de cada 3 estudiantes reporta haber consumido por lo menos un trago de alcohol en los últimos 30 días. Esto sitúa al alcohol como la sustancia más consumida por las y los jóvenes en este conjunto de países.

GRÁFICO 16
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (15 PAÍSES): ESTUDIANTES QUE
 FUMARON CIGARRILLOS UNO O
 MÁS DÍAS EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS
 (EN PORCENTAJES)**

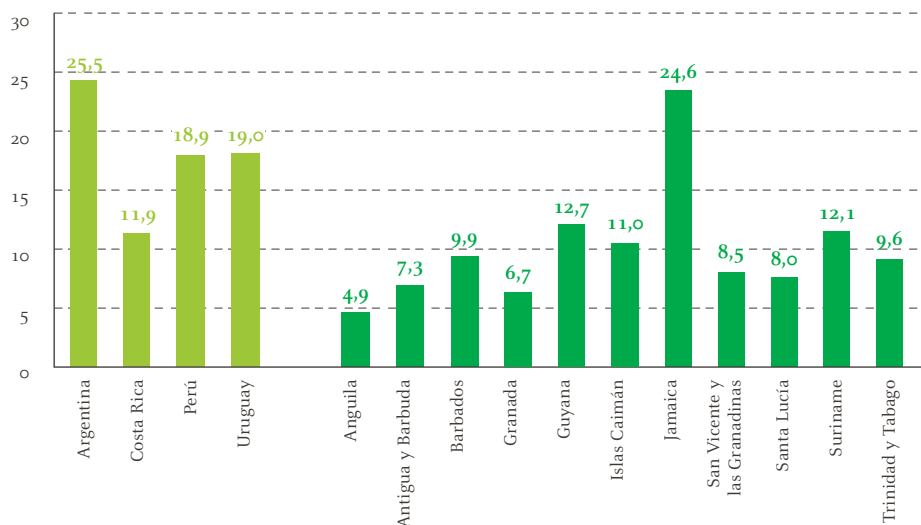
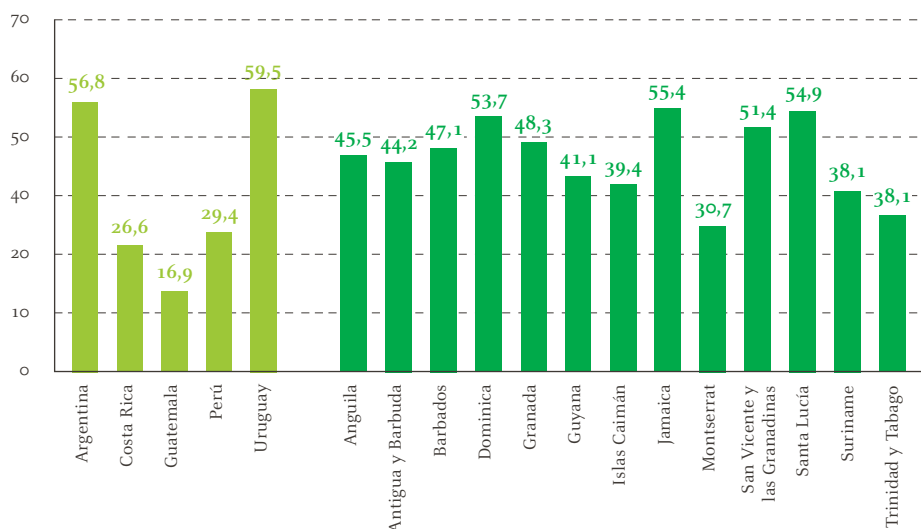


GRÁFICO 17
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (18 PAÍSES): ESTUDIANTES QUE
 HAN CONSUMIDO POR LO MENOS
 UN TRAGO DE ALCOHOL UNO O
 MÁS DÍAS EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS
 (EN PORCENTAJES)**



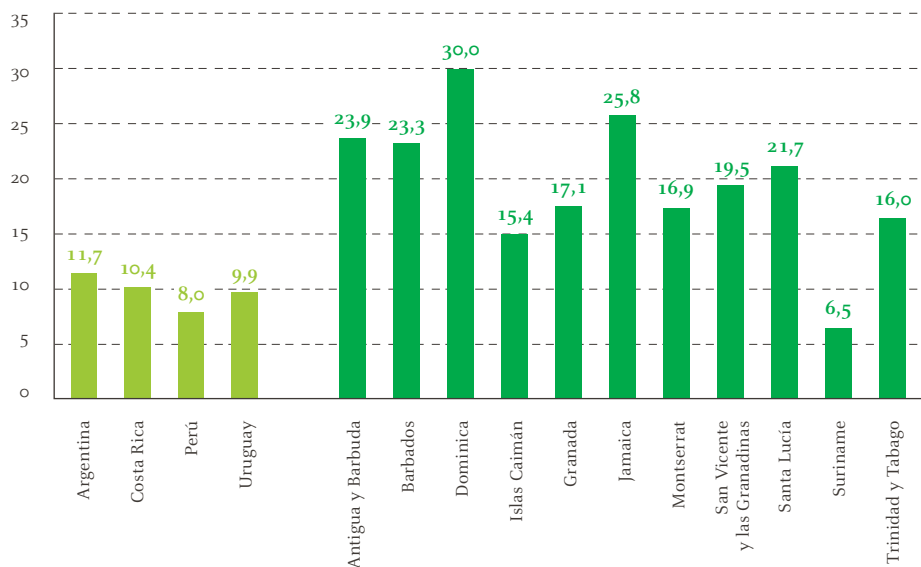
FUENTE
 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA MUNDIAL DE SALUD A ESCOLARES (GSHS) DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.OMS ENCUESTA MUNDIAL DE SALUD A ESCOLARES, 2010A.

Finalmente, en el gráfico 18 se observa la prevalencia del consumo de drogas ilícitas entre estudiantes de secundaria. Se constata que el consumo de estas sustancias tiende a ser más elevado entre estudiantes de países del Caribe que en América Latina.

GRÁFICO 18
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (15 PAÍSES): ESTUDIANTES QUE
 HAN CONSUMIDO DROGAS COMO
 MARIHUANA, COCAÍNA O ÉXTASIS
 UNA O MÁS VECES EN SUS VIDAS
 (EN PORCENTAJES)**

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA MUNDIAL DE SALUD A ESCOLARES (GSHS) DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS, 2010A).



En resumen, tanto en América Latina como en el Caribe de habla inglesa, el consumo de alcohol supera ampliamente el consumo de tabaco y de drogas ilícitas. Por su parte, en América Latina, el consumo de tabaco es mayor que el consumo de drogas ilícitas, mientras que en el Caribe de habla inglesa se observa lo opuesto, con un mayor porcentaje de estudiantes reportando el uso de drogas.

Si bien los medios de comunicación y las políticas se centran en el uso problemático de sustancias ilícitas por parte de las y los jóvenes, en particular la marihuana y cocaína (y sus derivados, como la pasta base), las drogas más consumidas por las y los jóvenes, y las que generan mayores problemas en esta etapa de la vida y a futuro, son el alcohol y el tabaco. El hecho de que sean drogas legales no las hace menos nocivas y sus víctimas se distribuyen entre aquellos cuya salud se ve afectada irreversiblemente y quienes bajo el efecto del alcohol se exponen –a sí mismos y a terceros– a conductas de riesgo, tales como conductas sexuales riesgosas y conducir bajo la influencia del alcohol (CEPAL-OIJ, 2008). La participación de jóvenes en escenarios de violencia, tema que se revisará en el siguiente capítulo, se articula también con el consumo abusivo de drogas lícitas e ilícitas.

No obstante, el consumo juvenil de drogas puede estar asociado a diversos procesos en diferentes entornos socioeconómicos; en el caso de las y los jóvenes de estratos bajos puede reflejar falta de oportunidades, frustraciones ante un sistema educativo que no responde a sus necesidades o conflictos en el entorno familiar. Por otra parte, jóvenes con dependencia a sustancias ilícitas de estratos bajos ven restringidas las posibilidades para acceder a tratamiento, por lo que las adicciones se tornan especialmente debilitantes y problemáticas.

Se entiende que el uso abusivo de sustancias es un efecto y una causa de exclusión social. En la ausencia de factores de protección, la pobreza, la desigualdad, una realidad laboral con oferta principalmente en el mercado informal, la escasez de vivienda, modelos escolares que no siempre responden a sus necesidades, la inmigración y nuevas configuraciones familiares pueden generar contextos de vulnerabilidad para el uso abusivo de sustancias.

A la vez, las y los jóvenes con dependencias de sustancias son estigmatizados y excluidos, lo que tiene secuelas negativas tanto para su salud como para las probabilidades de recibir tratamiento adecuado para superar la dependencia. Existe una serie de investigaciones en este ámbito que establecen una diferencia entre el estigma a nivel interpersonal y a nivel estructural (Hatzenbuehler y Link, 2014; Link y Phelan, 2014). El estigma estructural se define como “condiciones sociales,

normas culturales y políticas institucionales que restringen las oportunidades, los recursos y el bienestar de los individuos o grupos estigmatizados” (Hatzembuehler y Link, 2014; pág. 2). La estigmatización es, entonces, uno de los factores que genera exclusión social y su acción se ve legitimada por condiciones estructurales.

Otro grupo de la población juvenil que enfrenta el estigma son quienes tienen problemas de salud mental. Existe una fuerte relación entre estos y otros problemas de salud y de desarrollo; en particular, con el rendimiento escolar, el uso y abuso de sustancias, la violencia y la salud sexual y reproductiva. Por ello, la salud mental tiene un impacto significativo en el desarrollo de las y los jóvenes y repercute directamente en la posibilidad de vivir una vida plena e integrarse económica y socialmente.

Los estudios epidemiológicos de salud mental entre jóvenes en América Latina y el Caribe son escasos y poco comparables por diferencias metodológicas: en los instrumentos de medición, el rango etario considerado y los períodos de referencia. Sin embargo, tal como se demostró mediante el análisis de la carga de morbilidad (cuadro 8), los problemas de salud mental tienen un peso importante entre los y, especialmente, las jóvenes.

Pese a que las mujeres tienden a tener más personas cercanas que los hombres (Fuhrer y otros, 1999), un conocido factor protector contra los problemas de salud mental, se evidencia un patrón diferenciado por sexo donde estos problemas parecen afectarles a ellas más que a los varones.

Aún se desconocen las contribuciones específicas de diversos factores biológicos y psicosociales en la salud mental y el desarrollo de problemas en este ámbito en mujeres y hombres. Aunque el perfil hormonal de las mujeres ha sido implicado, la investigación sobre género y salud mental sugiere que la experiencia de discriminación de género, las concepciones de la masculinidad y la feminidad, los estresores y las estrategias diferenciadas de mitigación del estrés, la vulnerabilidad social y económica de las mujeres, y la experiencia de violencia de género también influyen de manera importante (Gaviria y Rondon, 2010). Un sesgo en el diagnóstico de los problemas de salud mental también puede estar contribuyendo a la mayor prevalencia de estos problemas en mujeres.

Independientemente del sexo, los problemas de salud mental tienen un impacto significativo en las posibilidades de inclusión social de las y los jóvenes. Como señala la CEPAL, las y los jóvenes con problemas de salud mental pueden enfrentar importantes desafíos para completar sus estudios debido al bajo rendimiento académico, problemas de disciplina y asistencia y, eventualmente, deserción escolar (CEPAL, 2014). Esta trayectoria escolar los deja mal preparados para incorporarse al mercado laboral, lo que implica una débil inserción laboral posterior. Problemas de salud mental durante la adolescencia y la juventud también pueden afectar el desarrollo de relaciones seguras y saludables con sus pares, familiares y otros. Finalmente, se ha demostrado que los problemas de salud mental afectan la autoestima de las y los jóvenes, su interacción social e incluso, aumentan sus posibilidades de lesiones personales y daño a sí mismos y a otros (Bradshaw, O’ Brennan y McNeely, 2008).

Se reconoce que la causa de problemas de salud mental en la juventud es multifactorial. La pobreza, trabajar o vivir en la calle, y circunstancias tales como el bullying, eventos traumáticos y experiencia de conflicto y post-conflicto son importantes factores de riesgo para la salud mental de las y los jóvenes (ONU, 2014). Tal y como indica un informe de la OMS sobre salud mental y desarrollo (OMS, 2010b), existe una relación de retroalimentación entre la vulnerabilidad social y la salud mental, lo que la vuelve más compleja. De la misma forma, la pobreza y los problemas de salud mental se retroalimentan: personas que viven en situación de pobreza experimentan altos niveles de estrés y trauma así como exclusión social, y tienen bajos niveles de acceso a atención médica, lo que agrava el riesgo y la severidad de los problemas de salud mental. También es cierto

que aquellos con problemas de salud mental pueden estar más expuestos al riesgo de pobreza debido a un mal rendimiento en el ámbito educacional, una débil inserción laboral, los altos costos de atención médica, el estigma y la exclusión social.

Sin embargo, como destacan Patel y otros (2007), la mayoría de las y los jóvenes no desarrolla un problema de salud mental, incluso quienes enfrentan mucha adversidad y múltiples factores de riesgo. Ello apunta a la importancia de factores protectores que mitigan el efecto de los factores de riesgo y deben ser fortalecidos para promover la salud mental entre la juventud. Algunos de estos elementos protectores son un sentido de conexión y pertenencia, así como bajos niveles de conflicto y apoyo social (Patel y otros, 2007). El contexto familiar también es de suma importancia: para aumentar la resiliencia en la juventud es fundamental apoyar a las familias.



FOTOGRAFÍA

UNICEF CHILE/1170/EMILIO JOSÉ FUENTES TRAVERSO

VIOLENCIA

Los importantes avances que los países de América Latina han logrado en años recientes en materia de desarrollo y sus impactos positivos en las y los jóvenes conviven hoy, paradójicamente, con aumentos de los índices de violencia en la región. Esto obliga a la población en general pero, particularmente, a la juventud latinoamericana y caribeña, a enfrentar un contexto de creciente violencia e inseguridad. Una característica actual de América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones del mundo, es que los Estados conviven en paz. Sin embargo, se observa una violencia extrema en la sociedad civil, a tal punto que se ha convertido en la zona con la mayor tasa de homicidios del mundo (UNODC, 2013).

La violencia (intencional y no intencional) constituye la primera causa de muerte en la población de 15 a 50 años de la región. Siete de los 14 países más violentos del mundo están en América Latina y el Caribe: Belice, Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Honduras y Venezuela (República Bolivariana de). Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios creció un 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. Por otra parte, considerando los países para los cuales se cuenta con información, los robos casi se han triplicado en los últimos 25 años. Además, en un día típico, en América Latina 460 personas, principalmente mujeres, sufren las consecuencias de la violencia sexual (PNUD, 2013).

Esta problemática afecta en particular a la población juvenil. Como se discutió en la sección anterior, la violencia es la principal causa de muerte para los jóvenes, quienes a menudo se ven involucrados en hechos de esta naturaleza como víctimas y como autores. Esta aparente mayor prevalencia de las manifestaciones violentas entre la juventud ha transformado el fenómeno en un estigma que presenta al joven, por la etapa de vida en la que está, como delincuente y violento, distorsionando la mirada sobre el problema y sus posibles soluciones.

El concepto de violencia es multidimensional, ya que se manifiesta en diversos ámbitos y espacios, afectando de distinta manera a los actores involucrados y con variados tipos de consecuencias. Debido a esta complejidad, un análisis del contexto de violencia en el entorno juvenil requiere definir un marco conceptual que permita estructurarlo. Se propone basar dicho marco en la complementariedad de dos de las tipologías de violencia más utilizadas en la investigación sobre el tema en los años recientes, la propuesta por Galtung (1990), que permite distinguir las dinámicas en los procesos de violencia y facilita la identificación de actores, y la derivada del modelo ecológico desarrollado por Bronfenbrenner en 1979 y retomada por la OMS en 2002, que permite identificar los ámbitos en que se ejerce la violencia (véase cuadro 9). La complementariedad de estas tipologías se establece a través de las combinaciones de las clases de violencia definidas en

ambas. Este ordenamiento de las manifestaciones de violencia permite establecer las bases para realizar un análisis más detallado de aquellas manifestaciones que tienen mayor relevancia para los procesos de inclusión juvenil.

CUADRO 9
MANIFESTACIONES DE
VIOLENCIA EN LA JUVENTUD
CLASIFICADAS DE ACUERDO A LA
COMPLEMENTARIEDAD DE LAS
TIPOLOGÍAS DE GALTUNG Y DEL
MODELO ECOLÓGICO

FUENTE
ELABORACIÓN PROPIA.

		TIPOLOGÍA DEL MODELO ECOLÓGICO		
		AUTOINFLIGIDA	INTERPERSONAL	COLECTIVA
TIPOLOGÍA DE GALTUNG	DIRECTA	AUTOLESIONES Y SUICIDIO	AGRESIONES FÍSICAS Y/O PSICOLÓGICAS EN CONTEXTO FAMILIAR, DE O HACIA LA PAREJA O AMISTADES CERCANAS	AGRESIONES FÍSICAS Y/O PSICOLÓGICAS HACIA COMPAÑEROS DE ESCUELA (BULLYING Y CIBERBULLYING), VECINOS, AUTORIDADES O PANDILLAS
	ESTRUCTURAL	AUTOEXCLUSIÓN	DISCRIMINACIÓN EN ÁMBITO FAMILIAR O CERCANO, POR CARACTERÍSTICAS ADSCRITAS (POR EJEMPLO, FILIACIÓN A GRUPOS MINORITARIOS)	EXCLUSIÓN SOCIAL
	CULTURAL/SIMBÓLICA	BAJA AUTOESTIMA	EXCLUSIÓN ASOCIADA A CONCEPTOS ARRAIGADOS EN LA CULTURA (POR EJEMPLO, ROLES TRADICIONALES DE GÉNERO)	ESTIGMATIZACIÓN

Prácticamente, ningún sitio está libre de violencia pues, espacios cerrados e íntimos como el hogar, la escuela o el espacio en que se labora, hasta ámbitos públicos como las instituciones y los medios de comunicación (incluido el Internet), son sitios donde la violencia puede manifestarse. Es importante analizar las especificidades que tiene cada uno de dichos espacios como sitios propensos a la violencia. En las siguientes secciones se busca analizar con mayor profundidad algunos de los ámbitos y de las manifestaciones de violencia considerados de gran impacto para las y los jóvenes, que además han adquirido especial notoriedad a partir de su difusión por los medios de comunicación.

GÉNERO Y VIOLENCIA EN LA JUVENTUD

Por su trascendencia, y dado que muchas de las manifestaciones de violencia tienen implicaciones particulares entre las poblaciones jóvenes, es relevante analizar cuál es la relación que tiene el género y la violencia en la juventud, ya que se da en todos los espacios y en todas las dimensiones y tipos de violencia considerados (ver cuadro 10). Diversos estudios sobre violencia a nivel mundial y regional han analizado las relaciones juventud-violencia y género-violencia de manera separada. Existe información estadística que permite generar algunas conclusiones parciales acerca de la hipótesis de que el sexo del individuo puede ser un factor determinante en la propensión a ser víctima de algún tipo de violencia. Por ejemplo, para el caso de la consecuencia más contundente de la violencia, que es la pérdida de la vida, en el repositorio de información del Observatorio Mundial de la Salud se reportan cifras estimadas a partir de registros administrativos para el año 2012 que muestran que la mortalidad por lesiones intencionales entre hombres jóvenes (15 a 29

años) para América Latina y El Caribe es 8,5 veces mayor que entre las mujeres del mismo rango etario (OMS, 2013). Esto refleja una mayor propensión de los hombres jóvenes a las consecuencias de la violencia en esta manifestación particular, conclusión compartida en la gran mayoría de los estudios de violencia juvenil.

Al profundizar en el análisis se observa que 17% de las muertes por lesiones intencionales de hombres jóvenes fueron autoinfligidas (suicidio), mientras que en las mujeres jóvenes dicho porcentaje asciende a 37,8%. Si bien esto no significa que las mujeres jóvenes se suiciden más que los hombres jóvenes (la tasa de suicidio muestra una relación de tres suicidios de hombres jóvenes por cada suicidio de mujeres jóvenes), sí muestra evidencia para analizar cualitativamente la razón por la cual, una vez filtrado el nivel diferenciado de riesgo de muerte por lesiones intencionales, existe tal diferencia en el nivel relativo de violencia autoinfligida en las mujeres jóvenes.

En el caso de las manifestaciones de violencia asociadas con actos de delincuencia violentos, la información disponible en el Barómetro de las Américas para 2012 (LAPOP) muestra que, en los países de América Latina donde se llevó a cabo la encuesta⁸, al analizar las respuestas con relación a ciertos tipos de actos delictivos sufridos en los 12 meses previos, las mujeres jóvenes resultan ser tres veces más propensas a ser víctimas de violación o asalto sexual que las de otras edades, y siete veces más que los hombres jóvenes⁹. Además, los datos de dicha fuente de información reflejan que las mujeres jóvenes son dos veces más propensas al secuestro que los hombres jóvenes (véase cuadro 10)¹⁰. Llama la atención el bajo porcentaje de personas que declara haber sido víctima de violencia sexual, pero hay que tener en cuenta que justamente uno de los problemas es el subreporte de este tipo de manifestaciones violentas. En la región todavía hay patrones culturales machistas que tienden a adjudicar responsabilidad a la propia víctima en el hecho, como si hubiera sido provocado o buscado por ella misma. Por este motivo, muchos de estos actos no son denunciados, menos aun reportados en instrumentos de recolección como las encuestas de opinión.

8. Países encuestados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
9. Cifras calculadas sobre la base de información del Barómetro de las Américas 2012 (LAPOP), disponible [en línea] <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html>.
10. Las cifras del Barómetro de las Américas muestran que el 17,6% de los individuos entrevistados declararon haber sido víctimas de un acto delictivo en los 12 meses previos a la realización de la encuesta.

CUADRO 10
**PERSONAS QUE HAN SUFRIDO
ACTOS DELICTIVOS EN LOS 12
MESES PREVIOS A LA ENCUESTA
SEGÚN TIPO DE ACTO, SEXO Y
EDAD, 2012**
(EN PORCENTAJES)

FUENTE
BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS 2012 (LAPOP), 2012.

	JÓVENES (15 A 29)			OTRAS EDADES			
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
ROBO SIN ARMA SIN AGRESIÓN O AMENAZA FÍSICA	4,7	4,9	6,1	5,5	4,4	4,3	4,4
ROBO SIN ARMA CON AGRESIÓN O AMENAZA FÍSICA	2,3	3,4	2,9	3,1	2,0	1,8	1,9
ROBO CON ARMA	4,6	8,0	5,0	6,5	4,6	2,8	3,7
AGRESIÓN FÍSICA SIN ROBO	0,8	1,3	0,7	1,0	0,8	0,6	0,7
VIOLACIÓN O ASALTO SEXUAL	0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1
SECUESTRO	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
DAÑO A LA PROPIEDAD	0,7	0,6	0,4	0,5	0,8	0,7	0,7

CUADRO 10 (CONTINUACIÓN)

	JÓVENES (15 A 29)			OTRAS EDADES			
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
ROBO DE LA CASA	1,9	1,4	1,7	1,6	2,0	2,3	2,1
EXTORSIÓN	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8	0,6	0,7
OTRO	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
TOTAL	16,8	21,4	18,9	20,2	16,6	14,2	15,3

Con relación a manifestaciones de violencia asociadas con victimización directa a mujeres, la información de las Encuestas de Demografía y Salud de algunos países de la región¹¹ que han incluido preguntas relacionadas con el tema muestran porcentajes variables entre países. Dichos porcentajes van del 10% al 30% en el caso de mujeres que son víctimas de empujones o golpes por parte de su pareja, sin evidencia clara de que las mujeres jóvenes tengan una mayor probabilidad a recibirlos que en el caso de las de otras edades. Para las agresiones sexuales, particularmente las relaciones sexuales forzadas, se observa que las mujeres jóvenes efectivamente son más vulnerables a esta manifestación de la violencia, principalmente cuando se trata de violencia por parte de sus parejas, con porcentajes de prevalencia en rangos del 5% al 11%. Es de particular relevancia que, en el caso de la agresión perpetrada por personas que no son las parejas de las mujeres, si bien es significativamente más reducido (resaltando la trascendencia que tiene la violencia en la pareja), existe evidencia de que las mujeres jóvenes son más vulnerables a recibir dichas agresiones.

Cabe señalar que, en general, las fuentes de información disponibles no permiten determinar si el sexo del individuo puede ser un factor determinante en la propensión a ser perpetrador de algún tipo de violencia, dado que no suele existir información sobre el sexo de la persona que comete los actos de violencia, ya sea en el caso de los homicidios o en el de otros delitos. Sin embargo, existe un poco más de propensión a consultar esta información en encuestas dirigidas a mujeres víctimas de violencia. De dicha información, en general reducida, y de la gran mayoría de los estudios de violencia de género de corte cualitativo, se establece como conclusión generalizada que, sin distinción por grupos etarios, la violencia en contra de las mujeres es en la gran mayoría de los casos perpetrada por hombres, lo que refuerza la necesidad de realizar un análisis más comprehensivo que transversalice el enfoque de género en la violencia juvenil.

De todas las manifestaciones de violencia, la que se ejerce contra las mujeres es una de las más complejas de analizar, debido a que considera múltiples aspectos sociológicos, particularmente de índole cultural y familiar arraigados por mucho tiempo. La identificación de una relación diferencial clara entre el sexo de los perpetradores y el de las víctimas de la violencia de género -notoriamente desproporcionada hacia la perpetración masculina y la victimización femenina-, ponen de manifiesto la apuesta por un cambio cultural generacional dirigido a la sensibilización hacia la no violencia en contra de las mujeres por parte de los hombres así como a la erradicación de la normalización de dicho tipo de violencia por parte de las mujeres y de la sociedad en general, permitiendo que los índices de violencia en contra de las mujeres disminuya.

11. Se dispone de información para Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008), Colombia (2010), Haití (2012), Honduras (2012), Perú (2012) y República Dominicana (2007).

A pesar de lo anterior, no pareciera haber evidencia de que en los grupos más jóvenes este tipo de violencia sea menor, lo que muestra que no se está logrando la transmisión intergeneracional del mensaje a favor del respeto al derecho a una vida libre de violencia

entre las y los jóvenes de la región. Los datos de las Encuestas de Demografía y Salud de algunos países de la región muestran que entre un 15% y un 40% de las mujeres jóvenes vieron a su padre golpear a su madre en su niñez. Ello refleja un escenario que puede llegar a ser considerado normal entre las mujeres que, al crecer, son golpeadas o maltratadas por sus parejas. Cabe destacar que la proporción de mujeres mayores de 29 años que fueron testigos de maltrato a su madre por parte del padre es significativamente mayor que en el caso de las mujeres jóvenes, lo que es un indicador positivo para el proceso de reducción de la violencia contra la mujer.

La información de las mismas encuestas muestra que sin mayores diferencias, ya se trate de mujeres jóvenes o mayores, la mayoría de quienes han sufrido algún tipo de maltrato por parte de sus parejas no solicita ayuda. Esto nuevamente es reflejo del proceso de doble victimización que llegan a padecer las mujeres cuando, a pesar de haber sido maltratadas, al solicitar ayuda -y debido a convenciones sociales- pueden llegar a ser estigmatizadas por ese mismo hecho. Un aspecto relevante que se refleja en estos datos es que las mujeres jóvenes tienden a solicitar más ayuda de sus padres que las de mayor edad, lo que refleja la importancia de la sensibilización intergeneracional y del apoyo de la familia en esta problemática.

Por último, en el contexto de esta discusión es importante relevar la información sobre el rol que ejercen las mujeres al interior de grupos juveniles asociados con conductas violentas organizadas como son las pandillas. Esta información es reducida y se refiere a los resultados de algunos estudios de caso que lo documentan. De ellos se infiere que, salvo contadas excepciones, las mujeres en general no tienen un rol a la par que los hombres dentro de las actividades de las pandillas. Aquellas que llegan a involucrarse con las pandillas lo hacen atendiendo a los roles tradicionales de género en actividades que van desde la procuración de los alimentos a la pandilla, el encubrimiento y la protección, el guardado de armas o el cuidado de heridas, hasta un rol de sumisión sexual en un contexto en que, por lo general, los pandilleros no buscan relacionarse de manera estable con una mujer y, de llegárselo a plantear, buscan a alguien fuera de la pandilla (Lacayo, 2015).

Algunos estudios que han intentado profundizar sobre el rol de las mujeres en las pandillas han podido documentar que una forma en que estas agrupaciones han planteado atraer a los jóvenes es mediante la oferta de acceso a dinero fácil, poder y sexo. En el último caso, esto se concreta mediante la afiliación de mujeres, principalmente adolescentes, que, en una búsqueda de emancipación de una realidad de escasas oportunidades y entornos familiares poco promisorios y, en muchos casos, con antecedentes de agresión de pareja o intrafamiliar, son atraídas por un escenario de promiscuidad que está lejos de ser emancipador. Estas mujeres se vuelven propiedad de las pandillas y los pandilleros ejercen una manifiesta violencia sexual a través de violación o abuso colectivo (Rubio, 2008), magnificando la desigualdad de género.

VIOLENCIA EN LA COMUNIDAD – VIOLENCIA ESCOLAR

Otra manifestación de la violencia de gran importancia para la juventud es la que se da en los centros educativos; particularmente, porque la presencia de comportamientos violentos contradice lo que se espera de la escuela como una instancia segura y protegida, en tanto espacio que busca formar a las nuevas generaciones en conductas y valores ciudadanos y democráticos (Román y Murillo, 2011).

La presencia de violencia en las escuelas tiene como trasfondo las transformaciones sociales que experimenta la sociedad en su conjunto. Los cambios de las últimas décadas, impulsados

por el proceso de globalización que redefine los espacios y el territorio, la mundialización de los centros de decisión y poder, así como la creciente prevalencia del mercado y del consumo en la cotidianeidad de las personas, han sido muy significativos. Sumados a la penetración de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), han tenido un especial impacto en la vida de adolescentes y jóvenes (López, 2011). Adicionalmente, en la región se han generado procesos de masificación de la educación que han ampliado de manera importante la diversidad de la población escolar. Pero la institución escolar, conservadora por naturaleza, no ha podido acoger plenamente algunos de estos cambios.

Los comportamientos violentos dentro del espacio educativo son diversos y hay que comprenderlos en el marco del conjunto de relaciones interpersonales en que ocurren y según su intensidad y/o gravedad. Por ende, es necesario distinguir entre aquellos actos de violencia que se dan desde los adultos (la autoridad escolar y los padres) hacia los estudiantes, de aquellos ejercidos por los estudiantes hacia los adultos, así como entre pares. Esta última forma de violencia es la que ha adquirido mayor relevancia en los últimos años a través de la exaltación que han hecho los medios de comunicación, conceptualizándola como *bullying* o matonaje escolar. En la presente sección se aludirá con mayor profundidad a este tipo de violencia.

Este concepto refiere a distintas situaciones de intimidación, acoso, abuso, hostigamiento y victimización que ocurren reiteradamente entre escolares. Consiste en agresiones físicas o psicológicas que se dan de manera repetida y por tiempos extendidos, que implican y tienen consecuencias distintas, aunque igualmente preocupantes, para todos los estudiantes que se ven envueltos en tales comportamientos. En estas situaciones están involucrados tres tipos de actores: la víctima, el perpetrador y los testigos (Román y Murillo, 2011). Se trata de hechos que comúnmente ocurren durante la adolescencia, en pleno proceso de construcción de la identidad, donde el perpetrador del acto requiere de testigos para que las agresiones sirvan a su propio proceso de reafirmación identitario.

De acuerdo a un informe sobre violencia escolar publicado por Plan Internacional y UNICEF, las agresiones entre pares en la infancia son algo común e incluso normal en su desarrollo y socialización (Eljach, 2011). Pero ello implica un apoyo adulto que vaya poniendo guías y límites a un comportamiento respetuoso hacia el otro. El uso de violencia en la etapa adolescente es diferente, pues constituye un acto consciente. En muchos casos, a partir de la confrontación y desprecio por el otro, dicho acto puede ser interpretado como uno de reconocimiento y validación de sí mismo; de allí que se requieren testigos. Sin embargo, quienes eligen este tipo de camino para afirmar su identidad suelen ser adolescentes que, o bien no han obtenido el reconocimiento necesario en su propio entorno (familiar o escolar), o en su proceso formativo carecieron de guías adecuadas capaces de limitar este tipo de comportamientos.

A la hora de diseñar estrategias de intervención efectivas para abordar el problema lo anterior es muy importante de considerar, ya que suele enfrentarse como un trabajo exclusivo con la víctima, como si ésta fuera la responsable de serlo debido a su inadecuada adaptación social. Es necesario tomar en cuenta que las acciones que realiza el victimario suelen responder a un conjunto de factores problemáticos de su propio desarrollo. Las actitudes discriminatorias que muchas veces terminan en comportamientos violentos por parte de adolescentes suelen originarse en imitaciones y aprendizajes del mundo adulto de su entorno inmediato (Eljach, 2011). De tal suerte, además de sanciones, el adolescente requiere apoyo y trabajar recursos personales para el manejo adecuado del conflicto y la tolerancia. Adicionalmente, una estrategia muy efectiva para controlar este tipo de comportamientos al interior de la escuela es educar a los escolares en su rol protector de la víctima al momento de ser testigos.

Estudios sobre el tema indican que la violencia física en las escuelas ha disminuido, aunque ciertamente ha habido un incremento de la violencia psicológica o emocional. Este tipo de acoso y hostigamiento entre pares suele ser muy dañino en tanto permanece oculto y pasa desapercibido al no dejar huellas físicas (Eljach, 2011). Al igual que ocurre con otros ámbitos de la violencia, es difícil encontrar estadísticas comparadas para los países de la región. Una de las pocas fuentes de datos disponibles para el caso específico de la violencia entre pares, es la que recoge la encuesta mundial de salud a escolares, en que han participado 23 países de América Latina y el Caribe durante la década de 2000. Estos datos muestran que, en promedio, el 27% de los escolares que participan del estudio declaran haber sido víctimas de *bullying* durante el último mes. Es decir, alrededor de un tercio de los estudiantes señala que enfrenta este problema de modo relativamente cotidiano en su vivencia escolar (ver gráfico 19).

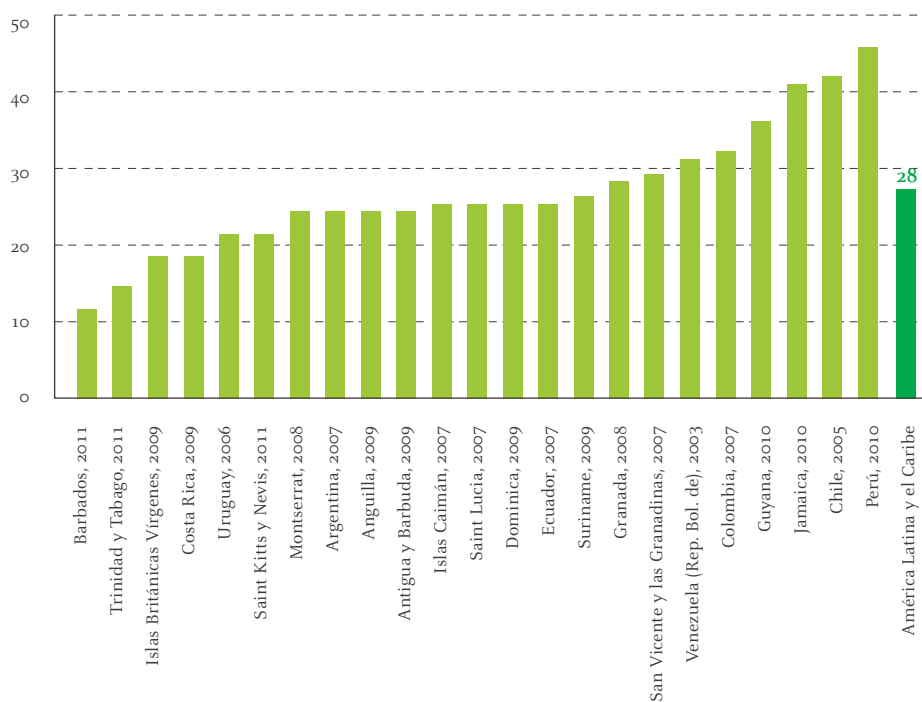
GRÁFICO 19
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (23 PAÍSES): POBLACIÓN ENTRE
 11 Y 17 AÑOS QUE DECLARA
 HABER SUFRIDO BULLYING
 EN EL ÚLTIMO MES
 (EN PORCENTAJES)**

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA MUNDIAL DE SALUD A ESCOLARES (GSHS) DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.

NOTA

PARA CHILE, COLOMBIA, EL ECUADOR Y VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE) SÓLO SE CONSIDERARON LOS CASOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA (SANTIAGO, BOGOTÁ, QUITO Y BARINAS, RESPECTIVAMENTE).

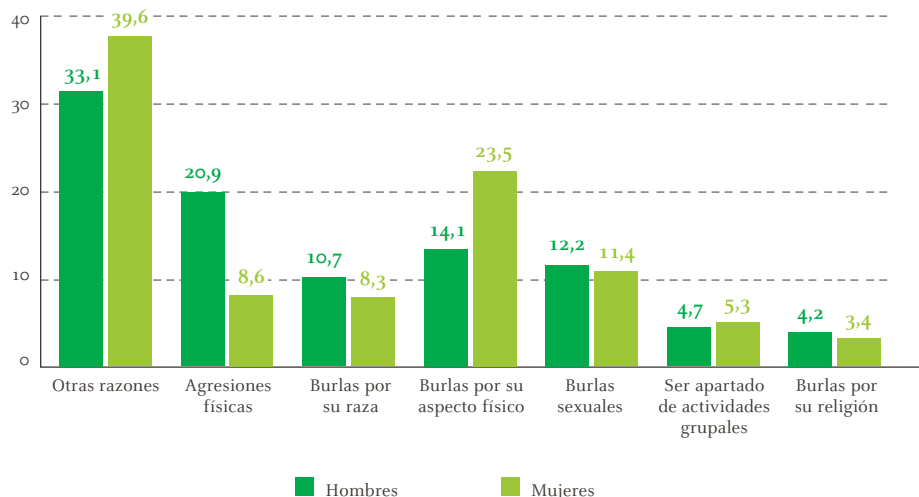


Varios de estos estudios nacionales concluyen que la violencia no es un fenómeno circunscrito a las escuelas más pobres, sino que se produce en proporciones similares tanto en escuelas públicas como privadas. Incluso hay hallazgos de mayor prevalencia de cierto tipo de conductas violentas en escuelas con alto poder adquisitivo (Eljach, 2011). Los tipos de violencia que ocurren son de diversa índole, sin ser necesariamente iguales para varones y mujeres (véase gráfico 20). La información disponible permite distinguir las agresiones físicas como el tipo preponderante de violencia masculina (mencionada en promedio en el 20,9% de los casos); mientras que para las jóvenes destacan las burlas por el aspecto físico (en el 23,5% de los casos). Lo anterior evidencia tipos de violencias que reflejan comportamientos y discriminaciones asociadas con los roles y desigualdades de género tradicionales de nuestra cultura.

GRÁFICO 20
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (23 PAÍSES): TIPOS DE BULLYING
 SUFRIDOS POR POBLACIÓN DE
 11 A 17 AÑOS QUE DECLARA
 HABER SIDO VÍCTIMA EN EL
 ÚLTIMO MES, SEGÚN SEXO
 (EN PORCENTAJES)**

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA MUNDIAL DE SALUD A ESCOLARES (GSHS) DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD.



Antes que constituir eventos aislados en ciertos tipos de escuelas o países, la información aquí presentada confirma los hallazgos de diversos estudios (Román y Murillo, 2011): la violencia escolar es un fenómeno generalizado en todos los países y estratos sociales. Diversas investigaciones realizadas tanto en países desarrollados como en naciones latinoamericanas, han demostrado el pernicioso efecto que tiene la violencia escolar entre pares en el ámbito escolar sobre sus víctimas. Entre los efectos se menciona un menor desempeño académico, un deterioro en la motivación, problemas de autoestima y un menor desarrollo psicosocial (Román y Murillo, 2011).

La era digital y el uso de Internet, en particular el uso de redes sociales, se ha vuelto parte de la vida cotidiana de las personas en la región; particularmente, de la población juvenil y ha introducido mayores complejidades al tema. El aumento de la cantidad y disponibilidad de información desafía y transforma las formas de aprender, así como las habilidades que es necesario desarrollar para aprender mejor. También cambian las maneras de relacionarse; permite, por ejemplo, la relación con otros bajo el anonimato, la accesibilidad a gran cantidad de personas, la comunicación inmediata, el establecimiento de comunidades virtuales y el archivado automático de la interacción, entre otras (Pavez, 2014).

Estas transformaciones abren oportunidades y también riesgos en las vivencias de la adolescencia y juventud. Algunos de los riesgos más conocidos y mediatizados son el *grooming* -acecho de adultos hacia menores de edad con fines sexuales- y el ciberacoso o *ciberbullying*. Este último se considera como un tipo de acoso repetido, en la forma de hostigamiento, persecución, denigración, violación de intimidad, exclusión y suplantación de identidad a través de Internet u otros medios electrónicos, por un grupo o un individuo contra una persona que no se puede defender (Smith y otros, 2008, citado en Pavez, 2014). Si bien la violencia y los abusos de todo tipo no son novedad en el contexto escolar, sí lo es la forma que adoptan estos fenómenos gracias al Internet. Esto se debe a que la velocidad de expansión del mensaje, la amplitud de la audiencia y su difusión forman parte de un fenómeno sin precedentes, que pone en jaque a los sistemas educativos que no están preparados para enfrentarlos, convirtiendo a las plataformas online en elementos “contundente(s) en la destrucción emocional” (UNICEF, 2011, citado en Pavez, 2014, pág. 40).

El *cyberbullying* presenta características que lo hacen no sólo permanente en el tiempo sino también más dañino que el matonaje presencial. Por ejemplo, el o los agresores pueden ocultar su identidad aumentando su impunidad y dificultando la defensa de la víctima; los agresores pueden aumentar de manera exponencial, así como la humillación

puede alcanzar audiencias mucho más extensas; tiene una alta velocidad de difusión, y –aunque se descarta una agresión física directa– le da un carácter público a la ofensa, lo que aumenta la vulnerabilidad de la víctima (Cerezo-Ramírez, 2012, citado en Pavez, 2014).

En un contexto donde el derecho a la privacidad, a la honra y la reputación resultan vulnerables cuando no existe un marco normativo que los resguarde en el mundo digital, y donde prácticas como el acoso digital se expanden, surgen posiciones polarizadas frente al tema en las que proteger contra empoderar y restringir contra desarrollar capacidades son algunas de las premisas. Sin embargo, niños, niñas, adolescentes y jóvenes son sujetos de derecho a los que se les debe una protección integral en lo económico, social y cultural y por ello se debiera dejar de lado una visión victimizadora cuando utilizan la red. Habría que rescatar las oportunidades y ventajas de ser parte del mundo digital, protegiéndose de los riesgos. Se trata de un terreno poco explorado, pero pareciera haber consenso en cuanto a apuntar al sistema educativo como la respuesta, no solo para promover el acceso a las TIC sino también para desarrollar habilidades digitales (Pavez, 2014). La escuela se ve desafiada a cumplir un rol en tanto espacio donde se oriente y se entreguen pautas de conductas, herramientas y capacidades que permitan disminuir riesgos y aumentar las ventajas del uso de las TIC para las nuevas generaciones.

VIOLENCIA COLECTIVA EN LA CIUDAD ¹²

Dadas las grandes tensiones y dificultades que implica para algunos países, la dimensión urbana de la violencia, asociada con la criminalidad y el narcotráfico, es de las más visibles y preocupantes en la región. Al establecer un escenario más propicio para el involucramiento de las y los jóvenes, ya sea como victimarios o como víctimas, en las manifestaciones de violencia asociadas con la criminalidad (los tres tipos de violencia de Galtung en la dimensión colectiva, ver cuadro 9), esta dimensión de la violencia influye de modo importante en las alternativas de desarrollo e inclusión social de la juventud.

El miedo, en tanto expresión inmediata de la inseguridad y de la cohesión social debilitada, está muy presente en la sociedad contemporánea, cada vez menos capaz de generar cohesión. A lo largo de la historia, toda sociedad ha depositado sus miedos profundos en alguna entidad; por lo general, una población a la que se convierte en objeto de estigma y, por tanto, de rechazo y exclusión. Las y los jóvenes son hoy por hoy esa población, en particular los que viven en las extensas zonas de pobreza, marginación, desigualdad y segregación que componen las ciudades latinoamericanas. El estigma se crea sobre una base simbólica que se traslada con gran facilidad del joven pobre al joven criminal, cerrando más puertas a su inclusión. El marero (como se denomina al pandillero centroamericano), tatuado hasta el rostro y con un gesto tremendamente agresivo, encarna como nadie el arquetipo del pánico urbano: el joven emergido de las barriadas más excluidas que desborda desafío y resistencia, presto en cada esquina a amenazar la tranquilidad. Su figura, y el empleo que han hecho de ella los medios masivos de comunicación a nivel mundial, ponen en evidencia el estigma contemporáneo que sufre esa población donde la sociedad actual, tras un juicio que no se basa necesariamente en evidencias reales, proyecta su miedo a la inseguridad.

Poco se sabe acerca de los perpetradores de actos violentos y su distribución etaria. Las estadísticas al respecto son limitadas y de difícil acceso. Además, su registro es deficitario, en parte por los altos niveles de impunidad que existen en muchos de los países de la región. Una aproximación más general al grado de participación en hechos violentos son las cifras de víctimas de actos de violencia extrema, como el homicidio. En el caso de México, según datos publicados, la tasa de sentenciados por esta causa en el año 2008 era relativamente similar entre jóvenes de 16 a 29 años (10,7 por 100.000

12. Gran parte de esta sección fue trabajada para el **Panorama Social 2014** (CEPAL, 2014) y se utilizaron insumos preparados por el consultor Carlos Mario Perea.

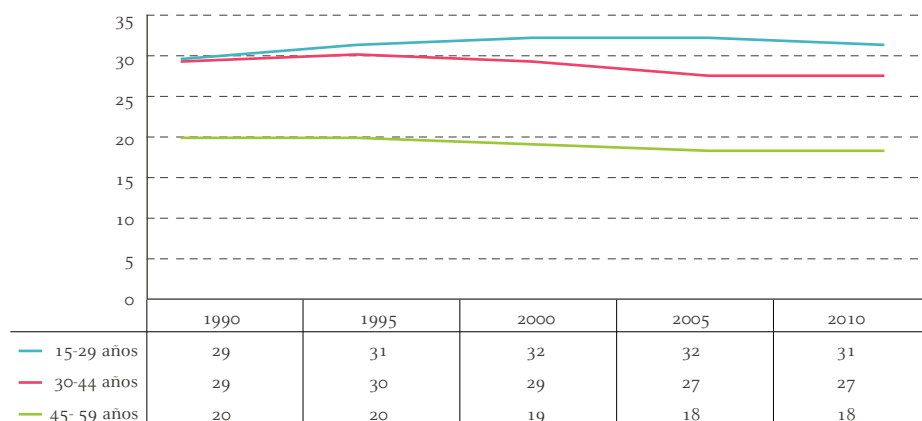
habitantes) y adultos de 30 a 44 años (9,6 por 100.000 habitantes), aunque significativamente inferior para el grupo de adultos de 45 a 59 años (5,2 por 100.000 habitantes)¹³. Al analizar estas cifras, el supuesto protagonismo de los jóvenes queda en entredicho: cuanto mayor es la participación en organizaciones violentas más riesgo existe de convertirse en víctima.

La otra forma de ver la participación de las y los jóvenes en el caso del homicidio, es decir su grado de victimización, respecto de la misma situación entre los adultos (30 a 44 años) y los mayores (45 a 59 años), arroja toda clase de matices que quiebran la supuesta solidez del estigma. Por ejemplo, en el caso de la tasa de mortalidad por violencia interpersonal considerando las muertes por asaltos con armas de fuego, armas cortantes y otros medios, los datos sobre América Latina y el Caribe entre 1990 y 2010 no reflejaban diferencias significativas entre jóvenes de 15 a 29 años con respecto al de personas de 30 a 44 años (véase el gráfico 21). Las dos curvas mantienen una relativa paridad y, pese a que entre 1995 y 2005 la participación de los adultos fue menor, las diferencias no llegaron a ser estadísticamente significativas.

GRÁFICO 21
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
TASA DE MORTALIDAD POR
VIOLENCIA INTERPERSONAL,
SEGÚN TRAMOS DE EDAD,
1990-2010
 (EN NÚMERO DE MUERTES POR 100.000
 HABITANTES)

FUENTE

INSTITUTE FOR HEALTH METRICS AND EVALUATION
 [EN LÍNEA] [HTTP://VIZHUB.HEALTHDATA.ORG/GBD-COMPARE/](http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/) EN CEPAL (2014).



La aproximación estadística a los grados de participación en conductas violentas a partir de las cifras de víctimas indica que el estigma sobre el joven violento no proviene de la magnitud de su intervención en actos de violencia sino de la forma en que lo hace. En el *Panorama Social para América Latina 2008*, se planteaba cómo los estudios indican que la gran mayoría de los perpetradores de actos violentos contra jóvenes en contextos urbanos son de la misma edad y sexo que sus víctimas; y en la mayor parte de los casos, son varones que actúan en grupo (CEPAL, 2009). Este tipo de violencia organizada surge de agrupaciones locales que se construyen en el marco de situaciones de marginalidad y comportamientos disruptivos: las pandillas. Se trata de bandas que desarrollan subculturas propias y luchan entre sí por el control territorial. En algunas ciudades existen numerosas agrupaciones de jóvenes que llevan a cabo diversos tipos de delito en su entorno inmediato, pero también acciones de intimidación o disuasión contra terceros (CEPAL, 2009).

La participación juvenil en distintas formas organizadas de violencia urbana es indudable en la región. El actuar de la pandilla en términos territoriales en las ciudades es una de las características que genera mayor sensación de inseguridad en la población en general, porque afecta directamente la convivencia. La pandilla emerge como un efecto directo de lo que se ha descrito como violencia estructural, de la exclusión y marginación del proceso de desarrollo de la sociedad. Los especialistas en temas de juventud han manifestado durante décadas que la pandilla es una organización que ofrece una alternativa de inclusión social a una parte de las juventudes latinoamericanas;

13. Estadísticas judiciales en materia penal disponibles a través del sitio en Internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

cuando lo que hay es pobreza, pocas alternativas de inserción laboral y una débil presencia del Estado y de las instituciones en general, lo único que queda para dar sentido de futuro a la vida de muchos jóvenes es el grupo de pares en el barrio. La pandilla les provee de poder, de ingresos monetarios, de un espacio y de un sentido de pertenencia que ninguna otra institución social les ofrece. Como señala la CEPAL, el hecho de pertenecer a una pandilla opera como una “inclusión en la exclusión”; muchas pandillas actúan como microsistemas de integración social que reflejan, compensan y refuerzan la desintegración con respecto a la sociedad (CEPAL, 2009). Sin embargo, Reguillo señala que este tipo de organizaciones ha cambiado en los últimos años, pasando de ser un espacio central de pertenencia a uno de supervivencia: “Las grupalidades juveniles en contextos de exclusión y pobreza parecen operar para muchos de sus integrantes como lugar de mínimas seguridades y confianzas (precarias)” (Reguillo, citada en Perea, 2008).

No se puede entender el fenómeno de las pandillas sin comprender la historia sociopolítica y cultural de los territorios donde emergen. Esas coordenadas influyen en los modos de organizarse, en el poder de reclutamiento que tienen las organizaciones criminales sobre las juventudes y en el tipo de dominio territorial que ejercen. Es importante analizar la pertenencia a estos grupos y los niveles de violencia en que se traducen algunas de sus acciones de dominio, las que se enmarcan en una multiplicidad de procesos sociales facilitadores de este tipo de inclusión social alternativa de una parte de las y los jóvenes de la región.

FACTORES FACILITADORES DE LA VIOLENCIA

La violencia que afecta a las y los jóvenes en su calidad de víctimas o victimarios es el resultado de un complejo entramado de factores de riesgo que se presentan en un determinado momento. Entre los factores de riesgo (o posibilitadores) más mencionados en los análisis de la literatura internacional, que son de carácter más general y pueden llegar a motivar varias de las manifestaciones de violencia en la juventud, se encuentran:

- La creciente desigualdad y la exclusión (o exclusiones): la polarización económica y social creciente y la desigualdad muestran una asociación mucho más sistemática con los niveles de violencia que la pobreza.
- Las secuelas de conflictos civiles: los períodos de transición posbélica se asocian con una cultura violenta de resolución de conflictos y una mayor disponibilidad de armas.
- El tráfico de drogas: este fenómeno se ha convertido en el mercado ilegal dominante en ciudades marcadas por la violencia. Se trata de un mercado del que derivan importantes márgenes de ganancias y que ordena otro conjunto de actividades ilegales (Perea, 2014). En muchas de estas ciudades no hay posibilidad alguna de competir desde el mercado legal —y aun menos desde el Estado— con ofertas económicas de inclusión laboral para jóvenes de poblaciones marginales.
- Los procesos migratorios y las deportaciones: los efectos adversos de la migración, principalmente de la migración internacional, pueden ser trascendentales en la vida de los migrantes jóvenes, quienes al emprender el viaje migratorio pueden enfrentarse a situaciones peligrosas y de violencia.
- La violencia intrafamiliar: un factor asociado con los comportamientos violentos es la transmisión intergeneracional del maltrato familiar, replicando modelos de respuesta o interacción violenta en la vida adulta.

- La falta de sentido de pertenencia de los y las jóvenes: entendida como ausencia de adhesión a valores compartidos o a formas reconocidas de participación, carencia de disposición al reconocimiento de los otros en lo referente a percepciones sobre discriminación o nuevas prácticas comunicativas, así como falta de confianza en estructuras sociales y en las opciones de futuro, son causa importante de algunas manifestaciones de violencia.
- La estigmatización de la juventud: ciertos grupos juveniles, como los miembros de pandillas, o jóvenes de sectores urbanos vulnerables, tienden a ser estigmatizados negativamente, reforzando los procesos de exclusión.
- La desafiación institucional: un sistema educativo expulsor, sumado a un mercado laboral que ofrece pocas oportunidades a muchos jóvenes, se convierte también en un factor relevante de frustración y facilitador de conductas violentas.



FOTOGRAFÍA
UN PHOTO/MARTINE PERRET

CULTURA

Durante las últimas décadas, se ha reunido evidencia sustantiva sobre el rol de la cultura en el desarrollo (UNESCO, 2010). La comunidad internacional ha constatado que la cultura contribuye de forma efectiva a las políticas, estrategias y programas que tienen como objetivo el desarrollo económico y social inclusivo, la sostenibilidad medioambiental, la armonía, la paz y la seguridad.

De lo anterior se deriva que la cultura haya pasado a ser concebida como un motor y un facilitador del desarrollo sostenible. A partir de este reconocimiento se propone que la cultura está vinculada, entre otros aspectos del desarrollo, a la inclusión social. En la perspectiva de CEPAL, “la inclusión social permite la realización y el disfrute progresivo de derechos que son fundamentales para alcanzar muchas de las aspiraciones de una sociedad segura, saludable y próspera en todo el planeta” (CEPAL, 2014, pág. 6). La cultura, como la educación o la salud, constituye un ámbito de ejercicio de derechos respecto al cual también se generan procesos de exclusión. El acceso de la juventud a la cultura, uno de los derechos culturales fundamentales, es condición para la generación de oportunidades que permitan la expresión del sujeto de manera que este pueda desarrollarse en toda su plenitud y participar activamente en la sociedad.

La inclusión en el ámbito de la cultura requiere promover el acceso de las personas jóvenes en situación de exclusión, riesgo o vulnerabilidad desde una perspectiva de consumo cultural y, también, posibilitar que puedan expresarse, continuar desarrollándose como personas, transformar su situación e incidir en la sociedad. El ejercicio del derecho de acceso y participación en la cultura contribuye al desarrollo humano y al bienestar juvenil. Además, la participación en la vida cultural, así como la libertad de expresión artística, son fundamentales para forjar sociedades inclusivas e igualitarias (Observatorio Bizkaia, 2012).

El gráfico 22 da cuenta del acceso de distintos segmentos etarios de la población latinoamericana a diversos bienes culturales. Se distinguen tres segmentos: jóvenes (16 a 29 años), adultos (30 a 50 años) y adultos mayores (51 años y más). La información indica que el acceso a los bienes culturales decrece con la edad; es decir, las personas jóvenes son quienes tienen una mayor participación en el consumo cultural, seguidos por los adultos y los adultos mayores.

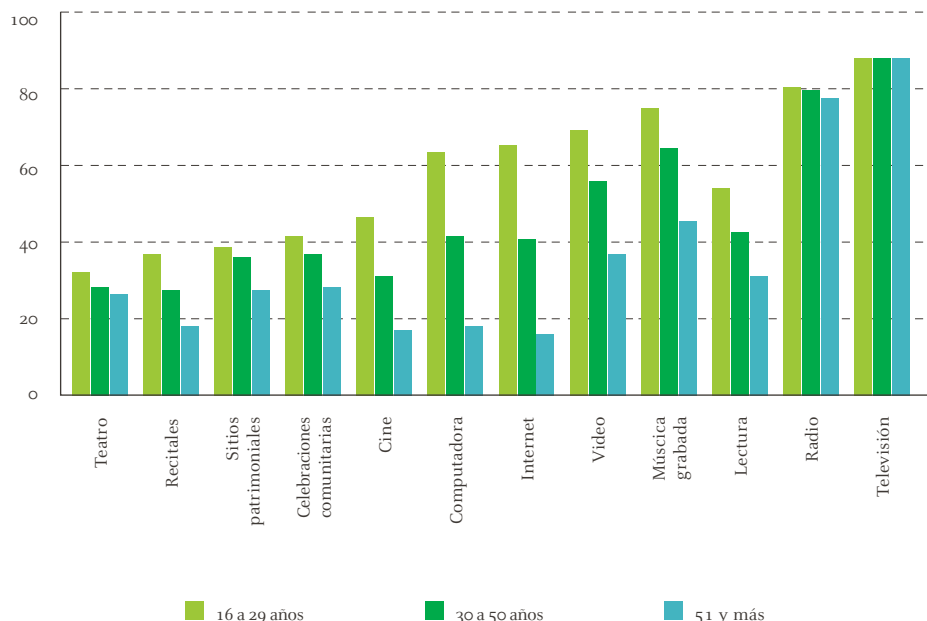
GRÁFICO 22
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 PERSONAS QUE HAN UTILIZADO,
 PARTICIPADO O VISTO ALGUNA
 ACTIVIDAD CULTURAL, SEGÚN
 TRAMO DE EDAD**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.

NOTA

LAS PREGUNTAS POR FRECUENCIA NO SON EXACTAMENTE IGUALES PARA TODOS LOS BIENES CULTURALES. POR EJEMPLO, EN LA ASISTENCIA A SALAS DE CINE, VER VIDEOS Y ESCUCHAR MÚSICA GRABADA LAS FRECUENCIAS SON: DIARIAMENTE, AL MENOS UNA VEZ POR SEMANA, AL MENOS UNA VEZ AL MES, AL MENOS UNA VEZ AL TRIMESTRE, MENOS QUE UNA VEZ CADA TRES MESES. PERO EN EL USO DE LA COMPUTADORA LA PREGUNTA DISTINGUE: VARIAS VECES AL DÍA, AL MENOS UNA VEZ AL DÍA, AL MENOS UNA VEZ POR SEMANA, AL MENOS UNA VEZ AL MES, AL MENOS UNA VEZ AL TRIMESTRE. Y EN EL USO DE INTERNET: TODOS LOS DÍAS, OCASIONALMENTE, CASI NUNCA, NUNCA.



Como queda de manifiesto en el gráfico 22, las y los jóvenes tienen mayor acceso que los adultos y los adultos mayores a todas las actividades culturales consideradas (con la excepción de la televisión donde todos acceden por igual). En promedio, las y los jóvenes latinoamericanos son el segmento que más libros lee, más asiste a recitales de música, más va al cine, más ve videos y más escucha música grabada. Este mayor acceso de la actual generación joven sugiere que nuevos sectores sociales –particularmente jóvenes de clases medias y, en alguna medida, de sectores de bajos recursos–, están accediendo a consumos que tradicionalmente estaban restringidos a un público de elite, como el teatro, los museos o los recitales de música, entre otros. Las y los jóvenes también están accediendo a bienes de la industria cultural como el libro, el cine, la música grabada o el video.

La información disponible indica, además, que la juventud es el segmento que más usa las tecnologías digitales: 67% utiliza computadoras “con algún grado de frecuencia” comparado con un 19% de los adultos mayores (una diferencia de 48 puntos porcentuales)¹⁴; y 69% usa internet con algún grado de frecuencia comparado con un 17% de los adultos mayores (una diferencia de 52 puntos porcentuales).

En definitiva, existe una *brecha intergeneracional* en el consumo cultural. La actual generación joven en América Latina tiene mayores niveles de acceso a los bienes y servicios culturales que las generaciones adultas. Esto implica que, actualmente, una mayor proporción de jóvenes está ejerciendo el derecho de acceso y participación en la cultura, el que es fundamental para alcanzar muchas de las aspiraciones de sociedades más justas y equitativas. El ejercicio de los derechos culturales se asocia con los mayores niveles educativos que ha logrado la población joven en las últimas décadas, lo que ha ampliado las capacidades de personas en situación de exclusión o vulnerabilidad. A su vez, estos mayores niveles educativos son un factor clave para modificar la reproducción intergeneracional de los intereses culturales con el fin de lograr una distribución menos desigual del capital cultural.

Por otro lado, es importante resaltar que, si bien ha habido avances en términos del acceso juvenil a la cultura, estos aún son insuficientes. Al respecto, se observa (gráfico 22) que, a diferencia de las actividades culturales que tienen lugar en el espacio privado (televisión, radio,

14. “Con algún grado de frecuencia” incluye desde “varias veces al día” hasta “al menos una vez al trimestre”. Es decir, no solo se consideran a los usuarios frecuentes.

video, computadora e Internet) y que registran altos niveles de participación, las actividades culturales que tienen lugar en el espacio público (teatro, cine, lugares patrimoniales y recitales de música) registran niveles de participación relativamente bajos.

Estos niveles de participación relativamente bajos en prácticas culturales que tienen lugar en espacios públicos indican la existencia de limitaciones al acceso. Las barreras suelen ser de tipo económico, educativo y/o geográfico (dado que la oferta cultural tiende a estar concentrada en las grandes ciudades). Indudablemente, algunas de estas barreras (como las económicas) también operan en el caso de actividades que se realizan en el espacio privado (computadoras e Internet). Todo ello sugiere que, para que efectivamente la cultura se constituya en un ámbito clave de inclusión social en los países de la región, se requiere de políticas orientadas a remover los obstáculos que limitan el acceso generalizado a la cultura.

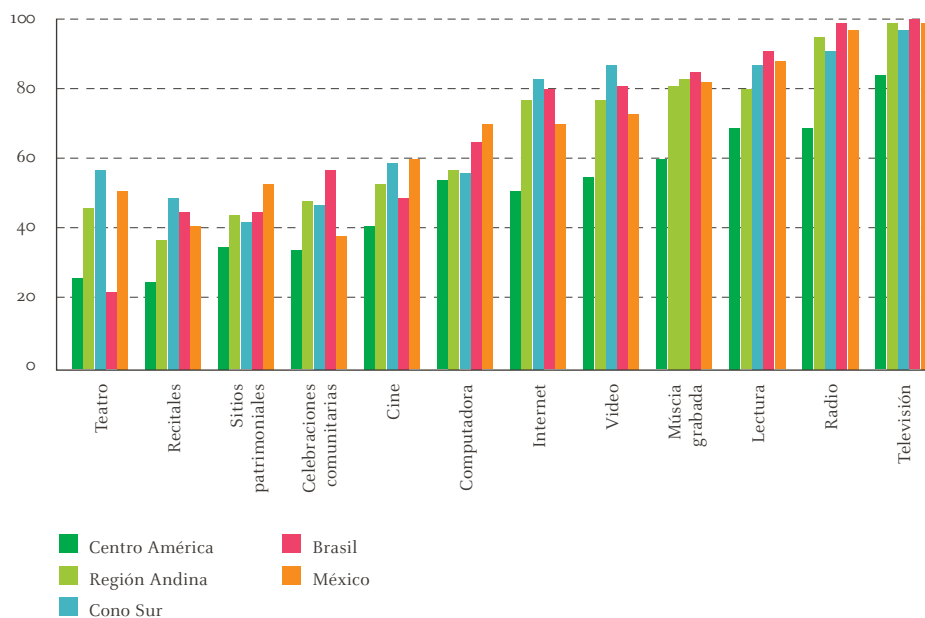
El gráfico 23 da cuenta del acceso de las y los jóvenes a diversos bienes culturales según tres grupos de países (o subregiones): Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), región andina (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Perú) y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Se ha consignado separadamente la información para Brasil y México. Los datos indican que, a pesar de los avances logrados, persisten grandes desigualdades en el acceso de la población joven al capital cultural en los países de la región.

Las personas jóvenes de los países centroamericanos tienen menor acceso que los de las restantes subregiones a todas las actividades culturales consideradas (con la excepción de recitales). Además, en algunos de estos países el acceso a los bienes culturales está muy por debajo de los promedios de la subregión. Tal es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Por ejemplo, 22% de las y los jóvenes hondureños participan en celebraciones comunitarias, 26% va al cine, 15% al teatro, 13% a recitales de música, 41% ve videos, 33% usa computadoras y 36% se conecta a Internet. En consecuencia, el ejercicio de los derechos culturales de las y los jóvenes en estos países se encuentra muy restringido, posiblemente debido a menores niveles educativos, la magnitud de la pobreza, los problemas de integración social y una escasa oferta de bienes culturales.

GRÁFICO 23
JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS
QUE HAN UTILIZADO, PARTICIPADO
O VISTO ALGUNA ACTIVIDAD
CULTURAL, SEGÚN GRUPO
DE PAÍSES
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES
 ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.



En definitiva, existen *brechas intrageneracionales* en el acceso de la juventud a los bienes culturales en los países de la región. En este sentido, destaca que las y los jóvenes centroamericanos tienen menor acceso que los de las restantes subregiones en prácticamente todas las actividades culturales, lo que plantea una situación crítica en términos del ejercicio de los derechos culturales. Las y los jóvenes de las restantes subregiones tienen mayores niveles de acceso al conjunto de las actividades culturales aunque existen diferencias entre ellos. Estas brechas también se extienden al interior de cada país a partir de las desigualdades en el acceso asociadas con el nivel socioeconómico y educativo de las y los jóvenes. Por lo tanto, ampliar los públicos juveniles a las diversas expresiones artísticas continúa siendo un desafío desde el punto de vista del acceso a la cultura.

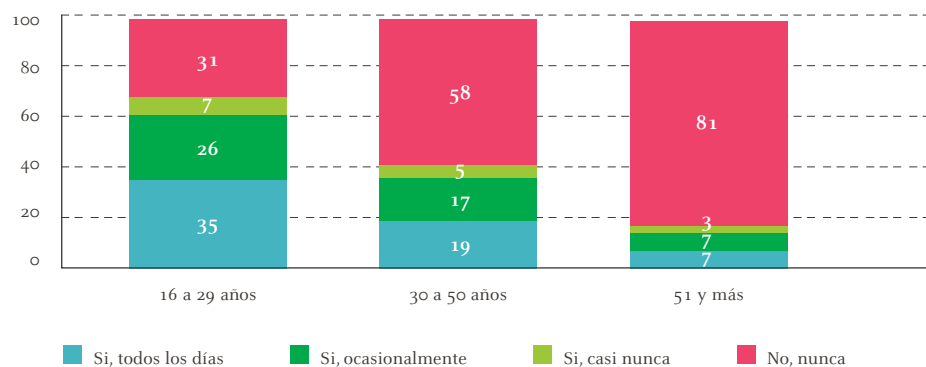
Considerar el acceso y uso de las tecnologías digitales para analizar el consumo cultural juvenil, es necesario por varias razones. Primero, por la importancia que los medios digitales han pasado a tener en la vida de la juventud modificando su forma de estar en el mundo y sus relaciones sociales. Segundo, porque el uso de las tecnologías digitales es una condición necesaria para aprovechar las oportunidades que ellas brindan, incluyendo aquellas relacionadas con el ámbito de la cultura. Tercero, porque el uso de las tecnologías digitales genera nuevos modos de acceso a la cultura con lo cual se reorganizan los consumos culturales y, además, se reestructura el campo cultural. Por último, porque el uso de las nuevas tecnologías es también, entre otras cosas, una práctica cultural.

El gráfico 24 da cuenta de la frecuencia de uso de Internet en los distintos grupos etarios y muestra que algo más de un tercio de las personas jóvenes (35%) usa Internet “todos los días” comparado con un 19% de los adultos y solo un 7% de los adultos mayores. La proporción de jóvenes usuarios frecuentes de Internet es menor a la de usuarios frecuentes de computadoras (44%), posiblemente debido al costo de la conectividad¹⁵. Ese 35% de la población joven que se conecta cotidianamente a Internet se encuentra plenamente integrada en la cultura digital. Pero el 26% que la utiliza “ocasionalmente” también tiene un alto grado de cercanía y se encuentra altamente familiarizada con los códigos de la cultura digital.

GRÁFICO 24
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
FRECUENCIA DE USO DE LA
COMPUTADORA POR EDAD**
(EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES
ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.



15. Para más información, véase “Avances en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina y el Caribe 2008-2010”, documento de proyecto N° 316 (LC/W.316), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

La brecha digital intergeneracional puede ser conceptualizada en términos de la distinción entre nativos e inmigrantes digitales. La noción de “nativos digitales” sugiere, entonces, que la actual generación joven ha experimentado un cambio radical respecto a sus predecesores, los denominados “inmigrantes digitales”. Las y los jóvenes de hoy constituyen la primera generación formada en los nuevos avances tecnológicos. Ellas y ellos se han acostumbrado por inmersión al encontrarse rodeados, desde su infancia, por computadoras, videos y videojuegos, música digital, telefonía móvil y otros entretenimientos y herramientas afines. La juventud piensa y

procesa la información de modo significativamente distinto a sus predecesores (los inmigrantes digitales) y tienen mayor destreza en el manejo y utilización de la tecnología. En particular, los nativos digitales han nacido y se han formado utilizando la peculiar “lengua digital” de juegos por computador, video e internet (Balardini, 2004).

Más allá de los promedios regionales, por países existen diferencias significativas en la frecuencia de uso de Internet. Por ejemplo, casi dos tercios (61%) de las y los jóvenes chilenos de estrato bajo y más de la mitad (55%) de sus pares argentinos son usuarios de Internet (incluyendo quienes lo usan “todos los días” y “ocasionalmente”). Ello implica que una proporción importante de la juventud en situación de vulnerabilidad en estos países tiene acceso a los medios digitales. Es decir, en estos países se observa un proceso muy avanzado de inclusión digital. Esto contrasta fuertemente con lo que se observa en algunos países de Centroamérica. Por ejemplo, solo 8% de las y los jóvenes salvadoreños y 9% de los hondureños y nicaragüenses de estrato bajo son usuarios de Internet. Es decir, amplios sectores de la juventud en estos países se encuentran excluidos del acceso a las tecnologías digitales.

La brecha digital intrageneracional también se asocia con las diferentes posibilidades de acceso a la tecnología. En este sentido, se destaca que el hogar es el lugar que permite acceso a la tecnología con mayor frecuencia e intensidad, pues da la posibilidad de estar conectado permanentemente. Las diferencias de acceso en el hogar por nivel socio-económico son significativas: las y los jóvenes de sectores altos tienen casi cuatro veces más posibilidad de tener una conexión a Internet desde el hogar que los de sectores bajos, lo que se asocia con el costo de la conexión. El cibercafé es una opción para quienes no tienen acceso desde el hogar; sin embargo, se trata de una opción limitada en términos de frecuencia y de intensidad de uso, y también significa un gasto monetario. El uso de Internet en el trabajo encuentra mayores restricciones aún.

El acceso y uso de los medios digitales es una condición necesaria para aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, incluyendo la cultura. Desde esta perspectiva, interesa examinar el papel de los medios digitales en la promoción del acceso a la cultura y su contribución al ejercicio de los derechos culturales. Para abordar estas interrogantes es necesario, en primer lugar, considerar que la digitalización –fundamento de la cultura digital– ha tenido un fuerte impacto en la producción y circulación de los diversos ámbitos del sector cultural: desde el patrimonio (museos y artes escénicas, entre otros) hasta las industrias culturales (editorial, música y cine), incluyendo los medios de comunicación (radio y televisión). La industria musical fue pionera en este proceso y es ejemplo de la profundidad que ha tenido el impacto de la digitalización. Al respecto, se ha señalado que la verdadera revolución que trajeron los desarrollos tecnológicos de fines de la década del noventa a la industria musical está asociada con el enorme potencial que desató el ascenso y divulgación del soporte digital alrededor del mundo y, principalmente, con las posibilidades que proporciona la distribución digital de contenidos a través de la red (Palmeiro, 2004).

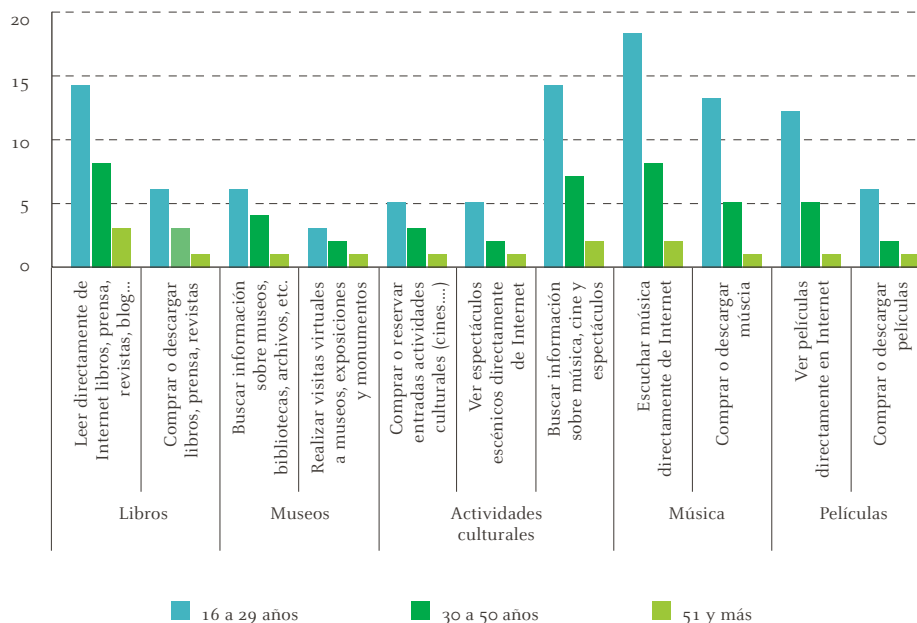
El impacto de la digitalización en la producción y distribución de los diversos bienes culturales es objeto de un creciente número de investigaciones, en particular, cómo la cultura digital está cambiando la forma de diseñar, producir y exhibir cultura.

Pero los medios digitales también han generado nuevos modos de acceso a la cultura: un acceso mediatizado digitalmente a una amplia gama de bienes y servicios culturales. El gráfico 25 da cuenta del uso de Internet para realizar actividades culturales en tres grupos etarios de la población latinoamericana: jóvenes, adultos y adultos mayores. Se distinguen actividades relacionadas con las industrias culturales (música, cine y libros), patrimonio (museos), artes escénicas y otras actividades (buscar información, comprar o reservar entradas). La información indica que estas actividades son realizadas en Internet en mayor proporción por las y los jóvenes, seguidos por los adultos y los adultos mayores.

GRÁFICO 25
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 PERSONAS QUE HAN UTILIZADO
 INTERNET PARA REALIZAR ALGUNA
 ACTIVIDAD CULTURAL, SEGÚN
 TRAMO DE EDAD**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES
 ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.



En promedio, las y los jóvenes latinoamericanos son el segmento que más escucha música (18%), lee libros (14%) y ve películas (12%) por Internet. A su vez, son el grupo que más compra o descarga música (13%), libros (6%) y películas (6%) por esta vía. La juventud también utiliza Internet de manera importante para buscar información sobre música, cine y espectáculos (14%). Aunque de forma incipiente, las personas jóvenes son el segmento que más ve espectáculos escénicos (5%) y realiza visitas virtuales a museos o exposiciones (3%). El estudio Latinobarómetro también muestra que algunas actividades culturales son realizadas en Internet por una proporción mucho mayor de personas que otras. Las actividades culturales que más realizan las y los jóvenes son escuchar música, buscar información sobre música, cine y espectáculos, comprar o descargar música, leer libros y ver películas. El resto de las actividades, comprar o descargar libros, comprar o descargar películas y buscar información sobre museos y bibliotecas, las realizan de forma todavía incipiente.

Por cierto, la proporción de personas que utiliza Internet como modo de acceso a la cultura es menor a los que acceden en el modo “tradicional”; es decir, sin mediación digital. Sin embargo, la tendencia es significativa y se vuelve cada vez más relevante producto de la masificación de Internet y, también, a que se están generando nuevos servicios que promueven el acceso a la cultura. A su vez, estos procesos están generando cambios en los modos de consumo de los bienes culturales. Por ejemplo, el rápido crecimiento y expansión de servicios que permiten ver películas a través de Internet ha generado nuevas formas en las que el cine llega al espectador. De hecho, la noción de que ver una película es una suerte de ritual compartido desde el inicio de la cinta, y que se comenta a la salida de la sala de cine, ya se encontraba en crisis previo a Internet producto de la masificación del video, el DVD y la televisión de pago. Actualmente, Internet ha contribuido decisivamente a ello, la región se encuentra en tiempos post-cinematográficos donde la relación con las imágenes está cambiando a pasos acelerados y las películas ya no son ni significan lo mismo que para las generaciones anteriores.

También destacan los cambios que Internet ha generado en los modos de lectura, particularmente entre los y las jóvenes. En particular, se trata de cambios en los protocolos de lectura: el paso “de la lectura plana a la lectura esférica”, como lo denomina Beatriz Sarlo, que se encuentra

asociado a la competencia que enfrenta el libro por parte del hipertexto, siendo este último un texto móvil al que se puede entrar desde cualquier punto, y que tiene caminos distintos para remitir de una parte a otra o de palabras a imágenes y sonidos. Como advierte esta autora, “la página, tal como el libro nos acostumbró a la idea de página, ya no existe en el hipertexto, que es solo un conjunto determinado de pantallas, no ordenadas por sucesión fija, a las que podemos acceder y articular de diferentes modos, siguiendo nexos de asociación, de jerarquía, de secuencia, de tema o de capricho” (Sarlo, 1998, pág. 70). Se llega así a una mutación profunda del acto de “leer” que alcanza su mayor impacto precisamente en quienes tienen mayor cercanía –o empatía– con las nuevas tecnologías de la comunicación: las y los jóvenes. Según Martín-Barbero, esta empatía “va de la enorme capacidad de absorción de información vía televisión o juegos computarizados –que erosiona la capacidad de la escuela como única instancia legítima de transmisión de saberes– a la facilidad para entrar y manejarse en la complejidad de las redes informáticas” (Martín-Barbero, 1998, pág. 35). En contraste con la resistencia de los adultos a la cultura del hipertexto, las personas jóvenes no solo muestran más pericia instrumental para navegarlo, sino también más afinidad expresiva. Ello se debe a que “es en sus relatos e imágenes, en sus sonoridades, fragmentaciones y velocidades que encuentran su ritmo y su idioma” (Martín-Barbero, 1998, pág. 35).

Las y los jóvenes tienen mayores niveles de acceso a la cultura a través de Internet que las generaciones adultas y, por tanto, también ejercen el derecho de acceso y participación en la cultura a través de los medios digitales. Si en el caso de los modos tradicionales de consumo cultural el mayor acceso juvenil se encuentra asociado con los mayores niveles educativos que ha logrado la población joven en las últimas décadas, en el caso de este nuevo modo de acceso este se encuentra asociado a una nueva forma de capital cultural, un “capital tecno-cultural” que existe en las actitudes y disposiciones de los individuos hacia la tecnología y, particularmente, en ciertas competencias, conocimiento y habilidades (O’Keeffe, citada en Gayo 2011, pág. 11).

Al respecto, dos tipos de habilidades digitales son centrales a este “capital tecno-cultural” (Claro, 2008). Primero, las habilidades funcionales, generalmente conceptualizadas como alfabetización digital, que consideran un conjunto de competencias necesarias para utilizar algunas aplicaciones de estas tecnologías. Entre ellas se encuentran el procesador de palabras, la planilla de cálculo, el correo electrónico y el navegador de Internet, entre otras. En segundo lugar, se trata de las “habilidades digitales para el aprendizaje”, que van más allá del manejo funcional de ciertas aplicaciones y se refieren al uso creativo de estas, lo que permite la adquisición de nuevos conocimientos. Incluye, entre otras, la habilidad para navegar, buscar, evaluar críticamente y darle sentido a la información obtenida a través de los medios digitales.

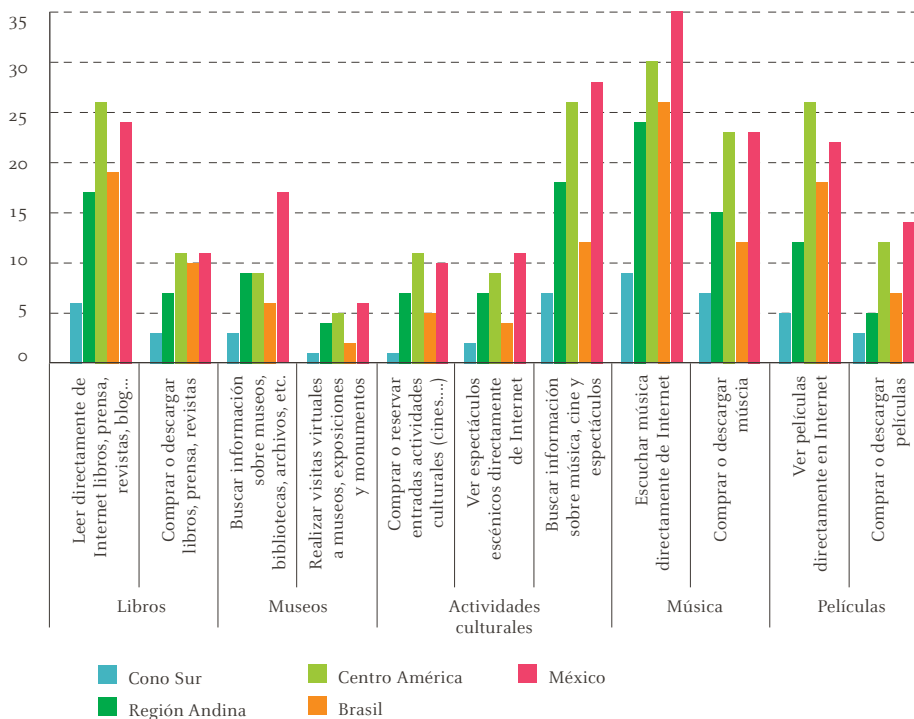
Este capital tecno-cultural conformado por los dos tipos de habilidades digitales mencionadas es fundamental para tener acceso y participar en actividades culturales a través de Internet. La juventud actual, cuya vida doméstica se ha visto invadida por las nuevas tecnologías, se encuentra aquí en una clara posición de ventaja. Por otro lado, esto sugiere que la tendencia a utilizar Internet como un nuevo modo de acceso a la cultura –más incipiente en algunas actividades y más desarrollada en otras–, abre la posibilidad de que participen jóvenes que antes no lo hacían por razones económicas, de distancia geográfica u otras y, por tanto, que los nuevos medios contribuyan a masificar el acceso a la cultura.

El gráfico 26 da cuenta de las actividades culturales que realizan las y los jóvenes en Internet según tres grupos de países (o subregiones): Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay); Región Andina (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Perú), y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) considerando por separado la información para Brasil y México. La información indica que existen grandes *desigualdades intrageneracionales* en el uso de Internet como modo de acceso a la cultura en los distintos países de la región.

GRÁFICO 26
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS
 QUE HAN UTILIZADO INTERNET
 PARA REALIZAR ALGUNA
 ACTIVIDAD CULTURAL,
 SEGÚN GRUPO DE PAÍSES**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES
 ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.



Al igual que para el resto de los consumos culturales, y en comparación con jóvenes de las demás subregiones, los de países centroamericanos son los que menos utilizan Internet como modo de acceso a la cultura en todas las actividades consideradas. La información indica que en esta subregión el fenómeno es muy incipiente, particularmente en países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Este fenómeno es nuevo incluso en actividades como escuchar música por Internet, comprar o descargar música, libros y películas. Ello es consistente con la información presentada anteriormente, tanto respecto a los consumos culturales como al desarrollo digital en los países. Por otro lado, ninguna de las restantes subregiones o países destaca en sentido inverso; es decir, porque las y los jóvenes tengan mayor acceso a todas las actividades consideradas. En las restantes subregiones el uso de Internet como modo de acceso a la cultura es muy superior a lo que se observa en Centroamérica aunque existen diferencias entre ellas.

Las posibilidades de aprovechar las oportunidades que brinda Internet en el ámbito de la cultura están necesariamente condicionadas por el acceso y uso de los medios digitales. Como se ha visto, existen desigualdades en el acceso a los medios digitales y, por tanto, hay una brecha entre quienes tienen acceso a las oportunidades y quienes están excluidos de ellas. La desigualdad en el acceso se profundiza incluso más en la medida que muchos jóvenes no tienen las habilidades digitales necesarias para aprovechar dichas oportunidades. En consecuencia, la ampliación del acceso a la cultura mediante Internet es un desafío asociado al cierre de la brecha digital y a la masificación del capital tecno-cultural.



FOTOGRAFÍA

UNICEF/EL SALVADOR/2007-434/GONZALO BELL

PARTICIPACIÓN

Como señaló la CEPAL hace ya más de una década, la participación social y el ejercicio ciudadano constituyen dimensiones clave de la inclusión juvenil en la sociedad, pues mediante ellas las y los jóvenes expresan tanto sus posibilidades como sus deseos en la construcción de un futuro compartido (CEPAL-OIJ, 2004). Además, la participación constituye una vía esencial para el goce efectivo de los derechos humanos y, por esa razón, es un componente del enfoque de derechos; a saber, la búsqueda de garantizar el ejercicio de derechos como eje orientador de las políticas públicas. Al participar activamente en la sociedad, las y los jóvenes desempeñan un rol clave en su propio desarrollo y, al adquirir habilidades para toda la vida, desarrollar conocimientos sobre los derechos humanos y la ciudadanía, y promover la acción cívica, contribuyen de una manera positiva a sus comunidades. Sin embargo, para que las y los jóvenes puedan participar de manera efectiva, hay que brindarles las herramientas necesarias: información, educación y el conocimiento de sus derechos civiles.

Numerosos estudios han señalado la lejanía y falta de confianza de las y los jóvenes latinoamericanos en la política convencional, su menor participación electoral como votantes y como candidatos y en los partidos políticos, así como en las organizaciones sociales tradicionales que canalizan las demandas y expresan los intereses de los distintos grupos sociales (IDEA INTERNATIONAL, 2013; CEPAL-OIJ, 2008; CEPAL-UNFPA, 2011). Con frecuencia, con base en la división un tanto arbitraria de la mayoría de edad como criterio de ejercicio pleno de la ciudadanía política, las y los jóvenes, en especial aquellos que son menores de edad, tienden a ser considerados por el orden establecido como *objetos* de las políticas públicas, mas no como sujetos activos de la política (Reguillo, 2003). Comúnmente, incluso una vez que tienen la edad requerida para votar, sus prioridades sólo son recogidas por los responsables políticos cuando el conjunto de los electores los considera prioritarios (UNFPA, 2014). No en vano, el 15 de septiembre de 2014, Día Internacional de la Democracia, el Secretario General de las Naciones Unidas puso en el centro de su mensaje la imperiosa necesidad de vincular más estrechamente a la juventud con la participación política como vía de renovación y consolidación de las democracias en todas las latitudes¹⁶.

Se plantea que la juventud se muestra indiferente o incluso rechaza las formas tradicionales de acción política pero, al expresar nuevas preocupaciones y demandas a través de movilizaciones informales y no convencionales, instrumentalizar de forma novedosa y creativa nuevos canales de comunicación y coordinación como las redes sociales virtuales y lograr a veces movilizar extensos procesos de cambio en la política y en las políticas, es protagonista de nuevas vías de participación. Es al actuar en red o al participar en discusiones colectivas o “virales” que muchos jóvenes hoy se inventan y se descubren como sujetos políticos activos; es decir, como ciudadanos. A continuación se abordan algunas tendencias sobre la participación política de las y los jóvenes en los últimos años y se señalan algunos de los principales temas que parecen ser de su interés y deberían ser considerados por las políticas públicas. Desde el punto de vista político-institucional se señala la necesidad de, en cada contexto, abrir espacios, levantar barreras formales a la participación política y electoral de las personas jóvenes e incorporar las modalidades de expresión y movilización política no convencionales que ellos proponen como un componente central del debate público, complementario a los mecanismos tradicionales de representación de las democracias.

LA JUVENTUD Y LA PARTICIPACIÓN CONVENCIONAL: DE PERCEPCIONES A ACCIONES

Como punto de partida se examina la adhesión de las y los jóvenes a la participación política convencional explorando sus percepciones en torno a las instituciones, la democracia, su interés en la política y, por último, su participación en los procesos electorales.

16. En 2007, con el fin de alentar a los gobiernos a fortalecer los programas nacionales dedicados a promover y consolidar la democracia, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró, mediante su Resolución A/62/7, el 15 de septiembre de cada año como Día Internacional de la Democracia. Para más detalles véase [en línea] <http://www.un.org/es/events/democracyday/>.

Un análisis del nivel de confianza en las diferentes instituciones es revelador, ya que puede no solo estar relacionado con el nivel de interés de la juventud frente al mundo político, sino que también ayuda a explicar su participación o falta de participación en los procesos electorales. Como se observa en el gráfico 27, el Congreso y los partidos políticos despiertan mucha menos confianza entre las personas jóvenes, en comparación no sólo con otras instituciones tradicionalmente reconocidas como la iglesia (que despierta menos confianza que en el pasado), sino también en comparación con los medios de comunicación (la televisión) o instituciones como las fuerzas armadas o la policía. Con excepción de la iglesia, la comparación para la primera década de los años 2000 muestra una leve mejoría en términos de esta evaluación negativa. En relación con los adultos, la caída de la confianza en la iglesia es mayor entre las personas jóvenes, al tiempo que el aumento de la confianza es ligeramente mayor en el caso de la televisión y las fuerzas armadas. En cualquier caso, durante el periodo se mantuvo la característica de que, de estas instituciones, el Congreso y los partidos políticos despertaban comparativamente menos niveles de confianza¹⁷.

GRÁFICO 27
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES):
JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS Y
ADULTOS DE 30 AÑOS Y MÁS QUE
DECLARAN NO TENER NINGUNA
CONFIANZA EN INSTITUCIONES
SELECCIONADAS, 2000-2013**
(EN PORCENTAJES)

FUENTE

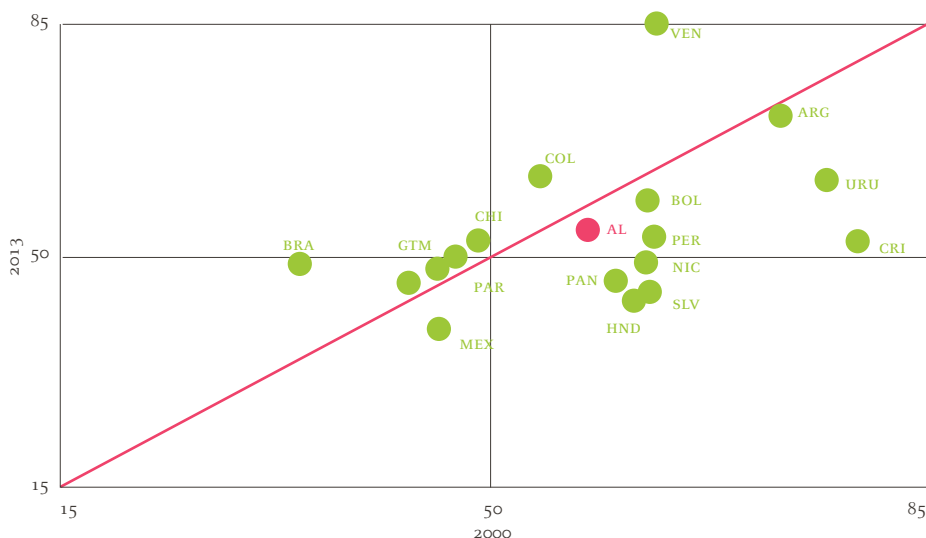
ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE PROCESAMIENTOS ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO DE 2000 Y 2013.



17. Estos datos corresponden a un promedio simple para 17 países con respecto a la evaluación de si una democracia puede funcionar sin el Congreso y los partidos, sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 2000 y 2013.

Además del bajo nivel de confianza en las instituciones que son centrales al funcionamiento del sistema político democrático (Congreso y partidos políticos), el nivel de apoyo a la democracia por parte de las y los jóvenes ha caído o permanecido estable a niveles bajos en la mayoría de los países durante 2000-2013 (gráfico 28). Una manera de sintetizar estas trayectorias consiste en mirar, por un lado, aquellos países por encima de la línea diagonal roja, en donde la preferencia juvenil por la democracia como mejor forma de gobierno aumentó en el periodo 2000-2013. Entre las trayectorias positivas se destaca que en 2013 el apoyo a la democracia aumentó considerablemente en el Brasil, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). Por debajo de dicha línea están los países donde el apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno cayó, destacando Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá en Centroamérica, y Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú y el Uruguay en el Cono Sur. Pero esa apreciación debe relativizarse mirando el nivel de apoyo inicial y final: los países situados a la izquierda del eje vertical y por debajo del horizontal mantuvieron un nivel de apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno inferior al 50% en el periodo. Así, en el Brasil el apoyo a la democracia pasó de 35% a 48%, pero se mantuvo en el grupo de países con relativo bajo apoyo. Llamen la atención los países que en 2013 presentaban un apoyo por debajo del 50%: los casos más preocupantes son aquellos que en ambos puntos del tiempo presentaron esa característica. Por ejemplo, el apoyo a la democracia en México como mejor forma de gobierno era de 45% en 2000 y cayó a 39% en 2013.

GRÁFICO 28
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES):
 EVOLUCIÓN DEL APOYO A LA
 DEMOCRACIA COMO MEJOR FORMA
 DE GOBIERNO, ENTRE JÓVENES DE
 16 A 29 AÑOS, 2000 Y 2013**
 (EN PORCENTAJES)



De la misma forma, los países situados a la derecha del eje vertical y por encima del eje horizontal mantienen un nivel de apoyo superior al 50% a pesar de sus trayectorias individuales; en este grupo caben Costa Rica y el Uruguay. Respecto a los adultos, salvo en pocos casos (el de Chile siendo ejemplar), el porcentaje de jóvenes que opina que la democracia es la mejor forma de gobierno es similar al porcentaje de adultos que sostienen lo mismo (gráfico 29).

GRÁFICO 29
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES):
 APOYO A LA DEMOCRACIA COMO
 MEJOR FORMA DE GOBIERNO
 ENTRE JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS Y
 ADULTOS DE 30 AÑOS Y MÁS, 2013**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2000 Y 2013.

NOTA

LA PREGUNTA ES PLANTEADA EN EL CUESTIONARIO DE LA SIGUIENTE FORMA: "¿CON CUÁL DE LAS SIGUIENTES FRASES ESTÁ UD. MÁS DE ACUERDO?", Y LAS ALTERNATIVAS DE RESPUESTA SON: "LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE A CUALQUIER OTRA FORMA DE GOBIERNO"; "EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS, UN GOBIERNO AUTORITARIO PUEDE SER PREFERIBLE A UNO DEMOCRÁTICO" Y "A LA GENTE COMO UNO, NOS DA LO MISMO UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO QUE UNO NO DEMOCRÁTICO". LOS DATOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA NO FUERON CONSIDERADOS EN ESTE CUADRO, YA QUE PRESENTA SOLO CIFRAS PARA EL AÑO 2013. PARA LA ENCUESTA DE 2013, LAS CATEGORÍAS "NO SABE" Y "NO RESPONDE" COMPLETAN EL 100% DE LOS CASOS.



Un indicador relevante sobre la valoración de la capacidad representativa de las democracias es la percepción sobre quién gobierna (gráfico 30). El 70% o más de las y los jóvenes consideraba en 2013 que los grupos poderosos gobernaban en su propio beneficio, mientras que sólo en el Ecuador, Nicaragua y el Uruguay consideraban que se gobierna para el bien de todo el pueblo. Estos países comparten como rasgo común la llegada y permanencia en el poder, a partir del año 2000, de nuevas coaliciones situadas a la izquierda del espectro político, la mayoría de las veces de la mano de liderazgos carismáticos. En este tema, las opiniones poco optimistas de las y los jóvenes coinciden con las de los adultos de 30 y más y prevalece una visión poco convencida de que el gobierno de los países no estaba orientado a favor de la mayoría.

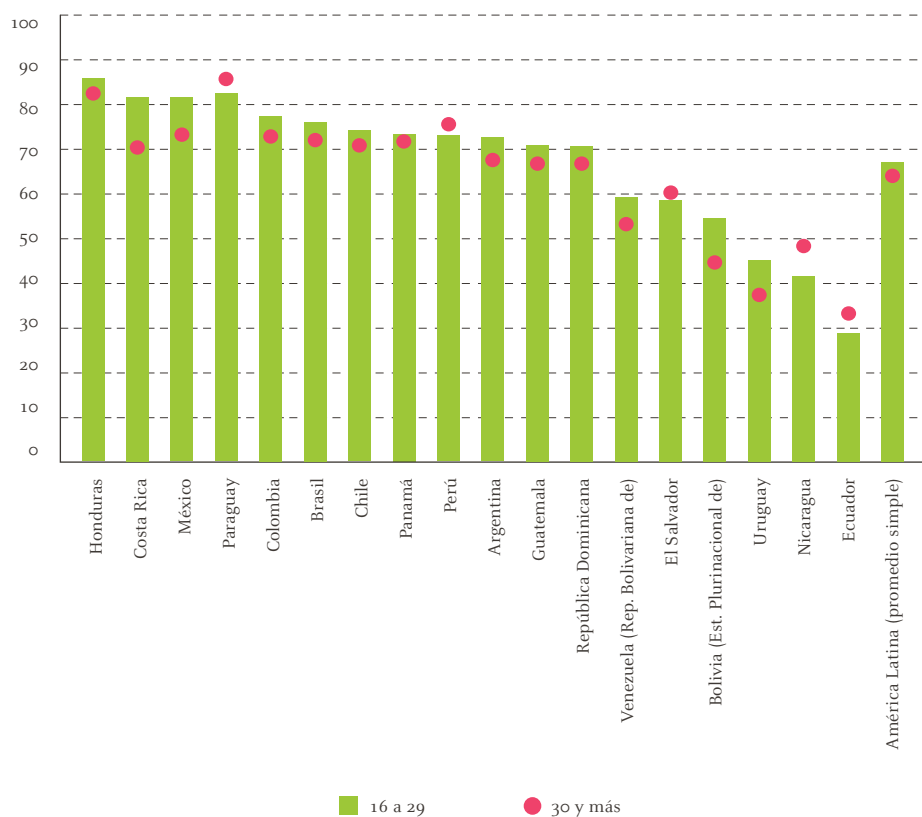
GRÁFICO 30
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 JÓVENES ENTRE 16 Y 29 AÑOS
 Y ADULTOS DE 30 AÑOS Y MÁS
 QUE OPINAN QUE EL PAÍS ESTÁ
 GOBERNADO POR GRUPOS
 PODEROSOS EN SU PROPIO
 BENEFICIO, 2013**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES
 ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.

NOTA

LA PREGUNTA ES PLANTEADA EN EL CUESTIONARIO
 DE LA SIGUIENTE FORMA: "EN TÉRMINOS GENERALES
 ¿DIRÍA USTED QUE (PAÍS) ESTÁ GOBERNADO POR
 UNOS CUANTOS GRUPOS PODEROSOS EN SU PROPIO
 BENEFICIO, O QUE ESTÁ GOBERNADO PARA EL BIEN
 DE TODO EL PUEBLO?".



Dadas las percepciones y valoraciones negativas respecto de la democracia, no es sorprendente que el interés por la política entre las y los jóvenes sea bajo (gráfico 31). Los datos de Latinobarómetro para 2013 revelan que 72% de la población entre 16 y 29 años se declaraba poco o nada interesada en la política. Tales porcentajes, que no difieren mucho de los adultos, iban desde un 88% en el caso de Chile hasta 66% en el de Paraguay, siendo la República Bolivariana de Venezuela el único país en donde la mitad se declaraba poco o nada interesado.

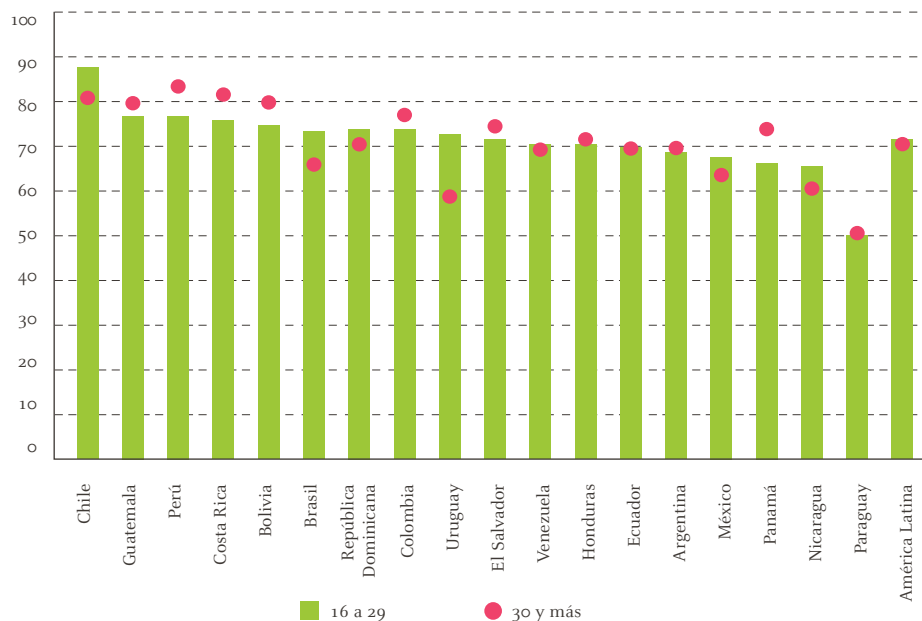
GRÁFICO 31
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 FALTA DE INTERÉS EN LA POLÍTICA
 EN JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS Y
 ADULTOS DE 30 AÑOS Y MÁS, 2013**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
 Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES
 ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.

NOTA

LA PREGUNTA ES PLANTEADA EN EL CUESTIONARIO DE
 LA SIGUIENTE FORMA: "¿CUÁN INTERESADO ESTÁ USTED
 EN LA POLÍTICA?". ORIGINALMENTE, LA PREGUNTA
 CUENTA CON SEIS ALTERNATIVAS DE RESPUESTA:
 "NO SABE", "NO RESPONDE", "MUY INTERESADO",
 "ALGO INTERESADO", "POCO INTERESADO" Y "NADA
 INTERESADO". NO OBSTANTE, PARA EFECTOS DE LA
 PRESENTACIÓN DE LOS DATOS, FUERON RECODIFICADAS
 EN "MUY O ALGO INTERESADO" Y "POCO O NADA
 INTERESADO".



Más allá de las percepciones, al analizar las acciones concretas, una manifestación clara de la participación política tradicional es el voto en las últimas elecciones presidenciales (gráfico 32). Aunque las y los jóvenes votan mayoritariamente, lo hacen con mucha menor frecuencia que los adultos. Esto se debe a un fenómeno de exclusión por razones de edad, pero también de autoexclusión para el caso de quienes tienen la edad y cumplen con los requisitos administrativos e incluso así deciden no votar. Lo primero alude a que los requisitos etarios y administrativos para votar generan barreras en el caso de las personas jóvenes. Al respecto, si en la vasta mayoría de los países de la región la edad requerida para votar era de 18 años, en países como el Brasil, el Ecuador y Nicaragua esta se redujo a 16 años. Lo segundo es una expresión de rechazo y/o indiferencia hacia el voto como vía de participación. Alertan los casos de Chile, el Perú y de varios países centroamericanos donde las personas jóvenes que votan están cerca o por debajo del 50%. También es interesante notar que, mientras que en el año 2000 votó más del 40% de las y los jóvenes y del 70% en el caso de los adultos, en 2013 se puede apreciar más diversidad a nivel regional en el porcentaje de jóvenes y adultos que votaron.

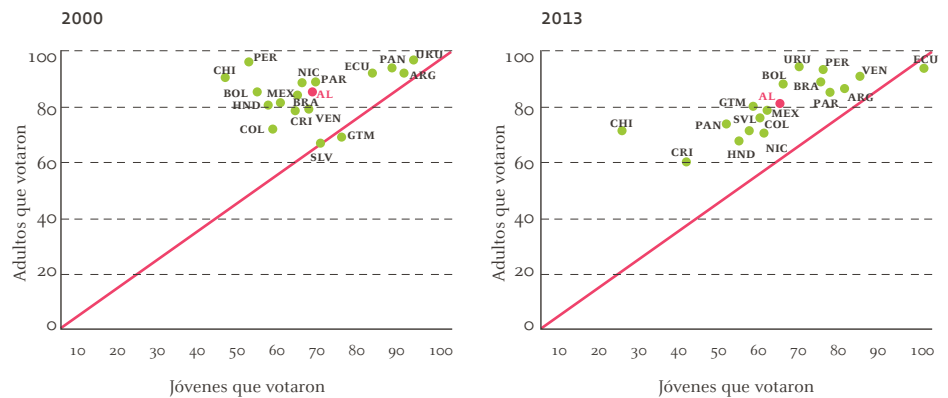
Finalmente, cabe mencionar que en la mayoría de los países de la región existe una brecha entre las edades para poder votar y ser votado. En 19 de 25 países considerados de América Latina y el Caribe, para poder ser elegido al poder legislativo se requería una edad superior a la edad para votar. En diez países, la edad requerida para ser elegido a la Cámara de Diputados era de 25 años o más, barrera que de hecho deja fuera toda posibilidad de participación a una porción elevada de la población joven (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Haití, Paraguay, Perú, Santa Lucía, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay). Además, en el caso de los países con Cámaras Altas o Senados, los requerimientos de edad para pertenecer a estos órganos eran aún más elevados. De hecho, en ocho de los 13 países con cámaras altas, al establecer rangos de 30 o más años de edad para poder ser electo, el requerimiento de edad dejaba fuera a toda la población joven; es el caso de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Chile, México, el Paraguay, Santa Lucía y el Uruguay. En contraste, solamente en cuatro países coincidía la edad mínima requerida para votar con la edad mínima para ser votado al Congreso (Guatemala, Granada, Guyana y Suriname). Por tanto, con miras a ampliar las posibilidades jurídicas para la elección de representantes jóvenes, en la mayoría de los países existen razones para discutir cuando menos una reducción del desfase entre ambos requisitos.

GRÁFICO 32

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS Y
ADULTOS DE 30 AÑOS Y MÁS
QUE DECLARAN HABER VOTADO
EN LA ÚLTIMA ELECCIÓN
PRESIDENCIAL, 2000 Y 2013
(EN PORCENTAJES)**

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2000 Y 2013.



En resumen, se observa que en la mayoría de los países las y los jóvenes se manifiestan insatisfechos frente al funcionamiento de la democracia y desconfían de instituciones como el Congreso o los partidos en comparación con otras instituciones. En la mayoría de los casos la juventud cree con menos intensidad que en el pasado que la democracia constituya siempre la mejor forma de gobierno. Estos rasgos no son exclusivos de las personas jóvenes sino que responden a una generalizada desconfianza e insatisfacción con la democracia representativa en muchos países de la región. Pese a estas percepciones y valoraciones negativas, la juventud no deja de votar aunque lo hace en menor medida que otros grupos etarios. Esto revela las tensiones y contradicciones de las y los jóvenes ante el establecimiento político – ambivalencia, desconfianza, pero no ignoran el importante papel del Congreso o los partidos para el buen funcionamiento de la democracia, no dejan de participar en los procesos tradicionales políticos, como es el voto, ni son indiferentes a una serie de temas e intereses por los que se manifiestan dispuestos a movilizarse. De hecho, la mayor disposición a movilizarse a favor de diversos temas constituye una llamada de atención sobre la necesidad de abrir espacios a la participación juvenil.

Frente a este panorama, ¿cabe postular una indiferencia o pasividad generalizada? Como se ve a continuación, aunque hay un importante contingente que se encuentra al margen de la participación electoral y la movilización, también existe un espacio para la movilización directa y por vías no convencionales que están redefiniendo las modalidades tradicionales de participación las personas jóvenes.

VOTO Y MOVILIZACIÓN: EL PESO RELATIVO DE LAS Y LOS JÓVENES AL MARGEN

En el caso de las y los jóvenes, la movilización social, el ejercicio del voto o la autoexclusión de ambas acciones son un indicador de múltiples actitudes (adhesión, indiferencia o aversión a la vida pública y la democracia) significativas en sí, pero por sobre todo particulares con relación a los demás grupos. Al mismo tiempo, en el caso de las y los jóvenes menores de edad, no votar también puede expresar situaciones de exclusión política, cuando se trata de personas no necesariamente indiferentes o adversas a ejercer el voto, aunque impedidas de hacerlo debido a los requisitos etarios para acceder a la ciudadanía política plena. En particular, cabe preguntarse qué tan vasto es el contingente de jóvenes de la región que está fuera de la participación electoral y la movilización social.

Para abordar este asunto diversos estudios han buscado combinar datos sobre participación electoral con movilización social con el fin de identificar: i) aquellos que votan y se movilizan; ii) aquellos que votan pero no se movilizan; iii) aquellos que no votan pero se movilizan y iv)

aquellos que no votan y no se movilizan (FLACSO e IDEA Internacional, 2013). Quienes votan y se movilizan simultáneamente ejercen plenamente una estrategia de “voz” en la esfera pública, con una participación política convencional como electores, pero también a través de una participación directa como ciudadanos movilizadas (Hirschman, 1995). Quienes únicamente votan sin movilizarse corresponden a un perfil de “voz con lealtad”, en el sentido de una participación como elector, cumpliendo con uno de los deberes básicos de los ciudadanos en democracia, más no al grado de participar en alguna movilización colectiva. Por el contrario, quienes se movilizan pero no votan representan un grupo con una estrategia de “voz sin lealtad” en el sentido de que participan de forma activa y directa en la vida pública, aunque no necesariamente adhiriendo a las modalidades convencionales de participación electoral. Finalmente, quienes no votan y no se movilizan son un grupo “al margen”, alejados de la participación electoral¹⁸ y de la movilización social, ya sea por indiferencia, por insatisfacción con los canales existentes de participación, o por estar excluidos de estos. No por ello debería descartarse, tanto en este grupo como en los demás, la creación y uso activo de otros canales de expresión y búsqueda de sentido.

Con el fin de arrojar luz sobre el orden de magnitud entre diferentes actitudes hacia la participación política, los datos de Latinobarómetro permiten mirar dos puntos en el tiempo y contrastar los patrones de participación de jóvenes y adultos de 30 años y más. Dicho ejercicio también posibilita ver en qué medida es posible vislumbrar entre las y los jóvenes, comparados con los adultos, una categoría de personas que no votan ni se manifiestan y que se ubican en una situación “al margen”. Como se aprecia en el gráfico 33, en la región predominan dos grandes grupos: el mayor corresponde a quienes solamente votan (42% en 2013), seguido por el grupo “al margen” que no vota y tampoco se manifiesta (31,3% en 2013). En tercer lugar, aparecen quienes votan y se han manifestado al menos una vez (17,4 % en 2013), seguidos finalmente por quienes no votan pero sí se han manifestado (9,3%). El principal cambio observado durante el periodo es un leve aumento del porcentaje de quienes no votan y tampoco se movilizan de 27,3% a 31,3%, y un descenso de quienes solo votan, de 45,9% a 42,0%. El principal contraste con los adultos de 30 años y más es un contingente mucho menor que está “al margen”, como también una importancia marginal de quienes participan solo mediante la movilización.

18. En el caso de los jóvenes menores de edad, podrían también encontrarse quienes desearían votar pero no pueden debido a los requisitos estarios o administrativos para votar.

GRÁFICO 33

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES):
JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS Y
ADULTOS DE 30 AÑOS Y MÁS QUE
DECLARAN HABER VOTADO EN
LA ÚLTIMA ELECCIÓN Y HABERSE
MANIFESTADO AL MENOS UNA VEZ
EN EL ÚLTIMO AÑO, 2000-2013
(EN PORCENTAJES)**

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2000 Y 2013.

NOTA

LOS VALORES QUE SUMAN EL TOTAL DE CASOS QUE NO VOTARON INCLUYEN TAMBIÉN QUIENES NO PUDIERON ASISTIR, QUIENES NO CUMPLEN CON LOS REQUISITOS PARA VOTAR Y QUIENES NO QUISIERON VOTAR, ENTRE OTROS.

JOVENES (16 A 29 AÑOS)



ADULTOS (30 AÑOS Y MÁS)



Lo anterior muestra que, desde el punto de vista de la participación política convencional, existe un margen por ampliar en el caso de la juventud, buscando vías tanto para la movilización como para la participación electoral. Este punto se retoma más adelante a nivel de las recomendaciones para levantar las barreras discernibles en cada contexto, comenzando por equiparar la edad para votar y ser candidato, entre otros aspectos.

LA PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL Y LAS NUEVAS PLATAFORMAS DE EXPRESIÓN, MOVILIZACIÓN E INCIDENCIA

El distanciamiento de las y los jóvenes del sistema político y de la competencia electoral no debe opacar nuevas formas de participación de las personas jóvenes con un potencial contestatario y de influencia en la agenda pública reciente. En los últimos años han destacado en la región algunos movimientos sociales liderados por jóvenes, lo que supone un llamado de atención respecto a su interés por ser escuchados y participar activamente en el desarrollo de sus sociedades. Emergen así nuevas formas de movilización y organización juvenil donde destaca como elemento clave la herramienta tecnológica, principalmente las redes sociales. Estas se encuentran entre las plataformas de Internet preferidas en América Latina: de los doce países del mundo en que más se utilizan redes sociales, cinco son de la región y los usuarios son, en su mayoría, adolescentes y jóvenes.

El modelo comunicativo que proponen las redes sociales es opuesto al de los medios de comunicación tradicionales de tipo masivo, que dirigen un mensaje unitario a un grupo indefinido de individuos. En cambio, en las redes sociales son los usuarios los que tienen la posibilidad de crear y difundir mensajes, y esa interactividad se ve acentuada por su capacidad de crear redes y establecer contactos. Este modelo implica un cambio sustancial en la forma en que las personas interactúan, tanto entre sí como con las instituciones,

ya sea individualmente, en comunidades o en movimientos (Pavez, 2014). Tales redes sociales cumplen una función de creciente protagonismo en cuanto al modo en que las y los adolescentes y jóvenes ejercen influencia y plantean inquietudes e ideas, dando paso a nuevas formas de organización que han generado movimientos sociales y comunidades (PNUD, 2013).

Un caso interesante es el de Chile donde, como contraparte a los bajos indicadores de participación política convencional entre la población joven, el movimiento estudiantil de 2011 alcanzó gran notoriedad. Dicho movimiento trajo al debate público temas que los actores políticos tradicionales habían esquivado o abordado solo parcialmente, como por ejemplo el fin al lucro en todo el sistema educativo y en especial en la educación universitaria. En principio el lucro estaba proscrito en el marco legislativo formal, pero en la práctica esto no era respetado, haciendo de la actividad educativa un sector de actividad económica como cualquier otro. Las manifestaciones lograron un prolongado apoyo que se extendió a pesar de las negativas o soluciones propuestas por el gobierno de turno. A las manifestaciones se sumaron miles de familias y otros sectores sociales, generando movilizaciones excepcionalmente numerosas y mediatizadas. Por otro lado, la mayoría de las encuestas de opinión revelaron un apoyo nacional a las principales causas enarboladas por el movimiento estudiantil, apoyo que también se extendió en el tiempo. No obstante cambios de gabinete y algunas medidas gubernamentales significativas, la necesidad de una completa reordenación del sistema educativo, junto con una reforma tributaria para recaudar los fondos necesarios para avanzar, quedaron situados en la cúspide de la agenda pública, al punto que buena parte de los temas planteados por el movimiento estuvieron en el centro de la siguiente campaña presidencial y en el programa de la coalición que ganó dicha elección. Otro hecho notable fue que buena parte de los liderazgos emanados del movimiento estudiantil (personas jóvenes menores de 25 años) lograron incorporarse a diversos partidos o, de manera independiente, lanzar candidaturas al poder legislativo en 2013, llegando varios de ellos a ocupar escaños en la Cámara de Diputados. En tal sentido, el movimiento estudiantil de 2011 destaca por haber contribuido al surgimiento de nuevos liderazgos jóvenes que accedieron a puestos de elección popular y que en adelante adquirieron una incidencia concreta sobre la toma de decisiones.

Otro caso llamativo fue protagonizado por jóvenes mexicanos con la emergencia del movimiento #yosoy132, organizado por universitarios en medio de la campaña presidencial de 2012. Impulsado desde plataformas como Twitter, Facebook y Skype, dicho movimiento no sólo canalizaba la indignación de muchos electores ante la percepción de una cobertura mediática sesgada, sino también por el aporte y uso comunicacional de las redes sociales. El #yosoy132 hizo un llamado a los estudiantes a manifestarse públicamente y a mantenerse informados y a los medios a no manipular la información sino entregarla de forma independiente y neutral. También se realizaron diversos foros públicos a los que se convocó a todas y todos los jóvenes que desearan participar. Fueron invitados a participar en un debate organizado por el movimiento todos los candidatos presidenciales, utilizando una nueva forma de moderación que incluyó preguntas recogidas por Twitter y con enlaces vía *streaming*. Gracias al potencial inclusivo de la tecnología, el mensaje del #yosoy132 sobrepasó la esfera del público que ya estaba interesado en la política y llegó a una audiencia mayor, tan variada como desconocida.

Estos movimientos, manifestaciones y organizaciones sociales no tradicionales, donde las personas jóvenes ejercen un liderazgo clave, se caracterizan por nuevas formas de comunicación, convocatoria y participación. Se organizan a través de las redes y acaparan la atención, tanto de los medios de comunicación masivos como de sus gobiernos, con base en una organización horizontal y sin afiliaciones partidistas ni liderazgos definidos, rasgos que al mismo tiempo conspiran contra su permanencia en el tiempo (Pavez, 2014). No obstante lo anterior, constituyen

una modalidad nueva y recurrente de movilización con objetivos puntuales que pueden tener un gran impacto. Su importancia estriba en su carácter complementario ante la inadecuada o insuficiente representación de la pluralidad juvenil mediante los canales convencionales de la democracia representativa. Más en general, estas modalidades abonan a una conflictividad social que obliga a los sistemas políticos a atender demandas y dar respuestas a asuntos que son ignorados o incluso bloqueados por los canales institucionales formales (Calderón Gutiérrez, 2011, 2012).

¿QUÉ TEMAS MOVILIZAN A LAS PERSONAS JÓVENES?

Lo anterior lleva a preguntarnos acerca de cuáles son los temas que llaman a la movilización de las y los jóvenes. Una aproximación sugerida por lo planteado en Latinobarómetro abunda sobre cuán dispuestos se declaran jóvenes y adultos a movilizarse a favor de diversos temas (gráfico 34). Al respecto, las y los jóvenes se declaran en general más dispuestos que los adultos a movilizarse en todos los aspectos referidos. No obstante, los asuntos que mayor interés les despierta eran la educación y la salud, seguidos por la búsqueda de mejor salario y trabajo, la protección de los derechos democráticos, la propiedad de la tierra y la explotación de los recursos naturales. Por un lado, los temas prioritarios están relacionados con las oportunidades individuales y relevantes para el ciclo de vida por el cual atraviesan (salud, educación, salario y trabajo), los que concitan mayor entusiasmo en comparación con causas más intangibles como la protección de los derechos democráticos. Pero asuntos de lucha social “tradicional”, como la propiedad de la tierra o la explotación de recursos naturales, un tema vinculado tanto con discusiones generales sobre la apropiación de los ingresos generados por esa actividad como por sus efectos sobre el medio ambiente, despiertan aún menos entusiasmo.

GRÁFICO 34
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):
 PERSONAS QUE DECLARAN
 ESTAR NADA DISPUESTAS O MUY
 DISPUESTAS A MOVILIZARSE
 EN FAVOR DE ASUNTOS
 SELECCIONADOS, JÓVENES DE
 16 A 29 AÑOS Y ADULTOS DE
 30 AÑOS Y MÁS, 2013**
 (EN PORCENTAJES)

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2013.



PRINCIPALES PRIORIDADES Y TEMAS DE INTERÉS PÚBLICO PARA LA JUVENTUD

Los temas preeminentes en términos de la agenda pública y su evolución en los últimos años son de gran importancia para guiar el análisis y priorizar acciones de política. A nivel de la región, los principales problemas identificados por las personas jóvenes cambiaron entre 2000 y 2013 (gráfico 35). En 2000, los temas identificados como prioritarios fueron la desocupación y el desempleo (21,2%), la educación (20,7%) y la corrupción (9,7%). De cerca seguían la pobreza con 8,1% y la delincuencia con 7,7%. En cambio, para 2013 los temas destacados fueron la delincuencia (23%), la desocupación y el desempleo (15,9%), y la educación y la corrupción (cada uno con 6,3%). De esta manera, solo el desempleo y la desocupación se han mantenido como un tema de gran preocupación, mientras que la delincuencia ganó terreno durante el periodo analizado. La educación sigue presente como prioridad, pero con menos intensidad.

GRÁFICO 35

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROMEDIO DE PERCEPCIÓN SOBRE EL PROBLEMA MÁS IMPORTANTE EN EL PAÍS SEGÚN JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS, 2000 Y 2013 (EN PORCENTAJES)

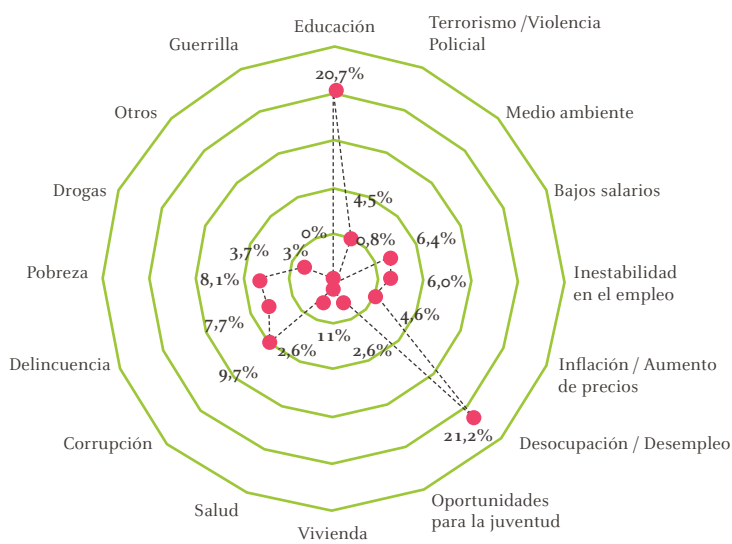
FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2000 Y 2013.

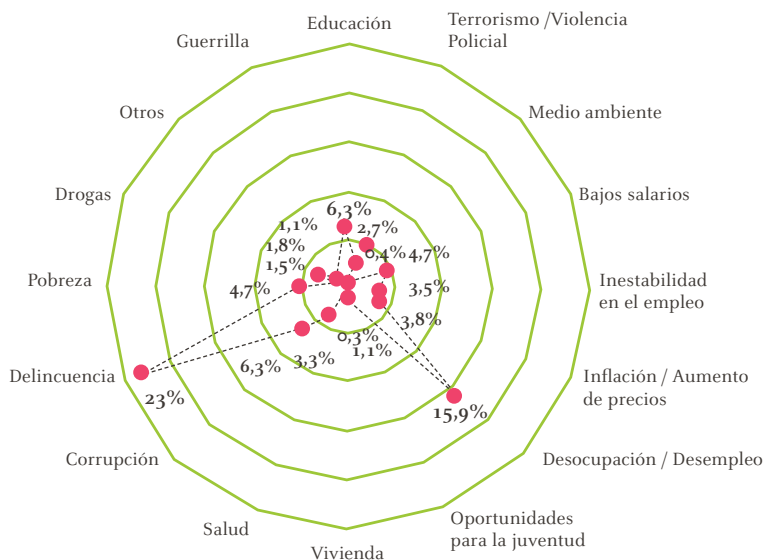
NOTA

EN EL CUESTIONARIO, LA PREGUNTA SE PLANTEA DE LA SIGUIENTE FORMA: "DE LA LISTA DE PROBLEMAS QUE LE VOY A MOSTRAR, ¿CUÁL CONSIDERA UD. QUE ES EL MÁS IMPORTANTE EN EL PAÍS?". A FIN DE HACER COMPARABLES LOS CASOS PARA AMBOS AÑOS, SOLO SE CONSIDERARON LAS ALTERNATIVAS DE RESPUESTA ESTUDIADAS EN LA ENCUESTA DEL AÑO 2000. ESTO QUIERE DECIR QUE LAS OPCIONES "NO SABE", "NO RESPONDE", "NINGUNO", "TRANSPORTE", "VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS", "NARCOTRÁFICO", "DESABASTECIMIENTO", "CALENTAMIENTO GLOBAL", "SERVICIOS BÁSICOS", "ECONOMÍA/PROBLEMAS FINANCIEROS", "SITUACIÓN POLÍTICA", "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO", "DISCRIMINACIÓN RACIAL", "PROBLEMAS LIMÍTROFES", "PROBLEMAS CON PAÍSES VECINOS" Y "PROBLEMAS ENERGÉTICOS", COMPLETAN EL 100% DE LOS CASOS ENCUESTADOS PARA EL AÑO 2013.

2000



2013



Es destacable que cada país tiene sus particularidades (cuadro 11). Por un lado, en el año 2000, en los 16 países para los que se cuenta con información, la educación estaba entre los dos problemas considerados más importantes. Por su parte, la desocupación y el desempleo (11 países) y la corrupción (ocho países) también estaban presentes en la mayoría de las naciones.

Para 2013, en 13 de los 16 países la delincuencia y la seguridad pública estaban presentes entre los dos temas más importantes. El desempleo y la desocupación fueron mencionados en diez casos, al tiempo que otros temas eran destacados con menor frecuencia, como los problemas económicos, financieros, la corrupción y la educación. En suma, a nivel de los países, hay cierta coincidencia con lo observado a nivel regional, en el sentido de que los problemas de desempleo y desocupación se han mantenido como un tema prioritario para las personas jóvenes encuestadas en 2000-2013, al tiempo que los problemas ligados con la delincuencia pasaron a formar parte de las principales preocupaciones mencionadas en 2013.

CUADRO 11

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES):
LOS DOS PROBLEMAS MÁS
IMPORTANTES MENCIONADOS
POR JÓVENES DE 16 A 29 AÑOS,
2000 Y 2013**

FUENTE

ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE TABULACIONES ESPECIALES DE LA ENCUESTA LATINOBARÓMETRO DE 2000 Y 2013.

(*) CATEGORÍAS QUE, DEPENDIENDO DEL AÑO DE LA ENCUESTA, SE NOMBRAN DE MANERAS DIFERENTES, PERO SE ASUME QUE ENGLOBAL PREOCUPACIONES SIMILARES.

PAÍS	2000	2013
ARGENTINA	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
	EDUCACIÓN	INFLACIÓN Y AUMENTO DE PRECIOS
BOLIVIA (EST. PLUR.DE)	EDUCACIÓN	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	LA ECONOMÍA Y PROBLEMAS FINANCIEROS
BRASIL	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	PROBLEMAS DE SALUD
	DROGAS	PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN*
CHILE	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN
	INESTABILIDAD EN EL EMPLEO	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
COLOMBIA	TERRORISMO Y VIOLENCIA POLÍTICA*	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	VIOLENCIA Y PANDILLAS
COSTA RICA	EDUCACIÓN	CORRUPCIÓN
	CORRUPCIÓN	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
ECUADOR	EDUCACIÓN	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
	CORRUPCIÓN	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
EL SALVADOR	POBREZA	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA*
	EDUCACIÓN	BAJOS SALARIOS
GUATEMALA	EDUCACIÓN	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA*
	BAJOS SALARIOS	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
HONDURAS	EDUCACIÓN	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
	DELINCUENCIA*	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA*
MÉXICO	INFLACIÓN Y AUMENTO DE PRECIOS	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
	EDUCACIÓN	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
NICARAGUA	EDUCACIÓN	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	BAJOS SALARIOS

CUADRO 11 (CONTINUACIÓN)

PAÍS	2000	2013
PANAMÁ	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	TRANSPORTE
	EDUCACIÓN	BAJOS SALARIOS
PARAGUAY	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
	EDUCACIÓN*	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
PERÚ	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
	EDUCACIÓN	POBREZA
URUGUAY	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
	BAJOS SALARIOS	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO
VENEZUELA (REP. BOL. DE)	EDUCACIÓN	DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
	DESOCUPACIÓN Y DESEMPLEO	DESABASTECIMIENTO, FALTA DE ALIMENTOS Y ACAPARAMIENTO

En la mayoría de los países de la región se corroboran rasgos generales ya identificados por numerosos estudios, como por ejemplo una baja confianza en las instituciones políticas, menores niveles de participación convencional y electoral, bajo interés en la política, o una mayor indiferencia por la democracia como mejor forma de gobierno, entre otros aspectos. Para las y los jóvenes la legitimidad de los sistemas democráticos está cuestionada, pues los perciben lejos de ser un mecanismo de inclusión, igualdad o de mejoría individual. Persiste, además, una gran tensión entre la esfera electoral y formal que plantea la igualdad de derechos, y la realidad de sociedades altamente desiguales. En la gran mayoría de los países más de dos tercios de jóvenes (y adultos) consideran que los poderosos son quienes gobiernan en su propio beneficio. Hay, además, un amplio contingente de personas jóvenes que se sitúa al margen de la participación electoral y de la movilización social simultáneamente, cuyos rasgos y motivaciones son un objeto de estudio a desarrollar en cada contexto.

Al mismo tiempo, existe evidencia de una actitud juvenil en principio más entusiasta que la de los adultos para movilizarse a favor de temas directamente relacionados con su desarrollo, como la salud y la educación, así como la búsqueda de mejores empleos y oportunidades. Aun cuando la mayoría se muestre indiferente o reticente a participar, también hay una disposición mayor que entre los adultos a movilizarse directamente a través de manifestaciones y otras vías. En los escenarios de la región están irrumpiendo nuevas modalidades de movilización directa, organización y protesta, ancladas fuertemente en las nuevas tecnologías de comunicación e información y las personas jóvenes son sus principales protagonistas. Más aún, estos movimientos están desempeñando un papel central en la aceleración de los sistemas políticos por entregar respuestas que hasta ahora están ausentes o son omitidas por los canales formales de representación.

Entonces, ¿qué prioridades atender? Los temas de mayor preocupación para las personas jóvenes han cambiado en el tiempo. En 2000 los problemas considerados más apremiantes eran la desocupación/desempleo, la educación y la corrupción. Para 2013 irrumpen los problemas de delincuencia y seguridad pública, manteniéndose de nueva cuenta el desempleo como tema y, en menor medida, la educación y la corrupción.

Lo anteriormente planteado señala la urgencia de abrir espacios nuevos de participación política para las y los jóvenes. Existe un abanico de alternativas relativas a normas, políticas o programas

centrados en el fomento a la participación, organización y movilización de las personas jóvenes. La orientación principal debería ser abrir espacios y eliminar barreras a su participación, no con la premisa de que mecánicamente se reviertan los patrones de exclusión o autoexclusión de los canales convencionales de participación, si no para intentar que cada contexto político e institucional esté más abierto a incorporar sus movilizaciones y aportes. Un punto de partida en casi todos los países sería abrir la discusión sobre la distancia, a veces muy grande, que separa las edades requeridas para poder votar y ser votado.

HERRAMIENTA #3

Una mirada
comparativa a la
violencia urbana
en Centroamérica:
características de
maras y pandillas en
San Salvador
y Managua

HERRAMIENTA 3

INTRODUCCIÓN

Nicaragua y El Salvador son países centroamericanos que comparten procesos históricos similares. Los conflictos armados internos en ambos terminaron a inicios de la década de los noventa del siglo xx y desde entonces viven procesos de desarrollo similares, intentando reducir las brechas de pobreza y de desigualdad prevalecientes y enfrentando grandes desafíos.

A pesar de sus similitudes, estos países tienen un nivel muy diferente de prevalencia de actos violentos asociados con la criminalidad y la presencia de grupos organizados, particularmente, pandilleros. Esta diferencia expresa el hecho de que las condiciones de exclusión social en una nación no necesariamente son factores detonantes de procesos de escalamiento de violencia.

Comprender desde una perspectiva social las diferencias que caracterizan la presencia de pandillas en ambos países puede ser un elemento de relevancia para diseñar estrategias que modifiquen las tendencias incrementales de violencia en los países del triángulo norte de Centroamérica. Esto es, entender las razones por las cuales en dos países con características sociales y de contexto histórico similares se presentan escenarios tan distintos en prevalencia de violencia puede aportar a la identificación de experiencias replicables que permitan revertir un proceso que daña a la sociedad y limita considerablemente el potencial de desarrollo de sus integrantes.

Con el objetivo de conocer las diferencias entre países e indagar en los aspectos sociales del fenómeno pandillero en las ciudades de San Salvador y Managua, durante el año 2014 se realizaron estudios de caso en ambas ciudades. En la búsqueda de mejores propuestas a favor de la inclusión social juvenil en contextos de violencia, en esta herramienta se intenta realizar un aporte comparando los fenómenos de las pandillas nicaragüenses y las maras salvadoreñas a partir de la información obtenida en dichos estudios de caso y complementándola con la investigación acumulada acerca del fenómeno.

CARACTERIZANDO LAS MARAS SALVADOREÑAS

CONTEXTO HISTÓRICO

En 1992 se firmaron los Acuerdos de Paz en El Salvador. Con ello, se puso fin a un conflicto armado de 12 años que dejó un saldo de más de 75 mil muertos y miles de desaparecidos. A partir de entonces, la violencia política producto de la guerra interna ha sido sustituida por una arraigada presencia de manifestaciones de violencia social y criminal (Murcia, 2015). Estas expresiones alcanzaron niveles alarmantes en los años 2009 y 2011, cuando la tasa de homicidios sobrepasó los 70 por cada 100.000 habitantes en el país (FUNDAUNGO, 2014). En 2011 la ciudad de San Salvador se incorporó al listado de las 20 urbes más violentas del mundo (CCSPJP, 2012).

Este escenario afecta de manera particular a las y los jóvenes. Las cifras de homicidios desglosadas por grupo de edad para uno de los años de mayor violencia en el país, el año 2009, reflejan que más de la mitad de las víctimas fueron jóvenes de entre 15 y 29 años (FUNDAUNGO, 2014). Pero las personas jóvenes no son solo las principales víctimas; se estima que en ese mismo año más del 60% de los victimarios eran también jóvenes (Alianza Joven Regional, 2010). De allí surge el intento de buscar una vinculación entre los victimarios y su pertenencia a maras o pandillas.

Mucho ha sido escrito sobre la relación de esta elevada presencia de violencia con la evolución de las maras en el país. Si bien no se puede cuantificar dicha correlación con la información disponible, es un hecho comprobado que la presencia de maras es un factor que incide fuertemente en los altos índices de violencia, configurándose como un problema muy relevante para la seguridad ciudadana.

Entender desde una perspectiva social el origen, la evolución y las actuales manifestaciones violentas de las maras salvadoreñas puede ser un factor clave en la reversión de un escenario de violencia que afecta a toda la sociedad.

FACTORES POSIBILITADORES

Son muy diversos los factores que han posibilitado que las maras salvadoreñas hayan alcanzado sus actuales proporciones y, sobre todo, la incidencia social que tienen hoy en día. Si bien es un hecho que el fenómeno pandilleril en El Salvador se remonta a la década de 1970, en esa época se trataba de jóvenes que se reunían para pasar el rato, consumir alcohol y drogas, ir a fiestas o cometer delitos menores (Murcia, 2015).

A finales de los años ochenta, desde los Estados Unidos hubo una masiva ola de deportaciones de miles de salvadoreños entre los cuales había un importante número de jóvenes ex integrantes de pandillas asentadas en algunas ciudades de ese país, principalmente Los Ángeles. A su retorno a territorio salvadoreño, estos no encontraron oportunidades de reinserción y de trabajo y replicaron los modelos pandilleriles más violentos, pero con algunas características que potenciaban su presencia.

Hay una serie de aspectos que facilitaron que las pandillas se volvieran un espacio de inclusión para muchos jóvenes que se sintieron atraídos por la cultura e ilegalidad asociada al fenómeno de las maras. Entre ellos, se puede destacar que después del conflicto armado el Estado salvadoreño estaba en proceso de construcción y tenía una débil presencia en los territorios, una persistente exclusión social vinculada a la falta de oportunidades de educación y empleo, altos niveles de pobreza y familias disfuncionales (debido en parte al proceso migratorio (Murcia, 2015). Entonces, las maras ofrecen la posibilidad de un entorno inclusivo que les permite pasar de ser “nadie” a ser “líderes” y tener poder (PNUD, 2013b).

Pero este proceso fue incremental y al inicio no tuvo tanta trascendencia dada la poca atención prestada al fenómeno por parte de los gobiernos en las primeras etapas de su manifestación. Sin embargo, en pocos años ha alcanzado magnitudes tan considerables que lo han convertido en un problema de seguridad ciudadana y humana que permea aspectos como el dominio territorial violento, la complicidad social, la sustitución del Estado, el refuerzo de la cultura delictiva y el vínculo con el tráfico de drogas (Villalobos, 2011, citado en PNUD, 2013a).

ALCANCE

Según el Centro Antipandillas Transnacional, la presencia de pandilleros activos a junio de 2014 se estima en 32,310¹⁹. En un país de casi seis y medio millones de habitantes, es muy llamativo que un grupo que representa tan solo medio punto porcentual del total de la población tenga una repercusión tan relevante en la sociedad salvadoreña. Este hecho se torna aún más

19. Datos de la Unidad de Análisis Estratégico del Centro Antipandillas Transnacional, citado en Von Santos, 2014.

evidente si se toma en cuenta que de los pandilleros activos, solamente 21,619 se encuentran en libertad, en tanto 10,691 se encuentran reclusos en centros penales.

Las pandillas están dispersas por el territorio salvadoreño y se estima que para septiembre de 2014 había 2024 zonas bajo su influencia con presencia en más del 80% de los municipios del país. Su mayor concentración se observa en el Área Metropolitana de San Salvador, particularmente en los municipios de La Libertad (524 zonas) y San Salvador (455 zonas), que concentran prácticamente la mitad de la presencia de pandillas (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2014).

Esta presencia de pandillas se encuentra en constante proceso de expansión hacia nuevas zonas. En una entrevista realizada a un pandillero, éste expresa que “ahora en día no hay un kilómetro cuadrado en El Salvador que no tenga presencia de pandillas... como el agua que busca salida cuando hay tanta presión, (las maras) buscaban alternativas e iban a dar a colonias vírgenes”²⁰ (Murcia, 2015).

PROFUNDIDAD

Las maras han evolucionado en estructuras criminales con capacidad de crecer (Lindo, 2014) y buscan expandir su ámbito de acción tanto por la vía del reclutamiento de un mayor número de integrantes como por la de incursionar en nuevos barrios a modo de ampliar su territorio. De este modo manifiestan su capacidad de reproducción y diseminación, profundizando y arraigando su presencia.

Pero la profundidad que tienen las maras va más allá de su simple presencia. Estos grupos logran, con base en la intimidación, la violencia y un cierto grado de consentimiento comunitario, desafiar el dominio territorial de los barrios que habitan, desplazando a los habitantes de los espacios públicos de los que se apropian (Murcia, 2015).

Incluso, las maras han logrado desafiar el monopolio de la fuerza al Estado, sustituyendo de una forma desvirtuada el rol de provisión de seguridad a los pobladores de los barrios que cohabitan y llegando, incluso, a paradojas como el que los habitantes de las zonas dominadas por los mareros se sientan más seguros ahora que antes de su presencia (Murcia, 2015).

ESTRUCTURA

Para lograr esa inmersión social, las maras salvadoreñas se han transformado en estructuras jerarquizadas replicadas de manera muy similar en las diversas pandillas que existen, siendo las dos principales, y las que generan el mayor nivel de conflictividad por su enfrentamiento constante, la Mara Salvatrucha (MS) y el Barrio 18. Se estima que del total de pandilleros que existen fuera de las cárceles, 14,868 corresponden a la MS; 6,585 al Barrio 18 y 166 a otras pandillas, mientras que en el caso de los que se encuentran en los centros penales, 5,280 pertenecen a la MS; 4,099 al Barrio 18 y 1,312 a otras pandillas.

Las pandillas tienen liderazgos nacionales denominados “ranflas” que coordinan una segunda estructura jerárquica denominada “programas”, en el caso de la MS, y “tribus”, en el caso del Barrio 18. A su vez, estas entidades ejercen el control sobre las unidades de asociación menores denominadas “clicas” (MS) o “canchas” (Barrio 18).

20. Entrevista realizada por W. Murcia en San Salvador [10/11/2014] a pandillero anónimo.

Dicha estructura se ha potenciado a partir de las políticas represivas de mano dura aplicadas por los gobiernos a partir del año 2003, las que se han concentrado en capturas masivas de pandilleros que explican la gran cantidad que hay en los centros penales. En lugar de conseguir disolver a las pandillas, estas políticas han logrado fortalecerlas, aumentando la cohesión y el control de ellas y estableciendo nuevos liderazgos al interior de las cárceles (Von Santos, 2014).

Es destacable que, junto con la sofisticación de su estructura jerárquica, las maras han complejizado también sus medios de comunicación y de actuación (encriptación, planificación y logística, entre otros), lo que ha ampliado su organización estructural conforme se requieren nuevos liderazgos ante la expansión territorial (Von Santos, 2014).

CONTROL Y DOMINIO

Las maras salvadoreñas se caracterizan por fomentar entre sus integrantes un fuerte sentimiento de identidad que les permite tener una gran cohesión interna. Este elemento es clave en el ejercicio del dominio territorial²¹ que establecen en los territorios que ocupan basándose en la intimidación, la violencia y el consentimiento social.

Estas agrupaciones logran controlarlo todo, desde las personas que entran y salen del barrio, hasta los distribuidores de comercios, mediante la coerción a través del cobro de una renta que, en caso de no ser pagada, puede conducir a riesgos físicos o incluso a la muerte del que se niega a pagar. De hecho, lo que sostiene económicamente a las pandillas es este tipo de cobros forzados, que de ese modo explotan económicamente el dominio del territorio (Von Santos, 2014). Entre los años 2008 y 2009 se llegaron a registrar hasta once casos diarios de este tipo de extorsión (Gómez Hecht, 2013).

La razón principal que justifica la búsqueda del dominio territorial es el sentido simbólico de la defensa del barrio, la que se exagera a medida que existe una rivalidad constante y latente entre las dos más importantes agrupaciones mareras. La MS y el Barrio 18 están en permanente lucha por el dominio de los espacios territoriales y de todo lo que en ellos se asienta, incluidas personas, comercios y espacios públicos. Ello otorga un doble sentido a esa defensa del barrio; por un lado, la defensa contra la agresión de la pandilla contraria y, por otro, el resguardo de los beneficios que se pueden obtener mediante la coerción en el territorio controlado.

Estos grupos han logrado dominar la presencia de las instituciones del Estado, particularmente de la policía, que se ve en dificultades cuando quiere entrar a los territorios ocupados por las pandillas. En este sentido es destacable el poder de fuego de estas, que disponen de grandes cantidades de fusiles de asalto, granadas de mano y lanzagranadas, incluso de cohetes antitanques y fusiles M-16 de uso exclusivo de las fuerzas armadas (Von Santos, 2014).

El dominio llega a darse también en la esfera más cotidiana de la vida de los propios habitantes de los territorios. Este es ejercido mediante la coerción sobre niños y niñas en los centros escolares para que se inicien en las actividades de la mara, o a través de otros mecanismos de dominio que llegan a manifestarse incluso en épocas de organización de festividades o de actividades barriales organizados por la mara.

21. Categoría desarrollada por Carlos Mario Perea en contraste a la de control territorial (Perea, 2015).

IMPLICACIONES SOCIALES

La presencia de las maras es detonante, entre muchos otros aspectos, de migración no voluntaria en forma de desplazamiento forzado. Como una consecuencia de los múltiples riesgos latentes, por ejemplo el peligro que corren las mujeres (los pandilleros “las piden” a cierta edad) o el reclutamiento forzoso de niños y adolescentes, los habitantes de los barrios donde hay maras abandonan sus propias casas (Murcia, 2015).

Entre la población que no puede “escapar” de dicha realidad, las implicaciones que se suman a las ya señaladas son la dificultad o imposibilidad de transitar libremente por los espacios públicos sin riesgo de agresión²²; ello, sin contar con la “necesidad” de colaborar con la pandilla a cambio de su protección contra entes externos al territorio. Esa colaboración, ya sea en dinero o en acciones a favor de la pandilla, coarta el derecho más básico de los habitantes a la libertad, generando un contexto de inseguridad ciudadana y humana en el cual se encuentra latente de manera permanente el riesgo a perder la vida. El uso por parte de las pandillas de menores entre 12 y 15 años para labores de vigilancia y comunicación sobre posibles “invasores” (las pandillas coartan el derecho al libre paso), refleja el grado de impacto social que tienen en las comunidades.

Por otra parte, el dominio territorial de las pandillas ha originado que se vinculen con el narcotráfico en el tema del transporte (paso por las zonas controladas) y la distribución. De ese modo controlan el mercado de narcomenudeo e implican a niños y adolescentes en el mundo de las drogas con las devastadoras consecuencias que eso ocasiona.

CARACTERIZANDO LAS PANDILLAS NICARAGÜENSES

CONTEXTO HISTÓRICO

Nicaragua es un país en el cual, después de un conflicto armado que duró casi toda la década de 1980 con centenares de vidas perdidas y finalizado mediante la firma de la paz en 1990, convergen dos elementos difíciles de encontrar simultáneamente en Centroamérica. Por una parte existen elevados niveles de pobreza y necesidades sociales y, por la otra, un índice de seguridad ciudadana alto, bajos niveles de violencia delictiva, nula presencia de maras y muy baja incidencia de pandillas.

Desde el año 2010, Nicaragua ha sido considerado el país más seguro de Centroamérica y el tercero menos violento de América Latina por el Examen Periódico Universal (EPU) de la Organización de las Naciones Unidas y el Índice Global de la Paz elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz. Las estadísticas, que reflejan tendencias de reducción de homicidios y otros delitos violentos en los últimos años, respaldan estas aseveraciones e indican que las tasas de homicidio en el país alcanzan los 10 por cada 100.000 habitantes.

Incluso en este contexto de bajos niveles de violencia, se identifican en Nicaragua ciertas cuestiones a las cuales hay que poner atención. Es el caso de cierto repunte de las actividades armadas en el campo y de una influencia territorial directa del narcotráfico en algunas comunidades de la Costa Atlántica (Arana, 2003). También se advierte una presencia de narcomenudeo en algunas comunidades.

Si bien para todo lo anterior no se identifican vinculaciones con pandillas, existen algunos elementos para considerar el involucramiento de jóvenes en algunos aspectos

22. A partir de entrevistas a pobladores de zonas controladas por pandillas se ha documentado que los jóvenes ya no ocupan las canchas deportivas por temor a perder la vida por una bala perdida (o no) de parte de la mara.

puntuales de la violencia, aunque de baja escala, que está presente en el país. En el caso particular de la juventud, los datos disponibles señalan que alrededor de la mitad de las víctimas de homicidio que llegan a registrarse en el país son jóvenes entre 13 y 25 años. Esto evidencia que, incluso en contextos de menor escala, las y los jóvenes son actores relevantes en la violencia urbana, y pueden estar vinculados con tipos específicos de violencia (intrafamiliar, de género, o la que se refleja en delitos comunes como el robo o asalto) (PNUD, 2011).

FACTORES POSIBILITADORES

El actual contexto de bajos niveles de violencia no es fortuito y se relaciona con el origen y composición de la Policía Nacional, entidad encargada de mantener los altos niveles de seguridad de la ciudadanía. Con posterioridad al término del conflicto armado, se crea este cuerpo policial como reemplazante de la guardia somocista la que su vez fue totalmente desmantelada. Este hecho impidió que se permearan elementos negativos del régimen policial anterior. Al igual que en el caso del ejército, la reconstrucción de la policía se asentó en las bases de los mandos guerrilleros del Frente Sandinista de Liberación Nacional compuestos mayoritariamente por jóvenes con alto nivel cultural y valórico (Lacayo, 2015). Esto se ha reflejado en el respeto de la ciudadanía hacia la autoridad policial.

En Nicaragua, la policía es respetada y valorada por tradición pero también por tratarse de un modelo policial institucional y profesional que combina la presencia del Estado con la participación ciudadana en los barrios (mediante programas, gabinetes de familia y comités de prevención del delito). En algunos barrios se destaca incluso la presencia constante de la Policía Preventiva.

Otro factor que posibilita un contexto de niveles reducidos de violencia es la existencia de una cultura de rechazo social a la guerra y la tendencia al acuerdo negociado de los conflictos que es producto de una transmisión intergeneracional vívida de las consecuencias negativas de la solución violenta de desacuerdos. Este elemento es de gran trascendencia, pues denota un parteaguas de actitud que, en principio y de forma intuitiva, se esperaría fuera el estándar en todos los sitios post-conflicto, sobre todo cuando los sobrevivientes valoran las pérdidas cercanas sufridas durante el conflicto mismo. Desafortunadamente, este escenario no es la constante en otros países de la región centroamericana.

Lo anterior se ha combinado con una tradición de vigilancia social y sentido de vecindad que se refleja en una organización comunitaria sólida que ha permitido que las propias comunidades trabajen cohesionadas a su favor en colaboración estrecha con las instituciones, las que a su vez tienen presencia en los territorios (comunidades y barrios).

Otro de los factores a destacar es la presencia de un tipo de migración asociado más al carácter político, como huir del servicio militar o el rechazo a la revolución, que al carácter social de la década de los ochenta. Esto es relevante porque los emigrantes eran de extracción social media y alta, que eran bienvenidos en los Estados Unidos de América, y tenían la motivación para retornar a su país al concluir el conflicto armado. Esto se conjuga con una estrategia de repatriación de emigrados que ha buscado reintegrarlos a la sociedad (y no excluirlos), incluso en casos en que los retornados sean personas en conflicto con la ley.

Adicionalmente, es bastante probable que la tardía presencia del narcotráfico en Nicaragua sea un elemento adicional que ha favorecido la reducida prevalencia de la violencia en el país,

sin con ello decir que sea nula. Incluso con todos estos elementos, las pandillas han existido en Nicaragua desde hace varios años y tienen presencia, muy baja, en algunos barrios de Managua, con características en gran medida alejadas de los elementos que caracterizan a las maras salvadoreñas, pero con ciertas convergencias que es importante conocer.

ALCANCE

En 2005, la policía reportó a nivel nacional 89 pandillas con 2,227 integrantes y 77 grupos de alto riesgo con 998 integrantes (Rocha, 2006). Para el año 2012, la misma Policía Nacional en declaraciones públicas hablaba de 48 pandillas con un total de 806 jóvenes integrantes. En 2013, en un informe de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina se estimaba que había 42 pandillas. Datos recientes de la Policía Nacional destacan la presencia de 19 grupos juveniles, 4 pandillas juveniles y 5 grupos juveniles delincuenciales en 2015 (Rodríguez, 2015).

Todos estos datos dan cuenta de un fenómeno acotado, toda vez que la población que representan las personas jóvenes que se involucran en pandillas es menos de medio punto porcentual de la población total juvenil del país, con una presencia muy localizada en barrios específicos bien identificados. Adicionalmente, incluso a su pequeña escala, es notoria la reducción constante de la presencia de pandillas durante los últimos años (Lacayo, 2015).

PROFUNDIDAD

Las pandillas de Nicaragua no emergen de la pobreza extrema, sino de contextos de pobreza media-baja; además, las mujeres que participan en ellas son pocas y sus labores son principalmente de apoyo. En general, estos grupos no están vinculados con el crimen organizado y por ello no tienen una gran profundidad en las sociedades en las que cohabitan. Tampoco se asocian con otras pandillas, con lo cual su evolución es muy acotada y, de llegar a transformarse, pasarían a ser bandas delincuenciales aisladas.

Estas pandillas no son ajenas al barrio, sus integrantes viven y han vivido en él y la mayoría nació allí. Pero, aun cuando en ciertas oportunidades sus familias los protegen cuando son buscados por la policía, no cuentan con el respaldo de los habitantes del barrio (Lacayo, 2015).

Es importante señalar que los fenómenos que se presentan en Nicaragua con respecto a las pandillas no parecen presentar ni el poder ni la criminalidad que se dan en otros países de la región (Liebel, 2004).

ESTRUCTURA

Las pandillas que históricamente han existido en Nicaragua tienen como principal característica el no ser permanentes, no tienen continuidad “institucional” u orgánica (una pandilla se desarticula y nace otra en un mismo barrio); por ello no tienen una estructura clara, son simples en términos de jerarquía y miembros, y en ellas prima la indisciplina, la anti-verticalidad y el desorden (Lacayo, 2015).

Los integrantes desertan de la pandilla por diversas razones y aunque algunos lo hacen con temor, la mayoría simplemente cambia de actividad o rol de vida, llegan a casarse y formar familias, dejando en el pasado su vínculo con las pandillas. Sus miembros no permanecen la vida entera en la pandilla.

CONTROL Y DOMINIO

Generalmente, las pandillas se conforman para pelear entre ellas. En general no roban ni someten al barrio, por lo tanto no existe un ejercicio de dominio territorial violento, sino únicamente un control territorial. En casos aislados, las pandillas se llegan a involucrar en actos de violencia y cuando llegan a hacerlo, es para defender el barrio de la invasión de otros, por venganza o para proteger su expendio (pandillas por sectores).

No hay tampoco conflictos entre la policía y las pandillas. La Policía Nacional los captura, los esposas, los reduce, pero no los mata. Incluso, cuando llega a surgir un conflicto entre pandillas, es la población, las estructuras de líderes religiosos y redes comunitarias del barrio quienes intermedian en los conflictos (Lacayo, 2015).

IMPLICACIONES SOCIALES

Las pandillas de Nicaragua no tienen una gran relevancia desde el punto de vista social a nivel global; sin embargo, tienen implicaciones locales y sobre todo individuales. Para los jóvenes que se vinculan con las pandillas, su participación en ellas es un medio de resolver, en ciertos casos de forma violenta, sus invisibilizadas necesidades de integración social, identidad, pertenencia y arraigo (Lacayo, 2015).

Las entrevistas con ex pandilleros de los barrios Grenada y Dimitrov, realizados por Nadine Lacayo en el año 2014 en Managua, reflejaron que las motivaciones para integrarse a las pandillas incluyen una combinación de factores psicosociales como pobreza, consumo de drogas y alcohol, violencia intrafamiliar, procedencia de familias con comportamientos delictivos, rechazo social, estigmatización, resentimiento social y desintegración familiar.

En general, las consecuencias son mayores para los individuos que para la comunidad. Un ex pandillero entrevistado comentó las dificultades que le originó el haber pertenecido a una pandilla, haber matado a una persona, haber estado preso y ahora, ser estigmatizado, no encontrar empleo y, por ello, verse obligado a buscar alternativas fuera de la ley, como vender droga y motivar a otros jóvenes a inmiscuirse en el peligroso y perjudicial mundo de las drogas²³.

23. Referencias a fragmentos de entrevista realizados entre septiembre y diciembre de 2014 por Nadine Lacayo (2015).

ANÁLISIS COMPARADO

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Las pandillas nicaragüenses presentan notorias divergencias con respecto a las maras salvadoreñas. Entender sus trasfondos sociales puede conducir al planteamiento de mejores soluciones para el problema de las pandillas violentas de los países del triángulo norte centroamericano y de otros países con condiciones similares. Esta comparativa toma particular relevancia cuando se considera que entre Nicaragua y El Salvador existen convergencias, lo que se refleja en niveles similares de brechas de desigualdad en aspectos sociales como la pobreza, la educación, la salud y el empleo, entre otros.

Este análisis no busca responder la pregunta acerca de la posibilidad de replicar en otros países los elementos que en Nicaragua han generado un contexto acotado de violencia. Pero para responderla es necesario analizar dos aspectos fundamentales: el fenómeno como tal y las respuestas que los Estados de ambos países han planteado a la problemática.

En las secciones previas se ha caracterizado el fenómeno pandilleril en ambos países. Según se presenta en el cuadro 1, se puede concluir que la problemática ha tenido un origen y una evolución notoriamente distinta en ellos. En ella es evidente la influencia d factores externos así como factores y decisiones internas.

En el comparativo entre El Salvador y Nicaragua se destaca que en la década de los años setenta del siglo xx las pandillas de ambos países compartían características similares, que se reflejaban en el origen interno al barrio, un alcance muy focalizado, una duración reducida y estructuras sin gran sofisticación en su organización. Todo lo anterior indicaba un fenómeno con implicaciones sociales importantes pero principalmente acotadas a los miembros de las pandillas, permeando poco en sus sociedades, las que no consentían ni eran violentadas en extremo. Valga destacar que si bien estas agrupaciones generaban conflictos dada su naturaleza asociada con procesos de identidad, se acotaban a la búsqueda de control de los territorios y con niveles de violencia a escala reducida, no por ello menosprezable pero sí manejable a través de la respuesta gubernamental.

Con posterioridad a los conflictos armados en ambos países, y producto de algunas decisiones y otras respuestas involuntarias a dichos conflictos, la naturaleza de las pandillas en ambos países se comienza a diferenciar notoriamente. En general, en Nicaragua conservaron sus características de implicaciones acotadas y han podido ser contenidas tanto mediante ciertas estrategias de sanción como planes de prevención. Pero también han ayudado la naturaleza de las migraciones, la decisión de dismantelar la guardia somocista y la implementación de una cultura de no violencia transmitida intergeneracionalmente.

Por su parte, el caso de El Salvador es muy distinto. Entre los elementos que pueden señalarse como facilitadores de dicha situación están la naturaleza de la migración en El Salvador, particularmente las deportaciones de ex pandilleros provenientes de los Estados Unidos; la continuidad de los cuerpos policiales previos al conflicto armado; la poca atención inicial dada al fenómeno de las pandillas y decisiones posteriores como la implementación de las políticas de mano dura. Ellas han conducido a un escenario donde las maras evolucionaron ampliando su alcance a una gran parte del territorio mediante estructuras sofisticadas, ejerciendo un dominio territorial con uso de la violencia, incrementando su arsenal de armas y teniendo implicaciones más allá de lo social, puesto que las prácticas de extorsión han permeado en lo económico.

CUADRO 12
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
DE MARAS Y PANDILLAS EN
SAN SALVADOR Y MANAGUA

FUENTE
 ELABORACIÓN PROPIA.

CIUDAD	ORIGEN	ALCANCE	TEMPORALIDAD	ESTRUCTURA	PODER
SAN SALVADOR	EXTERNO AL BARRIO	MASIVO	PERMANENTE	JERARQUIZADA	DOMINIO TERRITORIAL VIOLENTO (CRIMINALIDAD)
MANAGUA	INTERNO AL BARRIO	LOCAL	INTERMITENTE	DESORGANIZADA	CONTROL TERRITORIAL

Es claro que después de más de veinte años de una evolución notoriamente diferenciada en ambos países, los actuales contextos no permitirían implementar las mismas prácticas de política pública en ambas naciones. No obstante, el conocimiento más profundo de los elementos sociales que son comunes a ambas experiencias efectivamente puede permear a mediano plazo factores de resiliencia. Este puede ser el caso, por ejemplo, de la identificación de elementos como la necesidad de identidad y el sentido de pertenencia así como la emancipación y búsqueda de trascendencia en un mundo con carencias sociales, todos los cuales podrían utilizarse para revertir los procesos violentos que permean a las pandillas mediante estrategias que permitieran a las y los jóvenes satisfacer esas necesidades sin tener que involucrarse en estas agrupaciones. Asimismo, es necesario destacar el valor que tiene en estos procesos el tejido y cohesión social a nivel local, así como las confianzas y expectativas individuales y comunitarias.

Incluso con las grandes divergencias en las características de las pandillas en ambos países, las convergencias que tienen en lo social pueden permitir identificar elementos de política pública que sean replicables. Entre ellos se sugiere la implementación de modelos de policía comunitaria que ya se está poniendo en práctica en algunos sitios de El Salvador, o las estrategias de prevención de violencia incipientes pero con algunos resultados alentadores en Honduras. Estas recomendaciones se desarrollan de manera más extensa en la herramienta número cinco del presente documento.

RESPUESTAS Y PROPUESTAS

Teniendo en cuenta las distintas características de maras y pandillas en ambos países así como las diferencias culturales y de contexto, es útil analizar los elementos de las respuestas que, buscando reducir o acotar la violencia que se asocia al fenómeno de las pandillas, se han implementado en El Salvador y Nicaragua.

Ya se ha mencionado la poca efectividad de las políticas de mano dura implementadas durante algunos años de la primera década del siglo XXI en el caso salvadoreño. A inicios del año 2012 se intentó con una estrategia distinta: fruto de la constatación de que la violencia se ejercía principalmente a causa del enfrentamiento continuo de la MS y el Barrio 18, se propuso una tregua entre pandillas que respondió a la voluntad expresa de las pandillas y del Estado. Los principales indicadores de violencia muestran que, en los años posteriores a la tregua, en efecto esta se redujo; sin embargo, en 2015 ha repuntado. El gobierno ha implementado otras alternativas asociadas a enfoques menos represivos, buscando respuestas integrales a través, por ejemplo, de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia, pero que conviven con otras estrategias más represivas como la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal.

Desde lo local también se ha buscado respuesta a través de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia apoyando a los municipios bajo enfoques de desarrollo territorial y articulación de esfuerzos entre gobierno central y gobiernos municipales. A esta propuesta se une la iniciativa de Municipios libres de violencia que, desde 2012, ha permitido territorializar la tregua. Sin embargo, en un contexto complejo todas estas iniciativas todavía resultan insuficientes, principalmente porque se trata de escenario de desconfianza por parte de los actores involucrados, lo que ha limitado sus logros.

Se puede visualizar lo anterior haciendo mención al lanzamiento de una policía comunitaria en algunas zonas de San Salvador bajo una filosofía de acercamiento y responsabilidad compartida, experiencia tomada de Nicaragua, donde existe un modelo de Policía Nacional cercana a las comunidades, que debe en gran medida su éxito a la confianza de los actores sociales. De hecho, este es uno de los mejores ejemplos sobre las dificultades de implementar experiencias exitosas en diferentes contextos. Antes de la implementación de modelos de policía comunitaria quizás valdría la pena replantearse la posibilidad de sentar las bases para que dichos cuerpos recuperen la confianza que han perdido por parte de los actores sociales.

Vale la pena profundizar en las respuestas que se han planteado en Nicaragua con objeto de mantener bajos los niveles de violencia urbana. Para ello es importante destacar que el contexto histórico es de cierto modo favorable en tanto existe una cultura de resolución pacífica de conflictos, una solidez institucional reflejada en la confianza en la policía y un compromiso comunitario que permite que el modelo integral de prevención de violencia del país, caracterizado como de responsabilidad compartida, tenga buenos resultados.

El modelo de prevención de la violencia en Nicaragua tiene tres elementos importantes que lo sustentan:

- Respaldo de un marco legal e institucional: en Nicaragua existen leyes que rigen la actuación policial en materia de seguridad y defensa con especial señalamiento en los temas de violencia urbana y con particular énfasis en la transversalización de grupos particulares, como las mujeres y las personas jóvenes.
- Soporte de una política nacional de seguridad ciudadana que articula todos los ministerios que tienen injerencia en acciones de prevención y atención a la violencia en el marco de un modelo de responsabilidad compartida en el que participan.
- Apoyo de la ciudadanía mediante un modelo de seguridad comunitaria que articula la labor con el apoyo de Comités ciudadanos de prevención del delito a través de los Gabinetes de familia, comunidad y vida conformados por habitantes de las mismas comunidades.

En el marco de este modelo, la policía articula un modelo preventivo, proactivo y comunitario que incluye la profesionalización permanente del cuerpo policial, la organización con la Policía Voluntaria y dos entidades adicionales, la Comisaría de la Mujer y la Niñez, y la Dirección de Asuntos Juveniles que atiende de manera particular la violencia juvenil.

Entre las acciones de la Dirección de Asuntos Juveniles se encuentra la intervención cercana con jóvenes que tienen conductas violentas y aquellos involucrados en actividades de pandillas o que tienen conflictos con la ley. Se busca atenderlos mediante una estrategia pacífica en un protocolo de seis pasos que involucran la tregua, el diagnóstico, la atención, el armisticio, la desmovilización y la reinserción social, todo ello con base en el compromiso de los mismos jóvenes, de sus familias y de la comunidad.

CONCLUSIONES

El carácter multifactorial de un fenómeno como el ejercicio de la violencia en múltiples manifestaciones en el seno de grupos pandilleriles le confiere el rasgo de complejo, y en ese mismo sentido se establece la necesidad de considerar respuestas que contemplen dicha complejidad.

De este modo es claro que revertir la violencia urbana implica considerar el diseño de políticas integrales que, mediante una presencia más sólida del Estado, se enfoquen en las múltiples causas. Las estrategias para ello deben articularse a distintos niveles incorporando la perspectiva territorial pero, más allá de ello han de considerarse estrategias de largo plazo que permitan recuperar aspectos de contexto social generalizado como una cultura de resolución no violenta de conflictos que permita reducir la violencia mediante la voluntad de los actores violentos de dejar de serlo. También se requiere reconocer la responsabilidad compartida entre todos los actores sociales así como propiciar la existencia de un escenario de confianza institucional, sobre todo en instituciones como la policía.

Los elementos antes descritos no se alcanzan en el corto plazo; al igual que el contexto de violencia ha ido agravándose de modo gradual, los procesos de reversión deberán considerar una gradualidad que sea, por cierto, más rápida que el proceso de deterioro.

Por su parte, es necesario reconocer que el establecimiento de estos elementos es condición necesaria pero no suficiente para revertir los procesos de violencia. Se requiere plantear respuestas que consideren los elementos de análisis como los que se han presentado en este texto y que desde una perspectiva social puedan clarificar el rol que juegan las pandillas para sus integrantes. Reconocer que la pertenencia a pandillas satisface necesidades de identidad, sentido de pertenencia y sobre todo de autorrealización, permitirá un diseño de respuestas que debieran lograr satisfacer sus necesidades de participación social, obviamente, sin los elementos violentos que actualmente los caracterizan. En todo caso, se requieren respuestas más cercanas a los individuos tanto en el ámbito de la prevención como de la contención de las manifestaciones de violencia, ampliando las opciones de inclusión social de las y los jóvenes en un mundo que actualmente los excluye y estigmatiza y que no les asegura una realización personal plena.



HERRAMIENTA #4

Percepciones de la juventud en relación con las prioridades de la agenda de desarrollo

HERRAMIENTA 4

En torno al debate mundial frente al planteamiento de nuevas metas de desarrollo, durante los últimos años se han celebrado distintos foros de participación de las juventudes con objeto de identificar cuáles son los principales desafíos que enfrentan a nivel regional. Las prioridades dependen de la heterogeneidad de los grupos representados si bien hay cierta coincidencia en algunos de los temas esenciales y críticos para el desarrollo pleno de las juventudes en la región.

El Foro Regional de Juventudes de América Latina y el Caribe, celebrado en Quito en mayo de 2014, sirvió como espacio de discusión y consulta en el que participaron personas jóvenes, organizaciones y redes juveniles, entidades gubernamentales nacionales e internacionales, y la sociedad civil. Con el fin de identificar recomendaciones prioritarias de las juventudes, en dicha ocasión se dialogó sobre cinco temas eje para el desarrollo de las y los jóvenes en la región: empleo y trabajo, salud (incluida la salud sexual y reproductiva), violencia, educación y participación juvenil.

En las recomendaciones consensuadas en el marco del Foro respecto al área de educación, las personas jóvenes solicitan a los Estados garantizar el derecho a ésta, a nivel universitario, técnico y secundario, de forma accesible, gratuita y de calidad. Recomiendan asegurar que la educación sea democrática, participativa y con enfoque de género, además de reconocer y valorar las diferencias raciales, étnicas, lingüísticas y culturales. Las y los jóvenes consideran que la educación desempeña un papel central en las posibilidades de incorporarse al mercado laboral y salir del umbral de la pobreza; por ello, proponen que la educación se vincule al mundo del trabajo, promoviendo el trabajo decente y empleo digno para generar modelos alternativos al desarrollo, teniendo como características la sustentabilidad y sostenibilidad, reconociendo el valor de la educación no formal y del aprender haciendo. También destacan la importancia de la formación continua docente que permita desarrollar las habilidades, actitudes y aptitudes de las y los estudiantes, incluyendo a las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como herramientas pedagógicas.

Relacionado específicamente con el empleo, las y los jóvenes urgen a los Estados a crear y diseñar políticas basadas en la inclusión y no discriminación destinadas a incorporar a las personas jóvenes a empleos no precarios; en particular, a quienes han sido tradicionalmente marginados del mercado laboral (personas con discapacidades y quienes viven con VIH/SIDA, afrodescendientes, indígenas, migrantes y LGBT). Por otra parte, destacan la necesidad de que los Estados reconozcan y garanticen los derechos y libertades de las y los trabajadores jóvenes, aludiendo específicamente a la libertad sindical, la negociación colectiva y la seguridad social, así como a la educación sobre derechos laborales desde la secundaria. Además, las y los jóvenes que participaron en el foro enfatizan la necesidad de reconocer el papel que juega el trabajo de cuidados en tanto motor invisible de la economía de los países en la región. Con el fin de implementar políticas de redistribución de beneficios sociales enfocados desde la seguridad social, promueven la realización de investigaciones sobre la vinculación de las y los jóvenes con el trabajo doméstico, reconociéndolo como empleo no sostenible y frecuentemente no remunerado. Finalmente, para apoyar a los emprendedores y la innovación, sugieren que los Estados brinden asistencia financiera, legal, capacitación e incentivos mediante procesos basados en las comunidades.

En relación con la agenda para el desarrollo de las juventudes también se propone que los Estados provean acceso universal a servicios de salud diferenciados y de calidad, incluyendo salud y educación sexual y reproductiva para jóvenes. Además, estos servicios deben ser cultural y lingüísticamente pertinentes, así como sensibles a la diversidad sexual y ofrecerse de manera amigable y confidencial, sin estigmatizar a las y los jóvenes. Por otra parte, instan a los Estados a atender las necesidades integrales de las personas jóvenes con VIH/SIDA, reconociendo su diversidad y entregando una respuesta multisectorial que garantice la educación, el tratamiento y el acompañamiento, incluyendo el acceso libre a consejería, pruebas de VIH y medicamentos.

Se hace hincapié también en la necesidad de promover políticas públicas de educación, atención y reducción de riesgos y daños relativos al consumo de drogas lícitas e ilícitas así como políticas para hacer conciencia sobre temas de salud mental entre la población juvenil y expandir el acceso a su tratamiento.

En el área de participación, las recomendaciones del foro se centran en asegurar la participación de adolescentes y jóvenes en la formulación, ejecución, vigilancia y validación de políticas públicas multisectoriales en todos los niveles de gobierno a través de la asignación de un presupuesto sostenido y mecanismos vinculantes. En particular, las y los jóvenes expresan la necesidad de promover acciones afirmativas que garanticen la alternancia, renovación y paridad de género e intergeneracionalidad de las diversas juventudes en cargos de toma de decisión y liderazgo, así como en la composición estatal. Otro tema mencionado se refiere a la implementación de políticas y programas que promuevan el ejercicio del derecho al ocio, la participación, la recreación y el tiempo libre; para ello se promueve invertir en la recuperación de espacios públicos para estos fines, como mecanismo promotor de intercambio cultural con el objetivo de estimular el conocimiento mutuo respetando la diversidad cultural y la solidaridad.

En los foros se ha planteado la necesidad de impulsar políticas públicas en pro de sensibilizar a la juventud sobre la cultura de la paz, así como para eliminar toda forma de violencia hacia las mujeres mediante programas y procesos de prevención y educación a hombres y mujeres en todas las etapas de sus vidas. Además, se propone reconocer el feminicidio como expresión máxima de la violencia hacia las mujeres y como un delito que debe ser tipificado en las legislaciones. Las principales peticiones de las mujeres jóvenes apuntan al incremento del gasto fiscal para la prevención y el combate contra la violencia de género, el otorgamiento de mayores facilidades de acceso al sistema de salud y seguridad en caso de haber sido violentadas y la creación de programas de reparación y legislaciones sobre discriminación y racismo, entre otras.

Otro tema importante para muchos jóvenes es la protección frente a la violencia en espacios virtuales, como el matonaje y el acoso mediante Internet y las redes sociales. En algunos foros se plantea también que los Estados debieran avanzar en la construcción de un paradigma de seguridad que proteja a los y las jóvenes y no actúe en contra de ellos de modo represivo, lo que supone evitar todo tipo de violencia institucional y garantizar plenamente sus derechos.

En el consenso global alcanzado en uno de los foros mundiales, las juventudes reconocen la importancia de su propio papel en la prevención y resolución de conflictos, entendiendo que es una condición indispensable para el desarrollo de sociedades pacíficas, inclusivas y seguras. Dicho autoreconocimiento se ha visto reflejado en la conformación de agrupaciones juveniles enfocadas específicamente en la prevención de la violencia (por ejemplo, grupo de Jóvenes contra la Violencia en Centroamérica).

En síntesis, sin dejar de considerar una serie de elementos que conforman el actual contexto violento, las y los jóvenes proponen apostar por estrategias de sensibilización hacia una cultura de paz y enfocar los esfuerzos en la prevención de la violencia de género y la violencia escolar.

HERRAMIENTA #5

Consideraciones
básicas para
el desarrollo
de políticas
de juventud

HERRAMIENTA 5

Es innegable que la región ha progresado considerablemente en la promoción del desarrollo juvenil, por lo menos a nivel del diseño de estrategias. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer. Las instancias nacionales de juventud tienen que avanzar hacia una efectiva articulación de esfuerzos dirigidos a la inclusión social juvenil; particularmente, si se considera el contexto de violencia que muchos enfrentan. Se requiere mejorar el diseño de las políticas públicas de juventud, sobre todo en lo que se refiere a su integralidad, -procurando evitar transformarse en una lista de políticas sectoriales, y viabilidad, dotándolas de metas claras, presupuestos realistas y asignaciones efectivas.

LA PERSPECTIVA: ¿CUÁL ES EL PUNTO DE PARTIDA?

Lo primero a tener en cuenta es la perspectiva sobre juventud que toman las políticas y programas como punto de partida. Tal como se ha planteado en los Informes Iberoamericanos de Juventud (CEPAL-OIJ, 2004, 2008 y OIJ, IMJUVE, CEPAL, 2014), la complejidad a la que remite el término juventud y a la manera de definirla determina la variabilidad en la concepción de las políticas que la abordan. Más allá de la limitación etaria, que en la mayoría de los países se sitúa entre los 15 y 24 o 15 y 29 años de edad, lo que en gran medida va a determinar la implementación de las políticas es la definición sustancial que se tenga de este segmento y dónde es situado; es decir, qué lugar ocupan las y los jóvenes en la sociedad, cuáles roles les son asignados y qué otros les son vetados (OIJ, IMJUVE, CEPAL, 2014).

De acuerdo a un estudio realizado por Dina Krauskopf en 2003, titulado “La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica”, incluido en los Informes Iberoamericanos de la Juventud (CEPAL-OIJ, 2008 y OIJ, IMJUVE, CEPAL, 2014), es posible identificar cuatro grandes paradigmas dominantes en el imaginario de los gobiernos respecto del término juventud, incidiendo, por tanto, en la definición de las políticas para las y los jóvenes (véase cuadro 13).

CUADRO 13
PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL
EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS
Y PROGRAMAS

FUENTE

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), “JUVENTUD Y COHESIÓN SOCIAL EN IBEROAMÉRICA. UN MODELO PARA ARMAR”, SANTIAGO DE CHILE, 2008, SOBRE LA BASE DE KRAUSKOPF, D. (2003), “LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMÉRICA”, EN: DÁVILA, O. (COMP.) (2003), POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS NACIONALES, VIÑA DEL MAR, CIDPA EDICIONES.

PARADIGMA DE LA FASE JUVENIL	POLÍTICAS	CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS	TIPOS	OBJETIVOS
TRANSICIÓN A LA ADULTEZ	ORIENTADAS A LA PREPARACIÓN PARA LA ADULTEZ	UNIVERSALES	PROGRAMAS EDUCATIVOS	JÓVENES INTEGRADOS
ETAPA DE PREPARACIÓN	EXTENSIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA	INDIFERENCIADOS	PROGRAMAS DE USO DEL TIEMPO LIBRE, ACTIVIDADES DEPORTIVAS, RECREATIVAS O CULTURALES	POTENCIAMIENTO DE FACTORES PROTECTORES DE LA ADOLESCENCIA
	TIEMPO LIBRE SANO Y RECREATIVO, CON BAJA COBERTURA	AISLADOS		ETAPA PRE-DELICTIVA
	SERVICIO MILITAR			PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

CUADRO 13 (CONTINUACIÓN)

PARADIGMA DE LA FASE JUVENIL	POLÍTICAS	CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS	TIPOS	OBJETIVOS
RIESGO Y TRANSGRESIÓN	COMPENSATORIAS	ASISTENCIALIDAD Y CONTROL DE	PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN	CONTROL SOCIAL DE SECTORES JUVENILES
ETAPA DE PROBLEMA PARA LA SOCIEDAD	SECTORIALES (PREDOMINANTE JUSTICIA Y SALUD)	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL	MOVILIZADOS
	FOCALIZADAS	RELEVANCIA DADA A LA JUVENTUD URBANA POPULAR	PROGRAMAS EN TORNO AL SISTEMA CARCELARIO	PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
		DISPERSIÓN DE LAS OFERTAS		
JUVENTUD CIUDADANA	ARTICULADAS EN POLÍTICA PÚBLICA	INTEGRALES	POLÍTICAS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	ESTRATEGIA COMUNITARIA
ETAPA DE DESARROLLO SOCIAL	INTERSECTORIALES INCLUSIÓN DE JÓVENES COMO SUJETOS EXPLÍCITOS DE DERECHOS POLÍTICOS, SOCIALES, CULTURALES Y ECONÓMICOS	PARTICIPATIVOS EXTENSIÓN DE ALIANZAS	PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DIRECTA O CONDICIONADA DE RECURSOS	PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
			PROGRAMAS DE VOLUNTARIADO	ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS CAPITAL SOCIAL
JUVENTUD: ACTOR ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO	ARTICULADAS EN POLÍTICA PÚBLICA	EQUIDAD Y TRANSVERSALIDAD INSTITUCIONAL	PROGRAMAS DE EMPLEO DE EMERGENCIA	PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
ETAPA DE FORMACIÓN Y APOORTE PRODUCTIVO	INTERSECTORIALES ORIENTADAS A LA INCORPORACIÓN DE LA JUVENTUD COMO CAPITAL HUMANO Y DESARROLLO DE CAPITAL SOCIAL	ENFRENTAMIENTO DE LA EXCLUSIÓN APOORTE JUVENIL A ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PROGRAMAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL	INSERCIÓN EN EL MERCADO CAPITAL ECONÓMICO

Todos estos paradigmas aparecen en distintos momentos en el transcurso de las últimas tres décadas, pero no se excluyen entre sí. Hoy coexisten en la política y el discurso públicos, y con frecuencia se combinan e hibridan de diversa manera. De cada uno de estos enfoques se desprenden opciones en cuanto al diseño de las políticas y el carácter de los programas orientados a la juventud (CEPAL-OIJ, 2008; CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014). Los dos últimos enfoques, el de ciudadanía juvenil y el de actor estratégico del desarrollo, consideran a las y los jóvenes como actores sociales y es la perspectiva promovida por Naciones Unidas.

Es importante asumir también que la concepción de la juventud es una construcción social y, por tanto, sus definiciones etarias, características y roles varían de acuerdo con factores históricos y culturales. Los países también deben considerar que las transiciones y trayectorias vitales de las y los jóvenes son heterogéneas y, a pesar de imponerse un modelo de trayectoria lineal, se desarrollan de manera diversa y en distintos tiempos.

CONSIDERACIONES ESENCIALES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS

El compromiso de Bakú fue el resultado del primer Foro Mundial sobre Políticas para la Juventud celebrado en dicha ciudad entre el 28 y el 30 de octubre de 2014. Esta reunión convocó a más de 700 participantes de 165 países con el objetivo de proporcionar una plataforma para que diversos actores interesados en las políticas de juventud pudieran analizar el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de juventud, compartir buenas experiencias e identificar brechas y desafíos.

Según el compromiso de Bakú, las políticas de juventud debieran cumplir con las siguientes características:

Basarse en derechos: esto es, haber sido diseñadas e implementadas en un marco de derechos humanos acordes con los compromisos globales y regionales de los países.

Ser inclusivas: lo que significa que han de asegurar la igualdad de oportunidades para que cada joven pueda lograr su máximo potencial en la vida, posibilitando la participación ciudadana de todas las personas y eliminando las barreras de exclusión, particularmente de los grupos vulnerables.

Ser participativas: esto se refiere a que deben ser diseñadas, desarrolladas, implementadas, monitoreadas y evaluadas con la participación significativa de personas jóvenes y todos los interesados a nivel local y nacional, de contextos rurales y urbanos, así como en situación de post-conflicto y transición.

Tener perspectiva de género: lo que quiere decir que las políticas deben facilitar acciones específicas que promuevan la igualdad de género, asegurando que las jóvenes sean socias igualitarias de los varones y reconociendo las disparidades basadas en el género que puedan darse en cualquier contexto, desde el político al socioeconómico y cultural.

Ser integrales: esto alude a que el desarrollo de las y los jóvenes debe enfrentarse desde una perspectiva holística mediante la colaboración entre sectores de política, ministerios y otras entidades relevantes, y debe proveer un marco estratégico integrado que oriente la legislación y las medidas que afecten a este grupo etario.

Basarse en el conocimiento y la evidencia: lo que significa que deben desarrollarse y actualizarse periódicamente sobre la base de la recolección, análisis y difusión de información tanto cualitativa como cuantitativa respecto de la situación, necesidades, desafíos y oportunidades de las y los jóvenes en un contexto determinado.

Contar con recursos suficientes: ello implica que debe disponerse de recursos adecuados, transparentes y especialmente asignados para la implementación, monitoreo y evaluación, así como maximizar los recursos disponibles mediante la coordinación entre los actores interesados.

Responsable: esto significa que las políticas de juventud deben ser generadas y ejecutadas desde el nivel local y nacional, así como regularmente monitoreadas y evaluadas según metas e indicadores específicos de desarrollo juvenil y con la activa participación de personas jóvenes.



HERRAMIENTA #6

Recomendaciones específicas para políticas según dimensiones de inclusión social

HERRAMIENTA 6

A partir del análisis de las múltiples dimensiones clave de la inclusión social juvenil, aquí se proponen algunas recomendaciones específicas para el diseño de estrategias de intervención en cada una de las áreas consideradas.

INSTITUCIONALIDAD

En este rubro se propone que las entidades a cargo del tema de juventud se enfoquen en asumir un rol de coordinación y de articulación de esfuerzos para dinamizar procesos y así lograr que las políticas de juventud en cada sector mejoren. Los programas desarticulados no sólo son más ineficientes en el uso de los recursos disponibles (normalmente escasos), sino también más caros. Estas conclusiones justifican la necesidad de impulsar programas integrales coordinados por las instancias de juventud, concertados entre los actores involucrados y diseñados de acuerdo con una lógica que destaque la atención de los grupos juveniles en sus respectivos entornos. También resulta necesario fortalecer las instancias locales (sobre todo municipales) para llevar a cabo iniciativas de inclusión social juvenil y prevención de la violencia que incluyan, entre otras características, mayor participación comunitaria tanto en su diseño como en su implementación.

Además de las sugerencias ya presentadas para fortalecer la institucionalidad del tema de juventud en los países de la región, se recomiendan las siguientes estrategias:

- Promover la aprobación de leyes de juventud en los países en donde todavía no las hay.
- Promover en las instancias nacionales e internacionales pertinentes el reforzamiento de los entes rectores vinculados con juventud en términos de autonomía, influencia y/o asignación de presupuesto, con el fin de asegurar su impacto en la formulación y puesta en marcha de estrategias y programas que promuevan el desarrollo integral de las y los jóvenes.
- Apoyar estrategias de cabildeo para sensibilizar a las autoridades a cargo de los presupuestos nacionales para que asignen a las instituciones de juventud los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera sostenida.
- Promover a nivel subregional el intercambio de conocimiento y de experiencias en materia de formulación (o actualización) de políticas públicas de juventud, así como de planes estratégicos de inclusión social juvenil y prevención de la violencia.
- Trabajar en la preparación de planes de acción con metas precisas, responsabilidades institucionales claramente establecidas, recursos presupuestarios asignados y componentes de monitoreo y evaluación para la efectiva ejecución de las políticas públicas de juventud.

EDUCACIÓN Y EMPLEO

FOMENTAR LA GENERACIÓN DE PROCESOS DE TRANSICIÓN DE LA EDUCACIÓN A EMPLEOS MÁS ADECUADOS Y DE MEJOR CALIDAD

El enlace entre el sistema educativo y el mercado laboral debe reforzarse tomando en cuenta ámbitos tan importantes como los espacios de formación técnica y vocacional, particularmente al final de la secundaria (CEPAL, 2014). A su vez, se sugieren estrategias que apunten a mejorar

la empleabilidad vía educación, formación y competencias, programas de inserción laboral (pasantías y aprendizajes), así como programas de iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia (OIT, 2013). Estos esfuerzos deben buscar la articulación de la variada oferta educativa (y de capacitación) con las demandas proyectadas de fuerza laboral con diversos tipos de calificación. En este sentido, y para ajustar la oferta programática y mejorar la articulación con otros programas de capacitación/formación y con las demandas efectivas del mercado, convendría impulsar la evaluación de programas de emprendimiento juvenil así como su diversificación y la realización de diagnósticos adecuados acerca de la masividad de su impacto.

PROMOVER LA EXISTENCIA DE UN MARCO LEGAL QUE ASEGURE LA DIGNIDAD LABORAL

Es necesario desarrollar marcos legales que consideren especialmente a las mujeres jóvenes, indígenas y afrodescendientes, así como a las personas con capacidades diferentes. Se aboga por el reconocimiento de las dificultades que tienen las jóvenes para compatibilizar las oportunidades de empleo y la maternidad. Al respecto, se plantea la necesidad de reconocer el trabajo doméstico no remunerado y la economía del cuidado, así como incorporar políticas que promuevan la corresponsabilidad de hombres y mujeres en ese ámbito y apoyen el equilibrio con la vida familiar para ambos sexos. Es muy importante también diseñar programas y mecanismos de incentivo a la contratación de jóvenes en empleos protegidos que incluyan la afiliación a seguridad social, salud y seguro de desempleo.

DISPONER DE OFERTA EDUCATIVA Y FORMATIVA FLEXIBLE

Para seguir incrementando las oportunidades educativas de la juventud en la región es necesario reconocer la diversidad de trayectorias y dar oportunidades a la continuación de estudios de manera flexible. Por ello, es importante disponer de una oferta educativa formal e informal que incluya alternativas más “heterodoxas” con capacidad para adaptarse a las condiciones específicas de las y los jóvenes (por ejemplo, quienes viven en zonas rurales apartadas o en zonas de concentración de pobreza y marginalidad) y que permitan compatibilizar educación y trabajo. Es necesario también que dicha oferta educativa incluya programas para jóvenes en situaciones especiales (como los discapacitados), promueva la no discriminación y disminuya la segregación, además de incorporar acciones de carácter compensatorio (becas, comedores escolares juveniles o condicionamientos de los PTC a jóvenes), de retención y reincorporación a la escuela, entre otras (CEPAL-OIJ-IMJUVE, 2014).

PERTINENCIA DE LA OFERTA FORMATIVA

La juventud de hoy es producto de una sociedad que por un lado la exalta desde el punto de vista comercial, mediático y consumista y, por el otro, la aísla y estigmatiza. Por ello, las y los jóvenes tienden a socializar cada vez más entre sí, sin la presencia o guía de los adultos. En tanto la importancia del sentido de derechos crece en las culturas juveniles, con relación al contexto escolar se reclama por un mejor trato y un nuevo tipo de relación con los adultos, en particular con los docentes; asimismo, se exige una educación con sentido, que proporcione identidad y pertenencia y vincule a la cultura juvenil con la sociedad más amplia mediante un aprendizaje significativo y relevante (Rico y Trucco, 2014).

SALUD

MEJORAR LA INFORMACIÓN ACERCA DE LAS JUVENTUDES LATINOAMERICANAS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD CON EL FIN DE DESARROLLAR POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA

Como se manifestó a lo largo de esta guía, los datos relacionados con la salud de las y los jóvenes son escasos, no solo desde el punto de vista de la epidemiología, sino también respecto del uso y satisfacción con los servicios de atención médica. Sin esta información es difícil

elaborar políticas que respondan a las necesidades de salud de la juventud, ni mucho menos monitorear y evaluar si han sido exitosas. Aunque varios países de la región han levantado encuestas nacionales de juventud²⁴, se trata de instancias aisladas que no tienen seguimiento a lo largo del tiempo y no permiten entender cómo evoluciona la salud de la población joven.

FORTALECER SERVICIOS ESPECÍFICAMENTE DIRIGIDOS A JÓVENES, SENSIBLES A LAS DIFERENCIAS CULTURALES Y CON UN ESPECIAL ÉNFASIS EN LA CONFIDENCIALIDAD

Los servicios de prevención, atención y tratamiento de las personas jóvenes deben adaptarse a su etapa de desarrollo psicoemocional y a su entorno social, económico, cultural y familiar. Desde luego, dichos servicios han de enfocarse en los temas de salud de mayor relevancia en este grupo poblacional. Al proveerlos, es imprescindible respetar su autonomía en la toma de decisiones y asegurar la confidencialidad.

PROFUNDIZAR LA INTERSECTORIALIDAD DE LAS POLÍTICAS

Aunque hay fuertes vínculos entre los sectores de salud y educación, la salud de las y los jóvenes también puede ser promovida desde otros sectores. Se recomienda promover una mayor coordinación institucional a nivel nacional y local entre las instancias responsables de la juventud y aquellas que desarrollan programas o proyectos que, directa o indirectamente, atañen al sector juvenil (educación, salud, seguridad y empleo, entre otros). De este modo, se evita que las “políticas de juventud” sean meramente una lista de políticas sectoriales y, por otra parte, se refuerzan unas con otras.

AUMENTAR LOS RECURSOS DESTINADOS A PROMOVER LA SALUD ENTRE LAS Y LOS JÓVENES

A medida que la población de la región envejece, la distribución de recursos públicos se dirigirá a atender sus necesidades en detrimento de otros grupos etarios, especialmente en el ámbito de la salud (Rossel, 2013). Precisamente, y debido a que en términos proporcionales habrá menos jóvenes en el futuro, es necesario invertir para que ellos puedan contribuir de manera plena al desarrollo económico y social de sus comunidades y países. Se trata no solo de invertir recursos financieros, sino también de asegurar que el personal de salud esté capacitado para trabajar con la población juvenil.

VIOLENCIA

COMPRENDER LA VIOLENCIA COMO UN FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL

Para avanzar en un proceso de reversión del actual contexto de violencia, las dimensiones de esta, que han sido planteadas en el Cuadro 5 de la Herramienta 2 tienen que verse reflejadas en una diversidad de enfoques de intervención (CEPAL, 2007). Los enfoques que se definen deben establecer con claridad la forma en que se harán cargo de la problemática en cada una de las dimensiones. Este aspecto permitirá evitar duplicidades de intervención y enfocar de mejor forma los esfuerzos en esta materia.

ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE VIOLENCIA A NIVEL NACIONAL

Con el objetivo de lograr un enfoque integral de la política nacional en relación con la violencia, es importante establecer un mecanismo de coordinación entre las diversas instancias públicas que trabajan con temas de violencia y población juvenil, buscando su complementariedad. Para esto, la existencia de un espacio de coordinación interinstitucional es indispensable. En pro de evitar la duplicidad de esfuerzos, es relevante promover una mayor y mejor coordinación entre todos los actores que llevan a cabo programas y proyectos de atención a la juventud y de prevención de la violencia; entre ellos, las instancias nacionales, las autoridades municipales, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional (ya

24. Para mayor información, véase [en línea] <http://www.celaju.net/herramientas-de-trabajo/encuestas-nacionales-de-juventud/>.

sean bilaterales o multilaterales). En este sentido, cabe señalar que las acciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional han jugado un rol, aunque a pequeña escala, particularmente relevante en la prevención de la violencia.

CONTAR CON SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE ALIMENTEN LA TOMA DE DECISIONES

Al igual que en otras dimensiones de la inclusión social juvenil, se plantea la necesidad de avanzar en sistemas de información nacionales que permitan revelar el verdadero alcance del problema e identificar a las poblaciones más afectadas. Ello permitirá un mejor enfoque de las intervenciones así como el monitoreo de sus avances.

PROMOVER FACTORES DE PROTECCIÓN EN CONSIDERACIÓN LOCAL DE LOS RIESGOS

Los factores de protección, que harán frente a los factores de riesgo con el fin de mitigar sus efectos más graves y contribuir a la reducción de la violencia, deberán ser cuidadosamente identificados y trabajados con el fin de crear las condiciones idóneas para promover contextos de convivencia pacífica en todos los niveles: familiar, comunitario y social. Para el éxito de cualquier programa de prevención de la violencia (ya sea primaria, secundaria o terciaria), es indispensable conocer cuáles son los principales factores de riesgo que están operando en un determinado contexto y que promueven la violencia (en este caso, la violencia entre y hacia la juventud). Lo anterior es relevante, pues los factores de riesgo también pueden ser considerados factores posibilitadores o facilitadores de actitudes conducentes a la violencia.

PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN PRIMARIA

Es importante reducir los factores de riesgo que aumentan las posibilidades de que una persona, o un grupo de personas, sea víctima o actúe de manera violenta mediante estrategias de corto, mediano y largo plazo. En el caso de las medidas de corto y mediano plazo se recomienda considerar:

- Implementación de estrategias de reducción de riesgos como consumo de alcohol y drogas o porte de armas.
- Implementación de campañas de sensibilización y educación dirigidas a la población en general con especial énfasis en la juventud, que permitan la promoción de una cultura de paz desde distintos escenarios.
- Evaluación de las legislaciones sobre violencia en torno al tratamiento de la violencia en la juventud con objeto de incorporar o generar elementos orientadores o rectores de la actuación de las instituciones ante manifestaciones de violencia en espacios escolares y no escolares, bajo un enfoque de garantía de derechos, con claridad de normas y de implicaciones para las y los jóvenes que transgreden la ley.

PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN SECUNDARIA

La prevención secundaria se enfoca en los grupos más vulnerables y que ya han sido afectados por la violencia; por ejemplo, personas involucradas con pandillas, que viven en la calle o con adicciones.

- Mejora en el diseño e implementación de las iniciativas que se concentran en actividades tales como asistencia psicosocial, atención a jóvenes con problemas de adicción a drogas o alcohol y desmovilización de jóvenes pandilleros.
- Fortalecimiento de las estrategias de tratamiento de la violencia estudiantil en las escuelas mediante protocolos que establezcan hojas de ruta de atención considerando los derechos de la niñez y la adolescencia, tomando en cuenta el interés superior del niño en menores de 18 años.

PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN TERCIARIA

La prevención terciaria tiene un enfoque restaurativo, consistente en la rehabilitación y reinserción social de personas que están en conflicto con la ley y que ya han incurrido en la violencia, o en la restauración de daños a las víctimas.

- Diseño e implementación de una política social que promueva la responsabilidad penal (sanción) pero también la reinserción social mediante mecanismos de inclusión de las y los jóvenes en espacios educativos o productivos, y que considere la violencia como un fenómeno significativo para los mecanismos de inclusión formales cuando se infringe la ley.
- Judicialización de la violencia con fortalecimiento de los sistemas de justicia, abriendo espacios para la denuncia y el adecuado seguimiento de los procesos tanto para los victimarios como para las víctimas. En este rubro se considera mejorar la capacidad de la policía en el manejo de las denuncias, en las herramientas de investigación y en el procesamiento y actuar hacia los implicados.
- Promoción de iniciativas que atiendan a la población juvenil en conflicto con la ley; es decir, a todos aquellos que ya estén en cárceles o en centros de internamiento y que carecen de oportunidades para reinsertarse en la vida social, económica y política del país una vez que cumplan su condena. Esto se basa en el reconocimiento de que se trata de una población con derechos y a que se le entreguen herramientas para desarrollar capacidades y habilidades que les permitan llevar una vida digna y productiva una vez que recuperen su libertad.

CULTURA

PRECISAR EL (O LOS) LUGARES DESDE LOS CUALES SE IMPLEMENTEN POLÍTICAS Y PROGRAMAS CULTURALES ORIENTADOS A LA JUVENTUD

Como se ha destacado, en los países de la región no existen a nivel nacional políticas culturales para la juventud ni, específicamente, políticas dirigidas al acceso y la participación de las personas jóvenes en la cultura. Tampoco existe una institucionalidad desde la cual dichas políticas puedan implementarse. En el ámbito público, estas iniciativas se vinculan principalmente con los institutos de la juventud, los ministerios o consejos de cultura, los ministerios de educación y los municipios. En este sentido, es necesario pensar la articulación entre las instituciones que contribuyan a mejorar la situación de la juventud desde el ámbito de la cultura. Ello permitiría incorporar las diversas iniciativas existentes, muchas de las cuales son de pequeña escala, en políticas de mayor envergadura. También es necesario pensar en la necesidad de desarrollar alianzas público-privadas y con el tercer sector.

GARANTIZAR EL ACCESO Y LA PARTICIPACIÓN CULTURAL DE LAS Y LOS JÓVENES LATINOAMERICANOS

Tal y como se ha planteado, actualmente hay más jóvenes que adultos ejerciendo el derecho de acceso y participación en la cultura, lo que se asocia con los mayores niveles educativos de las generaciones jóvenes. Sin embargo, estos avances son aún insuficientes, ya que persisten obstáculos que limitan el acceso de muchos jóvenes por factores socioeconómicos y educativos. Para garantizar el acceso y la participación juvenil en la cultura se requiere de políticas orientadas a eliminar esos obstáculos y a redistribuir el capital cultural.

UTILIZAR LA CULTURA COMO UN RECURSO CLAVE DE INCLUSIÓN SOCIAL DE JÓVENES VULNERABLES

La cultura ofrece herramientas para luchar contra la pobreza y amplía las capacidades y oportunidades de los grupos vulnerables. En el marco de las políticas públicas, la cultura puede

ser utilizada como un valioso recurso de inclusión social de jóvenes en situación de riesgo social causada por su cercanía con la violencia, la delincuencia, el narcotráfico o el consumo de drogas, entre otros. La cultura es un “lugar” clave para realizar intervenciones de este tipo porque es atractiva para las y los jóvenes pero también porque genera capacidades que fomentan la participación, la resolución de conflictos y la resiliencia.

CONTRIBUIR A LA REDISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL TECNO-CULTURAL

Como se ha visto, no todas las personas jóvenes tienen acceso a las tecnologías digitales. Sin embargo, en muchos países de la región el problema principal es la brecha de capacidades o habilidades para utilizar las tecnologías de forma eficaz, lo que se conoce como la segunda brecha digital. Para aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías en el ámbito de la cultura es necesario disponer de un capital tecno-cultural conformado por ciertas habilidades digitales. La cultura es un “lugar” clave que contribuye a la redistribución de dicho capital capacitando a las y los jóvenes en el uso de las habilidades digitales para la producción y expresión cultural y además, aporta a la reducción de la segunda brecha digital.

MEJORAR LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE LA JUVENTUD EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA

La formulación de políticas requiere de información. Sin embargo, y como ya se ha señalado, la cultura es un campo que se caracteriza por la precariedad de sus estadísticas. Las encuestas nacionales de juventud pueden ser una instancia idónea para recabar información sobre los hábitos y comportamientos juveniles en el ámbito cultural. Si se incluyera un módulo con preguntas claves sobre hábitos y comportamientos culturales juveniles, esta podría ser una fuente útil de información. Más aún, se requeriría que las encuestas de juventud de los diferentes países incluyan un mismo conjunto de preguntas para garantizar la comparabilidad.

ELABORAR ORIENTACIONES ESPECÍFICAS PARA ALGUNOS PAÍSES ENTROAMERICANOS

A lo largo de este documento se ha visto que Centroamérica es una subregión con un desarrollo muy desigual en términos de las oportunidades de acceso a la cultura, incluyendo el acceso a las tecnologías digitales. En este sentido, destaca que las y los jóvenes de algunos países centroamericanos se encuentran muy rezagados en términos del acceso y la participación cultural, lo que implica que sus derechos culturales se encuentran severamente restringidos. Las sugerencias anteriores son ciertamente válidas para estos países, pero dadas las diferencias que presentan, se requeriría elaborar algunas orientaciones específicas.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS Y LAS JÓVENES EN LA POLÍTICA CONVENCIONAL

La Organización Internacional Parlamentaria propone las siguientes medidas concretas orientadas a fomentar la participación política de las y los jóvenes (IPU, 2014):

- Establecer cuotas para las y los jóvenes en los parlamentos y los partidos políticos.
- Establecer cuotas a nivel local para que puedan emerger nuevos liderazgos políticos y posteriormente consolidarse a nivel nacional.
- Reducir la edad mínima para votar y ser votado.
- Igualar la edad mínima requerida para ser votado con la edad mínima para votar.

- Considerar la posibilidad de formar partidos políticos para las y los jóvenes siempre que así lo permita el marco constitucional y legal de cada país.
- Dado que con frecuencia se vota por candidatos similares, y porque cuantos más representantes jóvenes haya en el parlamento, más votarán las personas jóvenes, incluir más candidatos jóvenes en las listas legislativas de los partidos y para puestos ejecutivos.
- Establecer Comités de Juventud en los parlamentos y habilitarlos para analizar cualquier proyecto de legislación o de política, tengan o no efectos directos o explícitos sobre la juventud.
- Monitorear la implementación de políticas orientadas a la juventud, destinar fondos para políticas de educación y capacitación de las y los jóvenes y tomar en cuenta a la juventud al momento de preparar los presupuestos nacionales.
- Incluir a las y los jóvenes en los debates internacionales y no solo en aquellos foros dedicados a la juventud.
- Introducir programas de capacitación para políticos jóvenes con el fin de mitigar su falta de experiencia política.
- Establecer programas de posgrado o de formación universitaria para jóvenes aspirantes a participar activamente en la vida política para compensar su relativa falta de experiencia.
- Incluir la participación activa de la juventud en la toma de decisiones de política, la gobernanza y la paz en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como lo solicitó el Foro del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre Juventud.

FAVORECER LA PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN LAS DISTINTAS FASES DEL CICLO ELECTORAL

Otro ámbito de intervenciones que pueden delinearse en cada país, es el que tiene que ver con impulsar acciones y reformas que favorezcan la participación de las y los jóvenes no solo a nivel normativo, sino también a lo largo del ciclo electoral, como ha planteado recientemente un estudio global sobre el tema (PNUD, 2013). Ello implica incidir sistemáticamente en el desarrollo de las capacidades requeridas para que candidatos jóvenes puedan interactuar con menos disparidades de recursos y de experiencia. Para ello, un factor de importancia es mantener abiertos canales de participación e incidencia permanentes a nivel comunitario, pues éste suele ser un nivel privilegiado para la formación inicial de capacidades de liderazgo político y social.

GESTIÓN DE PROGRAMAS DE JUVENTUD POR LOS PROPIOS JÓVENES

Otro campo estratégico para el desarrollo de capacidades consiste en que las intervenciones o programas centrados en las personas jóvenes estén guiados o gestionados por ellos mismos; por ejemplo a nivel de la gestión de proyectos, la colaboración con iniciativas encabezadas por jóvenes y la inclusión sistemática de las y los jóvenes en los procesos de diálogo o consulta nacionales y locales. Con el fin de privilegiar acciones que estén efectivamente vinculadas con los intereses y prioridades presentes en cada contexto, dichas iniciativas deben adaptarse al contexto nacional o local, así como a la diversidad de situaciones de las personas jóvenes.



HERRAMIENTA #7

Observatorio de
Juventud para
América Latina y
el Caribe (JUVELAC)

Con el propósito de fortalecer la base de evidencia sobre la inclusión social de las y los jóvenes de la región, el Observatorio de Juventud (JUVELAC), de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, busca recoger y difundir las estadísticas, políticas, experiencias, resultados de investigación y noticias relacionadas con temas de juventud en América Latina y el Caribe.

El observatorio es un espacio que permite el acceso y circulación de información relevante y especializada sobre la juventud a través de la participación tanto de organismos internacionales e instituciones locales vinculados con el tema de juventud como de la sociedad civil. En ese sentido, JUVELAC busca consolidarse como un centro integrador que articule multilateral y horizontalmente a los participantes de este sistema. Ello se traduce en el ordenamiento de un conjunto amplio y diverso de información que contribuye, entre otros, a brindar un panorama actual e integral para el seguimiento de la realidad juvenil, así como al desarrollo y mejora de las políticas de juventud en la región.

Así, JUVELAC se define como una herramienta tecnológica –un centro de recursos– para realizar consultas amigables de contenidos acerca de la juventud de América Latina y el Caribe, disponiendo de información estadística, descripción de políticas y experiencias, publicaciones, información sobre instituciones que trabajan el tema en la región y noticias de coyuntura. La información está organizada bajo seis áreas temáticas: educación, empleo, salud, participación, violencia y cultura.

Con relación a sus aspectos tecnológicos, el observatorio fue creado usando la plataforma tecnológica “LAMP”, que está compuesta por el servidor Linux, el sistema operativo Apache, el sistema de base MySQL y el lenguaje de programación PHP.

A continuación, se describen brevemente las secciones más relevantes que componen este instrumento:

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS

En esta sección se da a conocer un conjunto de políticas, programas, proyectos y experiencias en materia de juventud, implementados por diversas instituciones y organismos en años recientes. Para cada uno de ellos se cuenta con una breve descripción de los objetivos y la población a la que está enfocado el programa, así como la vigencia, institución a cargo, financiamiento y vías para contactarse con el organismo ejecutor. La búsqueda se realiza con base al área temática y/o país donde se lleva a cabo la iniciativa. Adicionalmente, los usuarios registrados en el observatorio tienen la posibilidad de alimentarlo con información sobre otras experiencias o estrategias que sería interesante incluir en este repositorio de conocimiento para ser compartido entre la red de usuarios del observatorio. A continuación se incluye un ejemplo de la ficha que se obtiene por cada programa o experiencia.

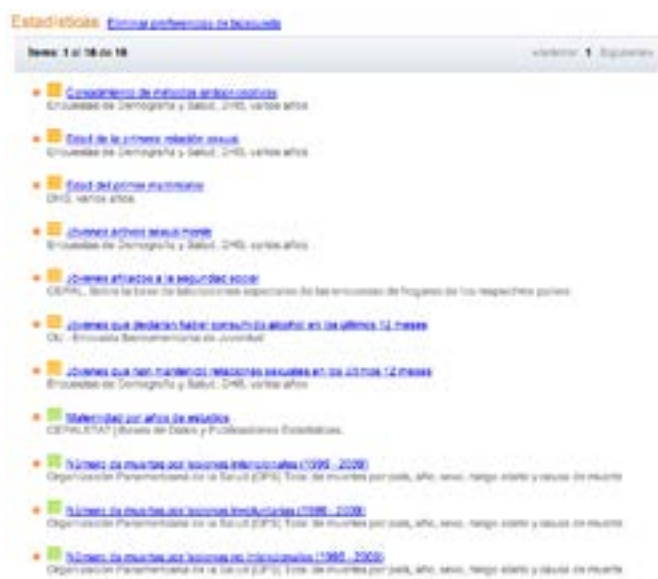
Nombre	Programa Nacional de Mediación Escolar
País	Argentina
Tipo	Programa
Vigencia	Ejecutado desde septiembre de 2003 y sigue vigente
Objetivos	Trabajar en nuevas estrategias que permitan atender la conflictividad en la convivencia escolar. Garantiza orientación a las y los alumnos, respeto de su integridad, dignidad, libertad de conciencia y expresión.
Población objetivo	Niños, niñas y adolescentes en edad escolar y que asisten a la Escuela.
Cobertura	Nacional
Institución a cargo	Ministerio de Educación
Naturaleza organismo ejecutor	Público
Fuente del Financiamiento	Ministerio de Educación
Tipo de Financiamiento	Público
Enlace	http://www.me.gov.ar/portal/comunicacion/03/

ESTADÍSTICAS

En esta sección se encuentra información estadística sobre una serie de indicadores asociados con la inclusión social de la juventud de América Latina y el Caribe. Los datos pueden ser calculados y exportados a una planilla Excel realizando los siguientes pasos:

Al ingresar, el usuario accede a la información requerida mediante el buscador. En él puede solicitar una búsqueda por algún tema en particular o país, según lo requiera: para este ejemplo empleamos el tema “SALUD” y el buscador arroja todos los indicadores relacionados que se hallan en esta sección.

Es importante destacar que se dispone de dos tipos de indicadores: estáticos (■) y dinámicos (■), cuya diferencia alude al tipo de base de datos y procesamiento que se realiza. Los primeros se caracterizan por contar con una base de datos que permite desplegar información recolectada desde diversas fuentes de información externas. En cambio, los indicadores dinámicos cuentan con una base de datos susceptible de ser procesada en línea que sirve también para generar resultados acordes con las necesidades específicas de información.



Al seleccionar una de las opciones de indicadores se cargará inmediatamente la pestaña llamada “Pasos básicos”.

Para realizar el procesamiento o cálculo del indicador, el usuario selecciona las variables obligatorias y opcionales con las que desea realizar los cruces. Las variables de selección opcional corresponden a los filtros y datos específicos que pueden obtenerse de este indicador. Dependiendo de las variables disponibles, el internauta podrá acceder, por ejemplo, a información desglosada por área geográfica, sexo o quintiles de ingreso, entre otras.

En cada variable se puede seleccionar una o más categorías disponibles solo con presionar el botón izquierdo del mouse y arrastrar las categorías de interés. También se puede realizar el mismo procedimiento con el teclado utilizando las flechas arriba y abajo más el botón Shift. Tras la selección, se presiona el botón procesar que aparece debajo del recuadro, con lo cual se abrirá una nueva página con los resultados que son exportables a Excel.

Panel de configuración de filtros para el Observatorio de Juventud para América Latina y el Caribe.

Países básicos: Opción de filtro

Opciones: (Cómo comenzar?)

Variables de selección obligatoria:

País: (Opción variable en tabulador para como filtro)

México 2012
Perú 2013
Paraguay 2013
República Dominicana 2013
Uruguay 2013
Venezuela (Rep. Bol. de) 2013

Variables de selección opcional:

Sexo: (Opción variable en tabulador para como filtro)

1 Hombre
2 Mujer

Área Geográfica:

Estado quinquenal:

Nivel educativo:

Quintiles de ingresos:

Opciones de despegue:

Subtítulos:

El número de subítems dentro de los subtítulos:

Título de indicador:

Distancias:

1 Decimal

Notación abreviada (L. derecha):

Separadores de miles:

Se separan los miles:

Se separan miles de la parte decimal:

Se separan los miles de la parte decimal:

Se separan los miles de la parte decimal y la parte entera:

Se separan los miles de la parte decimal y la parte entera y la parte decimal:



Jóvenes afiliados a la seguridad social según país y sexo

- Porcentaje -

Variables	Sexo		Total
	1 Hombre	2 Mujer	
Argentina 2012	27.8	18.5	23.1
Bolivia (Est. Plur. Nac. de) 2011	9.4	6.1	7.8
Brazil 2013	42.5	35.4	38.1
Chile 2013	38.0	28.8	32.4
Colombia 2013	22.0	16.2	19.1
Costa Rica 2013	43.9	29.1	36.8
Ecuador 2013	34.5	24.9	29.7
El Salvador 2013	16.0	10.7	13.6
Guatemala 2006	19.3	9.2	13.7
Honduras 2013	11.2	8.7	10.9
México 2012	19.2	11.0	15.4
Perú 2013	21.0	15.9	18.8
Paraguay 2013	15.3	11.1	13.2
República Dominicana 2013	18.0	13.5	16.3
Uruguay 2013	48.0	37.0	43.1
Venezuela (Rep. Bol. de) 2013	18.5	13.0	16.8
Total	29.3	21.3	25.3

Otra forma de realizar análisis de los indicadores, es seleccionar la viñeta “Gráficos fáciles”. Este elabora gráficos automáticos a partir de las variables del indicador y son factibles de exportar como archivos de imagen (png, svg o jpg) o como formato pdf. Los gráficos están disponibles solo para los indicadores dinámicos.

BIBLIOGUÍA

La Bibliografía provee acceso a una variedad de recursos electrónicos sobre la juventud en América Latina y el Caribe, incluyendo publicaciones, bases de datos y revistas electrónicas provenientes de la biblioteca de la CEPAL.

INSTITUCIONES

En esta sección se listan todos los organismos gubernamentales e instituciones nacionales y regionales que trabajan la temática juvenil. Para cada uno de ellos se dispone de la página web correspondiente.

ENLACES

Esta sección contiene links a diversos recursos informáticos en torno al desarrollo juvenil en la región.

PARTICIPAR

Los usuarios podrán ingresar sus datos en esta sección para recibir información, participar en seminarios vía la plataforma y subir información al observatorio.

