



NACIONES UNIDAS

CEPAL



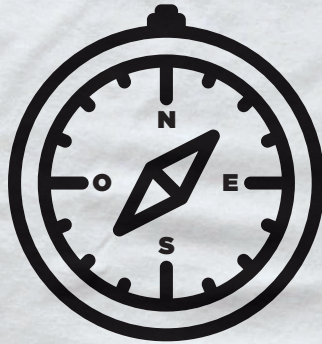
oij

Organización
Iberoamericana
de Juventud

Organização
Ibero-Americana
de Juventude

imjuve

Instituto Mexicano de la Juventud



INVERTIR PARA TRANSFORMAR

LA JUVENTUD
COMO PROTAGONISTA
DEL DESARROLLO





INVERTIR PARA TRANSFORMAR

LA JUVENTUD
COMO PROTAGONISTA
DEL DESARROLLO



ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD

Secretario General
Alejo Ramírez

Secretario General Adjunto
Max Trejo Cervantes

Director de Cooperación
Paul Giovanni Rodríguez N.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Secretaria Ejecutiva
Alicia Bárcena

Director de la División de Desarrollo Social
Martín Hopenhayn

Este informe fue redactado bajo la coordinación general de Paul Giovanni Rodríguez N., Director de Cooperación de la OIJ, y contó con la participación de un destacado equipo de especialistas, formado por Ernesto Espíndola, experto de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; Guillermo Dema, especialista regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Ernesto Rodríguez, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y consultor de la OIJ, y Mónica Valdez, Directora de Investigaciones y Estudios del Instituto Mexicano de la Juventud. Se contó asimismo con el apoyo de Andrés Espejo, Rodrigo Ibarra, Arturo León, Matías Salces y Daniela Trucco, por CEPAL.

La confección de este informe fue posible gracias al apoyo técnico y financiero de CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).

La OIJ agradece también el respaldo político y técnico de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), así como su compromiso con el desarrollo de las juventudes de la región.

Asimismo, la OIJ deja expresa constancia de su reconocimiento a todo el equipo técnico que trabajó en la redacción de este informe, a la CEPAL, por su decisivo aporte intelectual, técnico e institucional, al Instituto Mexicano de la Juventud y a los organismos internacionales que –con su respaldo técnico y financiero– hicieron posible este importante estudio sobre juventud, políticas públicas e inversión social en juventud.

Diseño
Munda Diseño y Comunicación
Diseño y diagramación de interior
Verónica Roca

Segunda edición: Octubre de 2014

Índice

Prólogo	5
Presentación	9
Introducción	11
Capítulo I	
Las y los jóvenes en Iberoamérica: Una presentación inicial	19
A Introducción	19
B Principales paradigmas de políticas públicas dirigidas a la población joven	21
C Hacia un giro epistemológico en la comprensión de las juventudes	25
D Situación social de la juventud iberoamericana: pobreza e insuficiencia de capital educacional	30
E Tensiones y paradojas en políticas públicas de juventud	47
F Iniciativas recientes impulsadas por la OIJ: avances concretados y asignaturas pendientes	52
Capítulo II	
Inversión en juventud: Volumen y distribución sectorial	55
A Introducción	55
B El gasto público social y sus clasificaciones	56
C Procedimiento adoptado para estimar su magnitud	61
D Un panorama de su monto y distribución	71
Capítulo III	
Un caso particular: Inversión en juventud en México	97
A Introducción	97
B Situación de las y los jóvenes en México	97
C Inversión social: un marco para el análisis	104
D Inversión social en jóvenes: monto global y distribución sectorial	106
E Algunas claves para el debate	110

Capítulo IV

Políticas públicas de juventud: Iniciativas sectoriales destacadas	113
A Introducción	113
B Formando capacidades: iniciativas del ámbito educativo	114
C La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos	125
D Promoción de una vida saludable	128
E Cohesión social y mediación entre pares: programas sociales contra la violencia	134
F Reconocimiento social de las artes: programas para el fortalecimiento cultural	138
G Promoviendo la participación social y política de las y los jóvenes de Iberoamérica	142
H Los jóvenes y la asistencia social: los programas de transferencias condicionadas	145
I Conclusiones y recomendaciones para la acción	151
J Anexo: Cuadros de programas de atención y acción sectorial	154

Capítulo V

Políticas públicas de juventud (II): Enfoques integrados a destacar	181
A Introducción	181
B Generación de conocimiento sobre juventud: avances y limitaciones	182
C Leyes de juventud aprobadas: alcances y limitaciones	187
D Documentos de política nacional de juventud: diseños y enfoques predominantes	189
E Planes nacionales de acción: diseño e implementación efectiva	189
F Formación de recursos humanos: enfoques y experiencias desplegadas	192
G Monitoreo y evaluación de políticas públicas de juventud: sistemas y prácticas	195
H Estrategias comunicacionales: encarando estereotipos y discriminaciones	197
I Conclusiones y recomendaciones para el futuro	199

Capítulo VI

La inserción laboral de las personas jóvenes: Aprendizajes y desafíos	203
A Introducción	203
B El empleo juvenil en América Latina y el Caribe	204
C Las intervenciones en materia de empleo juvenil en América Latina y el Caribe	207
D Desafíos actuales para las políticas de empleo juvenil	223
E Las prioridades y estrategias de la OIT y otras organizaciones en materia de empleo juvenil	227
F Conclusiones	231

Reflexiones finales: La juventud iberoamericana de cara al futuro	237
--	-----

Referencias bibliográficas	257
-----------------------------------	-----

Prólogo

Para la OIJ es motivo de gran orgullo presentar este nuevo esfuerzo conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que retoma dinámicamente los ya concretados en 2004 y 2008 cuando presentamos dos de los libros que han sido la mayor referencia académica, política e institucional en el campo de la juventud en los últimos 10 años.

Cuando en 2004 presentamos el libro “La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias”, hicimos un fuerte llamado de atención sobre un conjunto de “tensiones y paradojas” que atravesaban (y atraviesan) la vida cotidiana de las y los jóvenes.

Seguramente, aquella presentación, que rompió con lecturas más rígidas vinculadas con la exclusión social, ha sido de las citas más reiteradas y recurrentes en el análisis y el diseño de políticas públicas. Otro tanto ha ocurrido con el libro de 2008, “Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar”.

Esta vez, nos propusimos ir todavía más allá, y nos hicimos una pregunta tan básica como relevante: ¿cuánto se invierte en juventud en nuestros países? Desde luego, la primera limitante al momento de tratar de responderla fue la falta de información; o dicho de otro modo, la falta de una presentación adecuada (a estos efectos) de la información presupuestaria disponible. Como sabemos, entre muchas otras limitaciones, es evidente que nuestros presupuestos públicos están organizados en torno a temas (educación, salud, desarrollo rural, etc.) pero no en torno a sectores poblacionales (niños y niñas, adolescentes, mujeres, jóvenes, indígenas, afros, adultos mayores, etc.).

Pero lejos de quedarnos en la constatación de las limitantes existentes, nos dimos a la tarea de imaginar una metodología que, al menos, nos permitiera acercarnos a la respuesta buscada. La CEPAL aportó, en este sentido, un insumo de gran relevancia que nos permite cuantificar cuánto se invierte en jóvenes en el campo del desarrollo social, esto es, en educación, salud, protección social y vivienda. Somos conscientes de que todavía se trata de una aproximación incompleta, pero al menos ya tenemos una base sobre la cual discutir, con información objetiva, montos y, sobre todo, la distribución de los recursos que asignamos en este campo.

No es del caso entrar en el análisis correspondiente, pues a eso se dedican los principales capítulos de este informe, pero lo cierto es que llama la atención, por ejemplo, que nuestras sociedades dediquen la inmensa mayoría de los recursos asignados a salud a los mayores de 50 años. Podría llegar a afirmarse (no hicimos ese cálculo) que invertimos en la salud de los últimos 15 días de vida de una persona (en centros de tratamiento intensivo, etc.) lo mismo que invertimos en los primeros 15 años de vida de las mismas personas. Es hora de que comencemos a preguntarnos, seriamente, si esto es lógico y justo o hace falta que procedamos a ajustar los acuerdos sociales que están por detrás de tales opciones.

Pero también quisimos hacer un repaso actualizado y más completo de cómo utilizamos esos recursos que se invierten en las personas jóvenes. Y para ello, nos dimos a la tarea de identificar una amplia gama de programas sectoriales que impactan (directa e indirectamente) en las nuevas generaciones. Y al mismo tiempo, hicimos un repaso de los esfuerzos que hemos estado adelantando en las últimas décadas, para trabajar en este campo con enfoques integrados, estudiando logros y asignaturas pendientes, en áreas tan disímiles como generación de conocimiento, diseño de planes y programas, monitoreo y evaluación de programas, formación de recursos humanos y estrategias comunicacionales. El resultado muestra, indiscutiblemente, acumulaciones relevantes en la mayor parte de esas áreas, pero también nos alerta sobre todo lo que queda por hacer en cada caso, en los diferentes países de la región.

Quisimos, a su vez, hacer un énfasis especial en uno de los principales problemas del desarrollo juvenil, como lo es, sin duda, la inserción laboral, y para ello tuvimos el privilegio de contar con la colaboración de uno de los mayores especialistas en este campo y un gran amigo de la OIJ: Guillermo Dema, pieza clave de las importantes tareas que la OIT realiza en el terreno de la capacitación laboral y el empleo de las y los jóvenes en América Latina. Asimismo, nos valimos de la colaboración sustantiva del Instituto Mexicano de la Juventud y del Centro Latinoamericano de la Juventud, en la persona de Ernesto Rodríguez.

Y si algo nos faltaba, importa destacar que nos pudimos dar el lujo (así lo sentimos) de contar con Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y de Martín Hopenhayn, ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y otro gran amigo de la OIJ, del que también hemos aprendido muchísimo más de lo que podríamos expresar en unos pocos párrafos, para que nos aportaran un sustantivo y riguroso capítulo de reflexiones finales, que seguramente se convertirán en un referente central de todos los debates y todas las construcciones colectivas que impulsemos a futuro, en el ámbito de las políticas públicas de juventud.

Pero esto que estamos presentando no es sólo un libro que aspira a convertirse en otro gran referente académico, político e institucional en el campo de las políticas públicas de juventud. Quiere ser, además, un instrumento central para los debates que habrá que procesar y de los acuerdos que habrá que construir a partir de ahora, para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se transformarán en el centro neurálgico de la Estrategia de Desarrollo Post 2015, ahora que se cierra el ciclo que giró (desde el año 2000) en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Lo hemos dicho en innumerables oportunidades y lo reiteramos una vez más, con la fuerza y la convicción que nos dan los argumentos que estamos exponiendo en este informe: en el marco de los ODM, las y los jóvenes fueron prácticamente ignorados y esto no puede volver a ocurrir, de ninguna manera, con los ODS. Aspiramos, por tanto, a que en el seno de las Naciones Unidas se expresen todas las voces que comparten algunos de los conceptos básicos con los que venimos trabajando: las y los jóvenes son, ante todo, sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, y como tales deben ser reconocidos en el marco de los ODS y en todos y cada uno de nuestros Planes Nacionales de Desarrollo.

Por ello, con la presentación de este libro y con los debates que vamos a procesar en la próxima Conferencia Iberoamericana de Ministros/as y Responsables de Juventud, queremos acordar una estrategia potente y activa de incidencia, a todos los niveles, para asegurarnos de que las y los jóvenes no vuelvan a ser ignorados en el marco de las prioridades que se definan en la futura estrategia de desarrollo sostenible. Aquí están nuestras propuestas, nuestros reclamos y nuestros compromisos.

Agradecemos muy calurosamente a quienes hicieron posible este informe, al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el IMJUVE de México y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y nos comprometemos a trabajar incansablemente para promover los cambios que aquí se proponen e invitamos a todos y todas a revisar minuciosamente este riguroso aporte intelectual, que ansiamos guíe como una brújula, nuestras tareas futuras.

Alejo Ramírez
Secretario General
Organización Iberoamericana de Juventud

Presentación

Iberoamérica es una región joven. Las dinámicas poblacionales han dado lugar a una “ventana demográfica”, en la que las y los jóvenes tienen la posibilidad de ser los protagonistas de las transformaciones de nuestras sociedades que el siglo XXI promete. Es una oportunidad única en la historia de los países iberoamericanos; de no aprovecharla con eficacia y prontitud estaremos dejando a la región en un rezago social considerable, sin desarrollo y condenando a millones de jóvenes a un futuro incierto.

Los países y los gobiernos tienen el importante reto y la responsabilidad de potenciar esta situación que no sólo es demográfica, sino de un capital humano y social considerable. La inversión en juventud y el diseño de políticas públicas que impulsen el papel, en el presente y futuro, de este grupo poblacional son urgentes y necesarias. Mejorar los sistemas de salud, incrementar la calidad en la educación, propiciar oportunidades reales de empleo digno para jóvenes, consolidar los esquemas de seguridad social, establecer canales eficientes de participación juvenil en la toma de decisiones públicas, acceso a planes eficientes para adquirir una vivienda y una extensa lista de metas y acciones para mejorar las condiciones de vida de la juventud iberoamericana, en contextos de igualdad, democracia y equidad de género.

Diversos obstáculos prevalecen para generar políticas públicas integrales, entre ellos, contar con acceso a datos estadísticos confiables, continuos y rigurosos sobre juventud. Si bien se ha avanzado notoriamente en la materia, aún es necesario concientizar a los diversos actores públicos y a la sociedad sobre la importancia de contar con series históricas, por grupos etarios, por género, por región, por condición socioeconómica, para la correcta elaboración y monitoreo de las acciones y programas gubernamentales y sociales para este sector poblacional.

Este Tercer Informe Iberoamericano de Juventud es una propuesta clara y concreta al respecto, un recurso de información que abona al proceso de políticas y a la comprensión de las realidades de los jóvenes. El mensaje es contundente: “invertir más y mejor”. No sólo más recursos gubernamentales, sociales, económicos y humanos son necesarios, sino información que enriquezca la toma de decisiones y, con

ello, se identifiquen mejor los problemas públicos en los que están involucrados las y los jóvenes de la región, desde una perspectiva de derechos.

Del Informe quisiera destacar la consolidación de dos puntos: la transversalidad como modelo de gestión y la necesidad de más estudios en el campo. Sobre la transversalidad gubernamental, varios países estamos transformando el quehacer de las instancias nacionales de juventud, para ser verdaderos coordinadores y articuladores de los programas y las acciones gubernamentales y sociales en materia juvenil. El diagnóstico compartido es: solos no podemos. Para instrumentar acciones focalizadas, resolver problemáticas complejas, impulsar el desenvolvimiento de las y los jóvenes, es necesario gestionar de formas diferentes el quehacer de los gobiernos y consolidar esfuerzos interinstitucionales e intergubernamentales con una perspectiva precisa y compartida.

La transversalidad de una perspectiva de juventud aportará institucionalidad y contribuirá a la consolidación de importantes acuerdos regionales, una agenda común será realidad. Y, así, arropar geográficamente preocupaciones similares y, lo más importante, sumar esfuerzos que potencien de manera uniforme los programas para jóvenes.

El segundo proceso tiene que ver con los estudios de juventud, y específicamente con los proyectos de análisis y trabajo con información estadística. El gran esfuerzo de la 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes, y cada uno de los proyectos nacionales en torno a la recopilación de datos e información específica, a través de cuestionarios especiales, implica por supuesto, para cada país, una inversión significativa pero sumamente redituable. Es una forma representativa para conocer de mejor manera las condiciones de vida de las y los jóvenes, sus expectativas, percepciones y valores; sus trayectorias y estilos de vida; sus necesidades y problemas. Debemos estar conscientes de que estos esfuerzos son indispensables y deben ser constantes. Es clave asumir el compromiso con estos procesos, y también convertir estos resultados en procesos efectivos para el diseño de programas y acciones de gobierno e impactar en las decisiones y hechura de las políticas de juventud.

Por ello, aplaudo este esfuerzo que hacen la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por poner a disposición información objetiva y actualizada sobre la región y la juventud. Un proyecto indispensable para problematizar las realidades de las y los jóvenes iberoamericanos, con el fin de mejorar la planificación y la programación de acciones puntuales, regionales o nacionales; fortalecer todos los esquemas de evaluación y seguimiento, y por supuesto que nos permita revelar la inversión pública que actualmente se hace en este grupo de población, en cada uno de nuestros países.

El Informe apuesta por ser en sí mismo un mecanismo de monitoreo sobre la inversión en juventud, que nutrirá la toma de decisiones. Sirva entonces como un llamado para continuar con este esfuerzo en el futuro y, así, consolidar el debate.

El momento de invertir en juventud para transformar positivamente nuestra sociedad es ahora, ya no podemos esperar más.

José Manuel Romero Coello
Director General
Instituto Mexicano de la Juventud

Introducción

Desde que en 1985 las Naciones Unidas celebraran el primer Año Internacional de la Juventud (bajo el lema “participación, desarrollo, paz”), la atención a las nuevas generaciones en la agenda pública cobró mucha fuerza en buena parte del mundo. El acuerdo correspondiente había comenzado a gestarse en 1979, a partir de una gran preocupación de varios países del mundo por las irrupciones juveniles de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, que tuvieron una gran visibilidad política y social. Eran años de intensas movilizaciones estudiantiles y de un gran auge del movimiento hippie, y en dicho marco se quiso dar claras señales del interés por las nuevas generaciones y de la voluntad política por promover espacios institucionalizados para la participación juvenil, a todos los niveles.

Y si bien aquel AIJ no dio todos los resultados esperados, se pudieron concretar importantes estudios que colaboraron centralmente en comprender más y mejor a las nuevas generaciones, y se comenzó a trabajar en la construcción de instituciones gubernamentales especialmente dedicadas a trabajar en el campo de las políticas de juventud. Si se tiene en cuenta que en aquella época apenas tres países contaban con este tipo de instituciones en América Latina (Costa Rica, México y Venezuela) y hoy éstas existen en todos los países de la región, se podrá aquilatar la relevancia de los esfuerzos desplegados en los diferentes países de la región y en el plano de la cooperación internacional, teniendo en cuenta que –también como resultado de la celebración del AIJ– a partir de 1987 se comenzaron a celebrar las Conferencias Iberoamericanas de la Juventud, que luego, en 1992, se institucionalizarían con la creación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

Diez años más tarde, en 1995, aquellos esfuerzos pioneros dieron lugar al Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, por medio del cual se estableció un marco normativo y directrices para la adopción de medidas

nacionales y la prestación de apoyo internacional con miras a mejorar la situación de las y los jóvenes (Naciones Unidas, 2010). El Programa presentó un conjunto de propuestas para la adopción de medidas hasta el año 2000 y en los años subsiguientes, con el objetivo de fomentar condiciones y mecanismos para promover un mayor bienestar y mejores condiciones de vida para las y los jóvenes (Naciones Unidas, 1996).

Dentro del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, se establecieron 15 áreas prioritarias, a saber: (1) la educación, (2) el empleo, (3) el hambre y la pobreza, (4) la salud, (5) el medio ambiente, (6) el uso indebido de drogas, (7) la delincuencia juvenil, (8) las actividades recreativas, (9) las niñas y los jóvenes, (10) la plena y efectiva participación de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones, (11) la globalización, (12) la tecnología de la información y las comunicaciones, (13) el VIH/SIDA, (14) los jóvenes y los conflictos armados y (15) las cuestiones intergeneracionales. En la actualidad, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes desempeña una función fundamental en el desarrollo de las juventudes. Se centra en medidas tendientes a fortalecer la capacidad nacional en lo que respecta a las juventudes y a aumentar la calidad y la cantidad de las oportunidades de las y los jóvenes de participar de manera plena, efectiva y constructiva en la vida de la sociedad (Naciones Unidas, 2010).

El año 2000 marcó otro referente fundamental en el campo de la cooperación internacional, al aprobarse los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), enunciados en la Declaración del Milenio aprobada en una de las Cumbres mundiales más relevantes de la historia de la humanidad. Si bien ninguno de los ocho objetivos que conforman este instrumento internacional refiere explícitamente al desarrollo de las juventudes, el primero de ellos, que propone la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, tiene entre sus metas alcanzar el empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Precisamente, la ausencia de objetivos y metas explícitos para las juventudes en uno de los proyectos de mayor envergadura de las Naciones Unidas, instó a que la OIJ impulsara, en 2013, la Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica (OIJ, 2013), la que define como finalidades específicas, los siguientes cuatro puntos:

1. Procurar cambios en las percepciones dominantes de la opinión pública y en los tomadores de decisiones respecto a las y los jóvenes, de tal manera que sean vistos como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo.
2. Procurar cambios relevantes en la dinámica de las políticas públicas de juventud, superando los enfoques centrados en la construcción de espacios específicos para la juventud, procurando la incorporación de una perspectiva generacional a todas las políticas públicas.

Recuadro 1**Cooperación regional en políticas de juventud****Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina 1995-2000**

El Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL) surge del mandato de la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, efectuada en Salvador de Bahía en 1993, a partir del cual se le encarga a la OIJ el diseño del Programa. Su implementación fue entre los años 1995 y 2000, y tenía por objetivo potenciar las capacidades de acción de los países de la región para incidir indirecta pero positivamente en la situación de las y los jóvenes, grupo social considerado estratégico por su peso demográfico y por sus potencialidades para el desarrollo (OIJ, 2000). Durante el período de vigencia del PRADJAL, se crearon organismos especializados del Estado para hacerse cargo de las políticas de juventud en la mayor parte de los países de la región, se experimentaron avances en los marcos normativos o legales y se generaron importantes dispositivos de ofertas programáticas hacia la juventud (OIJ, 2000).

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) fue impulsada por la OIJ en 2005 y firmada por 16 países en Badajoz (España); actualmente cuenta con la ratificación de siete países (Bolivia, Ecuador, España, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Uruguay) (OIJ, 2013). La Convención refiere a todas las personas nacionales o residentes en algún país de Iberoamérica, comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad, sin perjuicio de que igualmente beneficie a los menores de edad por aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Como es sabido, a nivel mundial no existe una norma que proteja y promueva los derechos de las y los jóvenes (como sí existe en el caso de la infancia y la adolescencia, esto es, la Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas), lo cual le brinda a esta Convención Iberoamericana una particular relevancia (OIJ, 2013).

La CIDJ establece claramente la pertinencia y la relevancia de que los Estados trabajen intensa y decididamente por asegurar la vigencia de derechos de: la paz, el honor, la intimidad, la salud, la no discriminación, la libertad y seguridad personal, el trabajo, la igualdad de género, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, la vida, la libertad de expresión, reunión y asociación, la protección social, la integridad personal, formar parte de una familia, la formación profesional, la protección contra los abusos sexuales, la vivienda, la objeción de conciencia, la participación política, un medioambiente saludable, la justicia, la educación, el ocio y el esparcimiento, la identidad, la educación sexual, el deporte, la cultura, el arte y el desarrollo.

Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015

El Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud, aprobado por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en El Salvador, tiene por objetivo general potenciar y fortalecer las actuaciones de cooperación entre los estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar las políticas de juventud en la región iberoamericana, como base del desarrollo de los derechos de ciudadanía de las y los jóvenes (OIJ, 2013). Si bien el Plan define como población objetivo a las personas de entre 15 y 29 años, se expresa que esto no debe significar un desentendimiento de las necesidades y demandas de aquellos adolescentes o jóvenes adultos que se encuentran antes o después de dicho rango. Se otorga prioridad a seis líneas de acción: (1) institucionalidad, (2) participación, (3) educación, (4) salud, (5) empleo y (6) cultura.

El Plan de Acción para todo el Sistema (de Naciones Unidas) sobre la Juventud (System Wide Action Plan on Youth-Youth-SWAP)

En enero de 2012, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, esbozó el Programa de Acción de cinco años para su segundo mandato en el cargo, que expuso cinco imperativos generacionales que serán abordados por las Naciones Unidas, que requieren la movilización de todos los recursos humanos, recursos financieros y políticos de que dispone la Organización. Trabajar con y para los jóvenes es uno de estos imperativos. El sistema de las Naciones Unidas está llamado a atender las necesidades de la mayor generación de jóvenes que el mundo jamás ha conocido a través del desarrollo e implementación de un plan de acción en materia de juventud.

En respuesta a la Agenda de Acción del Secretario General, la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de la Juventud (Inter-Agency Network on Youth Development - IANYD) preparó un Plan de Acción para todo el sistema sobre la Juventud (Youth-SWAP). Además de responder a las orientaciones a cinco años plazo del Secretario General, el Youth-SWAP también se ocupa de las peticiones de los Estados miembros a intensificar los esfuerzos hacia un enfoque más coherente, amplio e integrado de desarrollo de la juventud, a través de, entre otras cosas, la Red Interagencial para el Desarrollo de la Juventud (Grupo Interagencial en Juventud - GIJ, en el caso de las agencias presentes en América Latina y el Caribe).

El Youth-SWAP fue desarrollado tras un proceso de consulta con los jóvenes. Una encuesta mundial se llevó a cabo por la IANYD en julio-agosto de 2012 con el fin de obtener insumos para el Youth-SWAP. Más de 13.500 personas de 186 países participaron en la misma. Los resultados, que identifican las prioridades de desarrollo de los jóvenes, sirvieron de base para elaborar el Plan de Acción para todo el Sistema sobre la Juventud. El Youth-SWAP guiará el trabajo de todo el sistema de la ONU para promover el enfoque etario de los derechos humanos y las necesidades de desarrollo de las personas jóvenes.

El Plan de Acción para todo el sistema se centra en las siguientes áreas temáticas: el empleo, el emprendimiento, la protección de los derechos, la participación ciudadana, la inclusión política, la educación (incluida la educación sexual integral) y la salud. Se entiende que las áreas temáticas abordan y refuerzan el potencial y beneficios del trabajo de la ONU en otras áreas que afectan el desarrollo juvenil, como el desarrollo sostenible y el cambio climático y la cultura, entre otros. Las tecnologías de información y comunicación (TIC) son vistas como herramientas transversales para acelerar el progreso en todos los ámbitos del Youth-SWAP.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de: OIJ (2013), Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015; OIJ (2008), Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud. 2009-2015. OIJ. Madrid; OIJ (2000), Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina. Informe final. OIJ. España; <http://bit.ly/1qo0dW> (UN-DESA Social Policy and Development Division).

3. Incidir en los Ministerios de Economía y en los Poderes Legislativos para que la asignación de recursos, a través de los Presupuestos Públicos, sea diseñada, negociada, implementada y evaluada con perspectiva generacional (y de género).
4. Fomentar la más amplia participación ciudadana de las nuevas generaciones, especialmente en espacios universales, a fin de asegurar la mayor y mejor contribución de las y los jóvenes al desarrollo humano de los países iberoamericanos.

A su vez, la Agenda presenta cinco áreas prioritarias de intervención, con sus respectivas metas a ser cumplidas en 2030:

1. Inserción laboral, procurando equiparar las tasas de desempleo y subempleo juvenil con las correspondientes al desempleo y subempleo adulto.
2. Promoción de una educación de calidad, universalizando el acceso a la enseñanza media (secundaria y técnica) y democratizando el acceso a la educación superior.
3. Acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y a educación integral de la sexualidad, ubicando las tasas de embarazo adolescente no deseado en niveles prácticamente marginales.
4. Prevención integral de la violencia, procurando disminuir sustancialmente las tasas de homicidio cometidas contra jóvenes y promoviendo la convivencia pacífica a todos los niveles.
5. Fomento de la participación ciudadana, asegurando la participación ciudadana de las y los jóvenes, a todos los niveles, en respaldo al fortalecimiento de la democracia.

Recuadro 2:

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) - Versión consensuada al 19 de julio de 2014

Objetivo 1:	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todas partes.
Objetivo 2:	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.
Objetivo 3:	Asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades.
Objetivo 4:	Garantizar una educación de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
Objetivo 5:	Lograr la igualdad de género y la autonomía de todas las mujeres y niñas
Objetivo 6:	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
Objetivo 7:	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
Objetivo 8:	Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
Objetivo 9:	Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
Objetivo 10:	Reducir la desigualdad dentro y entre países.
Objetivo 11:	Convertir las ciudades y asentamientos humanos incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles.
Objetivo 12:	Asegurar los patrones de consumo y producción sostenibles.
Objetivo 13:	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.
Objetivo 14:	Conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
Objetivo 15:	Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, el manejo sostenible de los bosques, combatir la desertificación, y detener y revertir la degradación de la tierra y detener la pérdida de biodiversidad.
Objetivo 16:	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.
Objetivo 17:	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

A su vez, en relación a la elaboración de una senda posterior a 2015 –año en que se cumple el plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio–, Naciones Unidas se encuentra elaborando una agenda centrada en asegurar un desarrollo sostenible después de esa fecha. Dentro de esta agenda, se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que fueron resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en Río de Janeiro en 2012. En dicha reunión se acordó crear estos nuevos objetivos de tal manera que constituyan una herramienta útil para desarrollar acciones centradas y coherentes en materia de desarrollo sostenible.

En lo que respecta a las nuevas generaciones, en el documento resultante de la Conferencia, “El futuro que queremos”, se expresa una preocupación por la situación de las y los jóvenes en ámbitos como el empleo y la salud, y se le otorga relevancia a su participación en espacios de toma de decisiones. Junto con esto, se declara que el desarrollo sostenible requiere de la im-

plicación efectiva y la participación activa no sólo de las autoridades, sino todos los sectores de la sociedad, entre ellos, las y los jóvenes, y se insta a los Estados Miembros a promover la conciencia sobre el desarrollo sostenible entre las y los jóvenes (Naciones Unidas, 2012). Actualmente, los acuerdos preliminares alcanzados en el seno de Naciones Unidas establecen 17 ODS (ver recuadro 2), que van a ser analizados durante un año, a efectos de acordar, finalmente, los que marcarán el camino para trabajar en el desarrollo sostenible, entre 2015 y 2030.

Como puede apreciarse, ninguno hace referencia explícita a las y los jóvenes, pero prácticamente en todos ellos se pueden establecer medidas concretas, operando con enfoques transversales. Sin embargo, para que ello sea posible, habrá que trabajar intensamente en la incorporación de tales medidas, en el marco de las negociaciones de este próximo año (septiembre de 2014 a septiembre de 2015).

Este informe procura, precisamente, aportar un conjunto sistemático de insumos analíticos que colaboren en la definición de los contenidos a incorporar, desde la lógica de los países miembros de la OIJ. Para ello, en un primer capítulo se realiza una caracterización inicial de las y los jóvenes iberoamericanos, aportando algunos elementos teóricos y conceptuales sobre el tema, conjuntamente con elementos informativos y analíticos centrados en el vínculo entre jóvenes, pobreza y desigualdades sociales, haciendo un énfasis particular en la educación y el empleo. El capítulo se cierra con una caracterización inicial del estado actual de las políticas públicas de juventud, planteada en términos de “tensiones y paradojas”.

Complementariamente, el segundo capítulo se dedica a analizar una arista particularmente relevante de estos temas, procurando determinar cuánto se invierte en las nuevas generaciones, desde la dinámica de la inversión pública, expresada en los presupuestos nacionales, especialmente en lo que tiene que ver con la denominada inversión social (educación, salud, protección social y vivienda). Para ello, se analizan los antecedentes disponibles, se define la metodología a utilizar y se realiza luego el análisis correspondiente de la información disponible, comparando los países iberoamericanos, constatando que alrededor del 10% de la inversión social pública en Iberoamérica está destinada –directa o indirectamente– a jóvenes, con importantes diferencias entre países. La amplia mayoría de dichas inversiones se concentran en educación. En este marco, el tercer capítulo está dedicado al análisis de un caso particular, revisando la inversión en juventud en México.

Pero además de cuantificar cuánto se invierte en jóvenes, importa saber en qué y cómo se invierte en este sector poblacional. Por ello, los dos capítulos siguientes están dedicados al análisis de las políticas públicas de juventud, diferenciando las de carácter más sectorial (educación, salud, prevención de la violencia, participación ciudadana, etc.) de las que funcionan

con enfoques más integrados e integrales, con una lógica más transversal. Mientras en el primer caso se pasa revista a una amplia y variada gama de programas y proyectos específicos, en la segunda se procura evaluar diferentes intervenciones más funcionales, incluyendo las que se concentran en la generación de conocimiento, en el diseño de documentos de política pública de juventud, en la formación de recursos humanos y en el desarrollo de estrategias comunicacionales en este campo, entre otras. Complementariamente, y dada la relevancia de la inserción laboral de las y los jóvenes en términos de integración social y de construcción de autonomía, el capítulo VI está dedicado específicamente a analizar las diversas estrategias ensayadas hasta el momento en este campo, evaluando sus impactos efectivos y proponiendo algunas alternativas para intentar avanzar más y mejor a futuro.

Este informe se cierra, finalmente, con un capítulo de conclusiones generales y la formulación de propuestas alternativas correspondiente, desde el ángulo de los principales desafíos a enfrentar en los próximos 15 años, en el marco de la persecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Capítulo I

Jóvenes en Iberoamérica: Una presentación inicial

A - Introducción

Una de las primeras cuestiones que surge y se vuelve necesario plantear al momento de introducirse en el análisis de un tema como lo es la inversión social en juventud, es precisamente qué se entiende por juventud, cuáles son los motivos por los cuales en la actualidad se están destinando recursos públicos a este sector y qué otras razones es preciso destacar para una mayor y mejor intervención.

En primer lugar, importa recordar que no cabe tanto hablar de 'juventud' en singular como sí lo es hablar de 'juventudes'. Este cambio semántico que, eventualmente podría ser evaluado como insignificante, implica sin embargo una lucha por instaurar en el lenguaje –que es un espacio en disputa y de constitución de realidades–, la complejidad y los matices de una etapa en el desarrollo de la persona, que se diferencian y multiplican en cada país de acuerdo a variables culturales y socioeconómicas, entre otras. En ese sentido, 'juventudes' permitiría asumir una episteme integradora, amplia y comprensiva de lo juvenil, a diferencia de 'juventud', concepto que hace rígido y, a la vez, simplifica el complejo entramado social de las juventudes (Duarte, 2000). Es decir, el enfoque debe dirigirse a reconocer diferencias, aceptar diversidades, construir aceptaciones y de esa forma construir miradas potenciadoras de lo juvenil (Duarte, 2000).

Así, aun cuando en este documento la delimitación etaria de lo que se

entiende por juventudes es entre los 15 y 29 años, resulta indispensable retener y considerar que dentro de esa definición conviven todo tipo de diversidades. Cabe señalar que, en la región, la cantidad de personas de entre 15 y 29 años alcanza los 160 millones (es decir, una de cada cuatro personas), de los cuales casi 10 millones son indígenas y casi 24 millones afrodescendientes (OIJ, 2013). Asimismo, y de acuerdo a las cifras de 2012, en Iberoamérica casi el 24% de los y las jóvenes vivía en condiciones de pobreza (35,4 millones), y 8,4% en situación de indigencia, abarcando 12 millones de jóvenes.

A modo de ejemplo en relación a las diferencias socioeconómicas, la realidad que experimenta una joven sin sus estudios secundarios completos como operaria en una maquiladora difiere ampliamente de lo que experimenta una joven estudiante universitaria que cuenta con el apoyo económico de sus padres. No sólo en lo que refiere al presente de ambas, sino también al futuro, en tanto la segunda podrá acceder, entre otras cosas, a un mejor empleo.

Junto con el factor socioeconómico, otras variables tales como género, etnia y condiciones de salud inciden injustamente en las posibilidades de acceso de las y los jóvenes a distintos espacios, siendo las mujeres, las y los jóvenes con ascendencia indígena y aquellos con algún tipo de discapacidad física, los más afectados por algún tipo de exclusión. Sumado a lo anterior, es decir, a las desigualdades dentro del mismo rango etario o en relación a personas de su misma edad, las y los jóvenes también sufren desigualdades a nivel intergeneracional, presentando desventajas en comparación a las personas de 30 años y más, especialmente en lo que refiere a la búsqueda laboral.

Al respecto, y de acuerdo al informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2013. Una generación en peligro" (2013), la relación entre las tasas de desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años de edad y de los adultos, que en 2000 se situaba en un 2,5%, aumentó gradualmente para situarse más recientemente en un 2,8% (OIT, 2013).

Como se observa, la realidad de las y los jóvenes, además de diversa y compleja, tiende a ser marginada por la predominancia de paradigmas como el 'adultocentrismo', en donde se destaca la superioridad de los adultos por sobre las generaciones jóvenes y señala el acceso a ciertos privilegios por el solo hecho de ser adulto (UNICEF, 2013). Es decir, es un modo de comprender a las juventudes sólo como un período de tránsito hacia la adultez, siendo el adulto el modelo ideal de persona por el cual el sujeto puede integrarse, ser productivo y alcanzar el respeto en la sociedad (UNICEF, 2013).

Todo lo anterior refuerza los motivos para atender a las necesidades y problemas de las y los jóvenes, tanto en lo que respecta a las desigualdades dentro de su mismo grupo etario, como en relación a las diferencias que se producen con el mundo adulto. En el caso de Iberoamérica, estas realidades van variando en cada país y de acuerdo a distintos momentos históricos. Sin

embargo –y esto se constituye como otra de las razones relevantes por las cuales se hace necesario invertir en este grupo–, en la actualidad la región en su conjunto está experimentando un fenómeno que posiciona a las y los jóvenes en un lugar decisivo para el actual y futuro desarrollo iberoamericano, conocido como ‘bono demográfico’.

Éste consiste en un período durante la transición demográfica en que la proporción de personas en edades de trabajar (potencialmente productivas) crece en relación a la de personas en edades potencialmente dependientes (CELADE/CEPAL, 2012). Este período se conoce también como ‘ventana demográfica de oportunidades’, en referencia a las posibilidades que ofrece para aumentar las tasas de crecimiento económico per cápita y los niveles de bienestar de la población (CELADE/CEPAL, 2012)¹.

A lo anterior, se suma el hecho de que los tiempos actuales están caracterizados por la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento; las y los jóvenes se encuentran al respecto en una posición privilegiada para aportar al desarrollo en tanto se constituyen como el segmento de la población cuya dinámica se ajusta naturalmente al ritmo de los tiempos (Rodríguez, 2002). De ese modo, invertir en las y los jóvenes significaría, en definitiva, comprometerse con el presente y el futuro social y económico de los países de la región.

Por todo lo dicho y para ubicar inicialmente los temas del conjunto de este informe, en este capítulo se analizan algunas dimensiones claves vinculadas con la situación de las y los jóvenes iberoamericanos y de las políticas públicas de juventud, repasando los principales paradigmas vigentes en relación a estos temas, caracterizando un cierto “giro epistemológico” con el que se está mirando estas dinámicas en la actualidad, describiendo los vínculos entre jóvenes y pobreza, analizando las principales “tensiones y paradojas” que se enfrentan en el terreno de las políticas públicas de juventud y revisando las principales iniciativas impulsadas por la OIJ en los últimos años, para poder luego (en los capítulos siguientes) incursionar de lleno en el análisis de la inversión social en juventud, concretada en los diferentes países de la región.

B - Principales paradigmas de políticas públicas dirigidas a la población joven

Así como en el presupuesto público se dan a conocer las prioridades de los

1. Resulta indispensable, sin embargo, no desvirtuar los valores que promueven las políticas públicas reduciendo todos los argumentos anteriormente señalados a una visión puramente economicista. Hacerlo significaría aceptar y promover la concepción instrumental de juventud como una etapa en tránsito a un nivel superior, y desconocer las especificidades que ella comprende y que en sí mismas valen tanto para la persona como para la sociedad. Por ello, resulta relevante acompañar la inversión social en juventud con una epistemología que dé cuenta de su complejidad y diversidad.

gobiernos por medio de los recursos que destinan a los distintos sectores² –y, por tanto, la ideología que sustenta esas decisiones–, en la elaboración de políticas y programas también se traslucen las formas en que se comprenden los problemas sociales que aquejan al país. Estas concepciones, sean más o menos sensatas, no dejan de afectar a la población en general, en tanto se cristalizan en intervenciones financiadas con recursos de todos los habitantes del país.

De ese modo, es posible concebir tantas políticas públicas como cuántas definiciones y concepciones se tengan por juventudes. Más allá de la limitación etaria, que en la mayoría de los países se sitúa entre los 15 y 24 ó 15 y 29 años, lo que va a determinar en gran medida 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 dentro de la sociedad; qué roles les son asignados y qué otros les son vetados.

De acuerdo a un estudio realizado por Dina Krauskopf en 2003, titulado “La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica”, es posible identificar cuatro grandes paradigmas que han dominado en el imaginario de los gobiernos respecto de lo que son las juventudes, incidiendo, por tanto, en la definición de las políticas para las y los jóvenes (véase cuadro I.1).

Estos son: la juventud como período preparatorio (que define a la juventud a partir de las crisis); la juventud como etapa problemática (visión negativa de la juventud, restringida a temas como delincuencia, drogas, violencia, deserción escolar y otros); ciudadanía juvenil (perspectiva integral que prioriza la plenitud de derechos de los jóvenes para participar en políticas y programas de juventud), y la visión del joven como actor estratégico del desarrollo (orientada a la formación de capital humano y social, como destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo), siendo los dos últimos enfoques los que suponen a las juventudes como actores sociales. (CEPAL/OIJ, 2004).

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 distintas maneras. 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).

No obstante, en la práctica, es posible identificar la predominancia de unos sobre otros. Así, el modelo de políticas de juventud centrado en la educación y el tiempo libre estuvo vigente a lo largo de casi todo el siglo XX, constituyéndose como un enfoque adultocentrista, conservador y funcionalista, que tuvo resultados sólo parcialmente en tanto la garantía de movilidad social ascendente fue posible para jóvenes integrados, presentando se-

2. En donde, no obstante, una mayor cantidad de recursos no implica necesariamente una política de calidad.

rias limitaciones para responder a las problemáticas de jóvenes marginados por la misma sociedad.

En efecto, de acuerdo a un estudio comparativo sobre inversión social en juventud en Brasil, Colombia, Puerto Rico y Uruguay (Rodríguez, 2002), se obtiene que: i) la inversión en juventud, en un sentido amplio, es significativa pero acotada en comparación con la inversión en otros grupos de la población, y ii) esta inversión, en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas (inserción laboral, construcción ciudadana y prevención de la violencia), se concentra abrumadoramente en la educación, la recreación y el tiempo libre.

Cuadro 1.1
PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Paradigma de la fase juvenil	Políticas	Características de los programas	Tipos	Objetivos
TRANSICIÓN A LA ADULTEZ Etapa de preparación	Orientadas a la preparación para la adultez Extensión de la cobertura educativa Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura Servicio militar	Universales Indiferenciados Aislados	Programas educativos Programas de uso del tiempo libre, actividades deportivas, recreativas o culturales	Jóvenes integrados Potenciamiento de factores protectores de la adolescencia Etapa pre-delictiva Prevención de la violencia
RIESGO Y TRANSGRESIÓN Etapa de problema para la sociedad	Compensatorias Sectoriales (predominantemente justicia y salud) Focalizadas	Asistencialidad y control de problemas específicos Relevancia a juventud urbano popular Dispersión de las ofertas	Programas de rehabilitación Programas de reinserción social Programas en torno del sistema carcelario	Control social de sectores juveniles movilizados Prevención de la violencia
JUVENTUD CIUDADANA Etapa de desarrollo social	Articuladas en política pública Intersectoriales Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos	Integrales Participativos Extensión de alianzas	Políticas nacionales de reducción de la pobreza Programas de transferencia directa o condicionada de recursos Programas de voluntariado	Estrategia comunitaria Prevención de la violencia Estrategias participativas Capital social
JUVENTUD: ACTOR ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO Etapa de formación y aporte productivo	Articuladas en política pública Intersectoriales Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social	Equidad y transversalidad institucional Enfrentamiento de la exclusión Aporte juvenil a estrategias de desarrollo	Programas de empleo de emergencia Programas de capacitación Programas de desarrollo productivo y empresarial	Prevención de la violencia Inserción al mercado Capital económico

Fuente: CEPAL/OIJ (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 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.

Al respecto, las políticas públicas en juventud deberían:

1. Considerar a las y los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo.
2. Operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados.
3. Sustentarse en el fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen.
4. Operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional.
5. Responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas.
6. Promover la más extendida y activa participación de las y los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva.
7. Contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a mujeres y hombres.
8. Desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general.
9. Desarrollar esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos.
10. Definir con precisión y consensuadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales (Rodríguez, 2002).

Con esto, lo que se propone es la implementación en todas y cada una de las políticas públicas, no sólo en las referidas a las juventudes, de una perspectiva generacional, tal como en los últimos años se ha logrado promocionar y aplicar políticas con perspectiva de género, en donde las áreas prioritarias debieran ser la educación y la salud, la integración social, la prevención de la violencia juvenil y la participación ciudadana (Rodríguez, 2002).

Esquema 1.1

ÁREAS PRIORITARIAS DE POLÍTICAS EN JUVENTUD DESDE UNA PERSPECTIVA GENERACIONAL

Educación y salud	• Capital humano
Integración social	• Emancipación juvenil
Prevención de la violencia juvenil	• Convivencia pacífica
Participación ciudadana	• Fortalecimiento democrático

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de: Rodríguez, E. (2002), *Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional*. Texto presentado en el "Primer Congreso Nacional de Políticas Públicas de Juventud" (Ciudad de México, 11 de Octubre de 2002).

C - Hacia un giro epistemológico en la comprensión de las juventudes

Como se señalaba anteriormente, la complejidad a la que remite el término juventud reclama hacer hincapié en distintas aristas de su problemática, tales como: i) hablar en sentido plural, es decir, de juventudes, en lugar de juventud, en tanto este último concepto limita y restringe la diversidad que ella significa; ii) asumir que las juventudes son una construcción social, y por tanto, sus definiciones etarias, características y roles que se le otorguen dentro de la sociedad, varían de acuerdo a factores culturales, y iii) 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 distinta manera y en distintos tiempos.

Como primera diferenciación, fundada en características inmediatas de las y los jóvenes, es posible identificar:

- Estudiantes universitarios: se trata de un grupo con gran visibilidad pública y que ha sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas, habiendo dejado su condición de grupo de 'élite' de la mano de la masificación y la heterogeneización de la matrícula universitaria (OIJ, 2013).
- Jóvenes populares urbanos: grupo heterogéneo y menos reconocido socialmente, compuesto por jóvenes pertenecientes a clases bajas y grupos marginales, que enfrentan severas limitaciones en términos de integración social (en la educación, el trabajo, etc.) (OIJ, 2013).
- Jóvenes indígenas: las y los jóvenes indígenas en la región ascienden a casi 10 millones, y si bien tienden a habitar las zonas rurales, se mueven también en las principales ciudades de la región, enfrentando estigmas y discriminaciones de toda clase (OIJ, 2013).
- Jóvenes afrodescendientes: por su parte, las y los jóvenes afrodescendientes casi llegan a 24 millones, quienes también enfrentan complejos contextos cargados de estigmatización, discriminación racial y exclusión social (OIJ, 2013).
- Jóvenes rurales: constituyen un grupo cuantitativa y cualitativamente relevante, por su importante presencia en el sector primario de la economía y su contribución a la transformación de los territorios rurales de América Latina (OIJ, 2013).
- Mujeres jóvenes: las mujeres jóvenes, además de sufrir las discriminaciones y desigualdades propias de los jóvenes, experimentan un mayor número de exclusiones en términos de género.

Junto con esta caracterización y diferenciación general de las y los jóvenes, el término juventudes da cuenta también de su complejidad por medio de la existencia de diversas definiciones y formas de comprender lo juvenil. En efecto, al hablar de juventud (en su forma más anquilosada) es posible identificar al menos cuatro concepciones:

1. Juventud como una etapa de la vida. Se constituye como la definición más clásica o tradicional, en donde, por un lado, la juventud es comprendida como una etapa distinguible de otras, tales como la infancia, la adultez, la vejez, y, por otro, es planteada como una etapa de preparación de las y los individuos para ingresar al mundo adulto (Duarte, 2000). Dentro de las debilidades que presenta esta conceptualización, se encuentra la mirada de transitoriedad de la 'etapa de juventud', y su carácter de apresto hacia el mundo adulto. De ese modo, lo juvenil pierde importancia en sí mismo, y siempre es evaluado en función de lo que el mundo adulto ha parametrado como lo que debe ser (Duarte, 2000).
2. Juventud como grupo etario. En este caso, se piensa la juventud como un grupo social que puede ser clasificable a partir de algunos parámetros, como es la edad. Desde este paradigma, se tiende a confundir lo netamente demográfico –un grupo de cierta edad en una sociedad–, con un fenómeno sociocultural que es lo juvenil como momento de la vida (Duarte, 2000).
3. Juventud como un conjunto de actitudes frente a la vida. Con frecuencia, se tiende a caracterizar la juventud como un conjunto de actitudes frente a la vida. A modo de ejemplo, se habla de juventud para referir un estado mental y de salud vital y alegre. No obstante, dichas actitudes son en su mayoría definidas desde el mundo adulto, desde una matriz adultocéntrica, a partir de la cual se imponen imágenes prefiguradas y estereotipos, cuyas definiciones no siempre se corresponden con la realidad de las y los jóvenes (Duarte, 2000).
4. Juventud como generación futura. En este caso, la juventud es concebida como la generación futura, es decir, como aquellos que más adelante asumirán los papeles adultos que la sociedad necesita para continuar su reproducción. Desde esta visión, se tienden a instalar preferentemente los aspectos normativos esperados de las y los jóvenes, en tanto individuos en preparación para el futuro (Duarte, 2000).

Si bien las juventudes pueden presentar estas características o dichas definiciones son atribuibles a ellas, la precaución que debe tomarse al respecto consiste en no reducir toda su complejidad a una de estas categorías. Actuar de ese modo, podría conducir a discursos homogeneizantes, estigmatizantes y adultocentristas (Alpizar & Bernal, 2003). En el caso del discurso homogeneizante, éste tiende a asumir que las personas jóvenes tienen características, necesidades, visiones o condiciones de vida iguales y homogéneas. A partir de esta lógica se plantean explicaciones o soluciones generalizables a toda la población joven, sin considerar su diversidad (Alpizar & Bernal, 2003). En cuanto a los discursos estigmatizantes, éstos provienen de ciertos estereotipos y prejuicios que se han construido y establecido en el imagi-

nario colectivo respecto de lo que son las y los jóvenes, conduciendo en muchos casos a una estigmatización (Alpízar & Bernal, 2003). Por su parte, desde los discursos adultocentristas, los parámetros de validez respecto de lo que son las y los jóvenes se legitiman desde el mundo adulto, con lo cual se crea una relación jerárquica en la que los adultos tienden a adjudicarse el saber acerca de lo que piensan, necesitan o sienten las personas jóvenes, sin tomar en cuenta la propia opinión de estas últimas (Alpízar & Bernal, 2003).

De ese modo, resulta relevante destacar la necesidad de realizar una lectura histórico-crítica de las diversas perspectivas sobre las juventudes; lo que significa partir del hecho de que el género, la juventud, la etnia, la orientación sexual, entre otras, implican condiciones sociales no ‘naturales’ o inamovibles, sino que son construcciones sociales (Alpízar & Bernal, 2003). Es decir, significa asumir que las juventudes permanentemente se están construyendo y reconstruyendo históricamente; en donde cada sociedad define a las y los jóvenes a partir de sus propios parámetros culturales, políticas y económicos, por lo que no hay una definición única (Alpízar & Bernal, 2003).

Por ello, se presenta a continuación un conjunto de propuestas metodológicas respecto de cómo ver a las juventudes, y un conjunto de ejes temáticos, que incluyen en su formulación la intención de ampliar la visión predominante sobre lo juvenil (véase cuadro I.3).

Cuadro I.2
PROPUESTAS EPISTEMOLÓGICAS PARA ESTUDIAR LAS JUVENTUDES

¿Cómo mirar las juventudes?	Ejes temáticos
Como portadoras de diferencias y singularidades que construyen su pluralidad y diversidad en los distintos espacios sociales.	Lo juvenil se constituye desde un cierto modo de vivir la tensión existencial que significa ese proceso.
Desde una visión diversa y compleja.	Las distintas maneras de agruparse en el espacio, que se caracterizan básicamente por la tendencia a lo colectivo.
Desde una vinculación directa e íntima con el mundo juvenil, que se constituya como condición de la generación de conocimiento comprensivo.	Nuevos modos de participar en la sociedad de las y los jóvenes.
Desde conceptos dinámicos y flexibles que se acerquen progresivamente a los sujetos de estudio (a saber, las y los jóvenes, las juventudes, las expresiones juveniles, los procesos de juvenilización).	El establecimiento de relaciones y diálogos intergeneracionales como fórmula de reconstrucción de la comunicación que el modelo adultocéntrico ha debilitado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Duarte, K. (2000), "¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remitir a las juventudes de nuestro continente". En: *Última Década*. v.8 n.13, sep. 2000. Santiago de Chile.

Con esto, lo que se pretende es contribuir a una revisión y actualización de los modos de pensar y estudiar las juventudes, que integren su diversidad y complejidad. La importancia de este ejercicio radica en el hecho de que es por medio de la teoría que se interpreta la realidad, y por tanto, los

conceptos y definiciones que se tenga sobre las juventudes podrán incidir –para bien o para mal– en la vida de muchos jóvenes, especialmente en el ámbito de las políticas públicas en tanto se materialicen en intervenciones.

Transiciones y trayectorias juveniles

Habiendo recorrido una parte de la diversidad que guardan las juventudes y los modos de referirse a ellas, cabe destacar cómo es que dicha complejidad se expresa en la misma experiencia de las y los jóvenes, especialmente en lo que se refiere a transiciones y trayectorias de vida.

Como primer punto, es preciso aclarar que transición y trayectoria se constituyen como dos procesos distintos. La transición es un proceso inevitable, común a todo individuo y presente en todo momento histórico. Es decir, siempre y en todo lugar los niños crecen, se convierten en adultos, más allá de lo que social o culturalmente signifique ser adulto (Dávila, et.al, 2008). En cambio, la trayectoria se encuentra en el plano social, de las posiciones que van ocupando los sujetos en la estructura social o las relaciones de poder entre los grupos sociales (Dávila, et.al, 2008). Si para analizar las transiciones el paso de estudiante a trabajador importa en sí mismo, y la edad en la que se produce es un factor que influye en la descripción de la estructura de las transiciones, para el análisis de las trayectorias importan el grupo social de origen, el nivel de educación alcanzado, el tipo de establecimiento escolar, el título y el tipo de trabajo al que se accede con ese título, la valoración social y simbólica del título obtenido, entre otras (Dávila, et.al, 2008).

La tradicional estructura lineal de transición, definida por una secuencia culturalmente establecida y socialmente reproducida, en que de estudiar se ingresa al mundo laboral, de ahí al matrimonio y la crianza de hijos (Dávila, Ghiardo y Medrano, 2008), no sólo varía en cada clase social de acuerdo a factores socioeconómicos y culturales, sino que también ha mutado en el tiempo en cada una de las realidades. Es decir, dicha estructura lineal con plazos estrictos, con edades prescritas, y construida sobre la base de una realidad y normalidad propia de grupos más acomodados y con mayores oportunidades de acceso a educación y empleo de calidad, ha ido cediendo terreno a nuevas formas de hacerse adulto, nuevas formas de transición, con otra estructura, otro orden en la secuencia y otros tiempos para cada paso (Dávila, et.al, 2008).

Desde luego, la ampliación de la cobertura del sistema escolar ha permitido que jóvenes de grupos sociales diferentes puedan pasar por etapas similares, y siguiendo la misma secuencia. Sin embargo, existen diferencias en los tiempos de duración que se asignan a cada etapa y las edades en que se produce cada paso (Dávila, et.al, 2008). Por lo general, los jóvenes de escasos recursos económicos estudian menos años, desertan y entran a trabajar a edades más tempranas que los de clases media y alta (Dávila, et.al, 2008).

Otra característica posible de enunciar respecto de las actuales juventudes, es que esta generación tiende a alargar su etapa juvenil por la vía de desplazar ciertos hitos asociados al término de ésta: más escolarización y hasta edades más tardías, al igual que la inserción laboral, postergación del matrimonio y la maternidad/paternidad, y retardo del proceso de independencia (económica, residencial). Por tanto, las trayectorias de vida no se plantean en un sentido secuencial de estos hechos/sucesos vitales, en lo que podría ser una trayectoria de tipo lineal, sino de manera más dinámica y no secuencial (Dávila & Ghiardo, 2005).

Ahora bien, aun cuando –efectivamente– las trayectorias tienden a ser heterogéneas y diversas, esto no responde únicamente a la voluntad o el deseo de la o el joven de continuar sus estudios para aplazar ciertas funciones y actividades que antiguamente se asumían más tempranamente; sino también (y quizás principalmente) por factores estructurales que escapan al deseo de la persona, como son las condiciones socioeconómicas en las que crece y desarrolla el o la joven. Éste es el caso de los más de 35 millones de jóvenes iberoamericanos que viven en condiciones de pobreza e indigencia, quienes la mayoría de las veces no pueden optar y deben abandonar sus estudios para ingresar a empleos precarios. Para estos jóvenes, el modelo de trayectoria lineal se vuelve más bien una estructura de transición irregular que va y vuelve de una condición a otra; en donde a falta de estudios, no pueden acceder a empleos de calidad y, por tanto, se les exige volver en algún momento a completar su educación (aunque muchos nunca logren completarlos).

Ante este escenario, se presentan diversos temas y problemas a considerar. En primer lugar, cabe cuestionar y preguntarse respecto de la validez de hablar de trayectorias lineales. Especialmente en el caso del diseño e implementación de políticas y programas para las y los jóvenes, resulta indispensable considerar la diversidad de realidades que ellos viven en relación a la educación y el empleo, para así observar la variedad de situaciones que experimentan, las que no siempre responden al modelo lineal impuesto. Asimismo, surgen preguntas tales como cuáles son los límites que distinguen la linealidad de la no linealidad, en qué circunstancias es posible hablar de uno u otro estado. Las respuestas parecieran articularse con lo planteado en un comienzo, es decir, con asumir y reconocer la pluralidad de las juventudes, y con ello, la imposibilidad o las limitaciones que presenta la generalización no sólo de definiciones sino también de políticas dirigidas a este sector de la sociedad.

En relación a cómo es que el Estado se hace cargo de la heterogeneidad de las trayectorias juveniles, cabe destacar el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PROGRESAR (véase Recuadro I.1), que acaba de comenzar a ser implementado a comienzos de 2014, y que constituye un buen ejemplo de las formas de inversión que presentan los Estados para apoyar

a jóvenes con menos recursos económicos –y, por tanto, menos poder de decisión–, de tal manera que logren concretar sus proyectos de vida.

Recuadro I.1

Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), implementado a comienzos de 2014, consiste en un tipo de inversión social dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años sin empleo, con empleo informal o con empleo formal pero con ingresos menores a un salario mínimo, cuyo objetivo principal es que las y los jóvenes inicien, retomen o completen sus estudios de cualquier nivel educativo y que estén inscritos o asistan a instituciones educativas de gestión estatal.

De ese modo, lo que se busca es generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.

Entre los requisitos que se solicitan para acceder al beneficio, se encuentra:

- Ser argentino nativo o naturalizado o con una residencia legal en el país no inferior a cinco años previos a la solicitud.
- Acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social al momento de la solicitud y su continuidad en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año.

Una vez ingresados al programa, las y los jóvenes beneficiados reciben una prestación consistente en una suma de dinero mensual de seiscientos pesos argentinos. No obstante, el 20% es retenido y abonado una vez que se acredite la asistencia a la entidad educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de: <http://bit.ly/1tt57ta>.

D - Situación social de la juventud iberoamericana: pobreza e insuficiencia de capital educacional

1. Incidencia de la pobreza y la indigencia en jóvenes de 15 a 29 años

Las transiciones y trayectorias vitales de las y los jóvenes iberoamericanos no siempre responden al modelo lineal del paso de la escuela a la educación superior y posteriormente a un empleo de calidad. Por el contrario, gran parte de la población joven transita un largo y sinuoso camino desde la salida de su infancia hasta el ingreso al mundo adulto, momento en el cual tienden a solidificarse y perpetuarse las condiciones que lo acompañaron en el último tramo de su juventud.

Y, tal como se señalaba, uno de los principales factores que incide en los quiebres y desvíos de los proyectos de vida de las y los jóvenes es la condición socioeconómica en la que se desarrollan. Como predomina en la actualidad, ante el debilitamiento de los Estados en décadas pasadas es el capital económico de cada familia el que determina, en primer lugar, el acceso a derechos que, por el contrario, deberían estar garantizados desde que nace la persona; y, en segundo lugar, la calidad de los mismos. Es decir, aun cuando se pueda acceder a educación o salud públicas, las altas ganancias que presentan los centros privados se traducen en mayores recursos y, por tanto (aunque no siempre), en un mejor servicio. Difícilmente una familia que concentre una cantidad de recursos económicos suficiente para optar por educación y salud privadas lo hará por el sector público. Si bien en

muchos casos esto puede constituir un mito, y en la práctica las escuelas o centros de salud públicos den cuenta de un mejor servicio, lo cierto es que éstos tienden a disponer de menos recursos, con lo cual se limitan inevitablemente las posibilidades de otorgar un servicio de mayor calidad.

Por tanto, es posible conjeturar las dificultades que presentará un joven proveniente de un hogar pobre o, aún peor, indigente, para continuar sus estudios secundarios y superiores que le permitan acceder a un empleo digno y así cubrir sus necesidades económicas. La experiencia de tantas y tantos jóvenes indica que lo más probable es que abandonen sus estudios antes de tiempo para ingresar al mercado laboral –antes de tiempo, también.

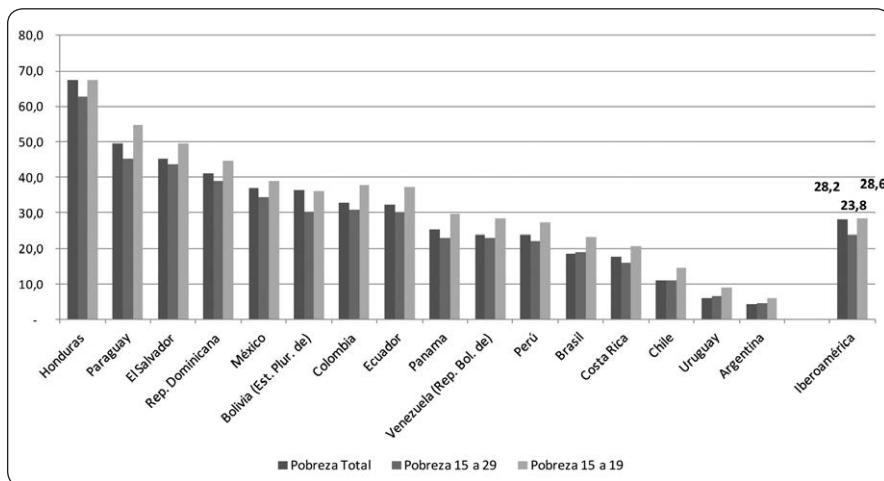
Uno de los datos más preocupantes para la población joven (e infantil, especialmente) es que los hogares pobres en todos los países ostentan las mayores tasas de fecundidad, por lo que evidentemente tienen el mayor número de niños y jóvenes. Precisamente, las estadísticas revelan que los niños, los preadolescentes y los adolescentes de entre 10 y 14 años, así como los de 15 a 19 años, son los grupos más afectados por la pobreza (CEPAL, 2003).

Entre los factores que inciden en la persistencia de la pobreza en las personas jóvenes es posible señalar:

- La ineficiencia del sistema educativo formal y no formal; su desvinculación con el mercado de trabajo, y su disminuida capacidad de convertirse en un factor de movilidad social.
- La baja cobertura educativa; la desigualdad en la calidad; la deserción escolar por razones de subsistencia, y el desconocimiento de las diversidades culturales internas.
- La incapacidad del mercado del trabajo para absorber la mano de obra al ritmo que ésta irrumpe, ya sea por su baja calificación o razones propiamente de la estructura productiva de los países.
- La violencia, carencias, pérdida de esperanza.
- El embarazo adolescente.
- La discriminación por razones étnicas o de género.
- La falta de incentivos y programas en el mundo rural para retener a la población joven.
- La segregación de los núcleos centrales de la sociedad, sobre todo en las ciudades donde se concentra la mayor cantidad de población joven, con servicios básicos nulos o deficientes, altos índices de violencia, baja o nula presencia de la institucionalidad (CEPAL, 2003).

El ingreso es uno de los activos principales con los que cuentan las y los jóvenes y sus familias para satisfacer sus necesidades básicas. Así también, el nivel de ingreso es una dimensión clave de la pobreza y la pobreza extrema. Por ello, a continuación se analizan los datos sobre pobreza e indigencia a partir de indicadores de ingresos.

Gráfico I.1
IBEROAMÉRICA (16 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN TOTAL EN JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS Y EN JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS, ALREDEDOR DE 2012. (En porcentajes)



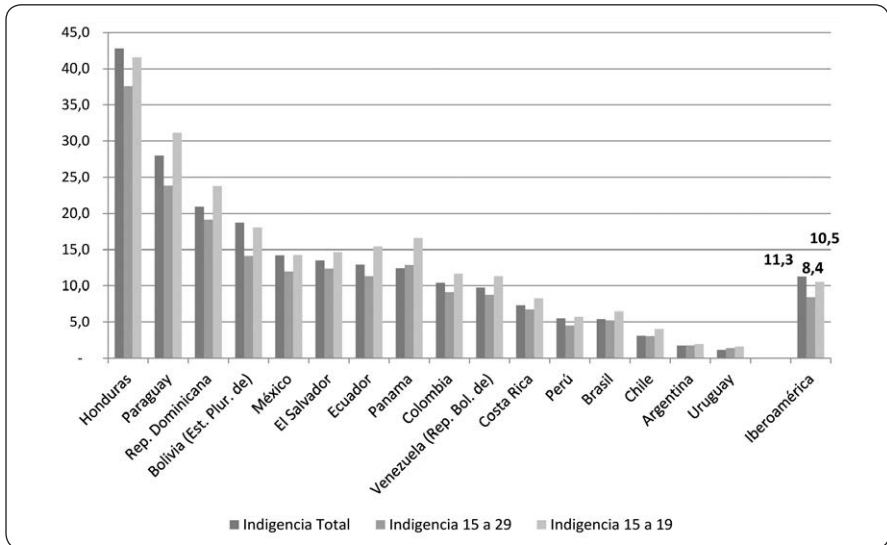
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Tal como se adelantaba, uno de los primeros fenómenos a considerar en el problema de la pobreza en la población joven es que su incidencia tiende a ser mayor en las personas de entre 15 y 19 años y, más aún, ésta tiende a superar el nivel de pobreza total del país (véase gráfico I.1). En la mayoría de los países iberoamericanos, si bien la incidencia de pobreza en el conjunto de jóvenes de entre 15 y 29 años es menor a la incidencia de pobreza nacional, al desagregar en subgrupos, se observa que las y los jóvenes de menor edad experimentan peores condiciones de vida que el resto de la población.

Esta situación cabe comprenderla en el contexto de que son las niñas y niños los más afectados por la incidencia de pobreza (e indigencia) en la región. De acuerdo al Panorama Social de América Latina 2012 (CEPAL, 2013), entre las personas indigentes y pobres no indigentes, el porcentaje de menores de edad (hasta 17 años) es del 51% y el 45%; es decir, prácticamente la mitad de los pobres son niños. De ese modo, una parte de jóvenes, especialmente aquellos que aún presentan una dependencia económica, sufren la misma realidad que las y los niños.

En términos regionales, como se observa en el gráfico I.1, según los últimos datos disponibles (alrededor de 2012), el total de jóvenes de entre 15 y 29 años en condiciones de pobreza alcanza el 23,8%, equivalente a 35,4 millones de personas. Por su parte, y como se acaba de señalar, la incidencia de pobreza en jóvenes de entre 15 y 19 años es mayor, llegando al 28,6% (14,9 millones). A nivel país, Honduras presenta la mayor incidencia de pobreza

Gráfico I.2
IBEROAMÉRICA (16 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA EN LA POBLACIÓN TOTAL EN JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS Y EN JÓVENES DE 15 A 19 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.

en la población joven, en donde el 62,6% de las personas de entre 15 y 29 años vive en condiciones precarias (cerca de un millón y medio de jóvenes), junto con el 67,4% en el caso de jóvenes entre 15 y 19 años. A su vez, Paraguay y El Salvador presentan altos y preocupantes niveles de pobreza en la población joven, alcanzando el 45,3% y el 43,8%, respectivamente. Por su parte, cabe destacar la cantidad importante de jóvenes en condiciones de pobreza en países con grandes volúmenes de población, como es el caso de México y Brasil. En el primero, la incidencia de pobreza en jóvenes de entre 15 y 29 años llega a 34,4%, es decir, a más de 10 millones de personas. En cuanto a Brasil, si bien presenta una incidencia de pobreza menor en el mismo rango etario (19%), dicha cifra se traduce a más de 9 millones de jóvenes en situación de pobreza.

En el caso de las y los jóvenes que viven en condiciones aún más precarias, en la pobreza extrema, a nivel regional se repite el fenómeno de la pobreza juvenil, es decir, la incidencia de indigencia tiende a ser mayor entre jóvenes de 15 a 19 años de edad, que en el resto. Como se observa en el gráfico I.2, alrededor del año 2012, del total de jóvenes entre 15 y 29 años, 8,4% vivía en condiciones de pobreza extrema, correspondiente a 12 millones de personas, mientras que el tramo más joven, ascendía a 10,5% (5,2 millones).

Aquí, nuevamente es Honduras el país que presenta la mayor incidencia

Cuadro I.3
MAGNITUD DE LA POBREZA JUVENIL EN IBEROAMÉRICA, ALREDEDOR DE 2000, 2004, 2008 Y 2012. (En porcentajes y millones de personas)

	Pobreza				Indigencia			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Total Iberoamérica	43,8 (224,4)	39,7 (214,8)	33,5 (190,3)	28,2 (167,4)	18,6 (95,3)	15,4 (83,3)	12,9 (73,3)	11,3 (67,1)
Jóvenes 15 a 29	39,3 (53,5)	39,5 (56,2)	28,7 (41,9)	23,8 (35,4)	14,5 (19,7)	13,6 (19,3)	9,3 (13,6)	8,4 (12,0)
Jóvenes 15 a 19	44,5 (22,2)	44,6 (22,7)	33,3 (17,1)	28,6 (14,9)	17,5 (8,7)	16,3 (8,3)	11,4 (5,8)	10,5 (5,2)
Jóvenes 20 a 24	35,8 (16,4)	36,1 (17,4)	25,6 (12,6)	20,6 (10,3)	12,3 (5,6)	11,9 (5,7)	7,8 (3,9)	6,9 (3,4)
Jóvenes 25 a 29	36,1 (14,8)	36,8 (16,1)	26,4 (12,3)	21,4 (10,3)	13,0 (5,4)	12,2 (5,4)	8,5 (3,9)	6,9 (3,3)

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.

de indigencia en la población joven, en donde un 37,5% de personas de entre 15 y 29 años vive en la pobreza extrema, mientras que en la misma condición los jóvenes de entre 15 y 19 ascienden a 41,6%. En el caso de México, la cantidad de jóvenes que viven en condiciones de indigencia asciende a más de seis millones, es decir, un 12% del total de personas de entre 15 y 29 años.

Con lo anterior, el hecho de que un 8% de las y los jóvenes iberoamericanos de 15 a 29 años no puedan satisfacer sus necesidades mínimas, incluidas las alimentarias, impide el ejercicio efectivo de los derechos que les han sido reconocidos y, ante los desafíos del bono demográfico, obstaculiza el desarrollo sustentable de la sociedad en que viven (CEPAL, 2011).

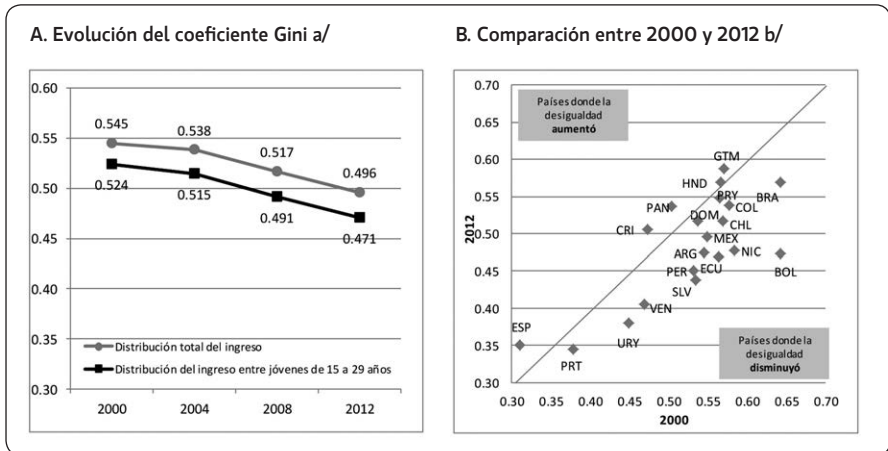
Ahora bien, en términos de la evolución de la pobreza e indigencia en la población joven, y a nivel regional, cabe destacar una disminución de ambas desde 2000 hasta 2012 (véase cuadro I.3). Si bien las cifras continúan siendo altas y corresponden a millones de jóvenes en condiciones de vida precarias, resulta importante relevar la disminución de 33,8% y 39,1% de la incidencia de pobreza e indigencia, respectivamente, entre el año 2000 y el año 2012. Es decir, considerando el mismo rango de tiempo, la incidencia de pobreza e indigencia en jóvenes presentó una disminución mayor a la que sufrió la población en general en la región. Por su parte, los niveles de pobreza e indigencia comprendidos en la población de entre 15 y 19 años –que, como se señalaba anteriormente, son los más vulnerables entre las y los jóvenes– disminuyeron 32,9% y 40,2%, respectivamente.

Las cifras pueden interpretarse como positivas para Iberoamérica, sobre todo si se consideran los efectos reales de la reciente crisis financiera internacional. El hecho de que la pobreza de las y los jóvenes iberoamericanos no

haya aumentado puede atribuirse a la menor incorporación de este grupo de población al mercado laboral, y por lo tanto a su menor exposición a los vaivenes de ese mercado. Sin embargo, el que la pobreza siga afectando a más de un quinto de la población joven iberoamericana indudablemente alerta sobre una situación preocupante a la que no debería dejar de prestarse atención y que llama a reflexionar sobre las razones de su persistencia a lo largo de los años, y aplicar medidas al respecto (CEPAL, 2011). El total de jóvenes en condiciones de pobreza y pobreza extrema asciende a más de 35 millones, con lo cual resulta urgente, necesario y justo otorgarle a todos ellos una mejor calidad de vida por medio de oportunidades de acceso a la educación e inserción al trabajo reales y efectivas.

Por otro lado, detrás del fenómeno de la pobreza en la región subyace uno más estructural, el de la desigualdad en la distribución del ingreso, que irradia sus efectos no sólo en los niveles de pobreza de los hogares donde nacen las personas, sino que les acompaña en sus trayectorias de vida, con múltiples manifestaciones que van desde niveles de nutrición diferentes, acceso a vivienda y servicios básicos diferenciales, acceso, desempeño y logro diferente en los sistemas educativos, accesos (y dificultades de) a empleos de diversa calidad, entre otros, lo que constituye a su vez el encadenamiento para la reproducción de la desigualdad futura.

Gráfico I.3
IBEROAMÉRICA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI DEL INGRESO PER CÁPITA DEL TOTAL DE LAS PERSONAS, ALREDEDOR DE 2000, 2004, 2008 Y 2012



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/ Promedio simple de los países. Excluye España y Portugal debido a que en estos países el coeficiente Gini se calcula sobre la base del ingreso per cápita equivalente, no comparable con los cálculos para los países de América Latina.

b/ Los datos corresponden a Argentina 2000 y 2012 (zonas urbanas), Bolivia 2000 y 2011, Brasil 2001 y 2012, Chile 2000 y 2011, Colombia 1999 y 2012, Costa Rica 1999 y 2012, Ecuador 2000 (urbano) y 2012, El Salvador 2000 y 2012, Guatemala 1998 y 2006, Honduras 1999 y 2010, México 2000 y 2012, Nicaragua 1998 y 2009, Panamá 1999 y 2012, Paraguay 2000 y 2011, Perú 2000 y 2012, Rep. Dominicana 2002 y 2012, Uruguay 2000 (urbano) y 2012, y Venezuela 2000 y 2012.

Como se ha dicho en repetidas ocasiones, la región es la que presenta los mayores niveles de desigualdad por ingresos en el mundo. No obstante lo anterior, en la última década se ha producido una reducción persistente y significativa en los niveles de desigualdad, medidos a través del coeficiente de concentración de Gini (véase el gráfico I.3.A), aún cuando existen algunas excepciones (véase el gráfico I.3.B). Si se seleccionan los jóvenes y se comparan sus ingresos per cápita, la tendencia es similar, con niveles de concentración más bajos que los generales, lo que se explica en buena medida porque los hogares donde residen los jóvenes tienen en promedio ingresos per cápita más bajos (en aquellos donde son hijos, por la mayor proporción de miembros dependientes, y aquellos constituidos por ellos, porque los ingresos laborales son más bajos que los que perciben los trabajadores adultos). Los países en los que alrededor de 2012 los jóvenes son más desiguales en términos de sus ingresos per cápita son Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay, todos con valores en el coeficiente de Gini sobre 0,50. *Contrario sensu*, los menos desiguales son España, Portugal³, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (con Gini menor a 0,40), como se puede observar en el cuadro I.4. Con todo, el nivel de desigualdad socioeconómica entre los jóvenes sigue siendo extremadamente alto, y persiste en diversas dimensiones, entre las cuales destacan, por su significación estructural, la educación y el empleo, como se ve en el siguiente punto.

2. Los niveles de educación en la población joven

La incidencia de pobreza e indigencia en la población joven presenta una mayor complicación para determinar sus causas que en el caso de los adultos. Esto, pues resulta difícil identificar en qué medida la carencia de recursos económicos proviene del hogar o de la falta de ingresos propios, en tanto gran parte de las y los jóvenes viven en sus hogares de origen, y las edades en las que adquieren independencia económica son variables. Sin embargo, es posible distinguir un conjunto de factores que influyen negativamente en el desarrollo del o la joven, generando un mayor riesgo de quedar marginado de la sociedad, tales como la incapacidad del mercado del trabajo para absorber la mano de obra al ritmo que ésta irrumpe; los contextos de violencia física y simbólica, ya sea dentro de la familia o en los barrios en los que viven las y los jóvenes; los actos discriminatorios por género, etnia o discapacidad física que sufren en distintos espacios de integración; el embarazo adolescente; entre otros. No obstante, la falta de educación (y los problemas de calidad asociados al sistema educativo) se constituye como uno de los principales factores de riesgo de seguir reproduciendo las condiciones de pobreza y desigualdad en las que nació y creció el joven. Como se verá en

3. No obstante no se tiene información sobre distribución del ingreso per cápita de los jóvenes en los países ibéricos, la tendencia indica que la concentración de los mismos es menor que en el total de la población.

Cuadro 1.4
Iberoamérica (19 países): Coeficiente de concentración de Gini del ingreso per cápita de la población total y de los jóvenes entre 15 y 29 años, alrededor de 2000, 2004, 2008 y 2012 a/

	Distribución del ingreso per cápita en el total de la población				Distribución del ingreso per cápita entre los jóvenes de 15 a 29 años			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	0.544	0.578	0.510	0.475	0.503	0.555	0.479	0.450
Bolivia (Est. Plur. de)	0.643	0.561	0.508	0.472	0.624	0.541	0.491	0.442
Brasil	0.639	0.612	0.594	0.567	0.605	0.576	0.555	0.525
Chile	0.564	0.552	0.524	0.516	0.554	0.546	0.514	0.514
Colombia	0.572	0.548	0.562	0.536	0.543	0.525	0.532	0.497
Costa Rica	0.473	0.478	0.473	0.504	0.441	0.443	0.445	0.460
Ecuador	0.559	0.513	0.504	0.468	0.537	0.493	0.474	0.450
El Salvador	0.531	0.493	0.478	0.437	0.500	0.466	0.453	0.416
España	0.310	0.310	0.319	0.350	...	...	...	...
Guatemala	0.560	0.542	0.585	0.585	0.567	0.515	0.561	0.561
Honduras	0.564	0.587	0.580	0.567	0.535	0.574	0.556	0.542
México	0.542	0.516	0.515	0.492	0.522	0.496	0.484	0.469
Nicaragua	0.583	0.579	0.532	0.478	0.556	0.565	0.522	0.458
Panamá	0.504	0.541	0.524	0.536	0.492	0.516	0.490	0.508
Paraguay	0.558	0.536	0.529	0.546	0.552	0.508	0.509	0.514
Perú	0.525	0.530	0.476	0.449	0.498	0.512	0.451	0.421
Portugal	...	0.378	0.358	0.345	...	...	...	...
Rep. Dominicana	0.537	0.586	0.550	0.517	0.520	0.544	0.517	0.501
Uruguay	0.447	0.464	0.445	0.379	0.437	0.443	0.423	0.359
Venezuela (Rep. Bol. de)	0.468	0.470	0.412	0.405	0.452	0.448	0.390	0.389
Promedio simple b/	0.533	0.519	0.499	0.481	0.524	0.515	0.491	0.471

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, y EUROSTAT (para España y Portugal).

a/ Los años reales son para Argentina: 2000, 2004, 2009 y 2012; Bolivia: 2000, 2004, 2009 y 2011; Brasil: 2001, 2004, 2008 y 2012; Chile: 2000, 2003, 2009 y 2011; Colombia: 1999, 2003, 2008 y 2012; Costa Rica: 1999, 2004, 2008 y 2012; Ecuador: 2000, 2004, 2008 y 2012; El Salvador: 2000, 2004, 2009 y 2012; España: 2002, 2004, 2008 y 2012; Guatemala: 1998, 2002, 2006 y 2006; Honduras: 1999, 2003, 2007 y 2010; México: 2000, 2004, 2008 y 2012; Nicaragua: 1998, 2001, 2005 y 2009; Panamá: 2001, 2004, 2008 y 2011; Paraguay: 2001, 2004, 2008 y 2011; Perú: 2001, 2003, 2008 y 2012; Portugal: 2004, 2008 y 2012; Rep. Dominicana: 2002, 2004, 2008 y 2012; Uruguay: 2000, 2004, 2008 y 2012; y Venezuela: 2000, 2004, 2008 y 2012.

b/ El promedio no incluye a España y Portugal, debido a que en estos países el coeficiente Gini se calcula sobre la base del ingreso per cápita equivalente, no comparable con los cálculos para los países de América Latina.

esta sección, el nivel educativo condiciona en gran medida las posibilidades de encontrar un empleo de calidad, donde quienes completan menos años de estudio presentan mayores probabilidades de obtener empleos con salarios menores al promedio. Por tanto, ante el hecho de que la incidencia de pobreza en la población joven se relaciona en gran medida con las condiciones socioeconómicas del hogar, se puede afirmar que es la educación la dimensión que atañe e involucra fundamentalmente a los y las jóvenes, delineando en gran medida su futuro.

A continuación se revisan las proporciones de jóvenes que han concluido los distintos niveles educativos en América Latina para posteriormente analizar en qué medida la cantidad de años de estudio influye en la proba-

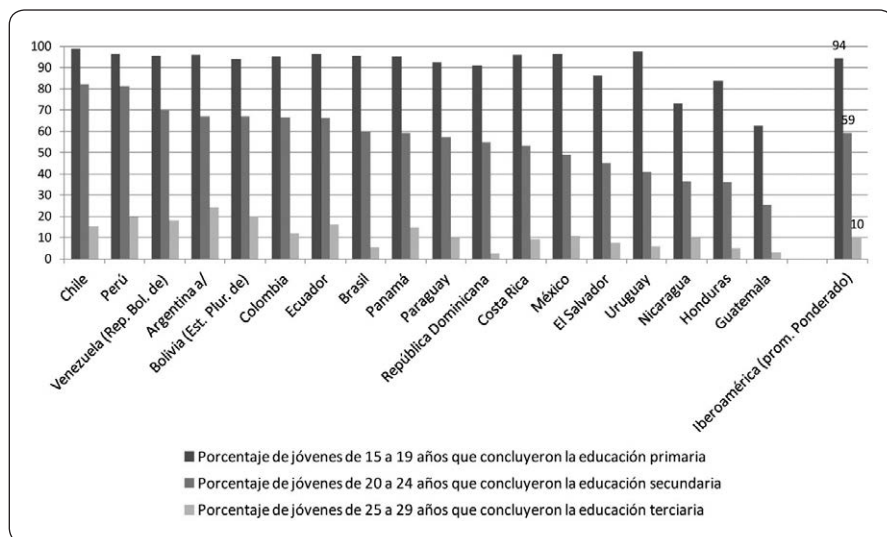
bilidad de vivir en condiciones de pobreza, evidenciándose que a menor capital educacional, mayores probabilidades de ingresar o reproducir dichas condiciones, en tanto los empleos de calidad se reservan para quienes completaron una mayor cantidad de años en el sistema educativo formal.

En lo que respecta a la conclusión de los tres niveles educativos (primaria, secundaria y terciaria), cabe destacar el avance de la región en la cobertura de la educación primaria, en donde el 94% del total de jóvenes de entre 15 y 19 años logró completarla (véase gráfico I.4), siendo Guatemala y Nicaragua los países con las realidades más preocupantes en tanto sólo el 62% y 73%, respectivamente, de jóvenes menores de 20 años ha logrado completar el nivel educativo básico.

Este escenario bastante positivo no basta, ya que los niveles educativos mínimos para poder insertarse adecuadamente en el mercado del trabajo, y tener menores probabilidades de estar en pobreza respecto del promedio, se sitúan en la educación secundaria completa. Y sin embargo, como se observa, a nivel regional, sólo el 62% de las y los jóvenes de entre 20 y 24 años ha logrado completarla. En cuanto a la conclusión de la educación terciaria, sólo un 10% de las y los jóvenes de entre 25 y 29 años ha logrado completarla.

Según se observa en el gráfico I.5, el mínimo de años de estudio que se

Gráfico I.4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS QUE CONCLUYE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCIARIA, ALREDEDOR DE 2012. (En porcentajes)



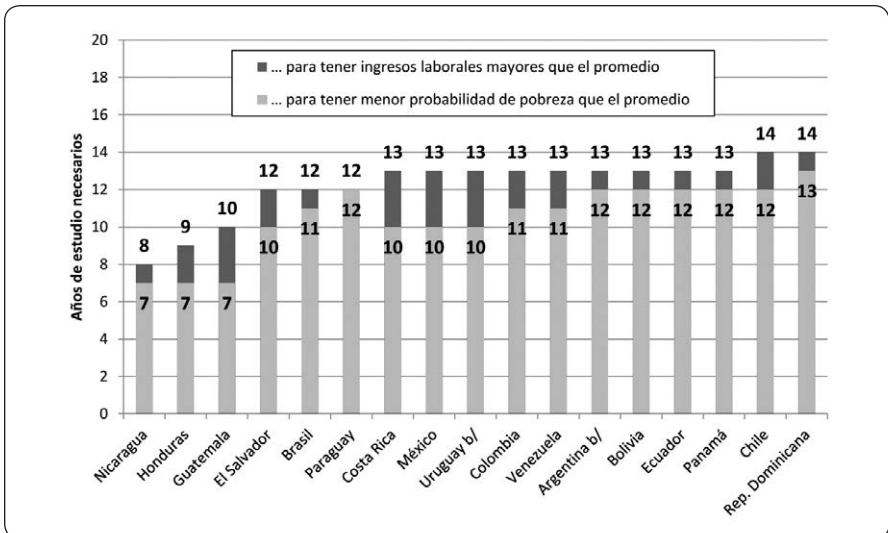
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Zonas urbanas.

requieren en la mayoría de los países de Iberoamérica para tener una menor probabilidad de estar en condiciones de pobreza que el promedio son doce años (enseñanza secundaria completa). 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. La conclusión de la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Este nivel es crucial para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida. Así también, es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar que le permiten romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos (CEPAL, 2011b).

Por tanto, de acuerdo a las cifras que se señalaban anteriormente, es decir, que a nivel regional sólo el 62% de las y los jóvenes de entre 20 y 24 años ha logrado completar la educación secundaria, el panorama que se observa para el resto de jóvenes es desalentador. Más aún, si se considera que son las y los jóvenes de menos recursos quienes no logran completar este nivel educativo. Según se observa en el gráfico I.6, a nivel regional, del total de

Gráfico I.5

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA TENER UNA PROBABILIDAD INFERIOR DE ESTAR EN LA POBREZA, O INGRESOS LABORALES MAYORES AL PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS DE EDAD A/, ALREDEDOR DE 2009. (Número de años de estudio)



Fuente: CEPAL/ OIJ, Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un modelo para armar (LC/G.2391), Santiago de Chile, 2008.

a/ Ocupados 20 o más horas a la semana.

b/ Zonas urbanas.

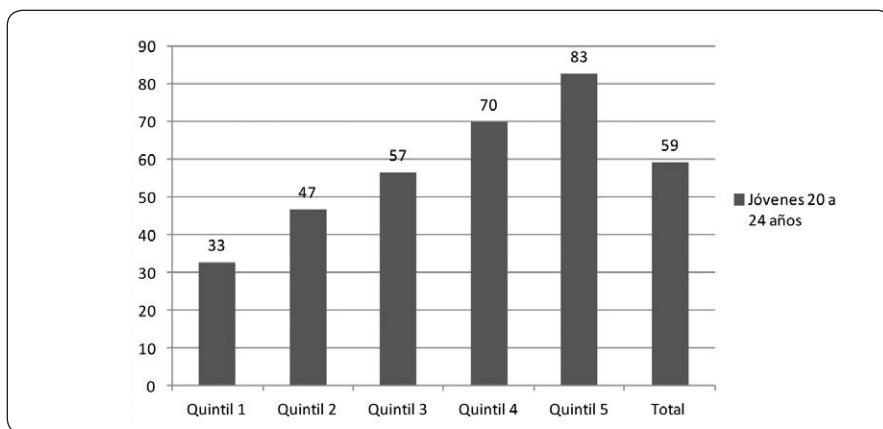
jóvenes de dicho tramo etario correspondientes al sector más pobre de la población (Quintil 1), sólo un tercio ha completado el nivel secundario, con lo cual, aumentan las probabilidades de continuar y reproducir sus condiciones de vida precarias al no poder acceder a un empleo que otorgue ingresos mayores al promedio. Por el contrario, las y los jóvenes del segmento de la población con más altos ingresos, presentan un nivel de conclusión de la educación secundaria por sobre el 80%.

Ante este escenario, por tanto, donde la conclusión de la educación secundaria se constituye como un factor decisivo para disminuir las posibilidades de vivir en condiciones de pobreza, y sin embargo, las y los jóvenes de menos ingresos presentan los niveles de conclusión de la educación secundaria más bajos, resulta necesario y perentorio intervenir por medio de una inversión social dirigida exclusivamente a este segmento de la población para atenuar las consecuencias de la desigualdad que presenta la región.

Por otro lado, cabe considerar que los mismos avances en materia de masificación educativa le disminuyen el valor relativo a los niveles educativos cuyo logro es generalizado, por lo que se hace relevante otorgar oportunidades para acceder a niveles educativos superiores para incorporarse en puestos de trabajo de mayor productividad y remuneración. Estos avances también han significado una disminución de la concentración del número de años de estudio tanto en la población total como entre los jóvenes. El gráfico I.7 ilustra, como promedio simple para los países de América Latina, que el coeficiente Gini aplicado a éstos ha disminuido paulatinamente en la región en 12 años (con la salvedad de Argentina, donde aumentó levemente).

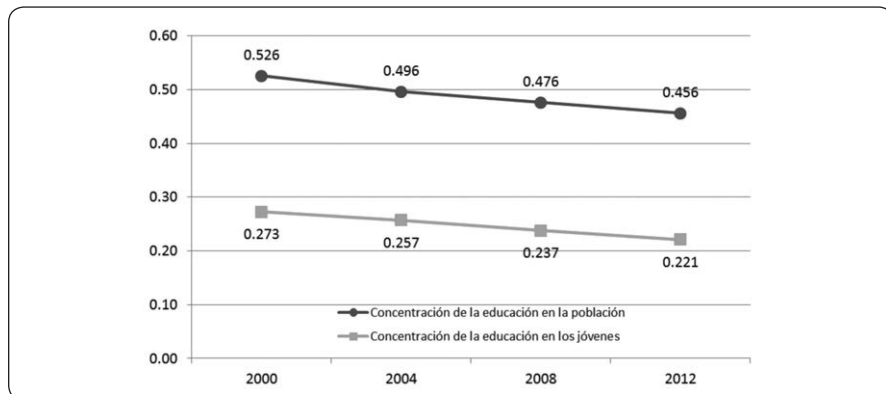
Gráfico I.6

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA. (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.

Gráfico I.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI APLICADO AL NÚMERO DE AÑOS DE ESTUDIO EN LA POBLACIÓN TOTAL Y EN LOS JÓVENES.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Cuadro I.6
Iberoamérica (17 países): Coeficiente de concentración de Gini aplicado al número de años de estudio de la población total y de los jóvenes entre 15 y 29 años, alrededor de 2000, 2004, 2008 y 2012 a/

	Distribución del número de años de estudio en el total de la población				Distribución del número de años de estudio entre los jóvenes de 15 a 29 años			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	0.373	0.402	0.396	0.388	0.178	0.224	0.234	0.230
Bolivia (Est. Plur. de)	0.556	0.543	0.498	0.478	0.251	0.222	0.194	0.195
Brasil	0.550	0.516	0.493	0.442	0.328	0.279	0.268	0.223
Chile	0.443	0.399	0.370	0.361	0.221	0.185	0.166	0.171
Colombia	0.523	0.527	0.457	0.446	0.266	0.264	0.211	0.198
Costa Rica	0.517	0.459	0.417	0.406	0.277	0.236	0.217	0.225
Ecuador	0.472	0.453	0.427	0.399	0.230	0.224	0.202	0.172
El Salvador	0.599	0.568	0.529	0.500	0.315	0.289	0.263	0.234
Guatemala	0.798	0.535	0.710	0.710	0.443	0.405	0.388	0.388
Honduras	0.628	0.611	0.565	0.529	0.319	0.317	0.287	0.270
México	0.463	0.474	0.445	0.430	0.224	0.210	0.191	0.173
Nicaragua	0.739	0.688	0.656	0.634	0.467	0.422	0.412	0.355
Panamá	0.389	0.464	0.444	0.435	0.169	0.226	0.218	0.206
Paraguay	0.539	0.502	0.472	0.449	0.263	0.246	0.229	0.211
Perú	0.498	0.494	0.448	0.418	0.226	0.238	0.187	0.173
Rep. Dominicana	0.496	0.478	0.462	0.440	0.257	0.239	0.223	0.199
Uruguay	0.409	0.358	0.352	0.341	0.242	0.174	0.178	0.174
Venezuela (Rep. Bol. de)	0.470	0.463	0.427	0.402	0.233	0.228	0.205	0.177
Promedio simple	0.526	0.496	0.476	0.456	0.273	0.257	0.237	0.221

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, y EUROSTAT (para España y Portugal).

a/ Los años reales son para Argentina: 2000, 2004, 2009 y 2012; Bolivia: 2000, 2004, 2009 y 2011; Brasil: 2001, 2004, 2008 y 2012; Chile: 2000, 2003, 2009 y 2011; Colombia: 1999, 2003, 2008 y 2012; Costa Rica: 1999, 2004, 2008 y 2012; Ecuador: 2000, 2004, 2008 y 2012; El Salvador: 2000, 2004, 2009 y 2012; Guatemala: 1998, 2002, 2006 y 2006; Honduras: 1999, 2003, 2007 y 2010; México: 2000, 2004, 2008 y 2012; Nicaragua: 1998, 2001, 2005 y 2009; Panamá: 2001, 2004, 2008 y 2011; Paraguay: 2001, 2004, 2008 y 2011; Perú: 2001, 2003, 2008 y 2012; Rep. Dominicana: 2002, 2004, 2008 y 2012; Uruguay: 2000, 2004, 2008 y 2012; y Venezuela: 2000, 2004, 2008 y 2012.

te). Esta disminución se debe principalmente a los avances, en el período, en la masificación del acceso y conclusión de la secundaria, y en el incremento del acceso a educación postsecundaria precisamente entre los jóvenes, lo que también ha sido determinante para disminuir la concentración en el conjunto de la población, toda vez que la población adulta y sobre todo adulta mayor, con menores niveles de estudio, y con la educación terciaria principalmente consagrada a una elite, tiene muy pocas posibilidades de mejorar su situación y, por ende, ser el grupo clave para la disminución de la concentración de la educación. La situación más preocupante, acorde con los menores niveles de logro educativo mostrados en los gráficos anteriores, es la de Nicaragua y Guatemala, ambos con coeficientes de concentración de la educación por sobre 0,35 (véase el cuadro I.6).

3. Tasas de participación, empleo y desempleo en jóvenes de 15 a 29 años

Al abordar la inclusión laboral de la juventud de América Latina, un primer aspecto consiste en identificar el comportamiento de la participación laboral y las tasas de desempleo de los grupos juveniles en comparación con las de los adultos. Como es sabido, participación laboral ilustra la intención de participación en el mercado laboral de la población económicamente activa (de 15 años y más), incluyendo a quienes trabajan y a quienes buscan trabajo. El desempleo, en cambio, indica las dificultades que tiene la población que ya participa en el mercado laboral para insertarse plenamente en él, ya que registra las cifras de quienes no están trabajando en un período determinado pero buscan hacerlo. Se trata, por tanto, de uno de los indicadores fundamentales para aproximarse al análisis de la realización del derecho al trabajo en la región (CEPAL, 2011).

En el caso de la participación laboral, como es esperable, la tasa entre las y los jóvenes aumenta conforme se avanza en los grupos etarios (véase el gráfico I.8). Mientras que los y las jóvenes de entre 15 y 19 años presentan una tasa de participación laboral de 39%, en el tramo de 25 a 29 años es de 80%. Sin embargo, la menor participación laboral de quienes tienen entre 15 y 19 años no es, necesariamente, un hecho preocupante. Una inserción laboral más tardía genera un espacio valioso para permanecer dentro del sistema educativo y mejorar las credenciales con las que se entrará en el mercado laboral.

En cuanto a las tasas de empleo y desempleo, su comportamiento también varía conforme se avanza hacia los tramos de edad más altos, en donde la tasa de empleo tiende a aumentar y la de desempleo a descender. Como se observa en el gráfico I.9, las tasas de participación y empleo tienden a experimentar la misma variación ascendente, mientras que la tasa de desempleo va disminuyendo a medida que se acerca a edades más adultas. A nivel regional y alrededor de 2012, la tasa de empleo entre las y los jóvenes de 15 a 19 años fue de 32,8%, mientras que para jóvenes de 25 a 29 años fue

de 74%. Por su parte, el nivel de desempleo entre los más jóvenes fue de 15,7% contraponiéndose a un 7,3% entre jóvenes de 25 a 29 años.

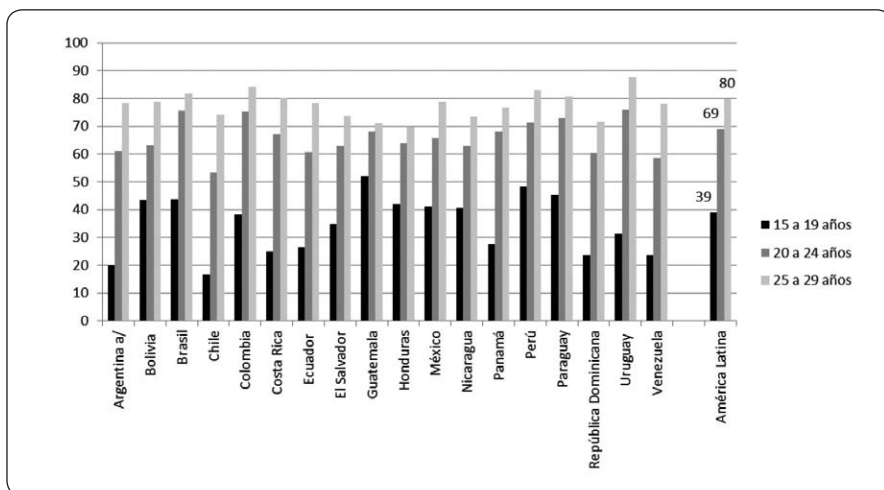
Ahora bien, las diferencias que experimentan las y los jóvenes no se limitan únicamente a una cuestión de edad, sino a muchos otros factores, especialmente las condiciones socioeconómicas en las que crecen y se desarrollan. En relación a lo dicho anteriormente, es decir, a la urgente atención que merecen las y los jóvenes pertenecientes a los segmentos más pobres de la población debido a las desigualdades que viven, se encuentran las diferencias a nivel de empleo, en donde, nuevamente son los estratos más bajos quienes presentan mayores tasas de desempleo. Como se observa en el cuadro I.7, la tendencia de las tasas de desempleo por quintiles en los distintos países 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 que presenta la educación para ingresar al mercado laboral.

Este fenómeno, sin embargo, sufre un comportamiento distinto al analizar las tasas de empleo según nivel educacional alcanzado –el que cabe estudiar considerando otras variables que intervienen. Si bien, como se observa en el gráfico I.10, las tasas de empleo a nivel regional no presentan diferencias considerables según los distintos niveles de escolaridad alcanzados, y más aún, se evidencia una mayor tasa de empleo entre quienes completaron sus estudios secundarios que quienes no concluyeron la educación terciaria, es la calidad del empleo y los ingresos laborales que recibe la población joven los factores que marcan la diferencia.

Desde la óptica del trabajo decente interesa caracterizar la inserción laboral de las y los jóvenes considerando el nivel de remuneración que reciben y estableciendo si éste les permite, mínimamente, satisfacer sus necesidades básicas y acceder a sistemas de seguridad social a través del empleo. En otras palabras, no basta solamente con que las y los jóvenes accedan al mercado laboral y obtengan un puesto de trabajo, sino que es fundamental que éste les permita sustentar sus proyectos familiares y personales, y seguir desarrollando sus capacidades (CEPAL, 2011).

Una de las manifestaciones que permite analizar la situación laboral de las y los jóvenes es su inserción en el sector de baja productividad. Este sector está frecuentemente asociado con empleos precarios, de baja remuneración y sin acceso a protección social y, como indicador, da cuenta de la informalidad de los empleos. Según datos del año 2009, aproximadamente, en América Latina, en promedio, algo más de un tercio de las y los jóvenes de entre 15 y 29 años trabaja en este sector, porcentaje que es mayor en el caso de las mujeres (CEPAL, 2011). Asimismo, se aprecia que conforme aumenta el nivel educacional alcanzado, la ocupación en sectores de baja productividad disminuye, tendencia particularmente marcada entre las mujeres. Nuevamente, estos datos muestran una realidad de alta segmentación en

Gráfico I.8
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE PARTICIPACIÓN (PEA/PET) PERSONAS 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.
a/ Zonas urbanas.

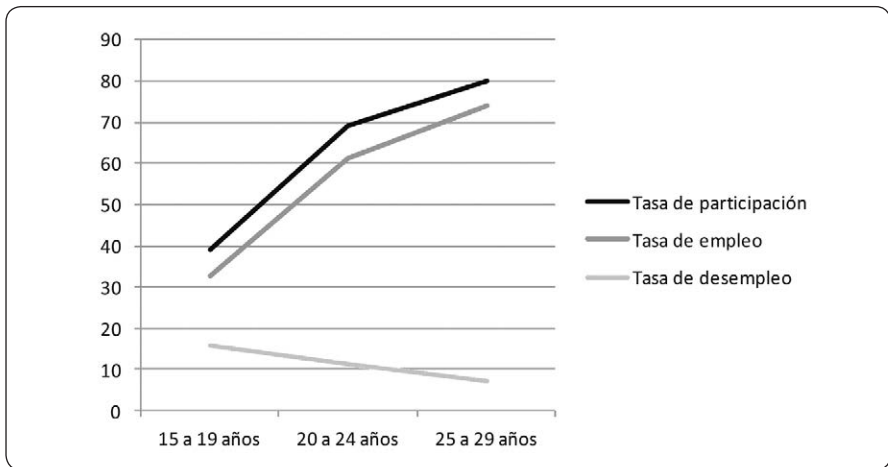
el acceso a oportunidades laborales y educacionales pues, como se ha visto, existe una fuerte relación entre el hecho de completar niveles educativos más altos y la pertenencia a quintiles de mayores ingresos (CEPAL, 2011).

Junto con eso, cabe considerar los ingresos laborales de las y los jóvenes para analizar en qué medida garantizan la satisfacción de las necesidades básicas y se sitúan en la lógica del empleo decente. Al respecto, y de acuerdo a datos del año 2009, los ingresos laborales en promedio de las y los jóvenes de América Latina equivalen a más de 5 veces el valor de una canasta de alimentos en el tramo de edad de 20 a 24 años, y 8 veces en el tramo de 25 a 29 años.

Sin embargo, entre las mujeres jóvenes de 20 a 24 años del quintil de menores recursos, los ingresos laborales alcanzan sólo a cubrir mínimamente sus necesidades alimentarias básicas, es decir, una canasta de alimentos; y entre los hombres jóvenes de este quintil, los ingresos laborales apenas superan la línea de la pobreza. Esta situación contrasta diametralmente con la de las mujeres jóvenes del quintil de mayores recursos, cuyos ingresos laborales equivalen a más de 8 veces los de las jóvenes del quintil más pobre. Estas grandes diferencias también se encuentran en el caso de los jóvenes, aunque a menor escala (CEPAL, 2011).

Es decir, si bien las tasas de empleo no varían considerablemente entre los distintos niveles educativos alcanzados, sí se producen diferencias importantes al observar por quintiles y al analizar la calidad del empleo e ingresos laborales, en donde son las y los jóvenes con menos recursos quienes

Gráfico I.9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE PARTICIPACIÓN, EMPLEO Y DESEMPLEO, PERSONAS
ACTIVAS DE 15 A 29 AÑOS, 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.

sufren las consecuencias injustas de la desigualdad estructural de la región.

Asimismo, las diferencias en la inserción laboral, asociadas a los niveles socioeconómicos de origen y más inmediatamente a los niveles de estudio alcanzados por parte de los jóvenes generan diferencias en los ingresos susceptibles de analizarse mediante el coeficiente de concentración de Gini. El gráfico I.11 muestra que en promedio los ingresos laborales de los jóvenes han bajado levemente su nivel de concentración, de 0,49 a 0,47 entre 2000 y 2012 (y es levemente menor al del conjunto de los ocupados, que disminuyó de 0,55 a 0,51 en dicho período, aunque descendió menos). Pero el gráfico también muestra una situación heterogénea en cuanto a disminución o aumento de la concentración de los ingresos laborales juveniles (mayor detalle puede observarse en el cuadro I.8), lo que da nuevos indicios de que en ocasiones la masificación de ciertos niveles educativos, como el nivel secundario, que constituye un umbral que facilita salir de la pobreza, también implica su devaluación en términos de la retribución económica correspondiente, generando mayores brechas respecto de los ingresos de los jóvenes con más alta calificación⁴.

En síntesis, y como ha quedado evidenciado, las dimensiones pobreza,

4. Teniendo también en consideración que los bajos niveles educativos (como la primaria incompleta o completa) tienen asociadas remuneraciones que constituyen un piso igual o levemente inferior a los salarios mínimos legales. La masificación de la conclusión de niveles superiores de educación, en particular la secundaria, tiende a generar caídas en las remuneraciones, acercándolas a los salarios mínimos sobre todo entre los jóvenes, que en general no han acumulado un nivel de experiencia laboral que se exprese en un incremento de los salarios.

Cuadro I.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO (DESOC/PEA), PERSONAS ACTIVAS DE 15 A 29 AÑOS, POR QUINTILES, ALREDEDOR DE 2012. (En porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina a/	28,8	18,3	14,3	9,3	4,6
Bolivia	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	29,9	17,3	13,6	7,7	5,5
América Latina	19,3	13,9	10,4	7,6	5,7

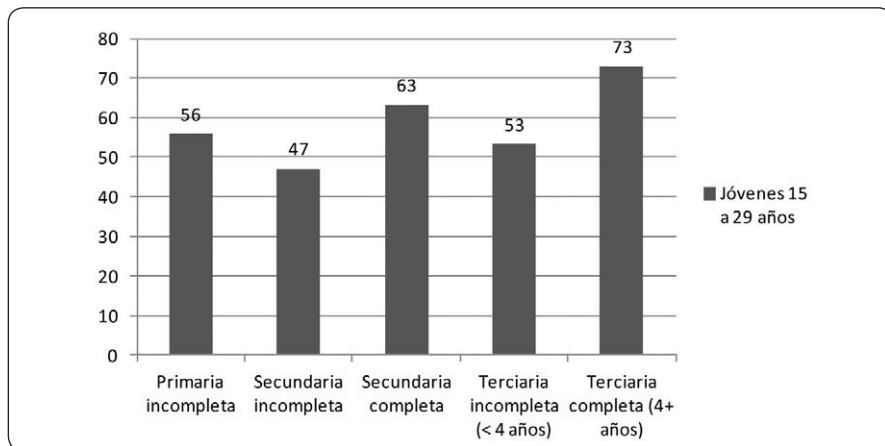
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Zonas urbanas.

educación y empleo, y la desigualdad que les subyace, se encuentran estrechamente vinculadas, siendo las condiciones socioeconómicas de la familia el factor principal a partir del cual se definen el resto de los componentes. Sin embargo, como se señalaba, la educación juega un papel central en la posibilidad de disminuir o aumentar las probabilidades de continuar con la reproducción de la pobreza, en donde una mayor cantidad de años de estudio contribuye positivamente al acceso de empleos con ingresos mayores que el promedio. Por tanto, en el sector de la educación debiesen centrarse fuertemente las políticas y programas, los que a su vez debiesen ser focalizados en la población joven. Junto con ampliar la cobertura de la educación secundaria, la calidad de ésta debe captar el mismo nivel de atención.

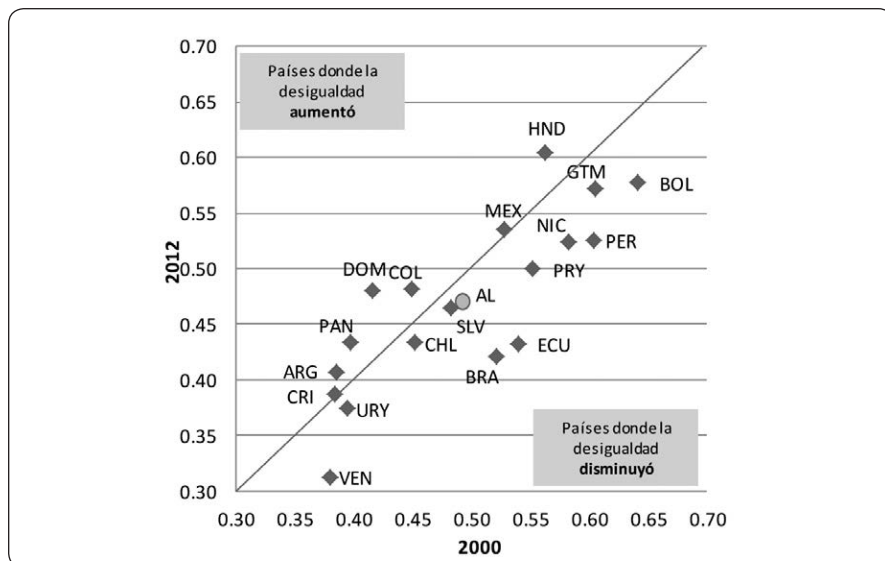
Asimismo, deben generarse espacios reales y efectivos de capacitación y formación para el mercado laboral, pues, como ha quedado expresado, a medida que aumentan los niveles de escolaridad, aumentan las exigencias y el nivel de competencia, por lo que una política de mejora en la cobertura de educación debe ir necesariamente acompañada de una política de capacitación que otorgue las herramientas necesarias para responder a las exigencias del mercado laboral.

Gráfico I.10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE EMPLEO, PERSONAS ACTIVAS DE 15 A 29 AÑOS, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2012. (En porcentajes)



Fuente: Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico I.11
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI DE LOS INGRESOS LABORALES DE LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000 Y 2012 a/



Fuente: 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/ Los datos corresponden a Argentina 2000 y 2012 (zonas urbanas), Bolivia 2000 y 2011, Brasil 2001 y 2012, Chile 2000 y 2011, Colombia 1999 y 2012, Costa Rica 1999 y 2012, Ecuador 2000 (urbano) y 2012, El Salvador 2000 y 2012, Guatemala 1998 y 2006, Honduras 1999 y 2010, México 2000 y 2012, Nicaragua 1998 y 2009, Panamá 1999 y 2012, Paraguay 2000 y 2011, Perú 2000 y 2012, Rep. Dominicana 2002 y 2012, Uruguay 2000 (urbano) y 2012, y Venezuela 2000 y 2012.

Cuadro I.8

Iberoamérica (17 países): Coeficiente de concentración de Gini de los ingresos laborales de la población ocupada de 15 años y más, y de los jóvenes ocupados entre 15 y 29 años, alrededor de 2000, 2004, 2008 y 2012 a/

	Distribución de los ingresos laborales en la población ocupada de 15 años y más				Distribución de los ingresos laborales entre los jóvenes ocupados de 15 a 29 años			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	0.475	0.533	0.466	0.428	0.385	0.478	0.427	0.407
Bolivia (Est. Plur. de)	0.666	0.628	0.592	0.558	0.642	0.611	0.575	0.578
Brasil	0.606	0.588	0.559	0.528	0.521	0.503	0.465	0.421
Chile	0.573	0.557	0.526	0.507	0.452	0.443	0.443	0.434
Colombia	0.511	0.546	0.541	0.538	0.449	0.483	0.472	0.481
Costa Rica	0.439	0.439	0.446	0.476	0.384	0.367	0.343	0.386
Ecuador	0.586	0.544	0.539	0.489	0.540	0.503	0.471	0.433
El Salvador	0.549	0.533	0.510	0.489	0.482	0.482	0.471	0.465
Guatemala	0.644	0.609	0.640	0.640	0.605	0.588	0.572	0.572
Honduras	0.576	0.594	0.604	0.623	0.562	0.572	0.569	0.605
México	0.595	0.564	0.592	0.585	0.528	0.500	0.517	0.535
Nicaragua	0.598	0.604	0.573	0.513	0.582	0.561	0.549	0.524
Panamá	0.461	0.522	0.500	0.504	0.397	0.465	0.436	0.433
Paraguay	0.594	0.589	0.557	0.568	0.552	0.558	0.507	0.500
Perú	0.627	0.655	0.600	0.559	0.604	0.637	0.585	0.526
Rep. Dominicana	0.490	0.551	0.539	0.504	0.416	0.505	0.529	0.481
Uruguay	0.473	0.499	0.501	0.427	0.394	0.415	0.414	0.374
Venezuela (Rep. Bol. de)	0.415	0.426	0.350	0.327	0.380	0.392	0.321	0.312
Promedio simple	0.549	0.554	0.535	0.515	0.493	0.503	0.481	0.470

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, y EUROSTAT (para España y Portugal).

a/ Los años reales son para Argentina: 2000, 2004, 2009 y 2012; Bolivia: 2000, 2004, 2009 y 2011; Brasil: 2001, 2004, 2008 y 2012; Chile: 2000, 2003, 2009 y 2011; Colombia: 1999, 2003, 2008 y 2012; Costa Rica: 1999, 2004, 2008 y 2012; Ecuador: 2000, 2004, 2008 y 2012; El Salvador: 2000, 2004, 2009 y 2012; Guatemala: 1998, 2002, 2006 y 2006; Honduras: 1999, 2003, 2007 y 2010; México: 2000, 2004, 2008 y 2012; Nicaragua: 1998, 2001, 2005 y 2009; Panamá: 2001, 2004, 2008 y 2011; Paraguay: 2001, 2004, 2008 y 2011; Perú: 2001, 2003, 2008 y 2012; Rep. Dominicana: 2002, 2004, 2008 y 2012; Uruguay: 2000, 2004, 2008 y 2012; y Venezuela: 2000, 2004, 2008 y 2012.

E- Tensiones y paradojas en políticas públicas de juventud

Frente a este preocupante panorama, importa recordar que prácticamente todos los países de la región han desarrollado importantes esfuerzos (legales, institucionales, programáticos y financieros) con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas jóvenes en general y de las que están en situaciones más precarias en particular (ver cuadro I.9).

De todos modos, los avances concretados han sido muy diversos, tanto si comparamos países como si atendemos a la evolución en el tiempo de este tipo de dinámicas en particular.

Y sumado a ello, en la mayor parte de los procesos desplegados en las últimas décadas, se han podido constatar problemas relevantes, sobre todo cuando se contrasta el desarrollo de las diferentes políticas sectoriales (educación, salud, prevención de la violencia, etc.) y los intentos de trabajar con base en enfoques integrados, respondiendo a la lógica transversal con la que

funcionan algunas políticas poblacionales (niñez, juventud, adultos mayores, etc.) en los diferentes países de la región.

Por ello, algunos estudios y evaluaciones recientes han llamado la atención respecto a un conjunto relevante de “tensiones y paradojas” con las que funcionan las políticas públicas de juventud, destacando (textualmente) las siguientes 15 como las más relevantes (Alvarado, Rodríguez y Vommaro 2013):

1. Mientras las grandes políticas sectoriales miran a los jóvenes como un simple grupo de riesgo, desde los enfoques que pretenden brindar visiones integradas, impulsados por las instituciones (gubernamentales y de la sociedad civil) especializadas, se los reconoce como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo.
2. Mientras los Documentos de Políticas Públicas de Juventud priorizan a los jóvenes excluidos, la inserción laboral y la construcción de ciudadanía, los recursos que se asignan en los presupuestos públicos siguen priorizando a los jóvenes integrados, la educación básica y la utilización “positiva” del tiempo libre.
3. Mientras los movimientos de mujeres han procurado dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género, en el campo de la juventud se ha priorizado la creación de espacios específicos para la juventud y no la incorporación de una perspectiva generacional en todas las políticas públicas.
4. Mientras los Institutos Gubernamentales de la Mujer han priorizado las funciones vinculadas con la incidencia política, la dinamización de procesos y la articulación de esfuerzos, los Institutos Gubernamentales de Juventud han priorizado la ejecución directa de pequeños proyectos sectoriales, de muy escasa incidencia efectiva.
5. Mientras desde las políticas públicas de juventud se ha impulsado la instalación de Consejos de Juventud creados “artificialmente” (eludiendo, muchas veces, a los movimientos juveniles), las grandes movilizaciones juveniles han funcionado por fuera de tales Consejos, protagonizadas por dichos movimientos juveniles.
6. Mientras los movimientos de mujeres, campesinos e indígenas (entre otros) han tratado de incidir en todos los proyectos de ley y leyes existentes (desde los impactos en sus respectivos “públicos”), las movilizaciones juveniles han priorizado la aprobación de leyes generales de juventud, que han tenido una escasa incidencia efectiva.
7. Mientras los Institutos Gubernamentales de la Mujer han priorizado la contratación de personal técnico sólido en “perspectiva de género”, los Institutos Gubernamentales de Juventud han priorizado la contratación de “líderes” juveniles, más preocupados por sus propias trayectorias que por las políticas de juventud como tal.

8. Mientras persisten las visiones de los jóvenes como apáticos, desinteresados por la política, descomprometidos con lo público y encerrados en su individualidad, hay cada vez más colectivos y asociaciones juveniles que participan, se comprometen y disputan lo público, aunque escasas veces logran ser expresados o interpelados exitosamente desde el Estado.
9. Mientras en los discursos se reconocen la diversidad, pluralidad y multiplicidad como rasgos característicos de las y los jóvenes, en muchos de los programas y las políticas existentes se los sigue interpelando como un sujeto homogéneo y unívoco, ofreciendo alternativas únicas que no se adaptan a las particularidades vigentes en la realidad juvenil.
10. Mientras las dinámicas demográficas muestran que –en términos relativos– en la mayor parte de nuestros países cada vez tenemos menos niños y más adolescentes y jóvenes, las políticas públicas siguen priorizando a la niñez, descuidando a las generaciones jóvenes, sobre todo en educación, empleo y salud.
11. Mientras los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de protección social siguen priorizando a la niñez y comienzan a preocuparse más por la tercera edad, no se notan esfuerzos similares por apoyar y proteger a las familias pobres que tienen hijos/as adolescentes y jóvenes.
12. Mientras la mayoría de los planes y programas de empleo juvenil se basan en la capacitación de los jóvenes y la adquisición de ciertas habilidades básicas a través de pasantías, los servicios públicos de empleo brindan una orientación laboral de escasa utilidad y las bolsas públicas de empleo no logran suplir la asignación “particularista” de los empleos disponibles.
13. Mientras los Planes Integrales de Salud Adolescente de casi todos los países de la región priorizan la prevención de riesgos y el fomento de estilos saludables de vida, las políticas de salud que se implementan en la práctica se concentran abrumadoramente en la atención de enfermedades específicas, en el marco de servicios escasamente diferenciados.
14. Mientras en algunos casos se prioriza la educación superior pública, gratuita y de calidad, en otros se verifican enfoques centrados en la privatización y el arancelamiento, con énfasis diferenciales en materia de calidad, según los sectores sociales a los que va dirigida, por lo que los resultados que se logran son notoriamente diferentes.
15. Mientras que las Secretarías y Ministerios de Seguridad priorizan los enfoques punitivos para combatir la “delincuencia juvenil”, los Institutos Gubernamentales de Juventud y los Ministerios de Desarrollo Social priorizan la prevención de la violencia, mirando a los jóvenes en su doble condición de víctimas y victimarios.

Cuadro 1.9
IBEROAMÉRICA (22 PAÍSES): LEYES, ENCUESTAS E INSTITUCIONES PÚBLICAS DE JUVENTUD

País	Ley de juventud j/	Fecha de la ley	Encuesta de juventud	Institución	Dependencia	Año creación	Rango etario	Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	
								Firma	Ratificación
Andorra a/	No	-	-	-	-	-	14-30	No	-
Argentina b/	En trámite	2003	Sí	Dirección Nacional de Juventud	Min. Desarrollo Social	1987	15-29	No	-
Bolivia	Sí	2013	Sí	Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad	Min. de Desarrollo Sostenible	2004	15-29	Sí	Sí
Brasil c/	Sí	2013	Sí	Secretaría Nacional de Juventud	Secretaría General de la Presidencia de la República	2005	15-29	Sí	En proceso
Chile d/	En trámite	2008	Sí	Instituto Nacional de la Juventud	Min. Desarrollo Social	1991	15-29	No	-
Colombia	Sí	1997	Sí	Programa Presidencial Colombia Joven	Vicepresidencia de la República	2000	14-26	No	-
Costa Rica	Sí	1998	Sí	Viceministerio de Juventud	Min. Cultura, juventud y deporte	2002	12-35	Sí	Sí
Cuba	Sí	1978	Sí	Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba	Dirección Nacional de Juventud	1962	15-30	Sí	En proceso
Ecuador e/	Sí	2001	Sí	Instituto Nacional de la Juventud	Min. del Poder Popular para la Juventud	2001	18-29	Sí	Sí
El Salvador	Sí	2011	Sí	Dirección Nacional de Juventud	Secretaría de Estado de Inclusión Social	2004	14-26	Sí	En proceso
España	No	-	Sí	Instituto de la Juventud	Min. de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	2005	15-29	Sí	Sí
Guatemala f/	En trámite	2008	Sí	Consejo Nacional de la Juventud	Presidencia de la República	1996	14-30	Sí	En proceso
Honduras g/	Sí	2006	No (véase nota)	Instituto Nacional de la Juventud	Presidencia de la República	2006	12-30	Sí	Sí
México	Sí	2010	Sí	Instituto Mexicano de la Juventud	Secretaría de Educación Pública	1999	12-29	Sí	En proceso
Nicaragua	Sí	2001	Sí	Secretaría de Juventud	Presidencia de la República	2007	18-30	Sí	En proceso
Panamá	No	-	Sí	Dirección de Juventud	Min. Desarrollo Social	2005	15-29	Sí	En proceso
Paraguay h/	No	-	Sí	Viceministerio de Juventud	Min. Educación y Cultura	2003	15-29	Sí	En proceso
Perú i/	En trámite	2009	Sí	Secretaría Nacional de Juventud	Min. Educación	2008	15-29	Sí	En proceso
Portugal	No	-	No	Instituto Portugués da Juventude	Consejo de Ministros	2011	15-28	Sí	En proceso
República Dominicana	Sí	2000	Sí	Secretaría de Estado de la Juventud	Presidencia de la República	2000	15-35	Sí	Sí
Uruguay	No	-	Sí	Instituto Nacional de la Juventud	Min. Desarrollo Social	1990	14-25	Sí	Sí
Venezuela	Sí	2002	Sí	Instituto Nacional de la Juventud	Min. del Poder Popular para la Juventud	2002	18-28	Sí	En proceso

a/ No se dispone de mayor información respecto de la institucionalidad referida a juventud. b/ En 2003 se envió un proyecto de Ley Nacional de Juventud. c/ Si bien no dispone de una Ley Nacional de Juventud, en el año 2011 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley que crea el Estatuto de la Juventud. d/ Se discute en el Congreso un proyecto de ley para crear el Ministerio del Deporte y la Juventud. e/ En 2011 se llevó a cabo la Primera Encuesta Nacional sobre jóvenes y participación política en Ecuador. f/ Se discute en el Congreso la Ley Nacional de Juventud, que fue presentada al pleno en septiembre de 2008. g/ En el año 2008 el PNUD realizó la que se considera como primera (y hasta ahora única) encuesta de juventud en Honduras: "Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano 2008: Juventud, Desarrollo Humano y Ciudadanía". h/ Si bien en el año 2006 se realizaron foros de consulta y se presentó un anteproyecto de Ley Nacional de Juventud, no se ha avanzado posteriormente. En: <http://bit.ly/WalpZb> i/ En 2009 se presentó el Proyecto de Ley General de la Juventud a la Presidencia del Consejo de Ministros por el Frente por los Derechos de los Jóvenes. j/ Otros detalles pueden verse en el recuadro V.2.

Estamos, por tanto, ante tensiones de gran relevancia, sobre todo en términos de enfoques diferentes y hasta contradictorios, que coexisten en el seno de las mismas administraciones de gobierno, en los mismos países, y que limitan seriamente los impactos que podrían lograrse, de contar con visiones más homogéneas en este campo. Se trata, en todo caso, de un gran desafío a asumir a futuro, en el marco de la construcción de políticas públicas de juventud concebidas desde un enfoque de derechos y que procuren incorporar una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas.

F - Iniciativas recientes impulsadas por la OIJ: avances concretados y asignaturas pendientes

Frente a este conjunto de problemas y limitaciones (en términos de condiciones de vida de las personas jóvenes y en términos del desarrollo de políticas públicas de juventud), la OIJ ha venido desplegando un conjunto de iniciativas y acciones de gran relevancia, con el objetivo de mejorar el panorama vigente. Entre ellas, importa destacar las siguientes, entre las más relevantes:

1. Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Resultado de un trabajoso esfuerzo técnico y político de concertación entre los países miembros de la OIJ, este tratado internacional, único en el mundo en el campo de la juventud, entró en vigor en marzo de 2008 y ha sido ratificado (hasta el momento) por siete países: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, España, República Dominicana y Uruguay. Se trata de un instrumento jurídico de gran valor, aprobado “con el espíritu de reconocer a los jóvenes como sujetos de derecho, actores estratégicos del desarrollo y personas capaces de ejercer responsablemente los derechos y libertades que configuran esta Convención”. El texto completo está disponible en el siguiente link: <http://bit.ly/1uiop2o>.
2. 20 Buenas Prácticas en Políticas Públicas de Juventud. Se trata de un compendio que incluye las mejores 20 “buenas prácticas” en políticas públicas de juventud, presentadas sintéticamente, pertenecientes a las principales áreas en las que operan (educación, salud, inserción laboral, desarrollo tecnológico, fomento de la participación ciudadana, prevención de la violencia, etc.) representativas del conjunto de países de la región y de un amplio conjunto de sectores juveniles (estudiantes, rurales, indígenas, etc.) y que han logrado impactos relevantes en sus respectivos destinatarios/as. El texto está disponible en: <http://bit.ly/1pC8uj>.
3. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes. Se trata de un esfuerzo sin precedentes, que implicó la concreción de entrevistas a más de 20.000 jóvenes de 20 países de la región, con un cuestionario común, lográndose –por primera vez– la caracterización de las opiniones de una muestra

representativa de jóvenes urbanos, que se mostraron optimistas en relación al futuro de sus países y del suyo propio, y que al mismo tiempo brindaron opiniones críticas respecto a un amplio conjunto de instituciones públicas, incluyendo la policía, la justicia y los partidos políticos, entre otras no menos relevantes. El Informe Ejecutivo de Resultados está disponible en: <http://bit.ly/1gCUsln>. La 2ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes se realizará en 2015.

4. Propuesta de Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud. Concebida como una estrategia de cooperación en el campo de la juventud post 2015, la propuesta incluye una evaluación crítica de las políticas públicas de juventud vigentes hasta el momento (analizadas en perspectiva histórica) y la formulación de un modelo alternativo, sustentado en la pertinencia de asumir que las y los jóvenes son –ante todo– sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo y que las políticas públicas de juventud deberían procurar –ante todo– dotar de una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas, relativizando el enfoque actualmente vigente, que prioriza la construcción de espacios específicos para la juventud. Se puede acceder al texto de dicha propuesta en el siguiente link: <http://bit.ly/1nwwewl>.
5. Líderes comprometidos por incluir los intereses de las y los jóvenes en los ODS. Como parte de las iniciativas conjuntas con un amplio grupo de socios institucionales estratégicos (organismos internacionales, en particular), la OIJ está promoviendo una campaña para promover una inclusión pertinente de las y los jóvenes en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituirán, a partir de 2016, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vigentes desde 2000 y que culminarán el próximo año. La campaña incluye el establecimiento de compromisos entre diferentes líderes nacionales e internacionales, que pueden verse en el siguiente link: <http://bit.ly/1Baom20>.

Como puede apreciarse, se trata de un conjunto relevante de iniciativas (programáticas e institucionales) que están impactando significativamente en el campo de las políticas públicas de juventud en los diferentes países iberoamericanos y en la propia cooperación internacional en estas esferas. Se espera que, en breve, este conjunto de iniciativas fructifiquen en acuerdos relevantes que permitan reorientar las acciones a futuro, impactando en las propias condiciones de vida de las personas jóvenes y en el fortalecimiento de la cooperación internacional en este terreno.

Los principales desafíos se concentran, por su parte, en la consolidación de la OIJ como el principal espacio de cooperación internacional en el campo de la juventud, sustentada en sus dos principales pilares: (a) las capacidades sustantivas y operativas de la Secretaría General y (b) las capa-

ciudades de sus instituciones miembro a nivel nacional. Como veremos en los próximos capítulos, estas capacidades deberán ser reforzadas –a futuro– en algunos campos particularmente prioritarios, entre los que se destacan tres: (a) la instalación de Sistemas de Monitoreo y Evaluación pertinentes; (b) la formación de recursos humanos (a través de diplomados, maestrías y doctorados), y (c) el diseño y la implementación de campañas comunicacionales que puedan enfrentar los diversos estereotipos y discriminaciones que perjudican notoriamente a las y los jóvenes, fuertemente instalados en los tomadores de decisiones y en la opinión pública de los diferentes países de la región.

Capítulo II

Inversión en juventud: volumen y distribución sectorial

A - Introducción

Aunque existen estudios previos centrados en los niveles de inversión social en juventud (por ejemplo, CEPAL y UNFPA 2012), hasta el momento no se cuenta con informes sistemáticos y comparados para el conjunto de los países iberoamericanos.

Por ello, este capítulo se propone brindar un amplio conjunto de información presupuestal centrada en la población joven de los países miembros de la OIJ (dependiendo, claro está, de la información disponible), analizando los niveles y la distribución de la inversión social, diferenciando las asignaciones a educación, salud, protección social y vivienda.

Para ello, a continuación se analiza cómo está compuesto y cómo se clasifica el gasto público social en general, caracterizando a su vez los diferentes tipos de inversión social en juventud en particular. Seguidamente, se describe el procedimiento adoptado para estimar el gasto social en juventud, cerrando con el análisis propiamente dicho del monto y la distribución de dicha inversión.

De acuerdo a la metodología utilizada en este informe, se estima que la inversión social pública total en Iberoamérica equivalía, alrededor de 2012, al 21,2% del PIB regional, poco más de un billón de dólares. Naturalmente, las economías de España y Portugal, así como la elevada prioridad que tiene el gasto público social en estos países en comparación con los de América

Latina, influyen en este promedio. Entre los países latinoamericanos con los que se contó con el conjunto de la información y estimaciones, la inversión social pública rondaba los 660.000 millones de dólares en 2012, equivalentes al 19,1% del PIB.

Como se verá en detalle en las páginas que siguen, uno de los aspectos notables de la región en este campo es la gran variabilidad en las prioridades macroeconómicas del gasto público social, desde poco más de 8% del PIB (en países como Guatemala y República Dominicana) hasta más de 35% (como en Cuba), aunque el distinto grado de descentralización de las ejecuciones presupuestarias en los países y el reporte más habitual de los gastos de los gobiernos centrales sugiere tomar con precaución la comparación entre los mismos.

De dicho gasto público en inversión social, se estima que en Iberoamérica alrededor de 10,4% de la inversión social pública estaría destinada directa o indirectamente hacia los jóvenes, equivalentes a casi 106.000 millones de dólares a precios de 2005 (170 mil millones cuando se expresa en paridad de poderes adquisitivos), alrededor de 2,2% del PIB regional.

Excluyendo España y Portugal, que en conjunto destinarían alrededor de 25.000 millones de dólares de 2005, la región destina alrededor de 82.000 millones de dólares a programas sociales en los cuales directa o indirectamente los jóvenes son beneficiarios (143.000 millones a precios de 2005 expresados en PPA), pero aumentando la participación del gasto en inversión social hacia la juventud en el gasto público social a 12%, equivalente a 2,3% del PIB de los países latinoamericanos considerados.

Como se verá, en este marco la mayor parte de la inversión social se concentra en educación, seguida a la distancia por la inversión en salud y protección social, en ese orden, restando niveles más bajos en la inversión concretada en el campo de la vivienda. En todos los casos, la evidencia reunida en este capítulo plantea desafíos de gran relevancia para el diseño y la implementación de políticas públicas.

B - El gasto público social y sus clasificaciones

Para hacer frente a las diversas urgencias y problemas sociales que presentan los países, los Estados pueden distribuir y destinar los recursos públicos procediendo de distintas maneras. Especialmente en los países latinoamericanos, donde las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas durante los años ochenta y noventa dejaron a gran parte de la población sin la garantía de acceder a derechos básicos como la educación y la salud, la labor del Estado en este nuevo siglo ha ido cobrando un mayor protagonismo con el objetivo de asegurar condiciones de vida dignas y justas para todos los habitantes.

Para lo anterior, una de las formas extendidas de proceder de los Estados refiere a las políticas compensatorias: aquellas en donde se actúa sobre los efectos o una vez que el riesgo ya se ha concretado. Por ejemplo, es lo que sucede con los gastos en salud asociados a la curación y rehabilitación en lugar de la prevención; es decir, se trata de políticas abocadas a la reparación.

Todo lo contrario a lo que se entiende por inversión social. En efecto, esta última, a diferencia del paradigma anterior, se encarga de preparar, prevenir, apoyar y dotar a los individuos, en lugar de indemnizar a quienes resulten perdedores o afectados por las desregulaciones del mercado. Esto, atendiendo a las negativas consecuencias socioeconómicas que las políticas neoliberales han provocado en la población, las que, además de no garantizar un crecimiento notable y continuo, han ampliado las brechas sociales (Urteaga, 2013).

Desde esta perspectiva, los gastos sociales no son concebidos como un coste para la economía sino como una serie de inversiones, necesarias a la vez para garantizar un crecimiento duradero, fuerte y compartido, y para responder a las nuevas necesidades sociales (Urteaga, 2013). La estrategia de inversión social define prioridades con el fin de acompañar a los individuos a lo largo de sus trayectorias vitales, centrándose en los grupos marginados de la sociedad (entre ellos, las mujeres, jóvenes y los niños) y en ámbitos básicos para el desarrollo humano (educación, salud, empleo, vivienda, entre otros).

La inversión social puede comprender erogaciones tanto del sector público como privado. No obstante, el gasto público, y el gasto público social (GPS) en particular, abarcan la mayor parte de ella. De ese modo, aun cuando no significan estrictamente lo mismo, para efectos de estimar la magnitud de la inversión social en juventud, en este documento se considera el gasto público social en juventud. Por su parte, el gasto público social puede ser definido como el conjunto de recursos destinados por el Estado para la provisión de bienes y servicios en distintos sectores sociales, principalmente en educación, salud, vivienda y previsión (Espíndola & Martínez, 2007).

Es por medio del presupuesto público anual que se dan a conocer las prioridades y los objetivos de los gobiernos a través de los montos estimados de sus ingresos y destinados a sus gastos (Guerrero & Valdés, 2001). El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad y cómo los redistribuye; y en ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno (Estado) revela sus verdaderas preferencias y prioridades (Guerrero & Valdés, 2001).

En ese sentido, la asignación de recursos suele darse en un contexto de competencia entre las distintas necesidades del país. Dicha tensión se expresa entre proyectos y programas gubernamentales; entre estrategias para el suministro o prestación de servicios y entre sectores presupuestarios (Guerrero & Valdés, 2001).

Por tanto, los recursos destinados a juventud también forman parte de este conflicto, debiendo compartir lugar con el resto de problemas sociales que presente el país y, por tanto, competir por dichos recursos.

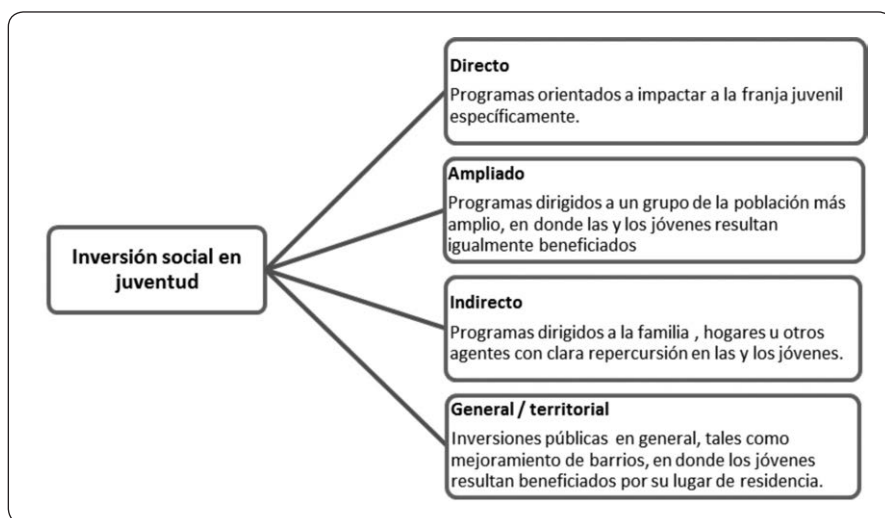
Para favorecer a los y las jóvenes, sin embargo, no sólo es posible hacerlo por medio de los recursos destinados a este sector exclusivamente (a través de los organismos nacionales de juventud), sino que también pueden resultar beneficiados a través de los efectos positivos de políticas más amplias o dirigidas a segmentos mayores de la población. La inversión social en las y los jóvenes puede realizarse bajo tres modalidades principales que difieren con respecto a la forma en que se benefician de los recursos públicos:

- i. La inversión social que se plasma en políticas y programas cuya población objetivo son los jóvenes y ellos son sus beneficiarios directos. El criterio básico de elegibilidad de estos programas es precisamente la condición de joven. En esta categoría se incluyen, entre otros, los programas de capacitación a jóvenes, los programas de empleo juvenil y los de prevención de embarazo adolescente (véanse diversos ejemplos en el siguiente capítulo). Dependiendo de los objetivos del programa, la población beneficiada puede comprender a una parte o al total de las personas cuyas edades están comprendidas en la definición de juventud adoptada por cada país.⁵ Un ejemplo de este tipo de inversión es el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), dirigido a los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad sin empleo, con empleo informal o con empleo formal pero con ingresos menores a un salario mínimo y cuyo objetivo principal es que los jóvenes inicien o completen su formación en cualquier nivel educativo (véase el Recuadro I.1).
- ii. La inversión social que se realiza mediante programas que no están destinados específicamente a los jóvenes sino a una población más amplia de la cual forman parte y por ello son beneficiarios junto a otros grupos de la población. El gasto (corriente y de inversión) en educación que el Estado destina a los matriculados en los distintos niveles (mayoritariamente en alta secundaria, en la educación postsecundaria y en la terciaria) constituye la inversión social en jóvenes más cuantiosa. Otros programas como los de seguros de desempleo, los de capacitación para el empleo y los de formalización de trabajadores por cuenta pueden clasificarse dentro de esta forma de inversión. Estos programas no se llevan a cabo en todos los países iberoamericanos y los recursos destinados a ellos es bastante menor que los gastos que realiza el estado en los ciclos o niveles regulares de la educación.

5. En este capítulo se considera jóvenes a las personas de edades comprendidas entre 15 y 29 años. Esta definición operacional es la adoptada por la CEPAL en los diversos documentos sobre juventud. Son las edades que con mayor frecuencia abarca a la mayoría de las personas consideradas jóvenes en las Leyes sobre Juventud vigentes en los países iberoamericanos.

- iii. Otra fracción del gasto público que puede considerarse parte de la inversión social beneficia a los jóvenes de manera indirecta y solo en la medida que formen parte de los hogares receptores de los recursos asignados por los programas. Se trata principalmente de programas dirigidos a los hogares, como los de lucha contra la pobreza y otro tipo de subsidios como los de vivienda e infraestructura deportiva y comunitaria en general. En la mayoría de los países iberoamericanos los más frecuentes y más significativos en términos del monto de recursos asignados son los denominados programas de transferencias monetarias condicionadas o de corresponsabilidad. Son programas no contributivos de protección social que benefician a las familias en situación de pobreza o de pobreza extrema y están dirigidos en la mayoría de los casos a familias con niños con el fin de elevar su logro educativo y mejorar sus niveles de salud.
- iv. También cabe considerar parte de la inversión en jóvenes los programas cuyos productos y resultados no van dirigidos específicamente a ellos ni a los hogares a los que pertenecen sino a sus lugares de residencia o zonas donde se desenvuelven (comunidades y uniones vecinales, por ejemplo). En esta categoría se encuentran las inversiones públicas en general, como mejoramiento de barrios, inversiones en infraestructura comunitaria en agua y saneamiento, recintos deportivos. De particular importancia son las iniciativas de la comunidad en conjunto con las autoridades locales para mejorar la seguridad.

Esquema II.1
TIPOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN JUVENTUD



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Junto con esta clasificación, que hace referencia al grupo beneficiado, existen clasificaciones de tipo económico, por medio de las cuales es posible ordenar todo el conjunto de información requerida de manera uniforme y presente, de acuerdo a diversos criterios, los ingresos y gastos del gobierno (Guerrero & Valdés, 2001). La importancia de estas clasificaciones radica en la utilidad que tienen para la interpretación y elaboración del presupuesto ya que permiten analizar la política presupuestaria y su incidencia en el ámbito nacional (Guerrero & Valdés, 2001).

El modelo más difundido de clasificación del gasto es el que se realiza a través del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) (Espíndola & Martínez, 2007), el que consiste en un conjunto normalizado y aceptado internacionalmente de recomendaciones relativas a la elaboración de mediciones de la actividad económica de acuerdo con convenciones contables estrictas, basadas en principios económicos (Comisión Europea; FMI; OECD; Naciones Unidas y Banco Mundial, 2008).

Las cuentas del SCN ofrecen algo más que una instantánea de la economía en un momento determinado, ya que en la práctica se elaboran para una sucesión de períodos, por lo que proporcionan un flujo continuo de información que resulta indispensable para el seguimiento, análisis y evaluación de los resultados de una economía a lo largo del tiempo (Comisión Europea, et. Al., 2008). El SCN está concebido para el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, cualquiera que sea la estructura económica o el grado de desarrollo económico de un país (Comisión Europea, et. Al., 2008).

A su vez, y de manera complementaria a este sistema, el “Manual sobre la clasificación económica del gasto público”, del Centro de investigación y docencia económicas (CIDE) de México (Guerrero & Valdés, 2001), describe los enfoques más utilizados en el nivel específico de las finanzas públicas, a saber, económico, administrativo y funcional, los que están más centrados en los objetivos y en conjunto buscan determinar quién, cómo y para qué se destinan los recursos (Espíndola & Martínez, 2007).

En el caso de la clasificación económica se refiere a una clasificación del gasto según la naturaleza de la transacción, esto es, con o sin contraprestación, con fines corrientes o de capital, clases de bienes y servicios obtenidos, y sector o subsector que recibe las transferencias. Generalmente, se utiliza para identificar la naturaleza y los efectos económicos de las operaciones del Gobierno. Permite identificar cómo se gastan los recursos públicos: en el mantenimiento y operación del sector público o en la inversión de capital y creación de infraestructura (Espíndola & Martínez, 2007).

En cuanto a la clasificación administrativa, ésta tiene por objeto facilitar el manejo y gestión administrativa de los recursos destinados a cada reparación pública. Así, presenta los gastos de acuerdo a las unidades adminis-

Esquema II.2
CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Económica	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué se gasta? Gasto corriente Gasto de capital
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Quién gasta? Dependencias y entidades de la Administración Pública
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Para qué se gasta? Programas, Actividades, Proyectos, Objetivos, Metas.

Fuente: Guerrero, J. P. & Valdés, Y. (2001), *Manual sobre la clasificación económica del gasto público. Programa de Presupuesto y Gasto Público*. Centro de investigación y docencia económicas (CIDE). México.

trativas del gobierno, es decir, desde el punto de vista de quien ejecuta los recursos (Espíndola & Martínez, 2007).

Finalmente, la clasificación funcional, por su parte, refiere a la clasificación del gasto según las funciones de la administración pública, que es la norma internacional para clasificar los gastos de gobierno de acuerdo con propósitos generales para los cuales se realizan transacciones. Generalmente, se utiliza para medir la asignación de recursos por parte del gobierno con el objeto de promover distintas actividades y objetivos. Puede integrar las funciones, programas, actividades y proyectos a los que son destinados los recursos (Espíndola & Martínez, 2007).

En lo que respecta a estudios sobre gasto público social en juventud, cabe destacar una carencia de los mismos. Esto, además de dificultar la identificación de las desagregaciones del GPS en este segmento de la población, imposibilita una sistematización de las formas de clasificar los gastos. Por ello, en el cuadro II.1 se presentan los principales aspectos metodológicos de los estudios de medición del gasto público en países de América Latina, pero dirigidos a la niñez (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012). Atendiendo a la definición que hace UNICEF de la niñez (considera a los niños en términos formales hasta los 17 años), esta sistematización puede contribuir a ilustrar qué elementos metodológicos se incluyen en los estudios que comprenden los primeros años de la población joven.

C - Procedimiento adoptado para estimar su magnitud

Los antecedentes disponibles para el estudio comparativo regional de la inversión social en general, y en las y los jóvenes en particular, no permiten adoptar una definición amplia de inversión social, como la utilizada por la OCDE, que incluye los “beneficios y las contribuciones financieras, tanto

Cuadro II.1
PRINCIPALES ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LOS ESTUDIOS DE MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DIRIGIDO A LA NIÑEZ EN AMÉRICA LATINA

Pais	Población objetivo	Nivel de gobierno analizado	Universo de gasto analizado a/	Clasificación del gasto
Argentina	0-17 años	Nacional y provincial	Gasto Público Social	Gasto específico: Programas dirigidos específicamente a niños. Gasto indirecto: Proporción de programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes con clara repercusión en los niños. Gasto ampliado: Proporción de programas que benefician a un grupo poblacional amplio. Gasto en bienes públicos: Proporción del gasto en la provisión de bienes públicos.
Bolivia	0-17 años	Nacional y subnacional	Gasto Público Social	Clasifica los gastos a partir de la función que cumplen y según programas dirigidos a grupos beneficiarios específicos. Toma el gasto básico directo (educación, atención primaria de salud y salud reproductiva, nutrición, agua potable y saneamiento) y los programas focalizados en la generación de oferta de servicios para la niñez.
Brasil	0-17 años y mujeres embarazadas	Gobierno Federal	Ministerios de Educación, Salud, Bienestar Social, Justicia y Previsión y Asistencia Social	Gasto específico o directo: Dirigido específicamente a niños. Gasto indirecto: Dirigido a la mujer con repercusión sobre el bienestar del niño. Gasto colectivo: Acciones que no son prestadas individualmente pero que benefician a toda la población (participación demográfica).
Colombia	0-17 años	Nacional y departamental	Gasto Público Social	Gasto explícito: corresponde a una política explícita de niñez y juventud. Gasto que beneficia a los niños y jóvenes: gasto social que beneficia a los niños y a los jóvenes sin que esté dirigido directamente a ellos.
Costa Rica	0-17 años	Nacional	Educación, nutrición, salud, vivienda, agua potable, protección, cultura y recreación	Número reducido de instituciones públicas y programas (1999). O alternativamente (2001) se distribuye la inversión social de un programa entre la población beneficiaria de manera proporcional a su número.
Ecuador	0-17 años	Nacional	Gasto Público Social	Inversión directa: programas que tienen como población objetivo a la niñez y adolescencia. Inversión indirecta: no está dirigida exclusivamente hacia la infancia sino que se destina a un rango más amplio de la sociedad.
Guatemala	0-17 años	Nacional	Gasto Público Social	Gasto directo: actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y adolescencia.
Haití	0-17 años	Nacional	Gasto Público Social	Gasto específico: Programas dirigidos específicamente a niños. Gasto indirecto: Proporción de programas e iniciativas dirigidos a la familia u otros agentes con clara repercusión en los niños. Gasto ampliado: Proporción de programas que benefician a un grupo poblacional amplio. Gasto en bienes públicos: Proporción del gasto en la provisión de bienes públicos.
Jamaica	0-17 años y mujeres	Nacional	Gasto Público Social, justicia de menores y seguridad interior	Gasto directo: Programas focalizados en niños. Gasto indirecto: programas dirigidos a mujeres.

México	0-17 años	Nacional	Gasto Público Social	<p>Gasto específico: programas que entregan beneficios directamente a los niños, o a sus agentes (padres y tutores).</p> <p>Gasto en bienes públicos: programas que proveen o financian servicios prestados de forma abierta a la sociedad.</p> <p>Gasto agéntico: programas que promueven el fortalecimiento de los agentes que actúan en favor del niño.</p> <p>Gasto ampliado: programas que atienden a grupos de población vulnerable.</p>
Paraguay	0-17 años y mujeres embarazadas	Nacional	Gasto Público Social	<p>Programas directos: destinados a incidir de forma directa en la infancia.</p> <p>Programas indirectos: son programas dirigidos al núcleo familiar y de los cuales una proporción del gasto está destinado a menores.</p> <p>Programas ampliados: son programas dirigidos a grupos poblacionales más amplios y de los cuales una proporción del gasto está destinado a la infancia y mujeres embarazadas.</p>
Perú	0-17 años	Nacional	Gasto en salud, saneamiento, nutrición, educación, bienestar y justicia	<p>Gasto focalizado en niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Gasto específico: dirigido exclusivamente a niños y adolescentes.</p>
Uruguay	0-17 años	Nacional y departamental	Gasto Público Social	<p>Gasto indirecto: apunta a la familia u otros agentes, con repercusión directa sobre el bienestar de los niños y adolescentes.</p> <p>Gasto ampliado: dirigido a un grupo poblacional más amplio del cual los niños representan una proporción.</p>

Fuente: Curcio, J.; Goldschmit, A. y Robba, M. (2012), Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo. CEPAL/UNICEF. Santiago de Chile.

a/ Refiere a los distintos programas de gasto público tenidos en consideración por cada metodología a los fines de cuantificar las erogaciones destinadas a la niñez y adolescencia.

públicas como privadas, destinadas a hogares e individuos con el fin de ayudarlos en situaciones que afecten adversamente su bienestar”.⁶

Una contabilidad de la inversión social como la precedente debería considerar los recursos que destina a dicha inversión el sector privado. Sin embargo, existen dificultades mayores para relevar el financiamiento y el gasto privado social. Estimaciones de la OCDE (2005) para países europeos indican que aproximadamente un 10% de los recursos del sector social son financiados por el sector privado. En América Latina, varios países iniciaron procesos de privatización de los servicios sociales, así como la implementación de sistemas de financiamiento mixto, con lo que han proliferado mecanismos de seguros y de co-pago, aumentando significativamente el gasto privado de los hogares en este tipo de servicios. De allí que la participación privada en el gasto social varíe significativamente entre los países, al tiempo que la contabilización del gasto público social subvalora los montos de recursos destinados a la inversión social.

6. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2007 “The Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003”.

Por lo anterior, sólo se dispone de información relativamente homogénea de los recursos que el Estado destina a los sectores sociales. Los antecedentes sobre gasto público y las partidas que lo componen (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios comunitarios y otras erogaciones que forman parte del gasto público) son la fuente principal de información para analizar el esfuerzo que realizan los países en materia de inversión social. En particular, los datos sobre gasto social en América Latina y el Caribe que reúne y sistematiza la CEPAL proveen un marco contable que permite estimar la magnitud de dicho gasto. Sin embargo, las cifras sobre gasto social de esa fuente no captan todos los recursos que destinan los gobiernos a los sectores sociales. En efecto, en la mayoría de los países la contabilidad social se limita al seguimiento de los recursos públicos que provienen del gobierno central, con lo cual se subestima la inversión social debido a que una parte de los recursos -variable entre los países- es gestionada y financiada por otros agentes: los gobiernos estatales, provinciales y municipales, las ONG's y la cooperación internacional.

Por su parte, organismos internacionales del Sistema de Naciones, como UNESCO y OPS/OMS, proveen información de amplia cobertura en materia de educación y salud, componentes principales de la inversión social. Las bases de datos que actualizan periódicamente ambos organismos constituyen la otra fuente necesaria para análisis de la evolución de esos componentes de la inversión social. Los datos provistos por estas agencias, conjugados con los provenientes de la base de datos de gastos social de la CEPAL, son los utilizados para estimar la magnitud de la inversión social en las y los jóvenes.

Teniendo presentes esas limitaciones, la estrategia adoptada para estimar la cuantía de la inversión social en juventud consistió en utilizar un marco general de gasto público común a los países iberoamericanos como base de información comparable, y recurrir luego a diversos antecedentes sobre su distribución por grupos de edades. El marco utilizado no es el mismo para los distintos tipos de gasto (educación, salud, asistencia social, vivienda y otros) y su elección se basó en la completitud y comparabilidad de la información. En el caso del gasto en educación se optó por utilizar los datos provenientes de la distribución funcional del gasto público que proveen los países y que forma parte de la base de datos de Gasto Público Social de la CEPAL.⁷

Esa partida comprende el gasto anual realizado por el sector público en los distintos niveles de educación, y en la mayoría de los países corresponde al gasto realizado por el gobierno central. En algunos países, donde la gestión descentralizada de los recursos públicos cobra mayor importancia (gas-

7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de Gasto Social en América Latina y el Caribe, Portal de inversión social en la Región [en línea] <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>

tos estatales, provinciales o municipales), el gasto en educación contabilizado subestima el gasto total en esa partida. Sin embargo, una comparación entre la cuantía del gasto en relación al producto interno bruto proveniente de esta fuente y de los montos de gasto público provenientes de la base de datos de educación de UNESCO-UIS⁸, indica que tanto para el agregado iberoamericano como para la gran mayoría de los países la cuantía del gasto público en educación proveniente de esta última fuente es menor que el gasto registrado en la base de datos de gasto social de la CEPAL. La excepción corresponde a Brasil, en que el gasto reportado por UNESCO-UIS es mayor en cerca de 1,5 puntos porcentuales del PIB, lo que es consistente con la importancia del gasto descentralizado en educación que realizan los cerca de cuatro mil municipios que contempla la división administrativa de ese país.

La mayor dificultad para estimar los montos de gasto público invertidos en los jóvenes estriba en que los distintos componentes del gasto no se presentan desagregados en la contabilidad nacional, de modo que es necesario recurrir a información de otras fuentes y adoptar supuestos sobre la distribución etaria de los recursos. El gasto en educación, sin embargo, presenta menos dificultades que las restantes partidas por cuanto el registro del gasto público se hace según niveles de educación (preprimaria, primaria, baja y alta secundaria, postsecundaria y terciaria) los que a su vez guardan estrecha relación con la edad de las personas que asisten a los establecimientos educacionales. Con diferencias menores entre los países, la gran mayoría de los jóvenes que asisten a los distintos niveles de la educación integran un mismo grupo etario. De acuerdo a la clasificación CINE⁹, los jóvenes de 15 a 29 años que están matriculados asisten ya sea a Alta Secundaria o secundaria de segundo nivel, a la educación post secundaria o bien al nivel terciario. Estos corresponden a los niveles 3, 4, 5 y 6 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de UIS-UNESCO.

Para estimar la magnitud del gasto total en educación destinado a la juventud se utilizaron entonces los datos sobre tasas brutas de matrícula en los niveles educativos seleccionados, y la distribución de la misma entre establecimientos públicos y privados. De esta manera, salvo el monto total de gasto público en educación, la información utilizada proviene de la UNESCO. Estos datos permitieron distribuir el total del gasto público en educación reportado por la CEPAL entre los jóvenes de 15 a 29 años mediante la participación relativa del gasto público en los tres niveles de educación ya mencionados dentro del total de gasto público en educación informado en la base de datos UNESCO-UIS. Los montos de gasto se estimaron se-

8. Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea] <http://data.uis.unesco.org/>

9. Para una descripción de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la Unesco, (véase [en línea] <http://bit.ly/1qavvWz>)

paradadamente para los jóvenes matriculados en alta secundaria y los matriculados en terciaria. A partir del porcentaje de jóvenes matriculados en establecimientos públicos se obtuvieron las estimaciones de gasto per cápita en ambos niveles. Las estimaciones del gasto por estudiante público de España y Portugal se obtuvieron directamente de los datos reportados por la UNESCO debido a que la base de datos de gasto público de la CEPAL sólo incluye los países de América Latina y el Caribe.

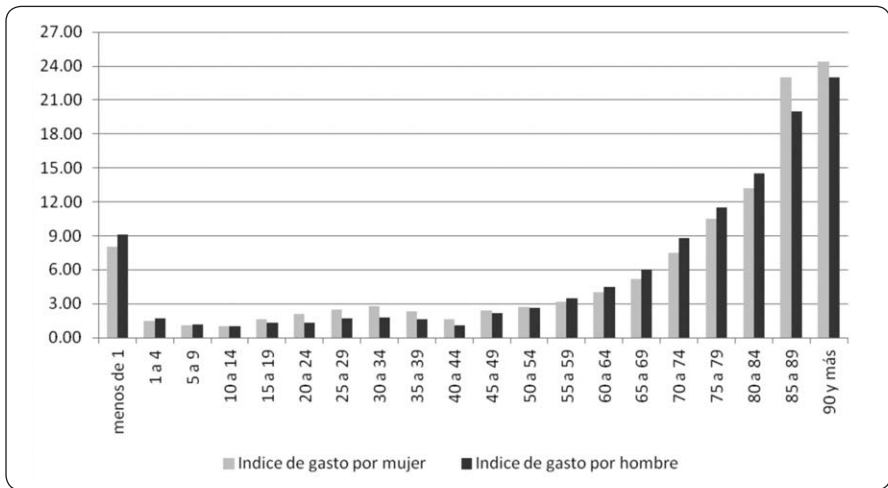
Los datos de UNESCO-UIS no cubren todos los años y en el caso de Honduras y Nicaragua no fue posible efectuar estimaciones. Ambos países se excluyeron del análisis de la inversión en educación. Una limitación mayor resulta del hecho que sólo para algunos años y un número muy reducido de países hay información desagregada de gasto y de matrícula en el nivel postsecundario, lo que resulta lamentable por cuanto la inversión educacional en los jóvenes que no acceden a la educación terciaria es fundamental para su capacitación y aprestamiento con una formación técnico-profesional que les permita integrarse en mejores condiciones al empleo.

Debido a las limitaciones de la información tanto respecto de ésta como de las demás partidas del gasto público no fue posible examinar los cambios en la magnitud de la inversión social en los jóvenes a lo largo de todos los años de la década pasada y la actual. Se decidió, en cambio, realizar estimaciones para alrededor de 2000, 2004, 2008 y alrededor del último año para el cual se dispuso datos para la mayoría de los países: 2012. Los años seleccionados permiten examinar los cambios en la magnitud de la inversión social en juventud en tres subperíodos caracterizados por distintos ritmos de crecimiento de las economías, los cambios en la prioridad otorgada por los países a los distintos componentes de la inversión social y sus efectos sobre la disponibilidad de recursos públicos, particularmente en el período posterior a la crisis de 2008-2009.

La estimación de la inversión social en salud de los jóvenes se realizó también utilizando un marco contable común de gasto público, pero en este caso se utilizó la información que contiene la base de datos de OMS/OPS¹⁰ y no la de gasto público en salud de la CEPAL. La adopción del marco contable del gasto se basó también en consideraciones de comparabilidad y completitud. Al igual que en el caso de la educación, se comparó el monto de gasto público en relación al producto interno bruto que proviene de ambas fuentes. Se constató que en la mayoría de los países iberoamericanos el gasto público en salud reunido por las Oficinas Nacionales de la Organización Panamericana de la Salud cubre una parte mayor del gasto que la que contiene la partida de gasto en salud de los gobiernos centrales. Por ello se optó por utilizar los datos reportados por la OPS/OMS.

10. Observatorio mundial de la salud de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud OMS/OPS [en línea] <http://bit.ly/1eeZbYY>

Gráfico II.1
Perfil de gasto en salud según edad y sexo. (Índice de gasto promedio del grupo 10 a 14 años = 1)



Fuente: Canadian Institute for Health Information (CIHI), National Health Expenditure Trends, 1975 to 2013, https://secure.cihi.ca/free_products/NHEXTrendsReport_EN.pdf

A diferencia de la inversión en educación, en el caso de la salud no se dispone de mayores antecedentes para estimar año a año la forma en que se distribuye el gasto entre las personas de distintas edades. Si bien existe información sobre la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades y la mayor o menor frecuencia con que se presentan en las personas de distinto sexo y edad, no se dispone de costos de tratamiento (fármacos, atención hospitalaria, etc.) de cada una de ellas en los distintos países. Hay, sin embargo, estudios realizados para países de la OCDE que presentan estimaciones sobre la distribución del gasto público en salud por grupos etarios, como parte de estudios específicos que intentan cuantificar la incidencia de distintos factores en dicho gasto con el propósito de proyectar su expansión en las próximas décadas.

De acuerdo a esos estudios, el gasto en salud se distribuye siguiendo un patrón o perfil característico, en que la edad y el sexo de las personas son los determinantes principales del gasto per cápita. En particular, señalan que el perfil mencionado no presenta grandes variaciones entre países, salvo en los gastos que corresponden a las personas de más edad, de modo que en las edades avanzadas el perfil característico de cada país presenta variaciones importantes y la cuota del gasto total destinada a ellos depende de la longevidad de la población. En las edades jóvenes y adultas el perfil de gasto en salud difiere poco entre los países y presenta un patrón que se caracteriza por un gasto por persona relativamente alto desde el nacimiento hasta el primer año de vida (asociado a los altos gastos por embarazo y parto), para

luego descender hasta alcanzar los niveles más bajos entre los 10 y los 14 años. A partir de esa edad el gasto por persona crece y lo hace más rápidamente entre las mujeres, asociado principalmente al gasto que entraña la maternidad, particularmente en edades tempranas (véase el gráfico II.1). El gasto por persona decrece nuevamente en ambos sexos pero continúa siendo más alto entre las mujeres. Finalmente, a partir de los 50 años el gasto público en salud por persona aumenta y hacia las edades más avanzadas lo hace a una tasa creciente.

Este perfil de gasto en salud se utilizó para obtener las estimaciones de los recursos públicos destinados a los jóvenes. Como se indicó, entre los 15 y 29 años el mayor gasto de las mujeres en comparación con el de los hombres se asocia a maternidad temprana, de modo que se corrigió para tomar en consideración la mayor incidencia de la maternidad adolescente y a edades más tempranas (antes de los 15 años) en los países latinoamericanos, fenómeno que ha sido destacado en otros documentos sobre juventud elaborados por la CEPAL¹¹ el CELADE¹².

Con este mismo perfil se estimaron los montos totales y per cápita que destinan los países iberoamericanos a la salud. No se dispuso de otros antecedentes de modo que se supuso que el patrón de gasto por edad y sexo se mantuvo relativamente constante desde inicio de la década pasada. De allí que los cambios en la participación del gasto en salud de los jóvenes en el gasto público total, así como los cambios en el gasto per cápita que se presentan más adelante, responden prácticamente en su totalidad a los cambios en la cantidad de recursos destinados a la salud por el sector público y en muy escasa medida a cambios en la estructura por edad y sexo de la población.

El gasto anual en salud por joven alcanza cifras bajas, inferiores a 500 dólares anuales en paridad de poderes adquisitivos en casi todos los países, particularmente cuando se las compara con el gasto público por joven en educación, que en la mayoría de los casos supera los mil dólares anuales. La diferencia responde a que mientras en el caso de la educación las cifras per cápita están referidas a los jóvenes que regularmente hacen uso de los recursos invertidos (los matriculados en los establecimientos educacionales públicos, *beneficiarios efectivos del gasto*), en el caso de la salud los montos per cápita están referidos al total de jóvenes de 15 a 29 años de edad, (*beneficiarios potenciales del gasto*). No se dispone de datos sobre el número de beneficiarios efectivos de los sistemas de salud, pero estos son una fracción muy baja del total de beneficiarios potenciales, especialmente entre los jóvenes, que de acuerdo al perfil del gasto participan de una pequeña parte del total de recursos públicos

11. CEPAL/OIJ, 2008, "Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un modelo para armar".

12. Jorge Rodríguez Vignoli, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, "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".

destinados a salud. Estos recursos por joven atendido en los servicios hospitalarios y de atención primaria (entre los que han hecho uso de esos servicios públicos) mostraría cifras mucho mayores que las mencionadas arriba y en un rango más comparable con el gasto público en educación por joven.

Por lo anterior, para comparar sobre una misma base el gasto per cápita en salud con el correspondiente a educación es necesario considerar en este último caso el gasto per cápita entre el total de jóvenes, asistan o no a un establecimiento educacional.

Estimar la magnitud de los recursos que los países iberoamericanos destinan a asistencia social a los jóvenes también presenta dificultades. Por su propia naturaleza, el gasto en asistencia social es muy variable entre países y también a lo largo del tiempo, y está constituido en su mayor parte por distintos programas, frecuentemente de combate a la pobreza, que benefician directa o indirectamente a los jóvenes. A diferencia de la inversión en educación y en salud, no se dispone de un marco contable relativamente homogéneo que reúna la mayor parte de los programas a través de los cuales el Estado asigna los recursos asistenciales a distintos grupos de la población. El gasto en asistencia social normalmente integra una misma partida con el gasto en previsión, gasto este último que representa una fracción del PIB muy distinta entre los países, dependiendo de la cobertura de sus sistemas de previsión social. Cabe además notar que si bien en ambos casos la estimación del gasto dirigido a los jóvenes se hace sobre la base del total de gasto público en el sector (y nivel en el caso educativo), que incluye gastos de capital, según antecedentes parciales en el ámbito de la salud, este ítem es mucho más significativo en el sector educativo, cuya significación ronda como máximo el 10%.

En particular, en la base de gasto público de la CEPAL, las erogaciones de la seguridad y asistencia social se presentan reunidas en una misma partida de gasto funcional. Dado que desde un punto de vista estático los jóvenes no participan o no son beneficiarios del gasto en seguridad y previsión social¹³ (que en su mayor parte es gasto en pensiones y jubilaciones), ese agregado del gasto público social no se puede utilizar como marco contable para examinar cómo se distribuyen los recursos en distintos grupos de edades de la población.

Por otra parte, la mayoría de las veces la asistencia social a jóvenes llega bajo la forma de una transferencia monetaria de un programa en que los beneficiarios son los hogares; los jóvenes participan de esos (mayores) recursos en la medida en que forman parte de los hogares cubiertos por el programa. En este caso los jóvenes son beneficiarios indirectos y los únicos antecedentes que se dispone para estimar montos de inversión por este concepto es el monto de las transferencias monetarias que reciben los hogares y la presencia o no de jóvenes en ellos.

13. Con excepción de los gastos en los programas de subsidio a la cesantía.

El recurso a la información de los ministerios de desarrollo social y/o a los organismos de juventud en los países, por su parte, no permite abarcar los principales programas y muchas veces sus presupuestos no están elaborados sobre la base de criterios más o menos uniformes. A menudo los programas son ejecutados por distintas reparticiones e incluso hay “superposiciones” entre ellos: un mismo hogar puede recibir transferencias monetarias de más de un programa, lo que dificulta aún más cuantificar los recursos que podrían beneficiar a los jóvenes.

Hay, sin embargo, antecedentes relativamente abundantes sobre los programas de transferencias condicionadas (o con corresponsabilidad), que son los más frecuentes en los países latinoamericanos y respecto de los cuales la CEPAL ha reunido y sistematizado la información necesaria para analizar, sobre bases comparables, la magnitud de los recursos que destinan los países de la región a asistencia social¹⁴. En conjunto, estos programas son los de mayor cobertura poblacional y concentran una fracción muy significativa del total de la asistencia social focalizada. Su objetivo principal es reducir la pobreza y fomentar la creación de capital humano en individuos y familias, principalmente con acciones en los ámbitos de educación, salud y nutrición. En el corto plazo, buscan aliviar la situación de pobreza en las familias a través de transferencias en efectivo y, en el largo plazo, incrementar el capital humano, los activos y las capacidades de niños y jóvenes, a fin de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza.¹⁵ En este sentido, puede considerarse que se trata de inversión social (indirecta) en los jóvenes. En el siguiente capítulo se examinan con más detención algunos de estos programas.

Si bien estos programas se iniciaron hace más de una década, algunos países no contaban entonces con este tipo de asistencia social no contributiva o los recursos de los programas existentes era muy reducido. Por ello, sólo se presentan estimaciones del monto de la inversión social asistencial del año más reciente para el que se contó con antecedentes sistematizados: 2009.

El otro componente de la inversión social corresponde al gasto público en vivienda, el que además de los programas de construcción de viviendas incluye las inversiones en servicios básicos de agua y saneamiento y otros gastos en mejoramiento de la infraestructura comunitaria (dotación de electricidad, polideportivos, sedes sociales, et.). Respecto de este componente del gasto funcional se dispone de un marco contable para estimar su magnitud agregada en los distintos países, pero no se dispone de antecedentes sobre su distribución según grupos etarios. Hay, sin embargo, estudios para

14. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (GIZ), 2011. “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”

15. El instrumento orientado a la promoción de capital humano son las distintas contraprestaciones con que cuentan estos programas: laborales, servicios comunitarios, capacitación para la reinserción en el mercado de trabajo o –las más características– en salud (asistencia a controles de salud, vacunación, talleres de alimentación) y educación (controles de asistencia escolar).

algunos países que indican cómo se distribuye el gasto público de distintos programas de vivienda social según nivel de ingreso de los hogares beneficiados (BID, 2010)¹⁶. La relativamente alta focalización de los recursos de esos programas de vivienda e infraestructura urbana indica que el grueso de ese gasto beneficia a los hogares de los tres primeros quintiles de ingreso y que dentro de este sesenta por ciento del total de hogares, alrededor de 70% beneficia a los hogares del primer quintil. El 30% restante se distribuye entre los dos quintiles siguientes. Para estimar la magnitud de la inversión social en vivienda e infraestructura que corresponde a la juventud se supuso que ese gasto beneficia a los jóvenes que residen en los hogares que forman parte de los tres primeros quintiles de más bajos ingresos de la población. El gasto por joven en ese componente de la inversión social se obtuvo dividiendo el monto total destinado por cada país a programas de vivienda e infraestructura por el número total de jóvenes de entre 15 y 24 años que son beneficiados por los recursos (alrededor de 27% del total de personas pertenecientes al 60% de hogares más pobres).

D - Un panorama de su monto y distribución

La inversión social en juventud

La inversión social pública total en Iberoamérica, considerando el hecho de que la medición de la misma varía entre países, significando que las cifras que se presentan a continuación representan una subestimación de los montos reales de inversión social realizados en todos los niveles del Estado, equivalía alrededor de 2012 a 21,2% del PIB regional, poco más de un billón de dólares. Naturalmente, las economías de España y Portugal, así como la elevada prioridad que tiene el gasto público social en estos países en comparación con los de América Latina, influyen en este promedio. Entre los países latinoamericanos con los que se contó con el conjunto de la información y estimaciones, la inversión social pública rondaba los 660.000 millones de dólares en 2012, equivalentes a 19,1% del PIB. Sin duda, uno de los aspectos notables de la región es la gran variabilidad en las prioridades macroeconómicas del gasto público social, desde poco más de 8% del PIB (como Guatemala y República Dominicana) hasta más de 35% (Cuba), aunque el distinto grado de descentralización de las ejecuciones presupuestarias en los países y el reporte más habitual de los gastos de los gobiernos centrales sugiere tomar con precaución la comparación entre los mismos.

De dicho gasto público en inversión social, las estimaciones indican que en Iberoamérica alrededor de 12,2% de la inversión social pública estaría destinada directa o indirectamente hacia los jóvenes, equivalentes a casi

16. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010. "Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe".

Cuadro II.2

Iberoamérica: Inversión social en jóvenes alrededor de 2012. (Millones de dólares de 2005 y dólares PPA de 2005)

País	Total		Sectores			
			Educación a/	Salud b/	Asistencia Social c/	Vivienda y otros d/
	Millones USD 2005	Millones USD PPA de 2005				
Argentina	10,604	24,256	15,194	5,133	400	3,530
Bolivia (Est. Plur. de)	447	1,616	1,160	397	25	34
Brasil	35,788	64,204	36,358	14,460	1,885	11,501
Chile	4,071	6,829	5,017	1,403	59	350
Colombia	4,317	9,264	4,140	3,955	348	820
Costa Rica	1,094	2,136	1,046	714	35	341
Cuba	5,670	5,670	4,652	495	...	523
Ecuador	1,610	3,809	2,725	662	305	117
El Salvador	384	775	356	317	2	101
España	27,205	28,600	22,278	6,322	...	...
Guatemala	699	1,326	339	324	45	618
Honduras	129	300	...	269	16	15
México	23,176	35,439	18,515	8,793	1,517	6,613
Nicaragua	157	408	...	202	...	207
Panamá	1,155	2,216	1,187	454	20	554
Paraguay	394	1,212	858	306	25	22
Perú	2,799	6,206	2,755	1,537	89	1,826
Portugal	4,954	5,821	4,937	884	...	...
República Dominicana	853	1,484	461	441	94	487
Uruguay	904	1,666	873	304	39	450
Venezuela (Rep. Bol. de)	7,968	14,443	12,176	977	...	1,290
Iberoamérica (excluye España y Portugal)	102,219	183,529	109,993	41,144	4,817	27,574
Iberoamérica	134,378	217,682	135,026	48,350	4,906	29,400

Fuente: CEPAL, cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

a/ Gasto público en educación en Alta Secundaria, Post Secundaria y Terciaria. b/ Gasto público en salud destinado al conjunto de jóvenes de 15 a 29 años. c/ Gasto total en programas de asistencia social (de transferencias condicionadas) destinado a jóvenes. d/ Gasto público en vivienda, agua y saneamiento en jóvenes pertenecientes a hogares de los tres quintiles de menores ingresos.

134.000 millones de dólares a precios de 2005 (217.000 millones cuando se expresa en paridad de poderes adquisitivos), alrededor del 2,58% del PIB regional. Excluyendo España y Portugal, que en conjunto destinarían alrededor de 32.000 millones de dólares de 2005, la región destina alrededor de 102.000 millones de dólares a programas sociales en los cuales directa o indirectamente los jóvenes son beneficiarios (183.000 millones a precios de 2005 expresados en PPA), pero aumentando la participación del gasto en inversión social hacia la juventud en el gasto público social a 13,8%, equivalente al 2,65 del PIB de los países latinoamericanos considerados.

Esta prioridad del gasto en inversión social hacia la juventud varía significativamente entre países, con Argentina, Brasil, España y Portugal destinando menos de 12% del gasto público social, hasta países que destinan más de 20% de su gasto social a programas sociales que benefician directa o indirectamente a la juventud: el Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba, Ecuador, Panamá y Paraguay (véase el cuadro II.3).

Una mejor evaluación de la prioridad que tiene el gasto en juventud pue-

de realizarse teniendo en cuenta la significación de los jóvenes en la población total. Esto permite visualizar cuál es la brecha entre una orientación proporcional del gasto según el peso numérico de los jóvenes y la prioridad que actualmente se le otorga en el presupuesto público social. El gráfico II.2 muestra tanto el peso de los jóvenes en la población como el peso del gasto en juventud en el gasto público social, y la razón entre ambas participaciones. En dicho gráfico se aprecia algo del proceso de transición demográfica, donde España, Portugal, Cuba, Uruguay y Argentina muestran, en orden creciente, que la proporción de jóvenes es menor a 25% (menos del 17% en España y Portugal). En el otro extremo se sitúan mayormente países andinos y centroamericanos, con una población más joven, con una juventud que representa más del 27% del total en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú. Pero el peso del gasto público destinado de una u otra a la juventud no parece guardar relación con la significación de la misma en la población.

A nivel regional, la razón de gasto público en juventud a significación de los jóvenes en la población es de 0,48, es decir, un déficit de más del 50% en la participación del gasto frente a la noción de gasto equidistribuido por grupos etarios, aunque como promedio simple de los países este déficit es de alrededor del 32%. Esta diferencia se debe en parte a que precisamente Brasil y Colombia son países que contribuyen significativamente a la cantidad de jóvenes de la región, y que junto con El Salvador, muestran las razones gasto / joven más bajas (0,47 o menos). En el otro extremo se cuentan el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y Paraguay (con una razón de 0,85 o más), y Cuba y Ecuador, con razones superiores a 1, lo que indica una proporción de gasto mayor al peso numérico que tiene la juventud en dichas sociedades.

Lo anterior indica la importancia relativa que otorgan los países a gastos públicos sociales que de una u otra manera llegan a la juventud, y sugiere una heterogeneidad de respuestas políticas sobre la importancia y centralidad de la juventud en el desarrollo nacional.

Pero la importancia que otorgan los países a los gastos en juventud está mediada por la importancia de los gastos sectoriales y la extensión de los programas sociales que sin ir directamente orientados a los jóvenes, los incluyen (programas de empleo, programas de lucha contra la pobreza, vivienda social, etc.). La significación de los distintos sectores dentro del gasto juvenil se puede apreciar en el cuadro II.3. Aunque no hay un patrón regular que sugiera que la estructura sectorial del gasto en juventud se asocie a la vez a los niveles de gasto (vistos como porcentaje del PIB o como proporción del gasto total), es evidente que el sector por lejos más significativo en cuanto a movilización de recursos públicos es el educativo. En Iberoamérica, más del 60% de los gastos orientados de una u otra forma a la juventud corresponden a los efectuados en el sector educativo, seguido por el ítem

de salud (22% del gasto en juventud), la vivienda y servicios básicos (casi 14%) y finalmente la asistencia social (2,3%). En total, el sector educativo involucraba en 2012 alrededor de 135.000 millones de dólares PPA a precios de 2005. Al excluir España y Portugal, esta estructura no varía fundamentalmente, aunque pierde un poco de importancia relativa el gasto educativo (59,9% del total).

Cuadro II.3

Iberoamérica: Distribución porcentual de la inversión social en jóvenes alrededor de 2012
(En porcentajes)

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

Fuente: CEPAL, cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

a/ Gasto público en educación en Alta Secundaria, Post Secundaria y Terciaria. b/ Gasto público en salud destinado al conjunto de jóvenes de 15 a 29 años. c/ Gasto total en programas de asistencia social (de transferencias condicionadas) destinado a jóvenes. d/ Gasto público en vivienda, agua y saneamiento en jóvenes pertenecientes a hogares de los tres quintiles de menores ingresos.

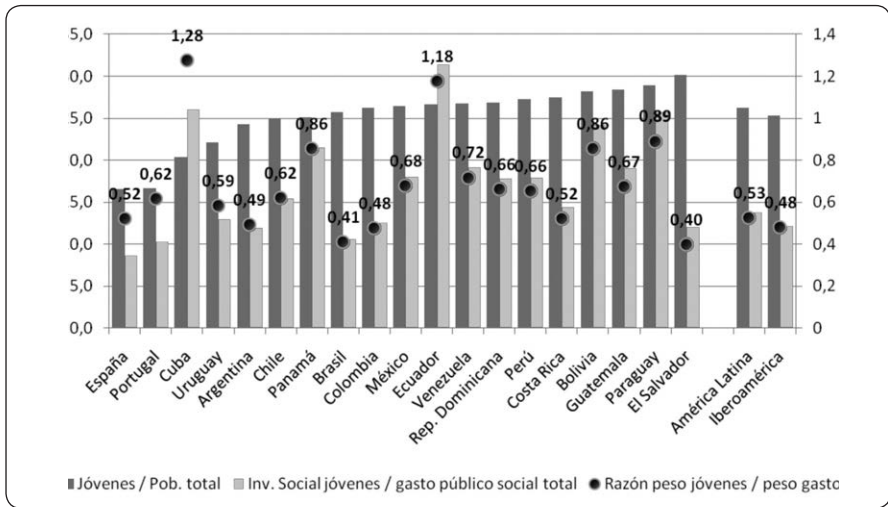
Sin embargo, entre países se aprecian algunas diferencias significativas. Por ejemplo, Guatemala y República Dominicana destinan menos del 40% del total de recursos orientados a juventud al sector educativo (29% y 36%), seguidos por Perú (51,4%), lo que se explicaría en parte por la menor cobertura, acceso y retención de los jóvenes en los ciclos educativos de alta secundaria, postsecundaria y terciaria dentro de los sistemas educativos de carácter público. En contrapunto, países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Cuba, Paraguay, Portugal y la República Bolivariana de Venezuela destinan más del 80% de los recursos públicos orientados a juventud al sector educativo. Aunque esto pareciera indicar la alta prioridad que se

le otorga al gasto educativo, también puede ocultar la escasa relevancia que se les otorga a los jóvenes en otras áreas sociales (este tema se retoma más adelante).

Por otro lado, también se aprecia una alta heterogeneidad en la participación de los gastos destinados a salud. Existen diferencias significativas entre países, en parte debido al grado de envejecimiento poblacional de los

Gráfico II.2

Iberoamérica (19 países): Significación de los jóvenes en la población total, y significación de la inversión social en juventud en el gasto público social, y razón entre la significación del gasto y de los jóvenes (en porcentajes y razones)



Fuente: CEPAL, Cálculos basados en la base de datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

países y los patrones de maternidad. Colombia, Costa Rica, El Salvador y España destinan más del 20% de los gastos hacia la juventud en salud, pero en el resto de los países esta importancia es menor, lo que se explica fundamentalmente por el hecho de que los jóvenes son el segmento etario más saludable de toda la población, donde la maternidad, el VIH, las atenciones de salud asociadas a la accidentabilidad y las derivadas del consumo de drogas son los eventos de salud que cobran significación en cuanto a movilización de recursos (poco más de 48.000 millones de dólares PPA en la región).

Asimismo, también hay significativas diferencias entre los países en lo relativo a la participación de los jóvenes como beneficiarios directos o indirectos de los programas de vivienda, saneamiento y otros servicios básicos asociados: en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela menos del 10% de los gasto

juveniles corresponderían a este ítem; en contrapunto, Guatemala, Perú y República Dominicana destinan el 30% o más de los recursos en juventud a vivienda y servicios básicos. En Iberoamérica, los recursos destinados a vivienda y servicios básicos que beneficiarían directa o indirectamente a los jóvenes alcanzan los 29.000 millones de dólares PPA.

Finalmente, los gastos sectoriales de menor significación corresponden a aquellos destinados a asistencia social (unos 4.900 millones de dólares PPA en toda Iberoamérica), básicamente referido a jóvenes que pertenecen a familias beneficiarias de los programas de lucha contra la pobreza, principalmente de transferencias condicionadas: en El Salvador, Chile y Panamá, el 1% o menos de los recursos que llegan a los jóvenes lo hace a través de la asistencia social, mientras que en Colombia, Ecuador, México y República Dominicana éstos representan más del 4,5% de los recursos públicos que benefician por uno u otro camino a la juventud. Naturalmente, el nivel de movilización de recursos en esta área está estrechamente relacionado con el nivel de pobreza y vulnerabilidad de la población de cada país, la extensión o cobertura de los programas de lucha contra la pobreza, así como los requisitos que éstos tienen para incluir a las familias beneficiarias de acuerdo a las características socioeconómicas y composición de éstas.

El cuadro II.4 muestra el gasto per cápita entre las y los jóvenes que son beneficiarios de programas sociales o que acceden a servicios públicos. En el caso educativo corresponde a los jóvenes que tienen matrícula pública; en asistencia social corresponde a jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias de los programas de lucha contra la pobreza; en vivienda y servicios básicos a jóvenes potencialmente beneficiarios pertenecientes a los tres primeros quintiles (véase la sección anterior para el detalle del procedimiento); en cambio, en salud corresponde al gasto per cápita por joven, debido a la ausencia de información acerca de la población efectivamente atendida (en este sentido, el cálculo puede concebirse como el valor equivalente a un seguro público contra riesgos de salud en el total de los jóvenes).

Claramente, el gasto per cápita en educación constituye la inversión más alta entre los jóvenes de la región. Anualmente, en Iberoamérica (como promedio simple) se invierten alrededor de 4230 dólares PPA de 2005, aunque las diferencias entre países son notables: en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Guatemala este gasto es menor a los 2000 dólares PPA anuales, aunque también cabe considerar las fuertes diferencias en cuanto a cobertura de la educación pública en estos países. Por otro lado se encuentran Chile, España, Panamá, Portugal y la República Bolivariana de Venezuela, que invierten más de 6000 dólares PPA anuales en educación.

Las restantes partidas de gasto, y en particular asistencia social y vivienda, llegan de manera indirecta a los jóvenes, y los montos anuales invertidos en los jóvenes beneficiarios son bastante menores a la inversión educativa: en vivienda y servicios básicos, en promedio los jóvenes reciben servicios

Cuadro II.4
Iberoamérica: Gasto público anual por joven circa 2012. (En dólares PPA de 2005)

País	Educación	Salud	Asistencia Social	Vivienda	Índice de gasto público total por joven a/	PIB pcta.	Índice de gasto público por joven como porcentaje del PIB pcta.
	(circa 2012) * (1)	(circa 2012) * (2)	(circa 2010) * (3)	(circa 2012) * (4)	(circa 2012) (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	(2012) * (6)	(circa 2012) (7)=(5)/(6)
Argentina	5,176	515	342	2,185	8,218	15,678	52.4
Bolivia (Est. Plur. de)	1,314	137	132	72	1,654	4,639	35.7
Brasil	3,696	284	172	1,392	5,543	10,290	53.9
Chile	9,644	326	225	501	10,696	15,829	67.6
Colombia	1,991	316	135	404	2,845	9,121	31.2
Costa Rica	4,900	543	1,195	1,600	8,237	11,182	73.7
Cuba	5,388	215	...	1,405	7,008	5,198	134.8
Ecuador	2,779	160	200	174	3,313	8,474	39.1
El Salvador	1,677	167	14	327	2,186	6,131	35.7
España	8,373	838	...	...	9,211	26,427	34.9
Guatemala	1,912	76	61	894	2,943	4,404	66.8
Honduras	...	114	96	40	249	3,696	6.8
México	3,229	282	253	1,308	5,072	13,316	38.1
Nicaragua	...	112	...	707	819	3,516	23.3
Panamá	6,369	476	231	3,583	10,658	14,341	74.3
Paraguay	3,288	158	200	70	3,716	5,298	70.1
Perú	2,175	188	146	1,378	3,887	9,444	41.2
Portugal	8,413	504	...	...	8,917	20,928	42.6
República Dominicana	647	162	190	1,102	2,101	8,780	23.9
Uruguay	3,682	404	449	3,697	8,231	13,838	59.5
Venezuela (Rep. Bol. de)	5,721	122	...	995	6,838	11,627	58.8
Iberoamérica (promedio simple)	4,230	290	253	1,149	5,350	10,579	50.7

Fuente: Cálculos basados en Cepal, datos de gasto social y programas de transferencias condicionadas; cifras oficiales de UNESCO-UIS, OPS-OMS y BID.

a/ Las cifras de esta columna indican el monto máximo de recursos si se beneficia conjuntamente de la inversión en educación, salud, asistencia social y vivienda.

equivalentes a unos 1.150 dólares PPA anuales, monto que se reduce a 253 dólares PPA anuales en asistencia social. En el caso de la salud, se destinan en promedio 290 dólares PPA per cápita en salud (conviene recordar que este ítem no fue calculado con los beneficiarios reales, sino con toda la población juvenil). También es notoria la alta heterogeneidad en los montos por beneficiario o per cápita que se destinan a los jóvenes en los países de la región.

La quinta columna del cuadro II.4 constituye un índice que refiere al monto máximo de recursos de que se podría beneficiar un joven que fuera beneficiario de todos los programas simultáneamente¹⁷, valor que se relaciona con el PIB per cápita en dólares PPA de 2005 (sexta columna) y da como resultado el máximo de gasto por joven como porcentaje del PIB per cápita (séptima columna), y que ilustra el esfuerzo de los países –si se combinaran los recursos– en función de la riqueza promedio. Este último indicador muestra que la inversión social en juventud es equivalente a 56% de la riqueza per cápita de los países de la región, valor que no es bajo considerando que las recaudaciones de los Estados equivalen entre 20% y 40% del PIB dependiendo del país. Esto implica una inversión que supera la proporción de recaudación que efectúa el Estado y sugiere un esfuerzo importante por

17. Conviene recordar la limitación que para este cálculo supone la estimación del gasto en salud por joven, que no refiere a los beneficiarios, y que se puede concebir como seguro público frente a riesgos de salud.

movilizar recursos hacia los jóvenes, particularmente en educación. Sin embargo, un matiz importante a esta afirmación es que esta proporción refiere al monto máximo de un joven beneficiario simultáneo de todos los programas, y que estos –salvo educación– suelen tener baja cobertura.

También cabe señalar nuevamente la significativa heterogeneidad de “esfuerzos” públicos bajo la mirada de este indicador. En particular destaca Cuba, con gastos que si se concentraran simultáneamente en los mismos jóvenes serían superiores al PIB per cápita del país. Por otro lado, países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, España y República Dominicana efectúan inversiones menores al 36% del PIB per cápita aun concentrando todos los recursos en los mismos jóvenes beneficiarios.

Por otro lado, al realizar estos ejercicios de estimación de cuánto del gasto público social se destinaría a los jóvenes, se puede apreciar que hay una tendencia a planificar los gastos públicos sociales bajo una mirada de trayectoria de vida lineal: atención de salud en la infancia, educación temprana y educación primaria concentran recursos y esfuerzos significativos, luego seguidos de la educación secundaria y en menor medida la terciaria. Luego los gastos se concentran en la formación de la familia y tenencia de la vivienda, y las asistencias sociales de orientan mayormente a hogares jóvenes en etapa del ciclo vital de expansión. Pocos son los programas –salvo de empleo y desempleo– que se ocupan principalmente de las personas que están en la etapa activa, y los recursos vuelven a ser significativos en la adultez mayor (seguridad social y salud).

Adicionalmente, cabe tener en consideración que los gastos públicos sectoriales tienden a tener comportamientos diferentes frente al ciclo económico. Si el objeto de análisis es el gasto en juventud, se puede decir que los gastos educativos son los que tienen un comportamiento más inercial, toda vez que el componente de capital suele ser reducido, menor a 10% en promedio, y el gasto en remuneraciones docentes equivale a 75%, lo que da estabilidad a esta partida de gasto. En cambio, los gastos en salud y en vivienda suelen ser procíclicos, es decir, aumentan con niveles de crecimiento económico altos y disminuyen cuando se registran frenos en la actividad económica. Finalmente, el gasto en asistencia social muestra comportamientos anticíclicos en el corto plazo, creciendo frente a las contracciones económicas.

La inversión sectorial en juventud: el sector educativo

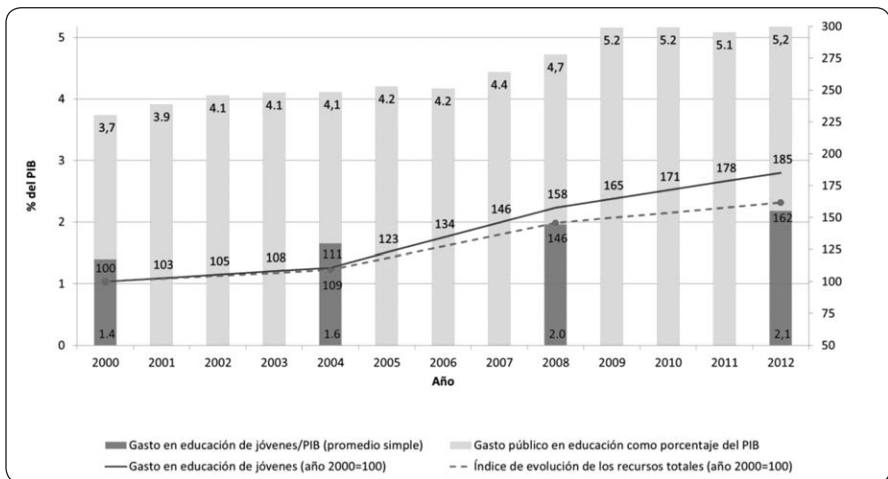
Como se pudo apreciar en las páginas anteriores, la inversión social en juventud está concentrada precisamente en el ámbito educativo. Así, casi 80% de los recursos que se destinarían directa o indirectamente a la juventud corresponden al financiamiento del sistema educativo, en particular la cobertura y funcionamiento del nivel educativo conocido como “alta secundaria”, cuya función es ya entregar algún tipo de conocimiento especializado y herramientas básicas de formación para el trabajo, la educación postsecun-

daria no terciaria (programas de formación técnico-profesional) y la educación terciaria (profesional universitaria).

No obstante la información no se presenta en este informe, la distribución de recursos en estos tres niveles –identificados internacionalmente según la clasificación CINE 1997: como ciclo 3ª para alta secundaria orientada a la continuación de los estudios, 3B de alta secundaria orientada al mercado de trabajo, 4A y 4B para la formación técnica con la misma lógica, 5A y 5B para la universitaria, y 6 para postgrado– no es homogénea. Si bien en la mayoría de los países hay una mayor concentración de recursos orientados al ciclo de alta secundaria, en forma consistente con los objetivos internacionales de generalización de la educación secundaria completa, algunos países destinan una cantidad ingente de recursos a educación universitaria, en ocasiones en contextos de baja cobertura de educación universitaria pública, lo que concentra fuertemente los recursos por estudiante en este último nivel, favoreciendo principalmente a aquellos que tienen más probabilidades de llegar: los estratos de mayores ingresos.

Por otro lado, además de la ausencia de reporte de información de finanzas públicas y de matrícula en la educación técnico-profesional, se aprecia que la apuesta educativa implícita en los sistemas es hacia la educación terciaria, en desmedro de la oferta de programas postsecundarios no universitarios, lo que mella las posibilidades de jóvenes de estratos de menores ingresos de conseguir niveles adecuados de especialización para una buena inserción en el mercado de trabajo. Esta lógica supone, como se ha mencionado en diversas ocasiones a lo largo del informe, una trayectoria fun-

Gráfico II.3
Iberoamérica (19 países): Gasto público total en educación y gasto en educación de jóvenes como porcentaje del PIB e índices de evolución (Base año 2000=100)



Fuente: CEPAL, estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por UNESCO-UIS.

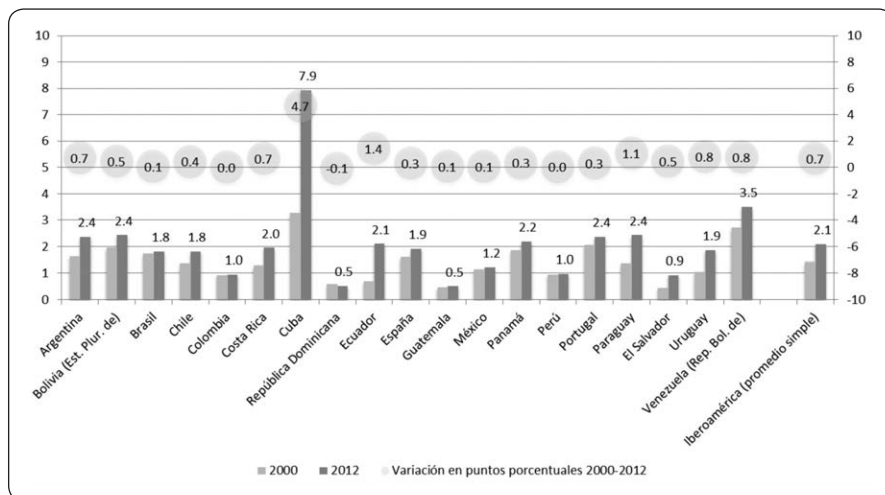
damentalmente lineal de la preparación y desarrollo de capacidades de las personas, donde el tránsito tipo va desde la primaria, pasando por la educación secundaria y luego la universitaria, para la posterior incorporación al mercado de trabajo, más que trayectorias más oscilantes que impliquen ingreso más temprano al mercado de trabajo, salidas del mismo para obtener diversos niveles de especialización, reincorporación y así sucesivamente.

Con todo, la inversión más relevante que hacen los Estados en juventud es precisamente en el ámbito educativo. Al menos desde la década de los 2000, cuando decididamente la mayoría de los países optaron por fortalecer el gasto público social e intentar, en la medida de lo posible, desligarlo del ciclo económico, el gasto en educación ha crecido en forma sistemática, lo que se ha visto reforzado por un aumento constante de los niveles de matrícula, especialmente en secundaria. Así, mientras el gasto educativo total equivalía a 3,7% del PIB (como promedio simple), en 2012 había llegado a 5,2% del mismo, en un contexto de crecimiento relativamente sostenido, salvo por los efectos de la crisis internacional (véase el gráfico II.3). A raíz de ésta, la mayoría de los países optaron por políticas contracíclicas que sostuvieron e incluso aumentaron los recursos en el ámbito educativo, aunque luego tuvieron que hacer ajustes, como lo muestra la caída en la participación del gasto educativo en el PIB en 2011 respecto de los años precedentes.

Naturalmente, el gasto público educativo destinado a los sectores juveniles es menor que el gasto total en educación, pero ha seguido la misma

Gráfico II.4

Iberoamérica (19 países): Gasto público en educación de jóvenes como porcentaje del PIB, alrededor de 2000 y 2012 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por UNESCO-UIS.

trayectoria de crecimiento sostenido, aunque no se cuenta con antecedentes suficientes para observar si ha habido oscilaciones asociadas al ciclo económico. En 2012, la inversión pública en educación equivalía aproximadamente a 2,1% del PIB (promedio simple), aumentando su participación en casi 0,7 punto porcentual desde 2000. Además, las líneas de la gráfica indican que el gasto educativo juvenil ha seguido un ritmo de expansión en ocasiones mayor al ritmo de aumento de los recursos totales en educación, ya que estas expansiones de recursos han beneficiado en mayor proporción a los niveles de alta secundaria y terciaria. Esto ya que, salvo el nivel preescolar, los niveles primario y de baja secundaria ya se habían expandido (tanto en términos de matrícula como de gasto) principalmente durante los años noventa (los últimos dos son obligatorios en la mayoría de los países de la región, situación que no ocurre con el nivel superior de la secundaria).

En prácticamente todos los países la prioridad macroeconómica del gasto público educativo orientado hacia los jóvenes aumentó (es decir, el gasto como proporción del producto interno bruto). Esto con la excepción de Colombia y Perú, que lo mantuvieron, y República Dominicana, que lo

Cuadro II.5

Iberoamérica (19 países): Gasto público en educación de jóvenes como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público en educación, alrededor de 2000, 2004, 2008 y 2012. (En porcentajes)

País	... como porcentaje del PIB				... como porcentaje del gasto público en educación			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	1.6	1.3	2.0	2.4	32.6	32.4	32.8	35.3
Bolivia (Est. Plur. de)	2.0	2.2	2.4	2.4	37.8	34.5	43.6	46.2
Brasil	1.7	1.4	1.6	1.8	35.5	30.4	29.8	31.3
Chile	1.4	1.5	1.6	1.8	35.4	39.6	39.6	42.9
Colombia	0.9	0.8	0.9	1.0	28.6	26.3	28.7	31.4
Costa Rica	1.3	1.5	1.6	2.0	26.5	26.7	28.1	26.3
Cuba	3.3	5.1	9.7	7.9	37.8	42.0	53.3	49.7
República Dominicana	0.6	0.4	0.6	0.5	24.6	25.5	22.8	21.0
Ecuador	0.7	1.1	1.4	2.1	39.1	43.7	43.7	44.3
El Salvador	1.6	1.5	1.7	1.9	14.8	15.9	18.3	24.1
Guatemala	0.5	0.5	0.4	0.5	16.9	17.1	14.6	16.0
México	1.1	1.0	1.1	1.2	33.2	29.5	31.9	32.4
Panamá	1.8	2.1	2.2	2.2	37.8	48.0	47.8	51.4
Paraguay	0.9	1.0	1.0	1.0	28.6	31.5	41.6	52.1
Perú	2.1	1.9	2.0	2.4	32.2	33.2	34.8	34.1
Portugal	1.4	1.2	1.6	2.4	39.6	36.3	40.3	42.1
España	0.4	0.5	0.6	0.9	37.2	34.2	37.9	38.2
Uruguay	1.0	1.2	1.5	1.9	39.4	40.6	38.5	41.9
Venezuela (Rep. Bol. de)	2.7	3.5	3.7	3.5	27.8	27.8	27.6	32.4
Iberoamérica (promedio simple)	1.4	1.6	2.0	2.1	31.9	32.4	34.5	36.5
Iberoamérica (promedio ponderado)	1.5	1.4	1.7	1.8	34.6	32.0	34.0	35.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por UNESCO-UIS.

disminuyó levemente. Como se mencionó anteriormente, como promedio simple en la región, esta prioridad aumentó en 0,7 punto porcentual del PIB, promedio frente al que destaca el nivel de incremento de la prioridad macroeconómica de este gasto observado en Cuba (4,7 puntos porcentuales, desde 3,3% del PIB a 7,9% del PIB), seguido por Ecuador (1,4 puntos porcentuales) y luego por Paraguay (1,1 puntos porcentuales), como se puede apreciar en el gráfico II.4.

En buena medida, el aumento de la prioridad macroeconómica del gasto educativo juvenil aumentó en línea con el aumento de la prioridad macroeconómica del gasto público total y, dentro de éste, el aumento de la prioridad fiscal del gasto en educación (en general, en desmedro de los gastos no sociales). Pero, como se mencionó, en cierta medida el gasto educativo juvenil también creció en términos absolutos debido a la mayor importancia que se le otorgó dentro del gasto educativo total entre 2000 y 2012, como lo muestra el cuadro II.5. Pero esto no ocurrió en todos los países: en Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y República Dominicana la gravitación del gasto educativo orientado al segmento juvenil disminuyó (aunque sólo en el último también lo hizo como porcentaje del PIB). Con todo, los resultados anteriores muestran que en todos los países hubo un aumento absoluto

Cuadro II.6

Iberoamérica (19 países) a/ Gasto público en educación por joven b/, alrededor de 2000, 2004, 2008 y 2012 (En dólares de 2005 y dólares PPA de 2005)

País	(En dólares constantes de 2005)				(En dólares PPA 2005)			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	1,137	872	1,741	2,263	2,601	1,994	3,983	5,176
Bolivia (Est. Plur. de)	288	287	326	364	1,041	1,037	1,178	1,314
Brasil	1,627	1,233	1,711	2,060	2,919	2,212	3,070	3,696
Chile	2,095	2,945	3,851	5,749	3,514	4,940	6,460	9,644
Colombia	1,212	911	855	928	2,600	1,956	1,835	1,991
Costa Rica	1,884	2,073	2,313	2,511	3,676	4,046	4,515	4,900
Cuba	2,467	2,384	3,632	5,388	2,467	2,384	3,632	5,388
Ecuador	439	846	967	1,174	1,040	2,002	2,287	2,779
El Salvador	523	555	598	831	1,055	1,119	1,207	1,677
España	6,247	6,792	8,640	7,964	6,567	7,140	9,083	8,373
Guatemala	1,013	1,226	769	1,007	1,923	2,326	1,459	1,912
México	2,417	1,924	2,172	2,112	3,696	2,942	3,322	3,229
Panamá	1,304	1,617	2,620	3,318	2,504	3,104	5,029	6,369
Paraguay	722	452	672	1,068	2,222	1,391	2,069	3,288
Perú	560	665	879	981	1,242	1,474	1,949	2,175
Portugal	6,451	6,716	7,280	7,160	7,580	7,892	8,554	8,413
República Dominicana	353	229	380	372	615	399	662	647
Uruguay	862	855	1,291	1,997	1,589	1,576	2,380	3,682
Venezuela (Rep. Bol. de)	5,269	4,444	3,299	3,156	9,551	8,056	5,980	5,721
Iberoamérica (promedio simple)	1,940	1,949	2,316	2,653	3,074	3,052	3,613	4,230

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por UNESCO-UIS.

a/ Excluye Honduras y Nicaragua

b/ Jóvenes que asisten a establecimientos públicos.

de los recursos educacionales destinados a alta secundaria, postsecundaria técnico-profesional y terciaria.

Lo anterior se puede apreciar en cierta medida al analizar el gasto público educativo por estudiante joven (en establecimientos públicos). Aun considerando que en una buena parte de los países el número de jóvenes matriculados aumentó en forma significativa en 12 años, los gastos per cápita se incrementaron en casi 37% en dicho período (en dólares PPA), aumento equivalente a casi 1200 dólares PPA anuales por estudiante (en dólares constantes de 2005 este incremento fue de unos 700 dólares). Sólo en Colombia, Guatemala, México y la República Bolivariana de Venezuela este gasto per cápita por estudiante joven habría sufrido un deterioro (que puede ocurrir porque el aumento de la matrícula pública supera el aumento absoluto de recursos). Por otro lado, países como Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, Panamá y Uruguay duplicaron (o más) el gasto por estudiante público, aún en contexto de expansión absoluta de los niveles de matrícula pública.

De todas maneras, cabe considerar que el ritmo de expansión de la matrícula en alta secundaria, pero sobre todo en los niveles superiores (postsecundaria no universitaria y terciaria) no necesariamente se traduce en un

Cuadro II.7

Iberoamérica (19 países): Gasto público en educación por joven como porcentaje del PIB per cápita y porcentaje de jóvenes matriculados que asisten a establecimientos educacionales públicos (En porcentajes)

País	Gasto público en educación por joven como porcentaje del PIB per cápita				Jóvenes que asisten a establecimientos públicos como porcentaje del total de jóvenes matriculados			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	25.3	19.9	30.0	33.0	75.5	73.7	70.7	71.5
Bolivia (Est. Plur. de)	29.4	28.4	28.4	28.3	71.9	73.7	82.9	83.1
Brasil	36.9	26.5	32.1	35.9	66.1	67.9	62.4	59.0
Chile	32.0	40.4	45.9	60.9	51.7	37.9	32.9	25.3
Colombia	39.4	27.7	22.3	21.8	50.4	58.8	63.4	63.2
Costa Rica	45.3	46.7	43.6	43.8	62.3	65.6	65.6	63.7
Cuba	82.3	70.1	76.9	103.7	100.0	100.0	100.0	100.0
República Dominicana	7.5	4.5	6.3	6.3	74.9	66.0	65.5	65.7
Ecuador	16.9	29.1	29.8	32.8	70.0	65.2	64.5	66.7
El Salvador	20.5	20.3	19.7	27.4	48.6	50.2	55.7	55.7
Guatemala	48.4	57.5	33.3	43.4	37.5	31.4	33.2	32.0
México	31.2	24.5	25.7	24.2	75.0	74.0	75.0	76.5
Panamá	31.8	37.0	44.9	44.4	85.6	80.7	74.4	77.5
Paraguay	48.6	30.6	40.8	62.0	58.8	63.1	56.4	51.9
Perú	22.5	24.5	24.6	23.0	66.1	63.8	60.1	55.4
Portugal	35.8	37.0	38.8	40.2	77.0	76.4	77.0	79.4
España	26.1	26.6	32.1	31.7	84.2	83.0	82.8	82.6
Uruguay	17.3	17.5	21.0	26.6	89.3	89.9	87.0	83.3
Venezuela (Rep. Bol. de)	100.3	88.5	50.7	49.2	60.6	63.3	71.8	70.6
Iberoamérica (promedio simple)	36.7	34.6	34.1	38.9	68.7	67.6	67.4	66.5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países suministrada por UNESCO-UIS.

aumento al mismo ritmo en los niveles de matrícula pública. De hecho, en la mayoría de los países junto con la expansión del acceso a alta secundaria y los niveles superiores, se produjo una disminución proporcional de los niveles de matrícula pública (véase el cuadro II.7), lo que en cierta medida podría explicar el importante aumento del gasto por estudiante público observado en el cuadro II.6. Así, en tres de los cuatro países que vieron disminuir su gasto por estudiante (Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela) se observa en forma concomitante una expansión de la proporción de la matrícula pública, y no sólo del aumento absoluto de la misma.

Por último, y como se puede apreciar en el cuadro II.7, en una buena parte de los países el aumento de recursos por estudiantes ha superado el incremento del PIB per cápita, ilustrando el esfuerzo de los diversos gobiernos por incrementar los recursos de la educación pública, en este caso particular en los niveles medio-superior y superior.

En 2012 a nivel regional, el gasto educativo por joven representaba el 75% de la movilización máxima de recursos posibles por joven al combinar todos los programas sociales, expresado como porcentaje del PIB per cápita (véase nuevamente el cuadro II.4) y, aunque con algunas excepciones notables entre los países (particularmente República Dominicana y Uruguay, donde los recursos educativos por estudiantes representaban menos del 50% del máximo de recursos de los que se podría beneficiar un joven si accediera a todos los programas sociales), esto expresa la importancia que los países le dan a la inversión educativa dentro de los requerimientos de inversión social asociados a la etapa juvenil.

La inversión sectorial en juventud: el sector salud

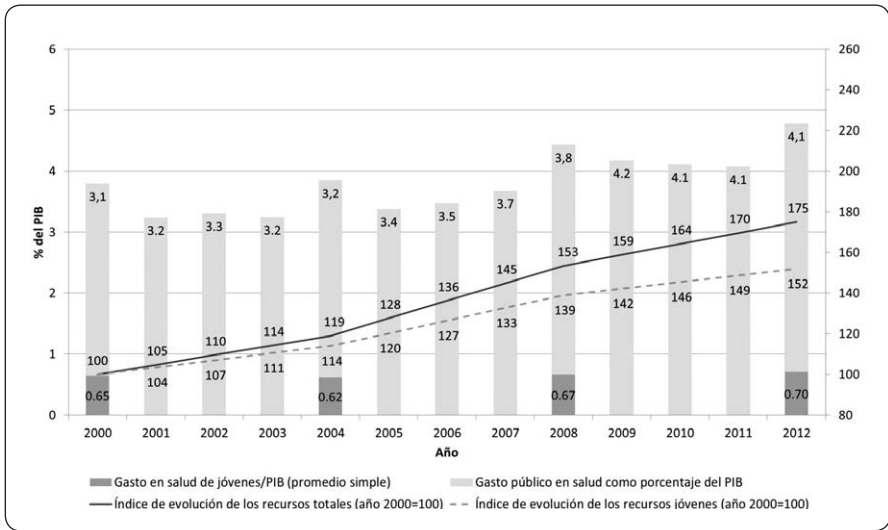
Como se mencionó anteriormente, comparativamente los jóvenes son el segmento poblacional o grupo etario que goza de mejor salud. Esto no significa que no se vean afectados por los problemas sanitarios que afectan al resto de la población, pero en general están en mejores condiciones físicas para enfrentar enfermedades infecto-contagiosas, aunque también están afectados a desarrollar males congénitos o a contraer enfermedades crónicas y degenerativas.

Los principales eventos de salud que afectan a los jóvenes, que requieren atenciones de tipo especializado, son el embarazo y la maternidad, especialmente la temprana (adolescente), los problemas asociados al abuso del alcohol y drogas, la accidentabilidad y las consecuencias de la violencia, prevención y tratamiento de VIH, entre los más relevantes.

De esta forma, comparativamente con el resto de la población, los recursos que el Estado destina a salud juvenil parecen un poco bajos, pero también la demanda es considerablemente menor. El gráfico II.5 muestra los niveles de gasto público en salud a nivel regional (como promedio simple), y el destinado a los jóvenes en algunos puntos del tiempo en que se dispuso de la información necesaria para realizar las estimaciones: mientras el gas-

Gráfico II.5

Evolución del gasto público en salud total y en jóvenes como porcentaje del PIB e índices de la evolución del monto absoluto de recursos totales y en jóvenes a/ (Promedios simples de porcentajes y de índices con base 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países de la base de datos de gasto social e información de la OPS/OMS.

to público total en salud alrededor del 2000 alcanzaba en promedio los 3,1 puntos del PIB, el destinado a los jóvenes sólo equivalía a 0,65% del mismo (menos del 18% del gasto total en salud). La evolución del gasto social tiene ciertos rasgos de prociclicidad, como se puede observar para el período 2003-2004 y luego entre 2010 y 2012 (con una punta en 2009 asociada a la fuerte contracción del PIB en algunos países y, en alguna medida, políticas contracíclicas en gasto de inversión en salud, que no se sostuvieron posteriormente). Con todo, éste aumentó en 1% del PIB entre 2000 y 2012.

Sin embargo, el gasto asociado a prestaciones de salud otorgadas a la población juvenil, si bien aumentó (visto en variación del porcentaje del PIB, en 8,9%), lo hizo a un ritmo menor que el gasto total en salud, situación que le hizo perder participación en el mismo: ya en 2008 éste representaba sólo el 16,9% del gasto público total en salud (como promedio simple de los países), participación que habría disminuido hacia 2012 al 16,3% del gasto total en salud (véase el cuadro II.8).

Pese a todo, el incremento absoluto de recursos ha sido significativo, toda vez que el crecimiento económico ha sido relativamente sostenido en la región, con la salvedad fundamental de los efectos de la crisis financiera internacional, que en términos de caída o freno del producto interno bruto, tuvo su impacto principalmente en 2009. Entre 2000 y 2012, el gasto en salud destinado a los jóvenes se incrementó en términos absolutos en 52%, aun-

Cuadro II.8

Iberoamérica (21 países): Gasto en salud de jóvenes como porcentaje del gasto público total en salud y como porcentaje del PIB. (En porcentajes)

País	... como porcentaje del gasto público total en salud				... como porcentaje del PIB			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	14.9	14.9	14.2	13.6	0.74	0.63	0.73	0.80
Bolivia (Est. Plur. de)	20.1	19.8	20.0	20.1	0.73	0.66	0.64	0.83
Brasil	19.4	18.8	17.7	16.4	0.56	0.63	0.63	0.71
Chile	15.7	15.1	14.9	14.5	0.53	0.40	0.45	0.51
Colombia	19.6	19.2	18.4	17.5	0.92	0.78	0.87	0.91
Costa Rica	18.4	18.8	18.5	17.6	1.02	1.06	1.16	1.33
Cuba	13.4	11.6	10.9	10.4	0.74	0.64	1.12	0.84
Ecuador	19.5	18.9	18.3	17.6	0.22	0.34	0.42	0.51
El Salvador	18.6	18.8	19.2	19.5	0.70	0.68	0.71	0.82
España	11.0	10.0	8.8	7.3	0.57	0.58	0.58	0.52
Guatemala	20.2	20.1	20.2	20.3	0.45	0.45	0.48	0.49
Honduras	20.9	21.2	21.5	21.4	0.75	0.89	0.80	0.93
México	20.5	19.1	18.2	17.5	0.48	0.52	0.50	0.56
Nicaragua	22.2	22.3	22.1	21.5	0.64	0.76	0.87	0.96
Panamá	19.0	17.9	16.9	16.0	1.00	1.02	0.85	0.83
Paraguay	19.7	20.2	20.4	19.9	0.64	0.44	0.49	0.86
Perú	20.4	19.9	19.0	18.2	0.56	0.51	0.68	0.54
Portugal	10.4	9.3	7.9	6.7	0.65	0.64	0.53	0.40
República Dominicana	19.5	18.8	18.4	17.7	0.43	0.38	0.49	0.49
Uruguay	12.4	11.8	11.2	10.9	0.76	0.50	0.57	0.65
Venezuela (Rep. Bol. de)	19.7	19.6	18.9	17.9	0.47	0.45	0.45	0.28
Iberoamérica (promedio simple)	17.9	17.4	16.9	16.3	0.65	0.62	0.67	0.70
Iberoamérica (promedio ponderado)	15.2	14.2	13.2	12.6	0.57	0.58	0.59	0.61

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países de la base de datos de gasto social e información de la OPS/OMS.

que también por debajo del gasto total en salud, que como partida presupuestaria se incrementó como promedio simple de los países en alrededor de 75% (véanse las líneas del gráfico II.5).

En forma consistente con los procesos de transición demográfica y el envejecimiento poblacional, los países que destinan una proporción menor del gasto en salud a prestaciones orientadas a la juventud son precisamente Cuba, España, Portugal y Uruguay (menos de 11% del gasto total en salud) –aunque en términos de la participación en el PIB presentan diferencias importantes, influidas por el nivel del mismo–. *Contrario sensu*, países menos envejecidos destinan una proporción más significativa del gasto en salud a la juventud (sobre 19% del gasto en salud): el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay (véase nuevamente el cuadro II.8).

Aunque como fracción del gasto público total en salud y como fracción del PIB, las cifras pueden ser relativamente bajas, en términos absolutos son montos significativos: en 2012 se habrían gastado aproximadamente 29.000 millones de dólares (a precios de 2005) en prestaciones de salud a los jóvenes (véase el cuadro II.9).

Cuadro II.9
Iberoamérica (21 países): Gasto público total y per cápita en salud de jóvenes a/
(En dólares de 2005 y dólares PPA de 2005)

País	En millones de dólares de 2005				(En dólares constantes de 2005)				(En dólares constantes PPA 2005)			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Argentina	30.1	26.3	43.0	58.5	3.2	2.7	4.3	5.9	7.4	6.2	9.9	13.4
Bolivia (Est. Plur. de)	1.2	1.2	1.4	2.2	0.5	0.5	0.5	0.8	1.9	1.8	1.9	2.8
Brasil	90.6	116.1	142.7	185.1	1.8	2.3	2.8	3.6	3.3	4.1	5.0	6.5
Chile	12.0	10.8	15.3	20.8	3.2	2.8	3.7	4.8	5.4	4.6	6.1	8.1
Colombia	22.9	22.6	31.7	40.2	2.1	1.9	2.6	3.2	4.5	4.2	5.6	6.9
Costa Rica	3.5	4.3	6.1	8.3	3.3	3.6	4.8	6.3	6.5	7.0	9.4	12.3
Cuba	6.3	6.3	16.1	14.1	2.5	2.7	7.0	6.1	2.5	2.7	7.0	6.1
Ecuador	1.5	2.8	4.2	6.1	1.1	1.0	1.7	2.0	2.1	1.9	3.4	4.0
El Salvador	2.2	2.4	2.9	3.5	0.4	0.8	1.1	1.5	1.0	1.7	2.4	3.4
España	170.0	201.9	230.5	202.8	1.4	1.4	1.6	1.8	2.7	2.8	3.1	3.6
Guatemala	2.1	2.3	3.0	3.4	0.7	0.7	0.8	0.8	1.3	1.3	1.5	1.5
Honduras	1.1	1.6	1.8	2.3	0.6	0.8	0.8	1.0	1.5	1.9	1.9	2.3
México	80.1	91.4	102.0	126.4	2.7	3.1	3.4	4.1	4.2	4.7	5.2	6.2
Nicaragua	0.7	0.9	1.2	1.6	0.4	0.5	0.7	0.9	1.1	1.4	1.9	2.3
Panamá	2.7	3.2	3.9	5.4	3.1	3.6	4.3	5.6	6.0	6.9	8.2	10.8
Paraguay	1.0	0.7	1.0	2.1	0.7	0.5	0.6	1.1	2.1	1.4	1.8	3.3
Perú	7.3	7.8	14.7	15.1	1.0	1.0	1.8	1.8	2.2	2.2	4.1	4.1
Portugal	37.4	39.7	36.0	27.4	16.3	18.5	18.7	15.6	19.2	21.7	21.9	18.4
República Dominicana	2.5	2.5	4.5	5.6	18.4	22.4	26.7	26.9	18.6	22.6	26.9	27.1
Uruguay	3.6	2.2	3.4	4.8	4.6	3.0	4.5	6.4	8.5	5.5	8.4	11.9
Venezuela (Rep. Bol. de)	12.0	12.2	17.4	11.7	1.8	1.7	2.3	1.5	3.2	3.0	4.1	2.6
Iberoamérica	490.6	559.4	683.0	747.3	3.3	3.6	4.5	4.8	5.0	5.2	6.7	7.5
Iberoamérica sin España y sin Portugal	283.2	317.8	416.5	517.1	3.2	3.6	4.3	4.6	4.8	5.3	6.4	7.3

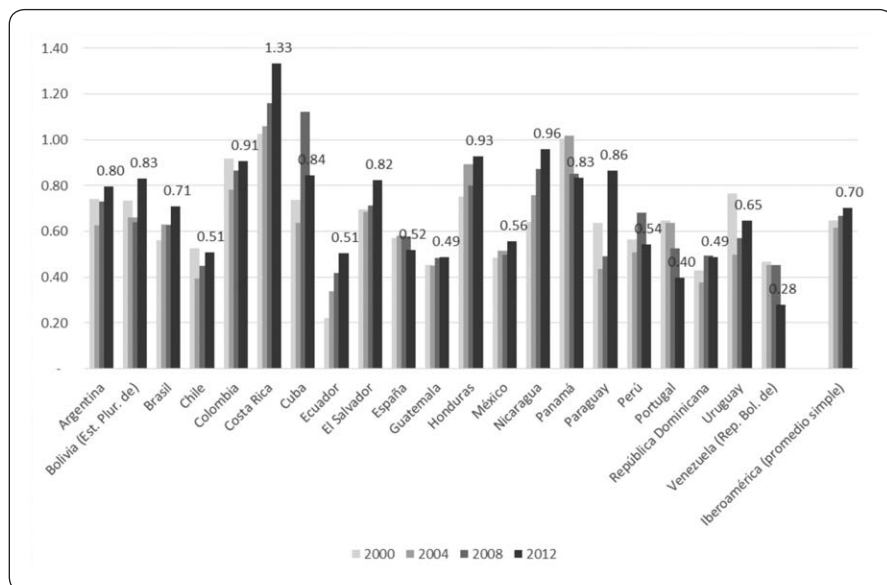
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países de la base de datos de gasto social e información de la OPS/OMS.

a/ Jóvenes entre 15 y 29 años de edad.

Naturalmente, la heterogeneidad en niveles absolutos de los montos de gasto es significativa en parte debido al tamaño de la población juvenil, por lo que es adecuado hacer un análisis comparando la población beneficiaria potencial: los jóvenes de entre 15 y 29 años. En 2012, el gasto anual per cápita en salud por joven era de 290 dólares PPA (a precios de 2005), valor 42% superior al reportado a comienzos del milenio. Sólo dos países redujeron el monto per cápita de gasto en salud destinado a los jóvenes: Portugal y la República Bolivariana de Venezuela. Por otro lado, es destacable que países como Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana registraran incrementos per cápita significativos en 12 años, de 75% o más. En Ecuador casi se triplicó el gasto per cápita en salud orientado a la juventud. Pese a estos incrementos, los países antes mencionados en general no están ubicados entre los que más recursos destinan a la salud juvenil (gasto per cápita), salvo Costa Rica: los países que en 2012 destinaban de 400 o más dólares PPA por joven a este tipo de prestaciones eran, además del país mencionado, Argentina, Costa Rica, España, Panamá, Portugal y Uruguay. Finalmente, cabe señalar que la mayoría de los países han hecho esfuerzos por aumentar la significación del gasto juvenil, expresados como prioridad macroeconómica del gasto en salud hacia los jóvenes (como porcentaje del

Gráfico II.6

Iberoamérica (21 países): Gasto público en salud per cápita por joven como fracción del PIB por habitante (Por mil)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países de la base de datos de gasto social e información de la OPS/OMS.

PIB), lo que, sin embargo, está principalmente explicado por la mejoría general en los presupuestos de salud a nivel nacional de los países iberoamericanos (véase el gráfico II.6).

La inversión sectorial en juventud: la asistencia social y los programas de lucha contra la pobreza

En Iberoamérica, los programas de asistencia social tienen una larga data. Estas intervenciones se han presentado en los distintos países de múltiples maneras, pero en general todas han buscado de una u otra forma aumentar o al menos proteger el capital humano de los hogares¹⁸. En la década anterior se sumaron a estas prácticas una nueva generación de iniciativas, conocidas como programas de transferencias condicionadas (PTC) (CEPAL, 2006:150), los cuales se convirtieron en el mecanismo privilegiado para combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza en los países de la región (CEPAL, 2010:146).

La definición de la población objetivo de los programas cambia de un país a otro, pero en general sus beneficiarios son las familias, especialmente

18. Para mayor detalle de programas de asistencia social véase CEPAL (2006), La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago de Chile.

Cuadro II.10
Iberoamérica (15 países): Programas de transferencias con corresponsabilidades

País	Programa	Año	Población		Presupuesto	Área geográfica intervención
			Porcentaje población cubierta	Porcentaje del PIB		
Argentina	Asignación universal por hijo	2009	8.3	0.200	Nacional	
Argentina	Programa de ciudadanía porteña	2009	9.6	0.140	Local	
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2009	17.5	0.330	Nacional	
Bolivia	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy	2009	3.5	0.220	Nacional	
Brasil	Bolsa Familia	2009	26.4	0.470	Nacional	
Brasil	(PETI)	2008	0.5	0.010	Nacional	
Chile	Chile Solidario	2008	6.8	0.110	Nacional	
Colombia	Familias en Acción	2009	25.2	0.390	Nacional	
Colombia	Subsidios condicionados a la asistencia escolar (2005)	2006	0.6	0.020	Local	
Costa Rica	Avancemos	2009	3.3	0.390	Nacional	
Ecuador	Bono de desarrollo humano	2009	44.3	1.170	Nacional	
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (Ex red solidaria) (2005)	2009	8.2	0.020	Áreas rurales	
Guatemala	Mi Familia Progresá	2009	22.6	0.320	Nacional	
Honduras	Programa de asignación familiar (PRAF) (1990)	2009	8.7	0.240	Nacional	
México	Oportunidades (ex Progresa)-1997	2009	24.6	0.510	Nacional	
Panamá	Red de oportunidades-2006	2009	10.9	0.220	Nacional	
Paraguay	Tekoporá-2005	2009	8.6	0.360	Nacional	
Paraguay	Abrazo-2005	2009	0.03	0.020	Nacional	
Perú	Juntos-2005	2009	7.6	0.140	Nacional	
República Dominicana	Solidaridad-2005	2009	21.2	0.510	Nacional	
Uruguay	Asignaciones familiares	2009	11.6	0.450	Nacional	
Iberoamérica (promedio simple)			12.9	0.30		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones basadas en datos de programas de protección social no contributiva. En línea: <http://bit.ly/1pHJU4s>

los que tienen menores de 18 años, que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza. En ese sentido, los jóvenes están incluidos indirectamente dentro de estos programas como parte de los hogares beneficiarios y en algunos casos pueden recibir el beneficio directamente, como son los casos de *Oportunidades de México*, *Bolsa familia de Brasil*, *Jóvenes en Acción de Colombia*, por citar algunos de ellos, que pueden extender sus beneficios hasta los 29 años.

Desde las primeras iniciativas, comenzadas a mediados de los años noventa, el crecimiento de estos programas de asistencia social en los países iberoamericanos ha sido constante, tanto en términos de cobertura de la población como de gasto (CEPAL, 2010); no obstante, el panorama regional es heterogéneo. El presupuesto promedio de los PTC en los países de Iberoamérica equivale al 0,3% del PIB aproximadamente, siendo Ecuador con su programa “Bono de desarrollo humano” el que a fines de la década pasada poseía mayor presupuesto en relación con el PIB (1,17%), seguido de Oportunidades de México (0,51%) y el programa Asignaciones familiares de Uruguay (0,45%). Por otro lado, existen programas más modestos tanto en cobertura como en financiamiento como es el caso del programa en El Salvador, el cual se desarrolla sólo en áreas rurales, o el programa Abrazos de Paraguay, que si bien es a nivel nacional, la población beneficiaria es baja.

En estos programas el presupuesto es cercano al 0,02% del PIB.

En promedio, la cobertura expresada en cantidad de personas que pertenecen a los hogares beneficiarios ronda el 13% de la población de los países, lo que depende tanto de la envergadura de programas como de la proporción de población pobre o vulnerable y que además cumple con los criterios de elegibilidad definidos por cada programa. Hay programas que resaltan por la masividad de su cobertura, aun cuando esto aumente las probabilidades de cometer errores de inclusión (de hogares que no han sido definidos como población objetivo).

Entre éstos se encuentran en general aquellos de mayor presupuesto: El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia, Bolsa Familia de Brasil, Familias en Acción de Colombia, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Mi Familia Progresiva de Guatemala, Oportunidades de México y Solidaridad de República Dominicana superaban, a fines de la década pasada, el 20% de población atendida. Sin embargo, cabe tener presente que al ser población predominantemente pobre y vulnerable, usualmente pertenecen a familias más numerosas, por lo que la cobertura a nivel de hogares (la unidad de selección habitual) es menor a la reseñada en el cuadro II.10.

Ahora bien, considerando el presupuesto de estos programas que iría destinado a los jóvenes de Iberoamérica, las estimaciones dan cuenta que a nivel regional se destinan poco más de 170 millones de dólares, que, directamente o indirectamente, y principalmente a través del acceso a diversos tipos de servicios, llegarían a este segmento poblacional. No obstante, Brasil y México concentran la mayor cantidad de recursos en los PTC de la región, con un presupuesto cercano a los 1000 millones de dólares cada uno, seguidos de lejos por Argentina, Colombia y Ecuador, los tres con más de 100 millones de dólares (véase el cuadro II.11).

El resto de los países posee presupuestos que están en el tramo de los 6 a los 50 millones, con la exclusión del programa rural de El Salvador que posee un presupuesto de 1 millón de dólares (a precios de 2005).

Por otro lado, se puede observar en la columna 1 del cuadro II.11 que hay bastante homogeneidad en el peso de los jóvenes beneficiarios respecto del universo total de población beneficiaria, y hay cierta relación entre un mayor porcentaje de jóvenes beneficiarios y la menor cobertura de los programas en cuestión (sin considerar programas con coberturas muy bajas): en la medida que se focaliza en los hogares más pobres, éstos tienden a ser de mayor tamaño y con una mayor proporción de niños y jóvenes (dependientes e inactivos).

Si se considera como universo de análisis el total de jóvenes de 15 a 29 años, la cobertura de los programas de transferencias condicionadas incluye al 14% del total de jóvenes, proporción levemente mayor a la cobertura de la población total (12,9%). De manera similar a lo observado en cuanto a cobertura en la población, algunos países destacan por su alto nivel de co-

bertura entre los jóvenes: en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y República Dominicana la cobertura entre los jóvenes es superior al 18%.

Finalmente, en relación con el gasto por joven beneficiario en dólares PPA de 2005, se observa que entre los países de la región la situación es dispar. El gasto promedio por joven beneficiario es de 253 dólares PPA, siendo Costa Rica el país que destina mayor gasto (1195 dólares PPA), seguido de Uruguay (449 dólares) y Argentina (342 dólares). Tras estos, hay un grupo importante de países en los que el gasto por joven se encuentra entre los 100 y los 200 dólares. Cierra el listado El Salvador, que proporciona 14 dólares PPA por joven.

Es importante recalcar que cada programa tiene distintos componentes, por lo que más allá de dar cuenta de su cobertura general, no es posible hacer comparaciones exhaustivas entre los mismos. En este sentido, la “calidad” del uso de los recursos, en términos del tipo y nivel de integralidad de las intervenciones familiares e individuales, no se puede ver reflejada en la cuantía de los mismos.

Cuadro II.11
Iberoamérica (15 países): Porcentaje de jóvenes beneficiarios y gasto en programas de asistencia social por jóvenes alrededor de 2009. (En porcentajes, en dólares de 2005 y en dólares PPA de 2005)

País	Población cubierta	Presupuesto		
	Jóvenes beneficiados por los programas como porcentaje del total jóvenes	Monto de recursos del programa destinado a los jóvenes (En millones de dólares 2005)	Gasto por joven beneficiario (En dólares 2005)	Gasto por joven beneficiario del programa (En dólares PPA 2005)
Argentina	11.8	174.8	150	342
Bolivia (Est. Plur. de)	11.7	6.9	36	132
Brasil	21.7	1,050.9	96	172
Chile	6.3	35.3	134	225
Colombia	22.4	162.3	63	135
Costa Rica	2.3	17.8	612	1195
Ecuador	38.9	129.1	85	200
El Salvador	7.8	1.0	7	14
Guatemala	19.6	23.9	32	61
Honduras	7.7	6.8	41	96
México	19.9	992.2	166	253
Panamá	9.7	10.6	120	231
Paraguay	7.0	8.2	65	200
Perú	7.7	40.1	66	146
República Dominicana	18.6	54.1	109	190
Uruguay	11.7	21.4	243	449
Iberoamérica (promedio simple)	14.0	171.0	127	253

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones basadas en datos de programas de protección social no contributiva. En línea: [<http://bit.ly/1pHDU4s>]

La inversión sectorial en juventud: vivienda y acceso a servicios básicos

En cuanto al gasto público social en vivienda y servicios básicos como el agua potable, el saneamiento, el mejoramiento de barrios y el equipamiento comunitario, conviene recordar que ésta es la partida de gastos dentro del ámbito social que moviliza proporcionalmente menor cantidad de recursos. Además, y como se mencionó anteriormente, es un sector presupuestario sujeto al ciclo económico, por lo que muestra oscilaciones importantes en los países de acuerdo con el desempeño de las economías. Y aun así, frente a la reciente crisis financiera internacional, algunos países utilizaron las inversiones en dicho rubro como mecanismo de generación de empleo público y, por tanto, dinamización de los mercados de consumo interno, por lo que en ocasiones ha mostrado comportamientos contracíclicos.

En 2012, el gasto total en vivienda y servicios básicos equivalía a 1,8% del PIB como promedio simple para 19 países de la región (véase el cuadro II.12). Aunque estos valores son pequeños, se observa cierto grado de dispersión al comparar los países, con algunos que gastan valores iguales o menores a 0,5% del PIB (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras o Paraguay), y otros cuyos gastos se empujan por sobre el 3% del PIB (Cuba, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Uruguay). Naturalmente, esta variabilidad no solamente refleja los distintos esfuerzos o prioridades macroeconómicas que los países asignan a la vivienda pública y los servicios básicos, sino que también depende del grado de urbanización (reciente o de décadas atrás) y, por tanto, de las inversiones anteriores en este ámbito.

Esta dispersión anterior también se refleja en los niveles de gasto que beneficiarían a los jóvenes en forma indirecta. Conviene recordar que la mayoría de los programas de vivienda social están orientados a familias pobres o vulnerables y no tanto a programas de vivienda joven (donde ellos son beneficiarios directos), por lo que las estimaciones se basan en el número y proporción de jóvenes cuyas familias serían beneficiarias de los programas de vivienda social y de urbanización (instalación de servicios básicos en la vivienda). Como se aprecia en el cuadro II.12, en promedio los recursos destinados a la vivienda que beneficiarían a los jóvenes son equivalentes, como promedio simple de los países de la región, a 1149 dólares PPA de 2005, correspondiendo al segundo ítem más alto de gasto después de la educación (véase el cuadro II.3).

Nuevamente, existe una fuerte heterogeneidad de los gastos por joven beneficiario entre los países, con Argentina, Panamá y Uruguay destinando más de 2000 dólares PPA por joven, y países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Paraguay, que destinarían menos de 100 dólares PPA por joven. Sin embargo, los valores altos podrían reflejar mayormente una fuerte focalización, y los valores bajos una mayor masividad de los programas.

El cuadro II.12 también provee, en su última columna, un indicador del

esfuerzo relativo por países, al relacionar el gasto por joven con el PIB per cápita, y en promedio el gasto en vivienda por joven equivale a aproximadamente 17% del último en la región, aunque tienden a mantenerse las fuertes diferencias entre países. Para ilustrar los esfuerzos relativos, a diferencia de los montos absolutos por joven, se puede comparar el esfuerzo absoluto y relativo de Brasil, que destinaría alrededor de 1400 dólares PPA por joven, representando un esfuerzo relativo de 18% del PIB per cápita; Costa Rica, que moviliza 1600 dólares, que equivale a casi 20% del PIB per cápita; Nicaragua, que con 707 dólares PPA implica un esfuerzo relativo mayor (25,6%), y Perú, cuyo esfuerzo relativo es de 25% del PIB per cápita, pero involucra recursos que se empujan sobre los 1370 dólares PPA por joven beneficiario.

Sin duda, el problema de la vivienda y del acceso a los servicios básicos sigue siendo acuciante en la mayoría de los países de la región, y su precariedad y déficit afecta a niños, jóvenes, adultos y adultos mayores (véase, por ejemplo, CEPAL/UNICEF 2010). Pero el déficit o falta de viviendas en sí mismo afecta también a los jóvenes por el hecho de que obstaculiza sus procesos de autonomización y creación de nuevas familias. En el último caso, los obliga a desarrollar estrategias de allegamiento interno (hogares

Cuadro II.12

Iberoamérica (19 países) a/: Gasto público en vivienda como porcentaje del PIB y por joven 15 a 29 años, alrededor de 2012. (En porcentajes, en dólares de 2005 y dólares PPA de 2005)

País	Gasto público en vivienda como porcentaje del PIB	Gasto público en vivienda por joven b/		Gasto público en vivienda por joven como porcentaje del PIB per cápita
	(En porcentajes)	(En dólares de 2005)	(En dólares PPA)	(En porcentajes)
Argentina	2.0	955	2,185	21.2
Bolivia (Est. Plur. de)	0.3	20	72	2.0
Brasil	2.1	776	1,392	17.6
Chile	0.5	299	501	4.6
Colombia	0.7	188	404	6.1
Costa Rica	2.4	820	1,600	19.7
Cuba	3.3	1,405	1,405	46.9
Ecuador	0.3	74	174	2.8
El Salvador	1.0	162	327	6.3
Guatemala	3.5	471	894	22.5
Honduras	0.2	17	40	1.4
México	1.6	856	1,308	11.0
Nicaragua	3.6	272	707	25.6
Panamá	3.8	1,867	3,583	45.5
Paraguay	0.2	23	70	1.5
Perú	2.4	622	1,378	25.0
República Dominicana	2.0	633	1,102	19.3
Uruguay	3.6	2,005	3,697	40.2
Venezuela (Rep. Bol. de)	1.4	549	995	10.4
Iberoamérica (promedio simple) a/	1.8	632	1,149	17.4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos basados en la base de datos de gasto social y Banco Interamericano de Desarrollo, "Un espacio para el desarrollo: El mercado de vivienda en América Latina y el Caribe", 2012.

a/ Excluye a España y Portugal.

b/ Cálculo basado en el número de jóvenes de 15 a 29 años pertenecientes a los hogares de los tres quintiles más pobres. Véase la sección sobre el procedimiento de estimación para mayores detalles.

Cuadro II.13

Iberoamérica (17 países) a/: Déficit de vivienda y gasto social requerido en el sector
(En porcentajes, dólares y millones de dólares de 2005, y número de años)

Pais	Déficit total (En millones de viviendas)	Déficit b/ como porcentaje del total de viviendas (en porcentajes)	Precio de mercado de viviendas sociales c/ (En dólares 2005)	Déficit total (En millones de dólares 2005)	Número de años necesarios para cerrar el déficit de vivienda d/
Argentina	3.8	32.0	30,310	116,661	23
Bolivia (Est. Plur. de)	1.9	75.0	6,682	12,842	622
Brasil	19.2	33.0	19,923	381,660	17
Chile	1.3	23.0	28,793	36,635	49
Colombia	4.9	37.0	7,834	38,466	33
Costa Rica	0.2	18.0	11,753	2,611	4
Ecuador	1.9	50.0	14,100	26,854	154
El Salvador	0.9	58.0	12,845	12,191	68
Guatemala	2.5	67.0	13,992	34,455	32
Honduras	1.1	57.0	11,084	12,343	539
México	9.8	34.0	17,861	174,260	12
Nicaragua	1.2	78.0	10,187	11,843	45
Panamá	0.3	39.0	27,176	9,391	11
Perú	5.7	72.0	12,925	73,624	29
República Dominicana	1.1	41.0	19,333	21,180	22
Uruguay	0.3	26.0	21,482	6,401	9
Venezuela (Rep. Bol. de)	2.1	29.0	39,376	81,537	34
Iberoamérica (promedio simple) a/	3.4	45.2	17,980	61,939	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos basados en la base de datos de gasto social y Banco Interamericano de Desarrollo, "Un espacio para el desarrollo: El mercado de vivienda en América Latina y el Caribe", 2012.a/ Excluye Cuba, España, Paraguay y Portugal

b/ Incluye déficit cuantitativo (insuficiencia de viviendas nuevas) y cualitativo (materiales, hacinamiento, infraestructura y falta de tenencia segura).

c/ Precio de mercado de la vivienda más barata en ciudades principales.

d/ Cociente entre el monto del déficit total y el gasto público anual en vivienda.

secundarios dentro de la vivienda), lo que implica sólo un grado relativo de autonomía y, especialmente, hacinamiento; en otros casos, desarrollan estrategias de allegamiento externo, ocupando o construyendo una segunda vivienda en el sitio de una principal, usualmente de dimensiones pequeñas y con dificultades de acceso a los servicios básicos.

El cuadro II.13 muestra una estimación del número de viviendas necesarias para cubrir la demanda total de la misma, demanda especialmente enfática en el caso de los jóvenes y de familias jóvenes. En la región, para los 17 países considerados, el déficit total sería poco más de 58 millones de viviendas. Si se valora esta necesidad en función de los precios de mercado de las viviendas sociales en cada país, el costo total de esta solución equivale a más de un billón de dólares¹⁹, suma similar a todo el gasto público social ejecutado en 2012 por los 21 países de la región (véase el inicio de la presente sección).

De acuerdo con los niveles actuales de gasto público en vivienda y servicios básicos, y asumiendo que todos los recursos se destinaran específicamente a la construcción o compra de viviendas sociales, la región demoraría

19. Un millón de millones de dólares a precios de 2005.

en promedio 100 años en cubrir la demanda actual no cubierta de este tipo de viviendas (tiempo en el cual el déficit habrá probablemente aumentado, aún en contexto de disminución absoluta de la población, por los procesos de nuclearización familiar). Si de este cálculo se excluyen aquellos países con mayor nivel de demanda y menor nivel de gasto (los que demorarían más de 100 años en cubrir el déficit actual), el promedio de años se reduce a 28, tiempo que aunque parece razonable no considera la demanda futura.

Por dicho motivo, es necesario que los Estados pongan mayor atención en esta área social siempre postergada, ya que la pobreza, la exclusión y la marginalización no provienen exclusivamente de las insuficiencias de ingresos, sino también del desarrollo de subculturas de la pobreza sobre la base de la segregación residencial, la precariedad habitacional y la falta de equipamiento comunitario. Existen variados ejemplos, que no es del caso mencionar, sobre la asociación entre la segregación y guetización urbana, y el desarrollo de pandillas juveniles, el aumento de la violencia y la instalación del narcotráfico, que invade extensos territorios urbanos, dificulta la ya escasa presencia del Estado y afecta brutalmente, y en forma especial, a los jóvenes, exponiéndolos al mundo de las drogas y de la violencia urbana y transformándolos en víctimas de la exclusión social.

Capítulo III

Un caso particular: Inversión en juventud en México

A - Introducción

Desde la perspectiva de la cooperación internacional, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) ha movilizado esfuerzos para considerar dentro de la acción programática de su gestión la consolidación del presente documento. En este sentido, su aporte se instala en la presentación de un modelo de inversión social dirigido al fortalecimiento de las políticas públicas de juventud, bajo la óptica de criterios ajustados a la descripción técnica de los componentes que subyacen en la orientación política de la cohesión social intergeneracional.

En este sentido, el capítulo aborda un diagnóstico de situación demográfica para pasar después a una construcción conceptual de la inversión social y a una caracterización de la distribución sectorial, sumando al final algunos escenarios susceptibles de trabajar y considerar en el marco de una lógica comparada.

B - Situación de las y los jóvenes en México²⁰

Para 2014 se alcanzó la cifra de 119,7 millones de mexicanos, de los cuales 38,2 millones son jóvenes de entre 12 y 29 años; esto representa una terce-

20. Proyecciones poblacionales efectuadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México.

ra parte de la población mexicana (31,9%). Para 2020 se estima que dicha proporción será de 30,5%, momento a partir del cual se reducirá de manera constante hasta alcanzar 24,4% en 2050²¹. La reducción de la proporción de la población joven tendrá distintos efectos, siendo uno de los principales el cierre de la ventana de oportunidad demográfica.²²

Actualmente, por cada persona económicamente dependiente hay dos personas no dependientes. El escenario que proyecta el Consejo Nacional de Población sugiere que se seguirá observando este comportamiento durante los próximos cinco años, por lo tanto es fundamental generar estrategias gubernamentales que potencien las habilidades y cualidades de la población joven para aprovechar, de manera óptima, esta ventaja demográfica.

Para hacerlo realidad, México debe impulsar y fortalecer entre otros: la inversión en educación, la capacitación laboral y la creación de fuentes de trabajo decente para las y los jóvenes. Además, la incorporación de la población joven al desarrollo del país requiere garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y evitar situaciones como la reproducción intergeneracional de la pobreza, escenarios de mayor inseguridad y la falta de cohesión social.

Una de las principales barreras que enfrenta la población juvenil en el desarrollo de su vida es la pobreza. En México, se estima que el 45,5% de la población enfrenta algún tipo de pobreza, mientras que, de manera particular, el 44,9% del grupo de 12 a 29 años enfrenta esta situación²³.

De las personas que presentan algún nivel de pobreza, 9,8% se encuentra en pobreza extrema; en población joven, este porcentaje alcanza el 9,4%. Derivado de lo anterior, es necesario atender de manera prioritaria a los 3,5 millones de jóvenes que viven en situación de pobreza extrema mediante acciones que propicien positivamente la ruptura de los circuitos de pobreza generacionales. Un primer paso es identificar la ubicación geográfica de estos jóvenes. En 2012, los estados de Chiapas (75,3%), Guerrero (70,2%) y Puebla (63,0%) registraron los niveles más altos de pobreza en jóvenes de 12 a 29 años; en cambio en Nuevo León (22,9%), Coahuila (26,1%) y Sonora (27,3%) se registraron las menores proporciones de jóvenes en esta situación²⁴.

Las principales carencias que enfrenta la población juvenil, en términos de pobreza, son en relación al ejercicio de sus derechos sociales: siete de cada 10 presentan carencia por acceso a seguridad social; tres de cada 10, carencia de acceso a servicios de salud y 15,3% se encuentra en rezago edu-

21. Ídem.

22. En esta situación, la población en edad económicamente no dependiente es mayor que la población económicamente dependiente. Los cálculos que aquí se muestran sobre el bono demográfico son con base en el rango de edad de 14 a 65 años, para estimar la población económicamente no dependiente.

23. Calculado por la DIEJ-Imjuve a partir de la base de datos construida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para generar el Informe de Pobreza en México (2012). Dicha base se conformó a partir del Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (MCS-ENIGH) del INEGI.

24. Ídem.

Cuadro III.1
Porcentaje, número y carencias promedio por indicador de pobreza
en la población joven de 12 a 29 años, México 2012

Indicadores	Porcentaje	Millones de personas	Carencias promedio
	2012	2012	2012
Pobreza			
Población en situación de pobreza	44.9	16.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	35.5	13.1	2.1
Población en situación de pobreza extrema	9.4	3.5	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	32.0	11.8	1.9
Población vulnerable por ingresos	5.3	2.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	17.8	6.6	0.0
Privación social			
Población con al menos una carencia social	76.9	28.5	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	25.6	9.5	3.6
Indicadores de carencia social	15.3	5.7	3.3
Rezago educativo			
Carencia por acceso a los servicios de salud	25.6	9.5	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	68.4	25.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	14.7	5.5	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.5	8.0	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.1	8.9	2.9
Bienestar			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	18.3	6.8	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	50.2	18.6	2.2

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012

cativo. Esta situación representa un obstáculo importante para el desarrollo del país, pues se trata de personas que inician su vida laboral y su proceso hacia la autonomía²⁵.

Entre 2010 y 2012 se registraron avances, aunque marginales. Por ejemplo, 500.000 jóvenes dejaron la condición de pobreza extrema y el número de carencias promedio también disminuyó; aunque la mitad de la población de 12 a 29 años todavía vive en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar²⁶, y uno de cada cinco reside en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar mínimo, es decir, el ingreso de estos hogares resulta insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria²⁷ (ver cuadro III.1).

El reto de la política social ante este panorama de pobreza juvenil es enorme. No sólo se trata de dimensionar la cantidad de jóvenes y su distribución geográfica, también implica comprender que la condición social de pobreza es familiar. Lograr la ruptura generacional de reproducción de

25. Ídem.

26. La línea de bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. La línea de bienestar mínima equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes

27. Ídem.

la pobreza es crucial para impactar en los niveles de vida de la población juvenil y conseguir que estos resultados sean permanentes.

La población joven ha marcado tendencias y transiciones culturales, económicas y sociales, tanto en nuestra sociedad como en muchas otras latitudes.

Los cambios ya están aquí y las y los jóvenes los personalizan con mayor elocuencia en comparación con el resto de la población, y son ellos también quienes representan los principales desafíos para el Estado y la sociedad mexicana, debido a que: a) apenas un poco más de la mitad de las y los jóvenes mexicanos (56%) está recibiendo educación media superior, en contraste con el 84% logrado, en promedio, por los países de la OCDE, como requisitos de calificación para el trabajo actual y para desempeñarse como ciudadanos²⁸; b) la mayoría de estos jóvenes encuentra difícil incorporarse al mercado laboral: por ejemplo, siete de cada 10 consigue su primer empleo a través de redes informales, preferentemente amigos o familiares²⁹, y c) 53,2% de los desempleados en México tiene entre 14 y 29 años³⁰.

No obstante estas desventajas educativas y socioeconómicas, son las y los jóvenes quienes están avanzado más que el resto de la población en otras dinámicas; por ejemplo, en el acceso y manejo sofisticado de las tecnologías de la información y comunicación, así como en las nuevas posibilidades de participación social y cultural.

Para que una sociedad se califique como igualitaria, no sólo se requiere garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas, sino generar acciones afirmativas para que las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados tengan un acceso efectivo a las mismas oportunidades de desarrollo económico y social respecto del resto de la población.

Uno de estos grupos lo representan las y los jóvenes, quienes por motivos de apariencia, inexperiencia o formas de pensar y actuar son discriminados y excluidos de diferentes oportunidades laborales, educativas o culturales. Por ello, el Estado debe implementar acciones específicas que impulsen en materia de educación, empleo, salud, participación social, prevención, que todas las personas jóvenes gocen de sus derechos sin obstáculos.

Educación

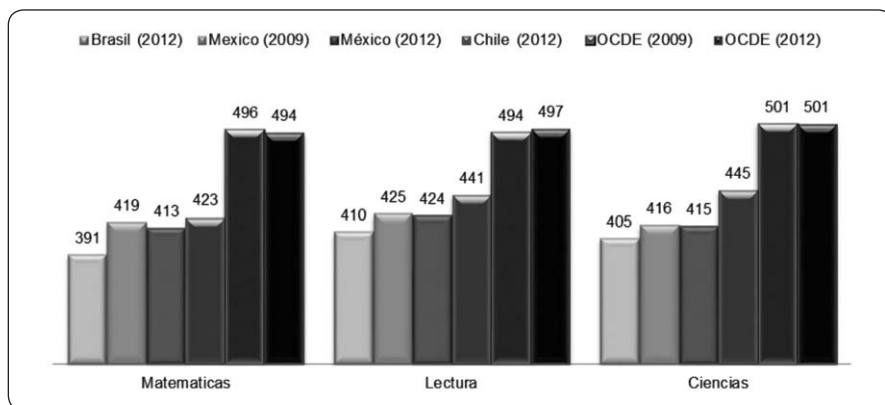
La inversión en educación es uno de los mecanismos más importantes con los que el gobierno cuenta para potenciar las capacidades y habilidades de las y los jóvenes. De la educación de las niñas, niños y jóvenes, depende en gran medida el nivel de desarrollo que México puede alcanzar en el futuro. Sin duda, es crucial garantizar el acceso a la educación de calidad para que el bono demográfico sea aprovechado.

29. OCDE (2013). Education at a Glance 2013. Indicadores y anexos. Tabla C1.1a Consultado desde : <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2013-indicatorsandannexes.htm#ChapterC>

29. Imjuve (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos

30. INEGI. ENOE 4° Trimestre de 2013.

Gráfico III.1
Resultados de la prueba Pisa para México, 2009 y 2012



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de los reportes de los resultados de la prueba PISA³⁴.

En el período de 2000 a 2012, se redujeron las tasas de analfabetismo, el rezago educativo y las tasas de deserción en el nivel básico y medio superior³¹. No obstante, los resultados del Informe 2012 del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) contrastan con lo anterior. En ellos, se ubica a los estudiantes mexicanos en el lugar 53 de 65 de los países evaluados que forman parte de la OCDE³², lo que señala que a nivel internacional México presenta un deficiente aprovechamiento escolar.

Con base en la ENVAJ 2012³³, la mayoría de las personas jóvenes estudia el nivel básico, seguido por la población que se encuentra en el nivel medio superior (30,8%). Sin embargo, la trayectoria educativa de la población joven se ve notablemente truncada cuando estos llegan al nivel de educación superior, pues únicamente el 15% ha estudiado al menos un semestre de este nivel. De este modo, es preciso establecer mecanismos y acciones que permitan incrementar el acceso a todos los niveles educativos, pero, sobre todo, al nivel superior.

Al revisar el histórico de la tasa neta de escolarización, entendida como el porcentaje de jóvenes que, dada su edad, asisten al nivel educativo que les corresponde, se observa una tendencia positiva del año 2000 a la fecha, incrementando en 15 puntos porcentuales en el nivel básico y 18,6 en el nivel medio superior. No obstante, uno de cada dos jóvenes entre 15 y 17 años, que debería asistir a algún bachillerato o escuela tecnológica, no lo

31. SEP. Sistema Nacional de Indicadores Educativos, Consultado en <http://bit.ly/1rm6lnQ>.

32. Promediando los lugares obtenidos en Matemáticas, Lectura y Ciencias. Los datos pueden ser consultados en: <http://bit.ly/1cSKOcS>.

33. Imjuve (2012) Encuesta Nacional de Valores en Juventud, 2012. Base de datos.

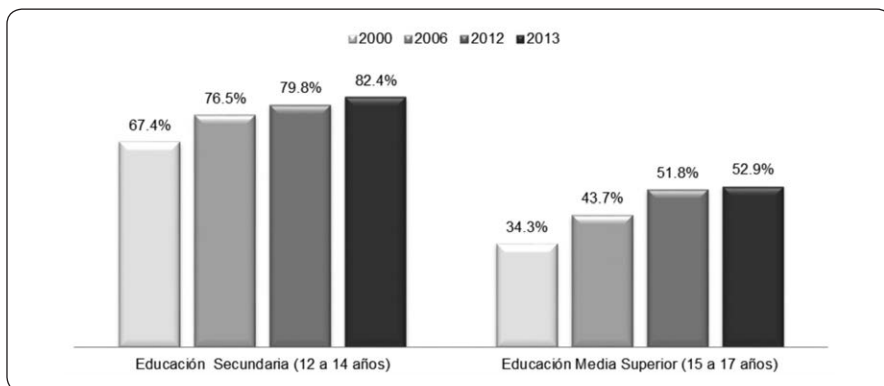
34. Con base en el reporte internacional de los resultados de la prueba PISA 2009 y 2012 de la OCDE.

hace³⁵. Este escenario plantea la oportunidad de aprovechar los mecanismos no formales de educación en jóvenes mayores de 14 años.

En la actualidad, las y los jóvenes mexicanos poseen un mayor nivel de escolaridad con respecto a la generación de sus padres. Hoy, tres de cada 10 tienen educación media superior, mientras que en la generación de sus padres la razón era de sólo uno de cada 10. Sin embargo, este avance educativo no se ha visto reflejado en la movilidad ascendente de estatus socioeconómico. Al considerar el nivel de ingreso de las personas, se observa que en el primer quintil (parte inferior de la distribución de ingresos), seis de cada 10 personas se mantienen en la misma posición en la que se encontraban sus padres, o tan sólo han subido al segundo quintil de la distribución³⁶.

Gráfico III.2

Histórico tasa neta de escolarización. México 2000-2013



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de los reportes de indicadores educativos, SEP³⁷.

Transición escuela-trabajo

Las y los jóvenes mexicanos esperan obtener de la educación un buen trabajo (53,5%), acompañado de un considerable desarrollo profesional (17,6%), poder generar los recursos monetarios que les permitan salir adelante (9,3%) y, en su mayoría, consideran que no tendrán problemas para conseguir un empleo una vez que concluyan sus estudios (48,8%)³⁸.

No obstante, la inserción de las y los jóvenes en el mercado laboral no es tan simple, e implica grandes retos tanto a nivel institucional como individual. Una primera tarea es conocer la concordancia que hay entre los programas de estudio y las habilidades requeridas en el mercado laboral.

35. SEP, Op. Cit.

36. CEEY, (2013), Informe de movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

37. SEP, Op. Cit. Los datos de 2000 corresponden al ciclo 2000-2001.

38. Imjuve (2012). ENVAJ 2012.

Del total de jóvenes, al ser cuestionados respecto a si consideraban que lo aprendido en la escuela les sería útil para conseguir un trabajo, únicamente el 27% consideró que mucho, mientras que el 23,5% consideró que fue de poca ayuda³⁹.

Otro gran reto sobre este aspecto es la conexión que existe entre lo que las y los jóvenes estudian y el desempeño laboral que tienen. Para mejorar las condiciones en las cuales la población joven se incorpora al mercado de trabajo, debe existir un vínculo entre lo que esta población aprende en el salón de clases y el trabajo que va a desempeñar. Ello contribuiría a incrementar la eficiencia y productividad laboral de este grupo de población. Sin embargo, la situación actual se encuentra lejos de dicho objetivo: sólo entre el 20% y el 25% de la población joven que labora, percibe que existe una correspondencia entre su nivel de escolaridad y el trabajo que realiza⁴⁰.

Empleo

Históricamente, la tasa de desocupación entre jóvenes ha sido mayor a la que corresponde al resto de la población. Esta situación refleja la disparidad de oportunidades para la población que se incorpora a la PEA. Para el cuarto trimestre de 2013, la tasa de desocupación en población abierta se ubicó en 4,6%, mientras que para la población de entre 14 y 29 años fue de 7,7%, siendo mayor para las mujeres (8,8%) que para los hombres (7,0%)⁴¹.

También se observa que contar con estudios de nivel medio superior y superior no garantiza la inserción laboral. La evidencia muestra que el mercado laboral genera mayor número de plazas para jóvenes con educación básica en comparación con el número de empleos generados para jóvenes con mayor nivel de estudios⁴². Cabe añadir que las posiciones que ocupan las personas jóvenes con menor nivel educativo, suelen proporcionar remuneraciones salariales más bajas y menores prestaciones laborales.

El ingreso tiene un papel preponderante para acceder a los satisfactorios esenciales. De acuerdo con la medición de pobreza 2012 del Coneval, uno de cada dos jóvenes de 12 a 29 años no contaba con los ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes básicos alimentarios y no alimentarios (18,6 millones de personas); asimismo, 18,3% de las y los jóvenes no tiene ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria (6,8 millones de personas). De hecho, en 2012, el ingreso corriente total per cápita de esta población fue de 3098 pesos al mes y, desagregando por sexo, se observa que resultó ligeramente mayor para los hombres (3240

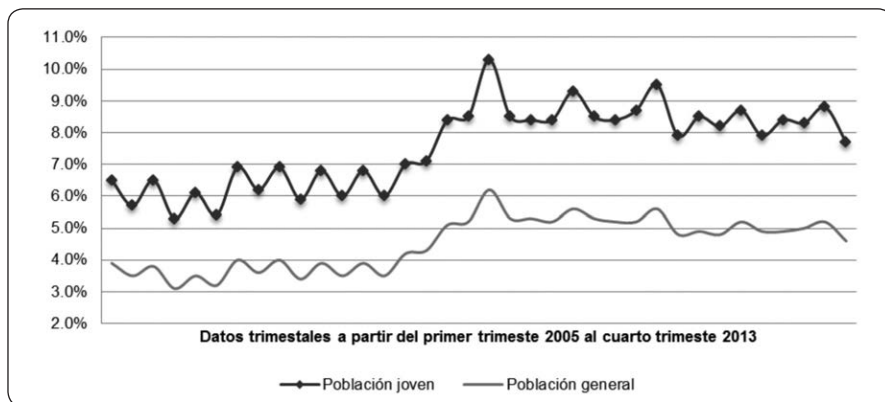
39. Ídem.

40. INEGI (2009). Módulo de capacitación y empleo (MECE).

41. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Datos históricos (1er Trimestre 2005 al 4º trimestre, 2013).

42. Ídem.

Gráfico III.3. Histórico de la Tasa de Desocupación en población joven y población general, México, 2005 a 2013



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos históricos de la ENOE.

pesos) que para las mujeres (2955 pesos). La mayor proporción del ingreso total proviene del ingreso laboral (81%) y una menor por transferencias (10,2%)⁴³.

También, el acceso a la seguridad social es menor para la población joven (31,6%) que para el total (38,8%). Por sexo, el acceso es similar entre hombres jóvenes (31,4%) y mujeres jóvenes (31,8%). Sin embargo, se observa una brecha desfavorable para las mujeres cuando se considera a la población juvenil que forma parte de la PEA, así como aquella población de jóvenes que se encuentra laborando. Esta brecha se invierte al considerar a la población de jóvenes que no forman parte de la PEA⁴⁴.

En la medida en que se garantice el acceso a la educación y se facilite la transición de la escuela al primer empleo, se espera reducir la proporción de jóvenes que se encuentren sin estudiar, sin trabajar y sin recibir capacitación laboral. Esta proporción, en 2012, alcanzó el 18,9% de los jóvenes de entre 14 y 29 años. Al analizar el problema por sexo, encontramos que por cada joven hombre que no estudia y no trabaja hay tres mujeres⁴⁵.

C - Inversión social: un marco de análisis

El crecimiento de la economía, la creación de empleo y el mejoramiento de los salarios son condiciones indispensables, pero no suficientes, para superar pobreza. Con frecuencia los beneficios del crecimiento no llegan a los sectores que las viven o llegan en menor medida y con menor calidad que

43. Coneval (2012). Op. Cit.

44. Ídem.

45. Imjuve (2012), Op. Cit.

al resto de la población. El Estado tiene una responsabilidad ineludible en impulsar activas políticas de desarrollo social tanto sectoriales (educación, salud, previsión social, justicia, vivienda y equipamiento urbano) como específicas de alivio y superación de la pobreza.

La denominación de políticas y programas de inversión social tienen como objetivo proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida. Por lo tanto, se trata de una perspectiva ligada indisolublemente a las condiciones reales de vida de la población, sobre todo de aquella que no cuenta con las mejores circunstancias para su subsistencia y desarrollo.

Las políticas y programas de inversión social representan, aparentemente, un nicho acotado de la política social y de superación de la pobreza. No obstante, se trata de un campo de acción fundamental que tiene repercusiones directas sobre los procesos de integración-exclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de mayor ciudadanía.

En la década del noventa hubo cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza que se expresó en más recursos, nuevas instituciones y programas, modalidades de gestión descentralizadas y participativas las políticas y programas y con mayor injerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos, por nombrar algunos cambios. Entre estos cambios destacan:

- Priorización de políticas y programas de inversión social sobre los asistenciales. El énfasis se ha puesto en expandir capacidades de las personas y sectores pobres, y en abrir oportunidades para que se inserten en mejores condiciones en la economía y sociedad.
- Nuevos programas que abordan una mayor diversidad de temas y destinatarios, y nuevas instituciones que apoyan y coordinan los programas y otras acciones de política.
- Innovación en modalidades de gestión y de asignación de recursos, en las que sobresalen una intensificación de los vínculos de servicios públicos: organizaciones privadas en la ejecución de los programas, la creación de diversos fondos concursables y nuevas modalidades de asignación de recursos.
- Profundización en el proceso de descentralización en las dimensiones política, administrativa, técnica y de asignación de recursos, donde de una manera sostenida los municipios han ido tomando bajo su cargo el desarrollo social, y en los que los gobiernos regionales tienen atribuciones para decidir sobre una parte –minoritaria, pero creciente– de los recursos que les llegan.

- Distintas iniciativas orientadas a lograr una mejor coordinación de Secretarías o Ministerios de servicios públicos en sus acciones en el ámbito social, en particular el de superación de la pobreza⁴⁶.

Los esfuerzos han sido significativos, sus resultados disímiles y han dejado lecciones y aprendizajes. Los resultados, vistos globalmente, no satisfacen. Existe en distintos sectores un estado de ánimo de frustración. El discurso sobre la política social no logra plasmarse en la práctica de la política y los programas sociales.

El tema central no es sólo más recursos, más programas, más intentos de coordinación institucional, más instituciones, sino que se plasma en el cómo se ejecutan las políticas y los programas.

D - Inversión social en jóvenes: monto global y distribución sectorial

Actualmente en América Latina se ha comenzado a hablar del desbalance etario del bienestar y la pobreza –es decir, la sobrerrepresentación de los niños y jóvenes en la pobreza en comparación con otros grupos de edad–⁴⁷, aunque la preocupación por el desbalance estaba ya presente a inicios del año 2000. En aquel momento, se planteaba que los logros económicos cosechados en la primera mitad de la década de los noventa se traducían en una reducción importante de la proporción de personas que estaba viviendo en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza pero que los resultados que describían al promedio de toda la población no daban cuenta de lo que estaba ocurriendo en distintos grupos etarios ocultos en ese promedio. Esta situación interpeló a los sistemas de protección social de algunos países y derivó en el impulso de nuevas políticas para dar respuesta a las urgencias que los datos mostraban, entre las que destacaron especialmente los programas de transferencias monetarias.

La preocupación por el sesgo o desbalance etario del bienestar y la pobreza está estrechamente vinculada con el debate sobre el lugar que la infancia y la juventud tienen para los sistemas de protección social. Es razonable esperar que si la incidencia de la pobreza por ingresos de los hogares es más alta entre los niños y jóvenes que entre el resto de la población o que otros grupos específicos, esto guarde relación directa, al menos en algún punto, con la efectividad de las políticas y su capacidad para pro-

46. Dagmar Raczynski. Equidad, inversión social y pobreza. innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN - CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002. El documento es producto de un trabajo colectivo y se apoya en el estudio "Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y los Programas Sociales" publicado en D. Raczynski y C. Serrano (eds.) Descentralización. Nudos Críticos, CIEPLAN - Asesorías para el Desarrollo, 2001

47. Cecilia Rossel, El desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina, CEPAL, UNICEF, 2013.

Cuadro III.2. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y su relación con la inversión en jóvenes. México, 2001-2011 (dólares)

Año	Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) en millones de dólares*	Inversión en jóvenes en millones de dólares*	% del PEF que representa la inversión en jóvenes	Δ% del total de la inversión en juventud con respecto al año anterior
2001	219,938	19,859	9.0%	NA
2002	231,648	21,915	9.5%	10.4%
2003	208,093	20,100	9.7%	-8.3%
2004	194,283	18,757	9.7%	-6.7%
2005	207,772	19,010	9.1%	1.3%
2006	232,577	20,896	9.0%	9.9%
2007	248,141	21,007	8.5%	0.5%
2008	268,351	21,563	8.0%	2.6%
2009	242,210	17,726	7.3%	-17.8%
2010	254,497	18,982	7.5%	7.1%
2011	277,492	20,278	7.3%	6.8%
2012	257,035	18,496	7.2%	-8.8%

* Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/SielInternet>), tipos de cambio y resultados históricos de las subastas Serie histórica diaria del tipo de cambio peso-dólar, se utiliza la mediana del mes calculada por los autores con base en el registro histórico. Fecha de consulta: 18/08/2014 10:15:14

* Deflatación a dólares constante base 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índices de Precios al Consumidor (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios>). Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus componentes. Fecha de consulta: 18/08/2014 11:03:09
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, publicaciones del Diario Oficial de la Federación

veer bienestar a distintos subgrupos de la sociedad. En última instancia, el sesgo por edad refleja la orientación etaria de los sistemas de protección social y las opciones que los países hacen para proteger más y mejor a un subconjunto de la población frente a otros.

Siguiendo este argumento de Rossel, hemos reconstruido, a partir del análisis del presupuesto a nivel nacional, una serie de indicios sobre el peso específico que la inversión en jóvenes tiene en México y cómo éste se refleja en la asignación de recursos económicos a proyectos y procesos particulares.

Es importante aclarar que la denominación “inversión en jóvenes” se refiere a una aproximación de aquellos rubros que en el formato agregado del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es posible rastrear como “susceptibles” para jóvenes; también cabe advertir que varios de estos fondos o programas seguramente incluyen montos específicos para pago de nómina de funcionarios, infraestructura y operación, así como subsidios directo a jóvenes, como son las becas.

Desafortunadamente por la forma en la cual está presentada la información del presupuesto, no es posible rastrear con certeza los montos y las acciones que van dirigidas específicamente para jóvenes.

De esta manera, los programas alineados como “inversión en jóvenes”, que nos permiten dar un vistazo a la organización del presupuesto, pero

también a la perspectiva que de la política de juventud se puede construir desde este recuento, son:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (ramo 33).
- Fondo de aportaciones para la educación tecnológica.
- Erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena, cuya denominación a partir de 2011 cambió a erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.
- Reasignaciones al propio Instituto Mexicano de la Juventud.
- Reasignaciones a través del programas de deporte hacia acciones estímulo a la juventud, apoyo al fortalecimiento de las instancias locales y municipales de juventud.
- Ampliación especiales para la reforma a la educación secundaria y primaria, aplicado sólo en 2008.
- Ampliación presupuestal para la expansión de la oferta educativa en educación media superior a partir de 2008.
- Ampliación del programa de becas de educación media superior a partir de 2008.
- Ampliación para la generación del programa: reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas, dato por demás curioso, programa aplicado sólo en 2009.
- Ampliación para el programa para el fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria.
- Ampliación para el programa becas de apoyo a la educación básica a madres jóvenes y jóvenes embarazadas, con asignaciones presupuestales específicas a partir de 2012. El programa como tal existe desde 2004, así como el programa nacional de lectura.
- Bajo el gran abanico del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, se encuentran acciones como educación agropecuaria; programas de desarrollo de capacidades: becas e educación indígena; apoyo a incubadoras de negocios para jóvenes; programa para jóvenes emprendedores rurales; el fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (para mujeres y jóvenes); el programa educativo rural.
- Programa para la integración laboral con perspectiva de género y grupos vulnerables.
- Consejo de Menores, sistema de justicia para menores de edad.
- Transferencias para becas para instructores comunitarios.
- Promoción y difusión de los derechos de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas.
- Programa de becas para jóvenes no beneficiados por otros programas.
- Programa de becas a jóvenes migrantes mexicanos.

- Comisión Nacional de la niñez, adolescencia y familia.
- Presupuesto para mujeres y la igualdad de género, cuyo nombre cambió a partir de 2010 a igualdad entre mujeres y hombres.
- Fondo para la consolidación de las universidades públicas estatales y con apoyo solidario.
- Fondo para la consolidación de las universidades interculturales.
- Recursos para atención a grupos vulnerable.
- Erogaciones para el desarrollo integral de los jóvenes, anexo específico en el PEF a partir de 2010.
- Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes anexo específico en el PEF a partir de 2012.

Lo que este ejercicio inicial y muy experimental permite visualizar es la mínima cantidad de recursos que se destinan específicamente para jóvenes. Si somos coherentes con el discurso de jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo y con la viabilidad del país en el futuro, si la inversión no se destina con más eficacia hacia jóvenes, estos datos son más que elocuentes respecto a la disociación entre la acción y el discurso.

Este gran panorama de la organización del presupuesto a través de este primer listado de fondos y programas nos permite advertir que el grueso de las acciones destinadas a jóvenes tienen que ver con la educación: en formato de becas, subsidios a jóvenes embarazadas, incentivos a la instrucción indígena, rural, básica, telesecundaria, media superior y superior. Si bien es cierto que la gran apuesta de la sociedad del conocimiento y la información es la gestión de recursos que permitan a la población generar estrategias de movilidad social, y una de éstas es la acumulación de años de escolaridad, lo que tenemos en realidad es un incremento en los años promedio de estudio, pero como ya anunciábamos en el diagnóstico, en detrimento de la calidad o bien de la vinculación con el mercado laboral.

Por tanto la imagen que soporta el presupuesto y la gama de programas rastreables en el este documento (PEF) es la del joven estudiante, o bien el becario permanente, sin vínculo real con el trabajo o con transiciones laborales trucas, en la que escenarios de emancipación, participación, salud, ciudadanía, e incluso pobreza salen por completo del umbral programático presupuesto.

Aunque metodológicamente también es muy complejo hacer el análisis del presupuesto; la pregunta inicial es qué se pueda considerar como presupuesto para jóvenes: ¿la inversión directa a través de subsidios?, ¿las becas?, ¿las transferencias de recursos?, ¿se pueden considerar los ingresos de la burocracia encargada de los programas para jóvenes como parte de la inversión en juventud?, por ejemplo ¿los profesores y maestros de cualquier nivel de enseñanza?; y si pensamos en la infraestructura: depor-

tiva, cultural, educativa, carretera; ¿es inversión para jóvenes, indirecta?, ¿cómo podemos analizar la inversión en el mantenimiento de escuelas, compra de equipo para laboratorios, adquisición de libros para una biblioteca, etc., desde la óptica del presupuesto para jóvenes? Hablamos de inversión directa o indirecta; éste es un tema complejo sobre todo por la forma en la cual nuestras administraciones públicas tienen dividido el presupuesto.

A continuación presentamos un recuento adicional de programas que se mencionan en diferentes apartados del Presupuesto de Egresos de la Federación, que no tienen etiquetado presupuesto pero que van dirigidos a jóvenes:

Cuadro III.3. Listado de programas del PEF para jóvenes sin asignaciones presupuestales directas

Secretaría de Educación Pública
<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional de becas y financiamiento • Programa nacional de becas a la excelencia y el aprovechamiento escolar • Becas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas (solo tiene asignación presupuestal directa en 2012) • Programa educativo rural (con asignación presupuesto a partir de 2006) • Programa nacional de lectura (solo tiene asignación presupuestal directa en 2012) • Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza • Programa para el fortalecimiento a la telesecundaria • Programa de becas de apoyo a la práctica intensiva y al servicio social para estudiantes de séptimo y octavo semestres de escuelas normales públicas • Becas para realizar estudios de posgrado
Secretaría de Desarrollo Social
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de servicio social comunitario • Programa jóvenes por México (vigente de 2003 a 2007) • Jóvenes con oportunidades
Secretaría de Economía
<ul style="list-style-type: none"> • Incubadoras de negocios para jóvenes
Secretaría de la Reforma Agraria
<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de tierras y joven emprendedor rural
Secretaría de Salud
<ul style="list-style-type: none"> • Programas de atención a infancia y adolescencia

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, publicaciones del Diario Oficial de la Federación

E - Algunas claves para el debate

Si un análisis crítico y global de las políticas públicas de juventud conlleva el estudio presupuestal, estamos aún ante mucho trabajo por realizar, tanto para clasificar como para reportar los avances y las evaluaciones de todas las intervenciones gubernamentales de las políticas y los programas.

Si regresamos al debate inicial sobre el concepto de inversión social y la idea del desbalance etario del bienestar, hay al menos cuatro problemas críticos centrales que han dificultado la puesta en práctica de las orienta-

ciones y objetivos de la política de superación de la pobreza y los jóvenes:

- La falta de debate y reflexión concretos sobre los principios orientadores de las políticas de juventud y de superación de la pobreza. Se ha trabajado con conceptos y definiciones demasiados generales y no se ha debatido lo suficiente sobre el significado de conceptos claves como inversión social, expansión de capacidades, participación social juvenil, apertura de oportunidades, equidad, emancipación, ciudadanía e integración social.
- Los instrumentos de política que se han elaborado, en los que sobresalen los programas, han respondido sólo parcialmente a las prioridades definidas. Los programas plantean “expandir capacidades”, pero adoptan una perspectiva en la cual el peso de lo que se ofrece continúa estando en suplir carencias. Se habla de buscar soluciones integrales, pero se segmenta la problemática por área, segmento etario o por institución oferente, por lo que las intervenciones se yuxtaponen y tienen dificultades para articularse, con lo que las respuestas terminan siendo parciales. Se busca promover la participación juvenil, pero ésta es discontinua en el tiempo, se limita a aspectos instrumentales y sólo fortalece algunas capacidades de gestión.
- Existen diseños coherentes y fundamentados de los programas (que definen objetivos, líneas de acción, procedimientos, actividades, tiempos, mecanismos, etc.). No obstante, estos diseños suelen tener algunos problemas: i) son rígidos, estandarizados y predefinidos, y priorizan el logro de productos más que de los efectos e impacto esperados, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local; ii) los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas y existen pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos, y iii) el diseño del programa no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.

Como consecuencia de estas y otras situaciones, la política y los programas para jóvenes no responden con pertinencia a la diversidad y naturaleza cambiante de las situaciones y condiciones de vida de la población juvenil en los distintos países.

Podemos incluso afirmar que los resultados que obtiene un programa dependen centralmente del estilo de trabajo de los agentes que intervienen en la ejecución a nivel local, en particular de aquellos que entran en contacto directo con los jóvenes. Es en este punto donde se juega el empalme de los programas con la realidad local, su pertinencia y capacidad para responder a la diversidad de las situaciones.

Los desafíos apuntan a cambios necesarios que no tienen que ver con

el qué se hace y con qué recursos, preocupación tradicional de la política pública y siempre importante, sino que con el cómo se concibe, diseña y gestiona esta política.

El mejoramiento de las condiciones materiales de vida, tales como un aumento en el ingreso, acceso más expedito a los servicios de educación y salud, facilidades de transporte, renovación de recursos naturales, ampliación y mejoramiento de la vivienda, son sin lugar a dudas componentes importantes en la calidad de vida. Sin embargo, esos mejoramientos tienen una alta probabilidad de ser pasajeros, si no se abordan simultáneamente aspectos no tangibles de las situaciones de pobreza ligadas a actitudes, valores y conductas de los jóvenes.

Para finalizar, es necesario reconocer que existen importantes dificultades para implementar modificaciones en los programas. Las propuestas de análisis implican una ruptura con la forma en la cual se construye y controla actualmente el presupuesto nacional (por sector y programa, y no por región y localidad). La concreción del enfoque requiere de una asignación de recursos por unidad territorial y/o la existencia de fondos especiales regionales y/o locales, sobre los cuales sea posible monitorear la correcta aplicación y ejecución de los recursos.

Capítulo IV

Políticas públicas de juventud: Iniciativas sectoriales destacadas

A - Introducción

La juventud es un conjunto social heterogéneo, diversidad marcada por las distintas situaciones sociales, económicas y culturales en las que se desarrollan las y los jóvenes. Por lo mismo, muchas veces se prefiere hablar de las “juventudes”, más que de juventud.. Ello dificulta el escenario a quienes deben diseñar e implementar las diferentes políticas, programas o proyectos sociales a su beneficio. Por esa razón, y por la cantidad de ámbitos que les conciernen a las y los jóvenes, es que las categorías bajo las cuáles se ha clasificado esta búsqueda de diferentes programas sociales, responden a un criterio de relevancia en la agenda actual de políticas hacia la juventud.

Se tomó en consideración las temáticas relevadas en la Agenda Global de Juventud de Naciones Unidas (SWAP), adoptadas en 2013, y la Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud, elaborada por la OIJ como una estrategia regional post 2015. Así, se consideraron programas y proyectos bajo las siguientes temáticas: educación, trabajo, salud, participación política y social, cultura y violencia que, en definitiva, recuerdan la importancia del desarrollo sostenible de las vidas de las y los jóvenes a fin de sentar los precedentes para el cambio social⁴⁸. A continuación se describen y analizan

48. La búsqueda y registro de las diferentes políticas, programas y proyectos sociales se realizó durante el primer semestre del año 2014. A fin de crear una matriz detallada, los principales criterios de búsqueda y selección se remitieron a la naturaleza pública, privada o mixta de quienes ejecutan estas planificaciones, a la población objetivo y la cobertura. En total, se registraron cerca de 277 políticas, programas y proyectos.

las principales iniciativas que se están desarrollando en cada una de estas temáticas, la articulación de algunos programas y algunas conclusiones.

B - Formando capacidades - iniciativas del ámbito educativo

El diseño y la ejecución de los diferentes programas de educación en la mayoría de los países de Iberoamérica están orientados a la superación de la pobreza por medio de la prevención de la deserción escolar y la retención de las y los jóvenes en el sistema educativo, del mejoramiento de las competencias profesionales de ellos y de la reinserción educacional. Son quienes completan la secundaria los que tienen más altas probabilidades de poder salir del umbral de la pobreza (CEPAL, 2008). Esto, por lo demás, implica que la conclusión de la educación primaria no sea un factor suficiente para superar la pobreza. De hecho, para poder acceder a empleos cuya remuneración asegure una renta suficiente para lograr el mínimo bienestar, las y los jóvenes deben acumular entre 11 y 12 años de estudio (CEPAL, 2008). En América Latina, hacia 2012, cerca del 91,3% de las y los jóvenes de entre 15 y 19 años han completado la primaria y un 56,5% de las y los jóvenes de entre 20 y 24 años ha completado la secundaria (CEPALSTAT, en base a tabulaciones especiales de encuestas de hogares).

Existen diferentes planes nacionales que apuntan a la continuación de estudios y a la inserción laboral de la población juvenil. Casos como el de Argentina, por ejemplo, que en diciembre de 2012 aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016, que contempla entre sus objetivos ampliar y mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo, fortalecer las trayectorias escolares mejorando las condiciones para la enseñanza y aprendizaje, y así también la gestión institucional ampliando las estrategias para jóvenes escolarizados y no escolarizados.

México presenta el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, con el cual busca asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, y que también pretende fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo del país. Asimismo, este programa tiene el afán de asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, e impulsar la educación científica y tecnológica, siendo entendida como un elemento indispensable para la transformación del país en una sociedad del conocimiento. En último lugar, fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas, y la promoción y difusión del arte y la cultura como recursos formativos privilegiados a fin de lograr una educación lo más integral posible.

En sintonía con la educación integral de las personas, El Salvador cuenta

con el Plan Nacional de Educación 2021, que tiene por objetivo la formación integral de todas las personas, lograr la escolaridad de 11 grados en toda la población (esto es, en otras palabras, completar la educación secundaria alta), capacitar técnica y tecnológicamente a las personas y desarrollar materias en ciencia y tecnología para el bienestar de la sociedad.

Y así, varios de los programas y planes nacionales que presentan los países se estructuran bajo ejes similares en concordancia con la finalización de los estudios secundarios, de la incorporación y culminación de la educación terciaria, de la inserción laboral y, en consecuencia, de lograr en el mejor de los casos la superación de la pobreza accediendo a un mayor bienestar económico y social. En este sentido, los principales programas y proyectos registrados son clasificados en las siguientes categorías según sean los objetivos y las estrategias o actividades de su diseño e implementación. A continuación, serán descritos los principales ejes bajo los cuáles actúan las políticas, programas y proyectos sociales en educación.

Prevención y disminución de la deserción escolar

Muchos y muchas jóvenes de la región abandonan la escuela llegada la secundaria, sea por razones económicas o problemas relacionados con la oferta o falta de establecimientos (CEPAL, 2002). Las razones económicas corresponden, fundamentalmente, a la falta de recursos del hogar para enfrentar los gastos que demandan la asistencia a la escuela y la posibilidad que significa que las y los jóvenes puedan salir a trabajar recibiendo remuneraciones que les permitan acceder a un mayor bienestar. En el caso de las mujeres de nivel socioeconómico bajo, por ejemplo, desde muy pequeñas deben dedicarse a diferentes labores domésticas y maternas, sin poder asistir a los establecimientos educacionales (CEPAL, 2011: 63). Otros problemas relacionados con el abandono o la inasistencia a los centros educacionales se deben a la escasa oferta o la falta de establecimientos, que se condicen con la inexistencia de escuelas o su lejanía y dificultades para el acceso a ellas, entre las principales razones. Varios países de la región fijan su foco en la prevención de la deserción escolar, particularmente durante la enseñanza secundaria, donde se producen las mayores tasas de abandono. Se trabaja bajo el supuesto de que la conclusión de este ciclo es la principal vía para una incorporación exitosa al mercado del trabajo pudiendo superar, de este modo, el umbral de pobreza.

Argentina, por ejemplo, implementa actualmente el “Programa Nacional de Inclusión Educativa”, ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en vigencia desde el año 2004, con el cual busca la reinserción, permanencia y egreso de niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años por medio de la implementación de políticas pedagógicas e institucionales.

Colombia, por otro lado, desarrolla el programa “Familias en Acción” en 2002, impulsado por el Ministerio de Educación Nacional, para evitar la

deserción escolar de las y los niños y jóvenes de 7 a 17 años. A través de la entrega de subsidios condicionados a la asistencia regular de las y los niños y jóvenes a las escuelas, la planificación vigente busca reducir en un 5% la deserción escolar y alcanzar coberturas universales de educación básica primaria y secundaria. Hasta el 2009, este programa ha cubierto 1.417.473 estudiantes de primaria, y 1.504.147 de secundaria, que representan al 6,37% de la población total del país para ese año.

Costa Rica, con el programa “Transporte Estudiantil” del Ministerio de Educación Pública, busca que las y los jóvenes asistan a sus escuelas por medio de transportes seguros y confiables, a fin de evitar la deserción escolar.

El Ministerio de Educación de España impulsa el plan “PROA” (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo), el cual aborda las necesidades asociadas al entorno sociocultural de las y los estudiantes mediante un conjunto de programas de apoyo a los centros educacionales. Entre sus principales actividades están el desarrollo de capacidades en caso de alumnos y alumnas con necesidad de apoyo en alguna materia, o acciones de refuerzo educativo, de actividades extraescolares e incluso para evitar el ausentismo escolar creando entornos de prevención más ricos y eficaces contra el problema social de la deserción. Esto lo hace a través de la construcción de bibliotecas escolares, de colaboración y coordinación directa entre las familias y los centros educacionales, y creando relaciones entre egresados y estudiantes para que estos últimos mejoren sus capacidades y conocimientos según sean sus necesidades.

Haití, por su parte, a través del financiamiento y ejecución de la Embajada de España en el país, la Oficina Técnica de Cooperación (AECID) y el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP) creó, en el año 2009, un proyecto educativo a fin de mejorar el acceso a la educación y la oferta educativa en el municipio de Marigot, por medio de la construcción de una escuela fundamental y centro de apoyo pedagógico que asegure formación continua tanto a estudiantes como profesores y aumentar, finalmente, la tasa de escolarización en este lugar.

El caso de México, con el programa “Escuelas de Tiempo Completo”, de la Subsecretaría de Educación Pública (SEP), busca mejorar los resultados educativos, fortalecer el desarrollo del currículo, fomentar la equidad, y atender las dificultades y necesidades educativas de todas y todos los alumnos que asisten a alguna de las escuelas situadas en los 405 municipios que cubre la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención del Delito.

En 2004, el Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela ejecutó el programa “Liceo Bolivariano: adolescencia y juventud para el desarrollo endógeno y soberano” a fin de garantizar el acceso, la permanencia y la continuidad de las y los jóvenes en el sistema educacional, optimizando, en cierta forma, la retención escolar. Una vez iniciado el piloto de este progra-

ma, fueron creados 236 Liceos Bolivarianos distribuidos en 190 municipios que representan, aproximadamente, el 56,72% de la población nacional.

Estas medidas responden, sistemáticamente, a las diversas preocupaciones que tienen los países por superar la pobreza desde la continuidad educativa y la inserción en el campo laboral una vez terminados los estudios básicos. No obstante, suponen o dejan de lado factores exógenos que podrían, de una u otra forma, desincentivar la asistencia regular a clases y la retención escolar. Es un gran avance contar con transporte gratuito para acercar a las y los jóvenes a sus escuelas o con apoyo psicopedagógico para incentivar la permanencia. Sin embargo, muchas veces la deserción escolar no se produce por una única razón, sino más bien por un conjunto de ellas. La falta de ingresos en el hogar, los entornos sociales delictivos, la maternidad temprana, son algunas de las razones que, a veces, desestimulan la permanencia en los establecimientos educacionales o la no llegada a ellos y que, no necesariamente, se trabajan desde un mismo programa educacional.

Inclusión al mercado de trabajo

Muchas de las iniciativas recopiladas en este ámbito buscan formar a la juventud en capacidades que refuercen una mejor incorporación al mercado laboral. En ese sentido, corresponden a esta clasificación todas las políticas, programas y proyectos sociales enfocados en la profesionalización y especialización de sus habilidades y el aumento de ofertas y experiencias laborales.

En general, los programas buscan lograr una incorporación al mercado del trabajo menos desventajosa y, además, evitar que la inserción a éste se produzca a corta edad. El mercado del trabajo se presenta como un escenario complicado al cual es difícil acceder. De hecho, el tránsito tradicional desde los estudios hacia el trabajo se ha vuelto un camino con múltiples obstáculos, caracterizado por inserciones laborales intermitentes, altas tasas de desempleo, empleos desprotegidos, abandonos escolares transitorios, y períodos de dedicación simultánea al estudio y al trabajo (Bucheli, 2006).

Argentina, por ejemplo, contó, desde 2008 hasta 2011, con el “Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes”, impulsado por el Ministerio de Educación, que tenía como objetivo contribuir a la mejora de las capacidades de acceso al mercado laboral promoviendo la finalización de la educación secundaria en conjunto con la capacitación laboral en jóvenes que tengan entre 18 y 29 años que no estudien ni trabajen. Entre las actividades principales de este programa, aplicado en 11 provincias del país, se encontraban, por ejemplo, la ampliación de la oferta de educación secundaria para jóvenes y adultos, entregando conocimientos flexibles, útiles, sobre todo, para el desarrollo de capacidades e inserción en el mercado laboral.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en Bolivia, con el programa “Mi primer empleo digno”, busca incrementar el desarrollo de

habilidades en jóvenes de bajos ingresos para que puedan encontrar y mantener un empleo formal. El programa trabaja con jóvenes de 18 a 24 años, que pertenezcan a los quintiles más bajos de la población urbana y periurbana, además de que hayan completado su segundo año de secundaria. La cobertura de esta estrategia se enfoca en cuatro ciudades de Bolivia: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Otro es el caso de Chile, con programas como “Técnicos para Chile” del Ministerio de Educación, que busca contribuir, desde 2008, a la oferta de técnicos de nivel superior entre los 25 y 34 años, de calidad y con conocimientos pertinentes para el desarrollo económico del país. La actividad principal de este programa es entregar, a los 860 técnicos seleccionados de un total de 2870 postulantes, pasantías para ser realizadas en el extranjero y la reinserción que, como última fase del diseño, busca activar el contacto con servicios de empleabilidad de diferentes instituciones a fin de integrarlos en el trabajo.

Costa Rica ha desarrollado el proyecto “Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Mediación Andragógica en Jóvenes y Adultos”, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 en manos del Ministerio de Educación Pública con la colaboración de Intel, buscando incrementar el acceso a Internet, entendiéndolo como una herramienta multiplicadora y facilitadora de procesos de aprendizaje. Además busca desarrollar la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones jóvenes y adultas. Este proyecto pretende cubrir el 85% de los centros educativos del país.

El programa “PODER” del Ministerio de Educación de El Salvador, ejecutado entre 2004 y 2009, entre sus principales acciones cuenta con un proyecto de educación para el trabajo, que tiene como objetivo contribuir a que las y los niños y jóvenes de 13 a 21 años que cursen algún nivel del tercer ciclo o estén en bachillerato, desarrollen competencias, estrategias y planes de empleabilidad que les faciliten su inserción a la dinámica productiva del país. Sin embargo, este programa trabaja en detalle sobre la formación de las y los niños y jóvenes como ciudadanos activos. Este programa, con una meta estimada de cobertura de 469.000 beneficiarios y beneficiarias, diferencia dentro de su programa el establecimiento laboral y la culminación de estudios como dos procesos paralelos.

La educación básica en El Salvador, ofertada a estudiantes de entre 7 a 15 años, se estructura en base a 9 grados de estudio que se dividen en tres ciclos de 3 años cada uno, además de un Bachillerato General que dura dos años. Es este último grado el que permite la incorporación de las y los jóvenes al mercado del trabajo a fin de incentivar la conclusión de los años básicos de escolaridad. Como la población objetivo se remite a los y las estudiantes del tercer ciclo (entre 7 a 9 años de escolaridad) y del bachillerato, teniendo en cuenta que este último tiene como objetivo incorporar a las y los jóvenes al mercado laboral, la función del programa, en tanto entrega

una serie de habilidades para la empleabilidad, deja en evidencia que existe sintonía entre éste y el sistema educacional del país.

Otro caso muy ilustrativo es el de España, con el programa “Erasmus +”, el cual se crea para toda la Unión Europea, y que busca mejorar las cualidades y empleabilidad de las y los jóvenes, además de modernizar la educación, la formación y el trabajo juvenil. Está orientado a las y los jóvenes que buscan oportunidades de estudiar, formarse, adquirir experiencia laboral y que quieran realizar actividades de voluntariado en el extranjero. Este programa, ejecutado y financiado por la Comisión Europea, cuenta con un presupuesto cercano a los 14.700.000 euros para el período 2014-2020.

Está, también, dentro de los financiamientos que presta España, el caso de Haití, con el programa “Conjunto de becas para estudiantes haitianos en áreas de Educación, Urbanismo y Planificación, Sanidad y Medio Ambiente”, ejecutado en 2011 y financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno español, que tiene como objetivo facilitar a las y los estudiantes haitianos la matrícula del curso, el viaje, alojamiento y manutención para la realización de estudios de especialización (maestrías) en el país hispano a fin de facilitar la incorporación al mercado laboral de ellos(as).

Finalmente, Paraguay también presenta, en 2003, el proyecto “Mentor. py” de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), a fin de incorporar a la formación profesional de las y los jóvenes y adultos las tecnologías de información y comunicación. Este proyecto se enmarca en el programa “PRODEPA KO’E PYAHU” (Programa de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Paraguay).

La intención de los Estados por vincular la incorporación al mercado del trabajo de las y los jóvenes desde la formación educacional, sobre todo en los quintiles con ingresos familiares más bajos, es clara. Sin embargo, muchas veces no sólo se trata de incorporarlos al trabajo, sino también de entregarles las herramientas para que reconozcan situaciones de desprotección y explotación laboral. Para esto se hace necesario, tal vez, educar a los y las jóvenes como agentes activos en el establecimiento de relaciones interpersonales basadas en el respeto, en la solidaridad y en garantizarles, desde la participación activa del Estado, sus propios derechos.

Formación Ciudadana: resolución participativa de conflictos

Diversos programas registrados muestran que no sólo basta con mejorar las condiciones de igualdad para la inserción laboral, sino que también necesitan contar con ciudadanas y ciudadanos activos, de modo que las y los estudiantes puedan ser formados bajo la directriz de la convivencia en paz y el respeto a las y los demás. Varias de las iniciativas de países de Iberoamérica buscan, efectivamente, formar personas íntegras y con valores de-

mocráticos, como una manera de prevenir ambientes violentos y promover la cultura de paz⁴⁹.

El caso de Argentina con el “Programa Nacional de Educación Solidaria” del Ministerio de Educación ilustra, efectivamente, la formación íntegra que es considerada necesaria para un ambiente de respeto en cualquier entorno social y para el desarrollo, por lo demás, de trabajadores y trabajadoras con “habilidades blandas que destaquen. El objetivo de este programa, ejecutado en 1997 y aún en vigencia, es promover y articular tanto la educación en la solidaridad como la participación comunitaria y ciudadana a través de la propuesta pedagógica “aprendizaje y servicio”.

Por otra parte, el caso de Costa Rica, con el “Programa Nacional Convivir”, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Departamento de Convivencia de la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio de Educación Pública (MEP), busca promover el desarrollo de actividades participativas en los centros educativos de forma permanente con el fin de fortalecer las relaciones de convivencia en la comunidad educacional propiciando el respeto, la diversidad, la participación y la pertenencia e identidad.

Ecuador, con el “Programa Nacional de Educación para la democracia y el buen vivir” del Ministerio de Educación, tiene por objetivo desarrollar iniciativas sobre el buen vivir, generando participación y promoción de derechos. El foco se encuentra en temas sobre educación sexual, educación ambiental, educación para la salud, prevención de drogas, orientación y bienestar estudiantil, y educación familiar.

Otro programa con un foco bastante parecido al de Ecuador es “APRENDO: Estrategia de Educación en Valores y Formación Ciudadana” de Guatemala e implementado por el Ministerio de Educación, que busca fortalecer el desarrollo curricular de formación ciudadana, llevar la práctica de valores a la sala de clases y viabilizar el proyecto escolar de cada centro educativo. Esto buscó ser logrado, desde 2004 a 2008, por medio de la educación bilingüe e intercultural, la expresión artística y corporal, la tecnología, y los valores y formación ciudadana. Más de 2.500.000 estudiantes fueron beneficiados con este programa.

De esta forma, se bosqueja lo que parece ser una oportunidad imposterable en la región. La formación de personas capacitadas para enfrentarse a un mundo no sólo del trabajo, sino que también de lo social. Estas acciones, tanto de los Estados como de las Organizaciones Internacionales, resaltan la importancia que tiene ser personas íntegras para el desarrollo productivo de los países y de la región, aportando cambios con acciones sustantivas

49. Los programas sobre violencia que presentamos en este apartado son aquellos impulsados, principalmente, por los Ministerios de Educación de cada país. En el apartado E se encuentran programas más en extenso sobre la prevención de la violencia.

que devienen de habilidades profesionales, sociales y culturales enfocadas en el valor del respeto, del liderazgo, de la participación y de la reflexión formadas desde jóvenes.

Aun cuando muchos Estados trabajan a favor de la universalización de la educación, son menos las políticas, programas y proyectos que buscan aumentar las tasas de escolarización por medio de la construcción y la remodelación de establecimientos educacionales.

A pesar de que son varios los países que presentan estrategias enfocadas en hacer llegar la educación por medio de las TIC o creando programas de transferencia condicionada vinculados a la asistencia regular a los establecimientos para retener a las y los estudiantes, muchas y muchos de ellos no pueden acceder a la educación porque no cuentan con computadores ni acceso a Internet o porque viven en zonas rurales muy alejadas de cualquier centro educativo.

El desafío de la expansión educacional: creación y mejoramiento de infraestructuras

La expansión educacional ha sido uno de los ejes para los programas de diferentes países con el objetivo de fomentar la educación universal e integral, sea reduciendo las tasas de analfabetismo de los países, de deserción escolar por lejanía de las escuelas o déficit de oferta educacional, o aumentando la inclusión educativa para quienes quieran optar por estudios terciarios e insertarse en el mercado laboral. Todavía muchos de los países de la región no cuentan con suficiente oferta educativa para los lugares más apartados, especialmente desde la enseñanza secundaria en adelante. Esta sección tiene relación con la creación, recuperación o remodelación de antiguas y nuevas infraestructuras educacionales, a fin de crear mayores y mejores oportunidades para el desarrollo de las y los jóvenes.

El plan “Fronteras” de Colombia del Ministerio de Educación Nacional, vigente desde el año 2002 hasta 2010, es un ejemplo de este tipo de iniciativas, que se propone mejorar los ambientes de aprendizaje, aumentar el acceso y fomentar la permanencia educativa en las zonas de frontera, ampliando y corrigiendo la infraestructura educativa. Esto en el marco de la equidad e inclusión de las poblaciones vulnerables.

O el caso de Haití, con el “PREMOSE” (Plan de Reestructuración y de Modernización de la Oferta de Servicios Educativos) ejecutado por la Embajada de España en Haití, la Oficina Técnica de Cooperación (AECID) y el Ministerio de la Educación Nacional y de la Formación Profesional (MENFP), el cual busca mejorar el acceso y la calidad de los servicios educativos a partir del equipamiento y construcción de 10 escuelas, volver a habilitar 15 infraestructuras de educación secundaria, construir y equipar 2 Escuelas Fundamentales de Aplicación, entre otras acciones. Este plan cuenta, actualmente, con un presupuesto total de 10.000.000 de euros destinado desde 2011.

Crear y remodelar los establecimientos educacionales permite, sin duda, entregar una mayor oferta educacional la cual, en varios casos, es cubierta por programas enfocados en el uso de las tecnologías de información y comunicación. En Colombia, por ejemplo, según datos del Latinobarómetro del año 2011, sólo un 8,1% de las y los jóvenes entre los 16 y 29 años con bajo nivel socioeconómico acceden a sus correos electrónicos o Internet para estudiar. En cambio, la tendencia aumenta casi 5 veces más cuando se trata de jóvenes de nivel socioeconómico alto (42,2%).

No obstante, en el caso de las personas de los quintiles más pobres de la región, son los centros educativos los que entregan espacios para que se desarrollen los procesos de enseñanza y aprendizaje virtuales (CEPAL, 2008). Esta última opción deja entrever que a pesar de cómo se difuminan los espacios físicos a merced de las tecnologías digitales para acceder a la educación, muchas y muchos jóvenes aún se encuentran segregados por no poder optar a un computador con Internet en casa debido a su costo. Si bien algunos países, como será visto más adelante, han implementado estrategias conocidas como *un computador por niño*, en la mayoría de los países la penetración de las tecnologías se ha dado predominantemente vía el mercado, con las consecuentes brechas de acceso.

Reinserción educativa y alfabetización

En varios países de Iberoamérica, las tasas de alfabetización han aumentado en los últimos 20 años, subiendo de un 86% a un 90%, en promedio. Efectivamente, esta caída del analfabetismo está asociada, directamente, con los avances que se han logrado en la universalización de la educación primaria (Martínez, Trucco y Palma, 2014).

Además, tradicionalmente, saber leer y escribir, junto con el grado de escolaridad de las personas, son aspectos centrales para aumentar el capital social de ellas y sus familias. Desarrollar, efectivamente, habilidades y mayores oportunidades para establecer vínculos sociales que son entregados por la educación y permean a favor de la inclusión social, permite, entre otras cosas, aumentar el nivel mínimo de bienestar (Martínez y Fernández, 2010).

Gran parte de los Ministerios de Educación ofrecen programas de reinserción o de conclusión de estudios formales para adultos que abandonaron el sistema educativo durante su niñez. La mayor parte de las y los beneficiarios de esos programas son jóvenes desertores, que por las demandas económicas, familiares o de otra índole, abandonaron la escuela durante la primaria o secundaria y buscan una alternativa más corta y/o compatible con el trabajo para poder culminar los niveles básicos de la enseñanza formal. Lo que sigue es la descripción de algunas de las estrategias de alfabetización o reinserción educativa que se desarrollan en los países.

El caso de Colombia con el “Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos” que busca, a partir de la

gestión del Ministerio de Educación Nacional, lograr que las y los jóvenes y adultos analfabetos mayores de 15 años reciban formación en competencias básicas sobre lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, además de formación ciudadana. Este programa, ejecutado en 2003 y que continúa en vigencia, ha beneficiado a más de un millón de personas analfabetas.

Guatemala implementa el programa “Primaria Acelerada (PEAC)” de la Dirección General de Educación Extraescolar, que da la oportunidad a todas las personas que sepan leer y escribir de continuar o completar su educación primaria de forma gratuita. Este programa busca volver a incorporar al sistema educacional a todos y todas quienes hayan sobrepasado la edad correspondiente para pertenecer y terminar primaria y quieran hacerlo. Hacia 2005, este programa llevaba un total de inscritos de 4819, que representa al 66,9% de la población mayor de 15 años del país. Hacia 2012, el 78,3% de la población mayor de 15 años en Guatemala estaba alfabetizada, según cifras de CEPALSTAT sobre la base de encuestas de hogar de los países.

En Honduras, el analfabetismo es, particularmente, un problema importante en la realidad del país. Hacia 2011, el 14,9% de las personas mayores de 15 años no sabían leer ni escribir (Infante y Letelier, 2013). De este modo, la Secretaría de Educación de Honduras y la AECID (a cargo hasta 2003, luego en 2004 pasa a estar a cargo la Secretaría de Educación) buscan erradicar el analfabetismo con el programa “PRALEBAH” (Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras), que, dirigido a jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación o no terminaron el nivel básico y son residentes en zonas rurales y urbano marginales, busca mejorar los índices de alfabetización, educación básica y capacitación laboral, entre otras cosas. Este programa, ejecutado desde el año 1996, se ha vuelto sostenible en el tiempo, convirtiéndose en una herramienta válida para la cooperación educativa en vías del desarrollo.

Otro caso es el de Panamá, con el programa “Yo sí puedo aprender” del Ministerio de Desarrollo Social y su Departamento de Coordinación Nacional de Alfabetización, que busca alfabetizar a la población más vulnerable de los sectores aislados del país para incluirlos en la sociedad. Para ello se valen del uso de videos educativos transmitidos por televisión abierta, entregando conocimientos sobre geografía, historia, medio ambiente, salud, familia, lenguaje, aritmética, comportamiento social y cultura en general.

Perú, por su parte, también cuenta con un “Programa Nacional de Alfabetización” (2003-2012), impulsado por el Ministerio de Educación, que tiene por objetivo asegurar que jóvenes y adultos marginados de la educación escolar puedan mejorar sus capacidades de lectura y escritura en corto tiempo, de modo que puedan incorporarse lo más pronto posible al mundo laboral.

Todos estos programas aportan al reconocimiento de las habilidades para leer y escribir como síntomas sustantivos de una inclusión social y pro-

fesional más satisfactoria. El analfabeto tiene mayores dificultades de empleabilidad debido a su bajo nivel de conocimientos y especialización (cfr. Martínez, Trucco y Palma, 2014).

El aporte de las TIC a la educación

Debido al carácter multifacético de las tecnologías digitales, ya se ha hecho referencia a programas de inclusión social y laboral donde éstas son utilizadas. La incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) al sistema educacional responde a la necesidad que tienen los países de la región por lograr, entre otras cosas, la disminución de la brecha digital, incentivar la modernización de los procesos de aprendizaje y favorecer, en las y los estudiantes, la adquisición de competencias y habilidades cognitivas (cfr. Sunkel, Trucco y Espejo, 2014). En esta sección se describen más en detalle algunos programas y proyectos que destacan por el diseño e implementación de TIC que realizan.

La lista de políticas, programas y proyectos sociales centrados en el uso y desarrollo de tecnologías digitales es extensa. Se enfoca, principalmente, en ofrecer de manera gratuita conocimientos disponibles a toda la población que quiera aprender sobre matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, historia y uso de diferentes tecnologías, a fin de mejorar las capacidades de las y los jóvenes y adultos que quieran insertarse al trabajo.

Algunas de las iniciativas más resonantes en los últimos años son las que han buscado incluir a las nuevas generaciones en la era digital, proporcionando el equipamiento desde el sistema educativo a cada estudiante; las estrategias denominadas *un computador por niño*. Uruguay fue el primer país en desarrollar una estrategia de este tipo de manera universal, empezando por la primaria y siguiendo con la secundaria a partir del Programa “CEIBAL”. Argentina también ha implementado un programa que se enfoca en entregar el equipamiento a estudiantes de la secundaria y docentes, con el programa “Conectar Igualdad”. Otros países también han desarrollado estrategias de este tipo, pero a nivel subnacional o a través de programas pilotos.

Pero las iniciativas que abordan la integración de las TIC en los procesos educativos van mucho más allá de la provisión de equipamiento. Costa Rica, por ejemplo, presenta el proyecto “Profe en casa” del Ministerio de Educación Pública, que busca promover la difusión de buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje de docentes y estudiantes, por medio de la realización de una colección de videos para la autoformación e intercambio de diversas experiencias curriculares. La idea del proyecto es, precisamente, captar la atención de estudiantes y docentes de Costa Rica, motivar su participación y promover el aprendizaje y contribuir a la lucha de la deserción escolar.

En nuestro registro, también contamos con el caso de México y su programa “Tu maestro en línea”, de la Administración Federal de Servicios Educativos, ofreciendo ayuda *online* para realizar tareas preescolares, pri-

marias y secundarias. Además, provee asesoría personalizada de maestros y orientación para padres con el fin de mejorar la calidad educacional y las capacidades sociales y laborales de las y los estudiantes.

Panamá, por su parte, cuenta con el proyecto “Entre pares Panamá”, ejecutado por el Ministerio de Educación, que tiene por objetivo eliminar las barreras para los estudiantes y profesores permitiéndoles acceder a nuevos conocimientos por medio del uso de las tecnologías digitales.

Se encuentra, dentro de este tipo de intervenciones, el caso de Venezuela y su proyecto “Centro Bolivariano de Informática y Telemática Móvil (CBIT Móvil)”, del Ministerio del Poder Popular para la Educación y Fundabit, buscando orientar a las comunidades marginales en la incorporación de las tecnologías de información y comunicación como recurso de apoyo en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

La tecnología está permeando todos los aspectos de la vida cotidiana, de modo que las TIC son ese escenario virtual en el que se pueden generar amplios márgenes para la inclusión social de todas las personas, sobretodo en el caso de las y los jóvenes quienes, naturalmente, son *nativos digitales*. Sin embargo, no hay que olvidar que este manejo práctico de las TIC no implica, necesariamente, que reconozcan límites y sean responsables con el uso de Internet ni tampoco que sepan cómo sacarle el provecho que se pudiere en términos formativos.

C - La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos

Incorporarse al mercado laboral es uno de los pilares esenciales para la inclusión social. Formar parte activa del mundo del trabajo fortalece el acceso al bienestar, pues entrega ingresos constantes y protege a través de sistemas de salud y seguridad social a las personas (CEPAL, 2008). La CEPAL (2008) advierte, también, que a las y los jóvenes la incorporación al mundo laboral les permite ser parte de la sociedad de manera autónoma. Además, les facilita el desarrollo interpersonal, la autoestima y el reconocimiento recíproco en colectivos que tengan características similares. Debido a estas razones, el primer eje de los programas de empleabilidad para jóvenes es el fortalecimiento de sus capacidades y el llamado al emprendimiento como estrategia sostenible para ellos en el tiempo.

El fortalecimiento de capacidades y competencias para el emprendimiento

Fortalecer las capacidades de las y los jóvenes para incorporarse al mercado laboral e incentivarlos a que creen sus propias empresas, son parte de un enfoque sustantivo de las políticas, programas y proyectos sociales en empleo. De hecho, la gran mayoría de los programas registrados centran sus objetivos en la capacitación profesional de la juventud a fin de presentarlos como

personas más atractivas para el mundo del trabajo, desde su incorporación como asalariados o para la creación de sus propios emprendimientos.

Los países que destacan en la elaboración de programas enfocados en fortalecer las capacidades y competencias de emprendimiento en las y los jóvenes son: Argentina, Chile, Honduras, España y Portugal.

Argentina destaca por programas como “Jóvenes con más y mejor trabajo” y el “Proyecto de Inversión en formación profesional continua y empleo”. A cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, estos programas están enfocados a las y los jóvenes entre los 18 y 24 años que tengan escolaridad incompleta o un bajo nivel educacional, para que por medio de la capacitación profesional o formación de “competencias claves” se incorporen al mercado laboral. No obstante, estos programas no facilitan vías de acceso al trabajo, dejando a merced de las y los empleadores su incorporación.

Chile también se enfoca en capacitar a las y los jóvenes a fin de incorporarlos con mayor facilidad al mundo del trabajo. De hecho, programas como “Yo trabajo: jóvenes”, “Preparación para el trabajo”, “Jóvenes Bicentenario” y “Formación en Oficios para Jóvenes”, se centran en la formación de competencias transversales de empleabilidad, esto quiere decir que los cursos o talleres creados para las y los jóvenes se enfocan en el uso de TIC, desarrollo de conocimientos en matemática, construcción, cálculo, secretariado, entre otras, y, además, en el desarrollo de habilidades para el crecimiento personal, como lo son la intermediación laboral, la definición de metas de trabajo o trabajar en equipo.

En el caso del programa “Preparación para el trabajo”, la población objetivo se reduce a las personas mayores de 18 años, que hayan completado séptimo básico y aplicado la Ficha de Protección Social con un puntaje menor a 11.734, es decir, pertenecientes al quintil 2, quintil 1 y extrema vulnerabilidad.

El caso de Honduras con el programa “Mi primer empleo”, ejecutado desde 2006 a 2010 por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, capacita a jóvenes de entre los 15 y 19 años que viven en áreas urbanas marginales del país. Este programa configura su estrategia de acuerdo a una prestación de servicios de capacitación y preparación para el mercado laboral que duran cerca de cuatro meses y preparan al o a la joven estudiante para participar en pasantías en diferentes empresas. Esta capacitación también incluye componentes básicos de lo que Honduras considera como “entrenamientos para la vida”, preocupados de desarrollar “habilidades blandas” valoradas por el mercado y la sociedad. A fin de facilitar el acceso a estas capacitaciones lo más posible, el programa entrega dinero a las y los jóvenes para que cubran gastos como el transporte y la alimentación de los días que tengan clases. Otra de las estrategias que utiliza este programa es que, una vez que las y los jóvenes terminen su capacitación, serán registrados de forma automática en la bolsa electrónica de empleo del Sistema de Intermediación Laboral (SIL).

El proyecto “Emprende XL”, impulsado por el Instituto de la Juventud (INJUVE) en España en 2013, busca fomentar la cultura emprendedora entre las y los jóvenes y convertirse en un entorno que les sirva de referencia y apoyo para nuevos proyectos de emprendimiento.

Portugal, con el programa “Impulso Joven”, busca mejorar el perfil de empleabilidad de las y los jóvenes de entre los 18 y 30 años, que buscan empleo y se encuentran desempleados hace al menos cuatro meses, para así promover la inserción laboral. Además, se enfoca en potenciar el desenvolvimiento de nuevas competencias junto a emprendedores, de forma que estimulen la creación de empleos en nuevas áreas.

Tanto el caso de España como el de Portugal se centran en formar redes de contacto o emprendedores donde se proporcione formación y asesoramiento a las y los jóvenes, donde puedan compartir ideas e, incluso, contar con financiamiento público y privado si una idea es viable para las y los expertos. Esto es un avance positivo si se tiene en cuenta que, muchas veces, no sólo se necesita la capacitación sino que también los espacios para ejercer los conocimientos y capacidades que se han adquirido.

Ampliación de la oferta laboral para jóvenes

Siguiendo en sintonía con el apartado anterior, algunos países no sólo se encargan de capacitar a las y los jóvenes para que estos tengan mayores y mejores oportunidades de incorporarse al mercado laboral, sino que complementariamente ofrecen programas con el objetivo de ampliar la oferta de trabajos dirigida a este segmento de la población.

Chile, por ejemplo, con el programa “Empleabilidad juvenil”, ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social, busca mejorar las condiciones de empleabilidad a través de la aplicación de un plan de inserción laboral individual y la derivación a programas de inserción laboral de públicos o privados, o directamente en el mercado. Para esto, se centran en jóvenes entre los 18 y 29 años que tengan aprobado octavo básico (baja secundaria) y estén desempleados o posean trabajos precarios. Apoyando de manera íntegra a la creación de un plan individual de inserción laboral, dependiente o independiente; promoviendo el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades personales; financiando bienes que cada joven requiera para la implementación de su plan individual de inclusión laboral y asesorando a cada uno de ellos en la elaboración de éste, el programa logra insertar a las y los jóvenes en el mercado del trabajo.

Colombia, en esta misma línea, cuenta con el programa “Fondo Emprender”, ejecutado por el Gobierno de este país y que, entre otras cosas, busca apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por las y los emprendedores jóvenes que estén o hayan egresado del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas. Este programa cuenta con 3 etapas: la

primera etapa cuenta con la formulación del plan de negocios, que cuenta con el registro y asesoría a jóvenes, además de la aprobación técnica y la presentación a convocatoria. La segunda etapa consiste en una evaluación y asignación de recursos: evaluación del plan de negocios, asignación de recursos y legalización del contrato. Y, en tercer lugar, una etapa de ejecución donde el plan de negocios es realizado, se cuenta con un seguimiento y acompañamiento de este proceso y, además, existe una evaluación de indicadores de gestión y la toma de decisiones sobre el reembolso de recursos.

Portugal, presenta el programa “INOV” bajo la ejecución del Instituto de Empleo y Formación Profesional, que se propone por un lado, promover las habilidades sociales y profesionales y facilitar la inserción en el mercado laboral de las y los jóvenes hasta los 35 años (“INOV Energía”), y por otro lado, integrar a las y los jóvenes titulados calificados en la economía social de las instituciones sin fines de lucro con el fin de apoyar la modernización de ellas y el empleo juvenil (“INOV Social”). El primer programa se enfoca en jóvenes hasta 35 años que no tengan empleo y estén buscando uno, y en el caso de “INOV Social”, el foco también está en las y los jóvenes desempleados hasta 35 años y que busquen empleo, pero habilitados con calificación terciaria en áreas específicas.

El programa “INOV Energía”, de este país, entrega una beca mensual de 838,44 euros como subsidio por gastos en alimentación, vivienda, seguro contra accidentes, principalmente. El programa “INOV Social”, también entrega apoyos económicos mensuales para los gastos principales, y además incluye un mes de vacaciones (22 días hábiles). Ambos son programas de pasantías que duran un año, dirigidos a licenciados o jóvenes calificados que estén desempleados. Las prácticas profesionales se llevan a cabo en empresas que sean del área medioambiental, de energías renovables o desarrollo sostenible.

El acento que han puesto los países en los programas de empleo, a pesar de ser positivo, no está mayormente vinculado a la generación de estabilidad laboral y, en consecuencia, económica ni tampoco a la protección social de ellas y ellos como empleados o emprendedores. No cabe duda que éste es un desafío para cualquier país, sobre todo si se tiene en consideración que las estrategias implementadas buscan sopesar las dificultades que tienen las y los jóvenes para desarrollarse de manera íntegra. Queda por delante, tal vez, una coordinación entre los programas que cada país implementa, a fin de diseñar estrategias que respondan, en sí mismas, al desafío de la inserción al mercado laboral una vez que las y los jóvenes se han capacitado.

D - Promoción de una vida saludable

A pesar de que las y los jóvenes se tienden a enfermar menos y mueren en menor cantidad que personas que pertenecen a otras etapas de la vida, sí

es el grupo poblacional que enfrenta mayores riesgos de salud asociados a factores exógenos. Las necesidades de salud más específicas de la juventud tienden a ser invisibles en las políticas sectoriales convencionales. Existe poca atención por parte de los sistemas de salud para quienes sufren traumatismos y defunciones por accidentes, enfrentamientos violentos como homicidios y agresiones, consumo de sustancias y suicidios, embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual. Además, las y los jóvenes son quienes más consumen drogas legales e ilegales en la región (CEPAL, 2008).

Educación integral: crear responsabilidad sexual y conciencia del uso y abuso de drogas

Entregar conocimientos preventivos para detener o disminuir, principalmente, las relaciones sexuales sin protección y el uso y abuso de drogas lícitas e ilícitas es uno de los primeros ejes bajo los cuales trabajan muchos programas sociales impulsados por Ministerios de Educación y de Salud. En esta línea, los programas de educación integral se enfocan, principalmente, en jóvenes que se encuentren en etapa escolar, sin que, necesariamente, hayan tenido relaciones sexuales o consuman algún tipo de droga. En menor cantidad, están los programas enfocados hacia las y los jóvenes de mayor rango etario, que se encuentren fuera del sistema formal de educación y que promueven, más específicamente, estilos de vida saludables.

El Ministerio de Educación de Argentina presenta, por un lado, el “Programa Nacional de Educación Sexual Integral” (2006), con el cual busca coordinar el diseño, la implementación y la evaluación de las actividades de puesta en marcha, apoyo y fortalecimiento del programa en todo el país, a fin de enseñar sobre educación sexual integral en todos los niveles educacionales, y por el otro lado, presenta el “Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las adicciones y el consumo indebido de drogas” (2009), a fin de promover valores y actitudes que refuercen las capacidades de las y los jóvenes para prevenir adicciones y uso indebido de drogas. La estrategia de este programa es *hablar del tema* en las escuelas. Esto implica que niños, niñas y jóvenes de entre 13 y 17 años reciban afiches y trípticos que contengan información clara y veraz acerca de los riesgos que producen las drogas en el organismo y las consecuencias sociales que produce el consumo de estupefacientes. Además, las y los jóvenes son interpelados respecto a sus prácticas de consumo y cómo se presentan, por causa de esto, ante la sociedad.

No obstante, el riesgo de caer en la estigmatización de las y los jóvenes con este programa es alto. Muchas y muchos jóvenes se sienten discriminados por ser pobres o ser jóvenes, lo que se asocia, directamente, a una serie de características como ser violento, vago, ladrón o drogadicto (CEPAL, 2008).

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) financia, junto con la Prefectura del Departamento de Santa Cruz, el programa “Prevención del uso indebido de drogas y el delito en el Depar-

tamento de Santa Cruz” (2011-2013) de Bolivia, con el cual se busca frenar, en los niños y jóvenes entre los 10 y 24 años, el aumento del uso indebido de drogas y el delito, a través de la promoción de estilos de vida saludables y fortaleciendo factores protectores de la sociedad a través de estrategias de intervención integrales, sostenibles y ampliamente participativas para sensibilizar, capacitar y movilizar a la sociedad en contra del uso y abuso de drogas. Cerca de 200.000 escolares han sido beneficiados con este programa y 1.500 jóvenes en riesgo social.

Chile, en la misma línea de la prevención y concientización del uso y abuso de drogas, presenta el programa “Actitud: activa tu desarrollo”, con el cual busca, a través del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), promover el desarrollo de competencias y habilidades protectoras y la generación de una cultura preventiva en las comunidades escolares en niños, niñas y jóvenes de 6 a 18 años.

Costa Rica, al igual que Chile, pretende con el programa “Prevención, detección e intervención temprana del consumo de drogas en el medio educativo” (PDEIT), del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) del Ministerio de Salud, favorecer el desarrollo sostenible de programas y proyectos de prevención, detección e intervención temprana en los centros educacionales enfatizando en la promoción de estilos de vida saludables. A diferencia de Chile, uno de los principales ejes de este programa está en la detección temprana del consumo y la posterior rehabilitación de esos niños, niñas y jóvenes.

El Ministerio de Salud Pública de Ecuador presenta el plan “Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención de Embarazos en Adolescentes” (ENIPLA) con el objetivo de reducir la brecha entre los embarazos deseados y la mortalidad materna, y disminuir el porcentaje de embarazos adolescentes en el país. Esta estrategia ya ha capacitado a más de 1.250 jóvenes entre los 15 y 19 años para que difundan sus conocimientos sobre sexualidad. El plan pretende educar a 15.000 jóvenes en esta materia. Hacia el 2012, el plan contó con un presupuesto de \$29.000.000,00 dólares americanos.

México, por su parte, presenta el programa “Jóvenes en Impulso” ejecutado por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), que busca crear participación de las y los jóvenes en alguna práctica o brigada comunitaria para que ayuden al desarrollo de diferentes habilidades deportivas y recreativas, como uso de bicicleta, salud sexual y primeros auxilios, entre las más destacadas. Las y los jóvenes de 14 a 29 años que participen en ellas y que estén inscritos en el sistema educacional medio superior o superior recibirán, por su participación, un aporte económico mensual para pagar todos los gastos relacionados.

El “Programa de Acción para la Prevención y Tratamiento de las Adiccio-

nes”, ejecutado por la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud de México, busca disminuir, en jóvenes drogadictos o que hayan probado drogas alguna vez y tengan entre 12 y 17 años, el uso, abuso y dependencia, además del impacto que generan las enfermedades y lesiones provocadas por los estupefacientes y el alcohol en ellos y sus familias y amigos.

El programa “Promesa (Promotores Escolares Antidrogas)”, de la División de Prevención del Tráfico Ilícito de Drogas (DIVPTID) de la Dirección Antidrogas del Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú, tiene por objetivo generar participación activa en la prevención del consumo y uso indebido de las drogas y expandir los conocimientos acerca de los efectos de la drogadicción.

Portugal presenta bajo la directriz del Instituto Portugues do Desporto e Juventude el programa “Cuida-te”, que trabaja en el área de salud de los niños, niñas y jóvenes de 12 a 25 años y promueve estilos de vida saludables en ellos, a través de estrategias como las Unidades móviles, que están debidamente equipadas y especializadas en el campo de la salud para apoyar y asesorar a las y los jóvenes y sensibilizarlos para que cambien sus conductas riesgosas. El teatro debate, por ejemplo, es otra de las medidas que utiliza el programa, donde se busca discutir y estimular la reflexión en las y los jóvenes por medio de representaciones teatrales en el ámbito de la sexualidad o las adicciones con obras como “Los monos y las palomas” o “El cuerpo está pagando”. Además, este programa crea espacios de atención gratuita y consejería, con el respaldo del anonimato y la confidencialidad de quienes acuden aquí. También entrega apoyo financiero a proyectos que promuevan estilos de vida saludables.

La eficacia de estos programas está en la prevención y en el impacto que tiene en la tasa de prevalencia. Ésta disminuye tanto la expansión del consumo de drogas como el daño acelerado que éstas provocan. Es positivo, entonces, que los programas en boga se enfoquen en la prevención del uso y abuso de drogas y alcohol. Sin embargo, queda en deuda la aplicación de más programas como el “Programa de Acción para la Prevención y Tratamiento de las Adicciones” de México, enfocado en la rehabilitación, teniendo en cuenta que la prevención temprana muchas veces resulta insuficiente. En muchos casos, el consumo y la producción de drogas lícitas e ilícitas habilitan socialmente, y desarrollan y fortalecen la autoestima de muchos y muchas jóvenes. Por otra parte, la eficacia de los programas de drogas disminuye por los diversos mitos asociados a su consumo dentro del campo social y cultural, traducido en acciones estereotipadas y estériles (cfr. Hopenhayn et al, 2002).

En el caso de los programas de educación y responsabilidad sexual, muchas y muchos jóvenes inician su sexualidad a más temprana edad. Tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo el conocimiento de los métodos anticonceptivos es casi universal. Sin embargo, en América La-

tina, muchos jóvenes, a pesar de identificar los métodos de anticoncepción, no acceden a ellos ni los utilizan (CEPAL, 2008). Muchos de los programas enfocados en crear responsabilidad sexual en las y los jóvenes se centran, precisamente, en educarlos sobre el tema, sobre la importancia del uso de preservativos o de la prevalencia del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. No obstante, hacen falta intervenciones de tipo más prácticas, donde se facilite el acceso a métodos de anticoncepción que permitan mantener prácticas sexuales más seguras.

Programas de promoción para el acceso de las y los jóvenes a la salud

Otros de los ejes bajo los cuales son diseñados e implementados muchos de los programas de salud para jóvenes de los diferentes países de la región son aquellos que promueven el acceso universal a los sistemas de salud. Parte del trabajo de estos programas consiste en hacer un llamado basado en el respeto a la confidencialidad, el anonimato y la cercanía de los servicios.

Argentina, por ejemplo, presenta el “Plan para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil de la Mujer y Adolescentes” (2012-2015) del Ministerio de Salud para detectar las principales causas de muerte en mujeres, jóvenes, niños y niñas con el fin de actuar directamente sobre ellas. Se busca focalizar los procesos de gestión, recursos humanos, insumos e infraestructuras que puedan ser un obstáculo para una atención oportuna y buena. Asimismo, este país presenta el “Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia”, también ejecutado por el Ministerio de Salud, a fin de promover y difundir el derecho de las y los jóvenes a tener un acceso autónomo al sistema de salud, sin obligación de acompañamiento de sus padres o de un adulto y en el marco del respeto a la confidencialidad.

Este aspecto debiera, efectivamente, ser homologado dentro de la región, teniendo en cuenta que varios jóvenes no acceden a los sistemas de salud por temor a que sus padres se enteren, por ejemplo, aun cuando esta medida parece un tanto redundante teniendo en cuenta que el Comité de los Derechos del Niño señala que los Estados deben asegurar a las y los jóvenes a que no solamente accedan a la información apropiada de acuerdo a su edad, sino también a tomar, de manera autónoma, las decisiones sobre sus cuerpos mediante consentimiento informado y el derecho a la confidencialidad. No obstante, programas enfocados en el acceso autónomo y confidencial juntan fuerzas con las garantías que ya vaticinaron los Estados, en la medida en que inciden en la expansión informativa acerca de los beneficios de los sistemas de salud, además de motivar en mayor medida el acceso a éstos.

El Ministerio de Salud de Chile presenta el “Programa de Salud Integral para Adolescentes y Jóvenes”, por medio del cual busca mejorar el acceso y la oferta de servicios, sean diferenciales, integrados o integrales, en los distintos niveles de atención del sistema de salud que responden a las nece-

sidades de las y los niños y jóvenes entre los 10 y 24 años que pertenezcan al sistema público de salud.

Bajo la directriz de la Secretaría de la Salud, el “Programa Nacional de Atención Integral al Adolescente” (PAIA) de Honduras busca contribuir al desarrollo integral de las y los jóvenes por medio de intervenciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en diferentes ámbitos de la salud.

República Dominicana presenta el “Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de las y los Adolescentes” (PRONAISA) del Ministerio de Salud Pública, que brinda atención integral a la salud de las y los jóvenes mediante la promoción, protección y mantenimiento de la salud física, mental y social para contribuir a reducir la morbilidad y mortalidad en sus pares de entre 10 a 19 años.

En general, no son muchos los países que se enfocan en promover el acceso de las y los jóvenes a la salud, ni mucho menos a hacerlo desde el anonimato y la confidencialidad. Urge, todavía, crear condiciones de acceso para las y los jóvenes a servicios gratuitos que presten protección, esencialmente, a la sexualidad activa que viven y las consecuencias de sus acciones, como lo es el embarazo no deseado o el contagio de enfermedades de transmisión sexual. Tampoco se visibilizan programas asociados al tratamiento de los problemas de salud mental que afectan en proporción importante a esta población y dificultan su inserción social plena.

Hay, sin duda, registro de programas de salud integrales en varios países que trabajan, sin mayor especificidad, una que otra enfermedad de la mente. No hay que olvidar que en el caso de las enfermedades relativas a la salud mental no sólo se necesita un tratamiento médico, sino que muchas veces es importante entregar apoyo psicológico previo a las y los jóvenes, quienes, por lo demás, están en una etapa muy cambiante de sus vidas, en la que, para tomar decisiones correctas, a veces es necesaria la orientación profesional. Asimismo, es necesario que se les reconozca como actores y sujetos de derecho, de modo que ganen autonomía y puedan acceder, por su propia cuenta, a los sistemas de salud de cada país (CEPAL, 2008).

El hecho de que existan instituciones que aborden con relativa especificidad los asuntos vinculados a la juventud no es garantía de que se estén poniendo en marcha políticas comprensivas e inclusivas de las demandas de las y los jóvenes (UNFPA y CEPAL, 2011). De hecho, es más bien un recurso discursivo a favor de la inclusión, pero que no actúa en beneficio de su logro. Esto quiere decir, en otras palabras, que no se tiene un acceso “real” a los beneficios del sistema de salud pública, sobre todo porque no existen suficientes vías de información sobre lo que el Estado y sus centros médicos entregan, ni mucho menos existe confidencialidad una vez que ingresan al sistema de salud y buscan soluciones a sus problemas. El menosprecio, la imposición de horarios o las condiciones difíciles que reciben las y los jó-

venes para obtener algún medicamento o tratamiento son algunos de los obstáculos puestos por los servicios médicos en los diferentes países de la región (CEPAL, 2008).

E - Cohesión social y mediación entre pares: programas sociales contra la violencia

Uno de los principales riesgos que enfrenta la juventud para desarrollar su vida de manera saludable, como ya adelantábamos, son los contextos de violencia a los que se enfrentan. Las y los jóvenes, sean víctimas o victimarios, se enfrentan a múltiples situaciones violentas que tienen su origen en diferentes problemas derivados del debilitamiento de la cohesión social en la región (CEPAL, 2008). Que las y los jóvenes se integren a grupos delictivos y criminales, por ejemplo, es una manera de hacerse partícipes y crear un sentido de pertenencia que no es posible encontrar en la comunidad normada debido a las condiciones de exclusión bajo las que viven. Uno de los principales enfoques que tienen los programas en contra de la violencia es el de “crear ciudadanía”, a fin de volver partícipes e inculcar derechos a las y los jóvenes que podrían, eventualmente, hacerse parte de contextos de agresividad. Formar ciudadanos activos permite, en cierta medida, incluir a las y los jóvenes dentro de los márgenes de la sociedad.

Convivencia ciudadana y construcción de comunidad

Diversos son los programas que se enfocan en la creación de ciudadanas y ciudadanos activos y el reconocimiento entre pares. Precisamente, la capacidad de los y las jóvenes de sentirse reflejados o reflejadas en otras personas les permite elevar sus sentimientos de empatía y fomentar, de esa forma, más respeto y tolerancia frente a la diversidad y, por qué no, adversidad.

Las políticas de juventud deben integrar la visión de las y los jóvenes, ser más flexibles y adecuarse a los rasgos de este grupo y su entorno. La evidencia arroja que la mejor prevención de la violencia se logra a nivel local, debido a la proximidad y factibilidad de trabajar directamente con los y las jóvenes, y porque permite coordinar intervenciones en distintos sectores y atender a ciertos tipos de violencia y sus factores de riesgo (CEPAL, 2008).

Chile presenta el proyecto en vigencia “Construyendo ciudadanía”, de la Oficina de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes (OPD) y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), centrandó su atención en el empoderamiento de los niños, niñas y jóvenes hasta los 17 años, como sujetos de derechos en igualdad de condiciones. A través del trabajo coordinado y colaborativo entre las distintas instituciones que forman la red comunal se busca la responsabilización de los adultos frente a la promoción, protección y ejercicios de derechos de la población infantil y juvenil, correspondiente a cerca de 4.500 personas anualmente.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México creó el “Programa Nacional para abatir y eliminar la violencia escolar” que, por medio de ciclos de conferencias a alumnos, alumnas, padres, profesores y profesoras, talleres, consejos para prevenir actos violentos y material didáctico e informativo, tiene por objetivo difundir y promover los derechos y obligaciones de todos los agentes que estén involucrados en el entorno escolar, o sea, estudiantes de 7 a 18 años, profesores, profesoras, autoridades, apoderados y apoderadas.

Panamá implementa, durante el período 2009-2013, el proyecto de más de 4.000.000 de dólares “Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá: Contribuyendo a la construcción social de la paz”, que tiene por objetivo, a través de los Fondos para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), contribuir a la prevención social de la violencia y el delito instalando un Observatorio de Violencia Nacional, capacitando a las y los ciudadanos para el mantenimiento de la paz, la recuperación de los espacios públicos y conformando redes juveniles para la realización de actividades de sensibilización.

Paraguay con el programa “Espacios Abiertos” (2010-2013) ejecutado por el Viceministerio de la Juventud y la colaboración de diversas organizaciones públicas y privadas, pretende fomentar el uso de los espacios públicos que permiten el esparcimiento y la recreación. Con el fin de contribuir a la integración y la cohesión social entre las y los jóvenes de 15 a 29 años, se impulsa el uso de los lugares realizando actividades deportivas, culturales y recreativas en un ambiente seguro y de participación social.

Finalmente, el caso de República Dominicana con el proyecto “Desarrollo juvenil y prevención de la violencia” del Ministerio de Educación y la colaboración de UNESCO, tiene por objetivo prevenir y reducir los índices de violencia que afectan a la población juvenil. Asimismo, se centran en el apoyo a la construcción de una comunidad que incluya a sus ciudadanos fomentando la paz y protegiendo los derechos humanos. El desarrollo de capacidades de liderazgo democrático, de habilidades artísticas o la participación en diferentes deportes, son algunas de las estrategias que se han aplicado en cerca de 7.000 jóvenes, 500 adultos y 400 profesionales de diferentes establecimientos educacionales básicos.

Estos programas de alguna manera responden a la necesidad de tener ciudadanas y ciudadanos activos formando parte y encargándose de la sociedad. Una de las maneras más emblemáticas que tienen para intervenir directamente varios países de la región son los programas de mediación que, por lo demás, permiten no sólo que las y los jóvenes se reconozcan y representen entre sí sintiendo empatía y permitiéndose solucionar o lidiar en conflictos de sus pares, sino que también creando espacios comunes de reflexión y herramientas para el liderazgo democrático.

Presencia de ciudadanos activos en asuntos de mediación escolar

La existencia de algunos programas sobre mediación en hechos de violencia en diferentes países es, tal vez, una de las principales maneras en cómo se concretan los aprendizajes de las y los jóvenes formados como “ciudadanas y ciudadanos activos”.

Argentina, por ejemplo, presenta el “Programa Nacional de Mediación Escolar” (2003 y en vigencia), bajo la directriz del Ministerio de Educación, que se propone trabajar en nuevas estrategias que permitan atender los conflictos que se dan en contextos educacionales. Es así como, a través de capacitaciones de 40 horas a docentes y no docentes, construcción de equipos de Coordinación Institucional, formación de alumnos y alumnas mediadores respaldados y coordinados con sus profesores en caso de conflictos entre estudiantes y capacitando a diferentes entidades de las escuelas por medio de talleres sobre herramientas comunicacionales para la resolución de conflictos en el ámbito escolar, garantizando orientación a las y los estudiantes, respeto de su integridad, dignidad, libertad de conciencia y expresión.

Colombia presenta el programa para la gestión de conflicto escolar “Hermes” (2001 y en vigencia), con el cual busca fomentar el diálogo, el respeto por la diferencia y la tolerancia en jóvenes que estén entre los 12 y 17 años y enfrenen situaciones de alta conflictividad en el ámbito escolar, familiar y social. Ésta es una apuesta, enfocada en 225 colegios de 19 localidades de Bogotá y en 10 municipios del Departamento de Cundinamarca, de 272.000 dólares que busca generar cambios sociales desde la escuela, entendiéndola como base del buen comportamiento social, cultural y familiar. Este programa entrega diversas herramientas pedagógicas para transformar los conflictos a través del diálogo y la concertación, en ambientes de respeto y tolerancia a los otros. El afán de formar líderes escolares, potenciando sus habilidades personales y sociales, estimulando la creatividad en la transformación del ambiente escolar a partir del conflicto ha permitido beneficiar a más de 20.800 jóvenes, que una vez formados apoyan a más de 220.000 personas.

Las pandillas, por ejemplo, son para muchos y muchas jóvenes un espacio de participación social, donde se comparten una serie de valores que afirman sus identidades, que enseñan formas particulares de liderazgo y promueven, en general, un círculo de protección (CEPAL, 2008). Esto mismo, generando liderazgos positivos, no es escabullirse de la crudeza de infinitos contextos de violencia y agresividad, sino más bien propiciar la resolución de conflictos de manera dialógica y reflexiva, permitiendo extrapolar tales habilidades a escenarios sociales externos a la escuela.

La violencia simbólica de los estigmas que cargan las y los jóvenes debido a su forma de involucrarse en diferentes contextos –quizás más impulsiva e idealista que la de los adultos– es alta. Sin embargo, gracias a los pro-

gramas de mediación y de formación de ciudadanas y ciudadanos activos es posible revocar el estigma que recae sobre los y las jóvenes, que dificulta su incorporación al mercado laboral o a otras esferas sociales y ciudadanas.

Programas relativos a la cohesión social

Varios programas sobre violencia se enfocan en la búsqueda de la integración social de las y los jóvenes que ya han cometido actos violentos y han sido penalizados, o bien para quienes son víctimas de la violencia.

En Chile, por ejemplo, se creó en el año 2013 el programa “Apoyo Psicosocial para Adolescentes Privados de Libertad”, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, que mediante esta estrategia tiene por objetivo lograr la reinserción en el sistema educacional a las y los jóvenes de entre 14 y 18 años que estén privados de libertad. Durante el mismo año de su implementación, 2.873 jóvenes fueron beneficiados por el programa.

Otro caso de este país es el programa impulsado en el 2012 por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) “Hombres por una vida sin violencia”, en el que todos los hombres mayores de 18 años que ejercen o han ejercido violencia contra sus parejas y se presenten voluntariamente a los Centros de Hombres o sean derivados por la justicia, pueden obtener ayuda psicosocial especializada. Esto permite, entre otras cosas, proteger a las mujeres y detener o, al menos, disminuir la violencia y la reincidencia en ella. Cada uno de estos centros tiene disponibilidad para 65 hombres, al que, según cifras del SERNAM, han asistido 1.050 de ellos.

Es sabido que la violencia no se presenta de un solo modo ni tampoco se reproduce unilateralmente. Por ello, Costa Rica presenta el “Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil” de la Dirección Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil (DNAPPJ), ejecutado en 2007 y con actual vigencia. Esta estrategia se enfoca en el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes privados de libertad.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) junto con el Ministerio de Justicia de Ecuador ejecutan en el 2009 el “Programa para fortalecer medidas de protección a los adolescentes infractores”, con el que se busca proteger los derechos de las y los jóvenes que son penados por la ley mientras cumplen sus condenas. Es por esto que el programa se enfoca en niños, niñas y jóvenes de 12 a 18 años. Actualmente, ya van 1.811.840 beneficiarios cubiertos por este programa.

Es importante tener en cuenta que la cohesión social no sólo se logra integrando a las y los victimarios a la sociedad, ni tampoco brindando tratamiento a las víctimas. También es necesario que la ciudadanía se empodere a fin de mejorar la convivencia y seguridad de ellos y de su comunidad. Bajo esta motivación, surge durante 2006 hasta 2010 el “Programa de Seguridad Integral” (PROSI) en Panamá, el cual interviene en niños, niñas y jóvenes de 12 a 19 años de los municipios Colón, San Miguelito, David y Panamá. Cabe

destacar que este programa responde a una primera etapa bajo la directriz del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Interesa destacar que el grupo juvenil no tiende a ser abordado como tal en estas iniciativas; o bien se aborda específicamente el grupo de adolescentes o la población penal adulta general en su proceso de rehabilitación y reinserción social.

F - Reconocimiento social de las artes: programas para el fortalecimiento cultural

Otra área importante de trabajo de la política pública hacia la juventud, que es una de las más promovidas desde la institucionalidad pública de la juventud, tiene que ver con la promoción de actividades culturales y de recreación, con el objetivo de motivar procesos de desarrollo identitario y de reconocimiento e integración social. Los espacios para la creación y promoción de obras de arte, bandas musicales, representaciones teatrales, entre otras, son dispuestos por y para las y los jóvenes.

Escenarios de creación y promoción cultural

El reconocimiento social que otorgan los espacios para crear y mostrar todo tipo de expresión o experiencia artística, promueven, por una parte, la apreciación del arte como una muestra cultural y, por otra, la comercialización de las obras a fin de colaborar con el mejoramiento de la calidad de vida de las y los jóvenes.

Chile, por ejemplo, presenta el programa “Acciona” del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que busca mejorar la calidad de la educación a través del desarrollo de la creatividad, la formación cultural y artística y el desarrollo de capacidades socio-afectivas que permean en los procesos de integración a la sociedad.

“Colombia Joven Emprende” es un programa impulsado por el país en 2012 y que continúa siendo ejecutado, que busca visibilizar las iniciativas de las y los jóvenes en las diferentes áreas de la cultura y consolidarlas gracias a financiamientos provenientes del ámbito público y privado. A cargo del Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud (Colombia Joven), las y los jóvenes entre los 14 y 28 años son motivados, sobretudo, a tomarle la importancia económica a este tipo de medidas.

Ecuador cuenta con el programa “Fondo Fonográfico” (2013 y en vigencia) del Ministerio de Cultura y Patrimonio, que busca entregar a jóvenes músicos que hayan concursado y no tengan producciones discográficas previas, un apoyo económico para que realicen esta primera producción.

Paraguay también presta atención a la inclusión social de las y los jóvenes a través del desarrollo artístico. El “Programa de Inclusión de Jóvenes a través de la música” a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

en el año 2003 hasta 2005, busca contribuir al rescate y la disminución de la exclusión social de las y los niños y jóvenes en situación de riesgo familiar o de marginalidad a través de la participación en actividades musicales organizadas.

El Instituto Portugués del Deporte y la Juventud con colaboración de la Secretaría de Estado del Deporte y Juventud y del Club Portugués de Artes e Ideas, presenta el programa “Jóvenes Creadores”, el cual crea un concurso de jóvenes creadores, valga la redundancia, que tengan menos de 30 años para candidatearse anualmente y promocionar sus trabajos artísticos.

Uruguay presenta el programa “Casa INJU” del Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social, que tiene por objetivo entregar un espacio donde las y los jóvenes puedan ensayar, realizar talleres y exponer sus obras de arte. Brinda espacios para reunirse con otras y otros jóvenes y acceder de forma gratuita a computadores, libros y herramientas para construir una trayectoria educativa y laboral excepcional. Con una capacidad desde las 30 a las 400 personas por espacios, el programa se enfoca en un elemento crucial al momento de hablar de producciones artísticas: los espacios necesarios para crear. Efectivamente, quienes no cuentan con estos espacios se ven limitados a crear sus obras o canciones sin los implementos suficientes para ejecutarlas a la perfección (o lo más cercano a ella).

Es cierto que los espacios no son suficientes si no se tienen, tal vez, los conocimientos necesarios o la información de su existencia a fin de aprovecharlos con todo su potencial, pero es por esta razón que algunos países de la región presentan programas para profesionalizar la creación de expresiones y experiencias artísticas. La importancia de los espacios para la creación artística es su carácter comunitario el cual, de uno u otro modo, empuja a las y los jóvenes a compartir con sus pares. El reconocimiento social, por lo demás, es uno de los principales factores que ayuda a la autoestima de las y los jóvenes garantizando que la construcción de su identidad sea lo más autónoma posible, sin verse obligados, por ejemplo, a desarrollar rasgos de personalidad agresivos, en el caso de quienes han crecido en contextos más violentos.

Profesionalización de expresiones y experiencias artísticas

La condicionalidad de la profesión con las artes es una relación mutua en la que, si no se tiene la capacidad de crear obras, no existe inserción social ni laboral. El costo intelectual y emocional de la legitimación de las personas que hacen arte es mayor que el de quienes prefieren dedicarse a las ciencias o matemáticas, ya que la utilidad del arte para con la sociedad es, tal vez, menos visible, aunque no por eso menos importante.

El Instituto de Cultura Pública de Argentina entrega, por medio del programa “Maestría en Cultura Pública” (2014), una oferta formativa de trabajadores de la cultura pública y contribuye a su profesionalización en función de los requerimientos específicos regionales y locales. Brindan herramientas

teóricas y prácticas, y métodos de trabajo que respondan a las necesidades y demandas del campo de la cultura pública nacional, provincial y local. El programa también busca aportar a las y los jóvenes titulados de carreras afines a la cultura o con suficientes méritos trabajando en ellas, conocimientos y capacidades para planificar, diseñar y operacionalizar políticas, actividades y estrategias relacionadas con el ámbito de la cultura pública.

El Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, y la Embajada de Francia en México buscan, con el programa “Artes aplicadas” (2000 y presente), apoyar al enriquecimiento académico en el campo de las artes aplicadas a los profesionales mexicanos que tengan menos de 31 años. Este país también cuenta con el programa “Jóvenes creadores” del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes que, en sintonía con el primer programa, otorga becas económicas, tutorías con artistas reconocidos, encuentros de jóvenes creadores y fomento a la interdisciplina de las y los jóvenes de 18 a 34 años que creen obras de arte durante un año. En tercer lugar, el “Programa de becas para estudios en el extranjero”, ejecutado desde 1994 y que continúa en vigencia estimula, promueve y fortalece el desarrollo académico, la formación profesional y el perfeccionamiento artísticos de las y los estudiantes, creadores e investigadores de México.

La Dirección General de las Artes de Portugal busca, con el programa “INOV Art”, profesionalizar la juventud en los ámbitos culturales y artísticos a través de una pasantía internacional. Las y los jóvenes menores de 35 años que estén desempleados y con calificaciones profesionales acreditadas por título o diploma en ámbito de la cultura y el arte pueden participar en pasantías en arquitectura y urbanismo, artes escénicas, artes visuales, cine y audiovisual, diseño, redacción y edición o gestión y marketing, entre varias otras.

Estos programas permiten que las y los jóvenes artistas no se enfrenten tan duramente con la exclusión social y el devenir de diversas frustraciones debido a la inmensa cantidad de obstáculos para poder alcanzar mayor bienestar gracias a la comercialización de sus trabajos artísticos. En la medida que aparecen programas de profesionalización, especialización o adquisición de nuevos conocimientos para el desarrollo artístico, permean en la integración de las y los jóvenes artistas en el mercado, y por lo demás, les entrega legitimidad frente a las personas.

Reforzamiento de identidades culturales a través de las artes

La promoción del desarrollo de la identidad cultural y de la interculturalidad, a partir de actividades de encuentro, intercambio y expresión en el área de las artes y la música, es uno de los enfoques que poseen varios programas de la región. En países con alta presencia de diversidad cultural es sumamente necesario contar con estrategias para el desarrollo de la identidad y diversidad, a fin de evitar situaciones de discriminación, sea positiva o negativa.

El “Programa Argentino de Moradas del Pensamiento y de las Artes” (PAMPA), ejecutado por la Secretaría de Cultura y el Ministerio de Defensa, tiene por objetivo incentivar el reconocimiento y respeto de las distintas culturas que conforman la identidad nacional, además de impulsar el diálogo con las culturas de otros países, por medio del desarrollo de residencia, promoviendo el intercambio y la producción cultural, fomentando la circulación de prácticas artísticas en el país.

En esta misma línea, la Secretaría de Cultura de este país presenta el programa “Evita en la memoria”, que tiene por objetivo crear un ámbito que le acerque a las personas la posibilidad de conocer la vida y obra de Eva Perón, y a su vez hacer parte del rescate de esta historia que todavía, según sus creadores, no permanece en el pueblo. Para este último programa, se establecieron ejes de difusión, capacitación, producción de historia oral, actividad docente y lúdica, además de exposiciones de la obra pictórica, fotográfica y audiovisual de Eva Perón.

El Área de Ciudadanía Cultural de la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura y el Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay tiene por objetivo, con el programa “Encuentro de Arte y Juventud”, estimular la libre creación, innovación y expresión artística de las y los jóvenes aportando a su formación integral y contribuyendo al ejercicio de sus derechos. Entre sus múltiples objetivos, también busca promover el sentido de pertenencia como sociedad uruguaya a partir de la integración de diversas identidades y expresiones culturales. Los más de 8.000 jóvenes de 14 a 29 años beneficiados, que desarrollan propuestas artísticas como teatro, danza, artes visuales, disciplinas circenses, etc., son los seleccionados para participar del encuentro con sus producciones artísticas en diversas disciplinas y accediendo a instancias de formación donde compartan sus experiencias e inquietudes con sus pares.

Aunque los programas de fortalecimiento de identidad no son pocos, su mayoría se enfoca en la promoción de la diversidad local, más no a aquella que pertenece a toda la región o a las diferentes culturas del mundo. Querer promover o constituir un sentido de pertenencia, por parte de los programas sociales, implica que la adhesión a valores compartidos, las formas reconocidas de participación, la disposición al reconocimiento de los otros, las percepciones sobre discriminación, las nuevas prácticas comunicativas, la confianza en las estructuras sociales y las opciones del futuro son una parte subjetiva que constituye la inclusión social, son mecanismos que fortalecen el imaginario de las y los jóvenes y los vuelve partícipes del bienestar colectivo por medio, por ejemplo, de voluntariados, los cuales entregan alto reconocimiento simbólico (CEPAL, 2008).

La formación de diferentes capacidades para la inclusión social de las y los jóvenes por medio de las artes es una estrategia utilizada por bastantes países a fin de involucrar a quienes por diversos motivos han sido margina-

dos de la sociedad. La apuesta está en la incidencia de la música, del arte, de la literatura y todo tipo de expresión artística que permita realizar actividades de recreación en jóvenes y, de este modo, enfocarlos a horizontes más positivos.

La importancia de las expresiones y experiencias artísticas en las y los jóvenes permea en la inclusión social si se tiene en cuenta que, por un lado, permite que las personas puedan desempeñar actividades de tipo recreativas, compartan, creen y comercialicen obras, pero también lo hace en la cohesión social dependiendo de los gustos y del consumo cultural de las y los jóvenes. De una u otra forma, éste los legitima para pertenecer a ciertos grupos, los vuelve similares y les permite ser parte de una comunidad.

G - Promoviendo la participación social y política de las y los jóvenes en Iberoamérica

Las y los jóvenes no perciben un escenario en que los derechos a la participación y a la libre expresión se encuentren garantizados. Existe la necesidad de fortalecer el diálogo entre los cuerpos legales y constitucionales, para que reconozcan los derechos y espacios que necesitan las y los jóvenes para participar y hacer uso de su libertad de expresión. La educación de calidad, gratuita y universal, la ampliación de las ofertas e incorporación laboral, eliminar de raíz la discriminación, entre otras cosas, son tareas que pueden lograrse, siempre y cuando la juventud tenga mayor acceso a la gestión pública –o al menos, a poder expresar, con respaldo político, cuáles son sus demandas (UNFPA y CEPAL, 2011).

El carácter general de los programas sociales para la participación de las y los jóvenes se enfoca, principalmente, en dos campos que, por una parte, consisten en la creación de vías de comunicación y espacios para el diálogo entre jóvenes y agentes políticos y, por otra, en abordar de manera más o menos directa la acción de ellos en la política.

Crear vías de comunicación y espacios para el diálogo

Varios son los países, y bastantes son los programas, que se enfocan en la importancia que tiene mantener comunicación y coordinación entre la juventud y los agentes políticos, principalmente funcionarios de Ministerios y otras instituciones, a fin de incentivar la participación política de las y los jóvenes manteniendo procesos de escucha sobre las demandas que tiene este sector.

Argentina, por ejemplo, presenta el proyecto “Mutuales Bicentenario”, con el cual pretende crear canales y condiciones para profundizar la participación y la organización social y política de la juventud. Este proyecto, ejecutado por la Dirección Nacional de Juventud, está enfocado en las y los jóvenes y adultos de entre 21 y 36 años, con el fin de que ellos mismos

construyan un poder colectivo comprometido con el trabajo solidario y democrático en comunidad. Entre las actividades que ofrecen están la asesoría y gestoría, los servicios educativos como talleres y cursos de formación y las actividades recreativas. Cada una de las 40 mutuales creadas en el país está conformada por al menos 16 jóvenes y/o adultos, que están a cargo de funciones directivas y fiscalizadoras.

Brasil, por su parte, presenta el “Observatorio Participativo de Juventud” (2012 y en vigencia) de la Secretaría Nacional de Juventud, el cual busca promover la participación en ambientes virtuales, movilizar a la juventud y producir y publicar una red de conocimientos. Este software de acceso público que crea el proyecto permite un espacio calificado de diálogo, debate e interacción entre jóvenes, gestores, investigadores y formuladores de políticas para trabajar en juventud. Éste es un escenario, además, disponible para la difusión de campañas, marchas y movimientos.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) del Ministerio de Desarrollo Social crea las “Escuelas de Ciudadanía” (2013 y continúa vigente) en Chile, a fin de generar en las y los jóvenes un mayor compromiso y participación democrática, cívica y ciudadana. Busca fomentar, en 10.501 jóvenes de 60 Escuelas de Ciudadanía, una cultura cívica a través del desarrollo de actividades prácticas de participación ciudadana a fin de encontrar nuevos liderazgos juveniles interesados en trabajar en el ámbito público para el mejoramiento de su entorno.

El programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” impulsa el proyecto “Mesa Nacional de Consejeros y Consejeras” (2013 y vigente) para crear una instancia de interlocución y concertación ante las entidades gubernamentales de Colombia, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos que tienen las y los jóvenes. Las líneas bajo las cuales este proyecto trabaja son la de “socialización, implementación y reglamentación de la Ley 1.622” y la creación del “Consejo Nacional de Juventudes”, entre otras.

La Secretaría Nacional de Gestión de la Política presenta el proyecto “Proceso de articulación de las y los jóvenes para su participación política en el Ecuador”, que busca garantizar espacios de participación política para las y los jóvenes. Para esto se enfocan en múltiples estrategias, entre ellas está generar procesos coordinados entre el Estado, específicamente con el poder ejecutivo y las organizaciones juveniles, creando una mesa interinstitucional que permita viabilizar las demandas de los sectores juveniles con el afán de que estas se reflejen en políticas públicas en beneficio de las y los jóvenes.

Los espacios de diálogo fomentan la participación política de las y los jóvenes en tanto tengan la garantía de que la expresión de sus demandas permeará en el diseño e implementación de leyes y políticas sociales.

Las y los jóvenes coinciden en que las organizaciones son la clave para

que ellos influyan en las políticas y planes intersectoriales que les conciernen. Aunque, a su vez, reconocen que varias fases de los diseños de las políticas sólo reconocen su participación de manera simbólica. Declaran, efectivamente, que los espacios que existen para expresar sus demandas son insuficientes (UNFPA y CEPAL, 2011).

Promoción de la acción más o menos directa

A fin de promover instancias de cambio social y concreción de demandas, algunos países de la región presentan programas emblemáticos de apoyo a la gestión pública juvenil. Entre ellos están Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), junto con el Ministerio de Planificación de Chile, busca fomentar la participación juvenil para el desarrollo del país por medio del programa “P.A.I.S. Joven” (Programa de Apoyo a Iniciativas Sociales Jóvenes). Este programa, que cuenta con un financiamiento de 1.500.000.000 pesos chilenos, contempla entre sus principales estrategias el desarrollo de un Concurso Nacional de Emprendimiento Social, diversos fondos para financiar proyectos de desarrollo comunitario, promover la participación público-política del sector joven a través de programas que permitan a ellos y ellas vivir experiencia concretas con el servicio público o subprogramas como *P.A.I.S. Joven Intersectorial*, que tiene por objetivo trabajar directamente con los organismos de la sociedad civil para entregar soluciones a problemáticas sociales juveniles.

Colombia Joven presenta el programa “Innovación Social creada por Jóvenes”, vigente desde el 2013, a fin de fomentar una cultura de innovación entre las y los jóvenes de 14 a 28 años con el objetivo de que se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades y participen activamente en la consolidación de la paz en Colombia.

México, por su parte, presenta el proyecto “Impulso México” (2014), ejecutado por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que tiene por objetivo estimular la creatividad, el capital social, la conformación y participación de grupos y organizaciones juveniles, a través del ejercicio de sus derechos y el apoyo a las diversas acciones que emprendan a favor del desarrollo integral de las y los niños y jóvenes entre los 12 y 29 años.

Perú presenta en 2006 la “Cuota de Jóvenes”, ley que promueve la participación activa de las y los jóvenes menores de 29 años en los gobiernos locales, representados por las municipalidades. Esta ley consiste, principalmente, en una modificación al artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, que establece la incorporación de un mínimo de 20% de ciudadanos jóvenes menores de 29 años en las listas de candidatos regidores provinciales y municipales.

El caso de Uruguay y el programa “Fondo de Iniciativas Juveniles” (ejecutado en 2010, en 2014 ya se está realizando su sexta edición), también aportan a las estrategias de participación en el ámbito público, pues apoya e incentiva el protagonismo y participación juvenil de carácter asociativo. La estrategia consiste en facilitar la incidencia pública y política en la agenda del país. Para esto, se solicita a las y los jóvenes de entre 15 y 29 años que presenten proyectos de diversos ámbitos sociales, de los cuales cerca de 300 son acogidos.

Una serie de políticas, programas y proyectos sociales se aventuran a crear estrategias de participación y espacio político para la juventud que, en cierto modo, buscan renovar la acción tradicional de las elites gobernantes tratando nuevas temáticas. Sin embargo, es probable que muchas veces esta situación se retrase, teniendo en cuenta que, según datos de la Encuesta Latinobarómetro del año 2011, el total de las y los jóvenes de 16 a 29 años que consideran que sus ideas políticas podrían llegar al país fluctúa entre un 63,7% y un 94,1%, mínimo y máximo perteneciente a Costa Rica y Paraguay, respectivamente.

H - Jóvenes y la asistencia social: los programas de transferencias condicionadas

La evolución de la política social ha estado marcada por las crisis económicas que se han experimentado a nivel global, así como por las grandes desigualdades presentes a nivel regional. Esta evolución se expresa principalmente en la extensión de los mecanismos de protección social y la inclusión de la población más vulnerable. Estos mecanismos tienen por objetivo garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a los servicios sociales, o ambos (Cecchini y Martínez, 2011).

La protección social se fundamenta en tres grandes componentes: la protección social no contributiva (asistencia social), la protección social contributiva (seguridad social) y la regulación de los mercados laborales. La protección social no contributiva, o asistencia social, ha mostrado grandes avances en términos de inclusión de población vulnerable, comúnmente excluida de la seguridad social y el mercado laboral, y ha tomado mayor presencia a través de los programas de transferencias condicionadas. Estos programas surgen como una forma de mejorar y ampliar los sistemas de protección social con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los hogares y las capacidades humanas de sus integrantes (Cecchini y Mada-riaga, 2011).

Los primeros Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) fueron implementados a mediados de los años 90, en México (Oportunidades, antes Progresa) y Brasil (Bolsa Família, antes Bolsa Escola). Básicamente, y como

lo dice su nombre, estos programas condicionan la entrega de transferencias monetarias o no monetarias a hogares en condiciones de vulnerabilidad, pobreza o extrema pobreza, ante el cumplimiento de algunos compromisos específicos.

Los PTC combinan dos objetivos principales. Por un lado existe un objetivo a corto plazo que es aliviar las condiciones de pobreza mediante la inyección de dinero a los hogares para complementar el ingreso. Por el otro lado, en el largo plazo estos programas buscan promover y proteger el capital humano, atacando los factores estructurales que afectan la transmisión intergeneracional de la pobreza. Estos factores, en términos generales, son educación, salud y la mejora de las condiciones laborales e inserción laboral.

Dentro de los sistemas de protección social los PTC se diferencian de programas específicos, como los orientados a educación, inserción laboral o de pensiones por sus alcances en términos de hogares y, principalmente, por lo que se establece como condicionalidad (o corresponsabilidad) con el hogar. Al asignar a los y las beneficiarios y beneficiarias ciertos requisitos para recibir el beneficio o ser parte del programa, se establece un vínculo importante para el funcionamiento y éxito de la iniciativa.

La condicionalidad de estos programas no varía mayormente entre los distintos países. En el área de la educación, por lo general se exige una asistencia escolar mínima que varía entre un 80 y 90%; en lo que refiere a salud,

Cuadro IV.1
Iberoamérica (16 Países): Programas de Transferencias Condicionadas alrededor de 2009

País	Programa	Año	Área geográfica intervención
Argentina	Asignación universal por hijo (AUH)	2009	Nacional
Argentina	Programa ciudadanía porteña (PCP)	2009	Local
Bolivia	Bono Juancito Pinto (BJP)	2009	Nacional
Bolivia	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy (BMNNJA)	2009	Nacional
Brasil	Bolsa Familia (BF)	2009	Nacional
Brasil	PETI	2008	Nacional
Chile	Chile Solidario (CS)	2008	Nacional
Colombia	Familias en Acción (FA)	2009	Nacional
Colombia	Subsidios condicionados a la asistencia escolar (SCAE)	2006	Local
Costa Rica	Avancemos (A)	2009	Nacional
Ecuador	Bono de desarrollo humano (BDH)	2009	Nacional
El Salvador	Comunidades solidarias rurales (ex Red Solidaria) (C)	2009	Áreas rurales
Guatemala	Mi Familia Progresá (MFP)	2009	Nacional
Honduras	Programa de asignación familiar (PRAF)	2009	Nacional
México	Oportunidades (ex Progresá) (O)	2009	Nacional
Panamá	Red de oportunidades (RO)	2009	Nacional
Paraguay	Tekoporá (T)	2009	Nacional
Paraguay	Abrazo (Ab)	2009	Nacional
Perú	Juntos (J)	2009	Nacional
República Dominicana	Solidaridad (S)	2009	Nacional
Uruguay	Asignaciones familiares (AF)	2009	Nacional

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de Datos de Programas de Transferencias Condicionadas. Información general más actualizada de dichos programas y otros nuevos se encuentra disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc>

se condiciona la asistencia a controles rutinarios para menores de hasta 3 y 5 años y madres, para que reciban servicios preventivos de salud y nutrición (CEPAL, 2006). De igual forma, la población a la que apuntan estos programas es relativamente similar en todos los países, siendo una de las principales características de los PTC su gran cobertura poblacional, enfocándose en la inclusión de la población más vulnerable que recibe un beneficio directo: principalmente estudiantes de primaria, embarazadas y discapacitados con algunas variaciones en los límites de edad de los estudiantes o incluyendo la educación secundaria.

En la región, los PTC han tenido una amplia expansión desde sus primeras versiones en los años 90. De acuerdo a Cecchini y Madariaga (2011), por ejemplo, la cobertura de estos programas aumentó desde un 6% de la población de América Latina y el Caribe, a un 19,2% en 2009⁵⁰. Este porcentaje corresponde a 183 millones de personas (aproximadamente un tercio de la población de la región) que vivían en situación de pobreza, de los cuales 74 millones vivían en situación de pobreza extrema.

Actualmente, existen más de 30 PTC funcionando en la región. En el cuadro IV.1 se muestran 21 programas que pertenecen a 16 países de América Latina, los cuales tienen suficiente información para realizar una aproximación de la cobertura que tienen en la población y en la población juvenil (y que dan pie a algunas de las estimaciones de gasto en asistencia social en uno de los capítulos previos).

En los 16 países que se consideran, los programas de transferencias condicionadas tenían, en 2009, una cobertura de aproximadamente el 12,9% de la población; esto corresponde a un 39,8% de la población en situación de pobreza y un 62,1% de la población indigente (véase el cuadro IV.2).

En relación con la cobertura, es necesario considerar que ésta tiene mucha relación con los criterios de elegibilidad de los programas. Mientras en Bolivia el *Bono Juancito Pinto* está destinado a todas las familias pobres con niñas, niños y adolescentes menores de 18 años cursando hasta 8° de primaria de la educación regular, 3° de Secundaria Comunitaria Productiva, educación juvenil alternativa, y los alumnos de la Educación Especial sin límite de edad, el programa *Avancemos*, de Costa Rica, está destinado a familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos e hijas en el sistema educativo por causas económicas⁵¹.

Otro de los factores a considerar en las variaciones entre programas es la cobertura geográfica. Si bien en su mayoría los programas son diseñados a una escala geográfica nacional, existen otros que sólo van dirigidos a sectores rurales o ciudades específicas, como son los casos de El Salvador

50. Estas cifras corresponden a la cobertura de 31 PTC en 19 países de América Latina y el Caribe.

51. Véase la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc>

(Comunidades Solidarias Rurales) y Argentina (Programa de Ciudadanía Porteña), respectivamente.

Asimismo, las coberturas varían ampliamente entre los países de acuerdo a los componentes de cada programa y el porcentaje de población vulnerable. En Chile, la cobertura en relación con la población total era hacia 2009 de un 6,8%, equivalente al 100% de la población indigente y el 51,7% de la población pobre, mientras que en Ecuador el *Bono de Desarrollo Humano* cubría al 44,3% de la población total, lo que incluye al 100% de los pobres (sin considerar errores de exclusión).

Como ya se ha mencionado, estos programas generalmente se formulan para los hogares, con integrantes pertenecientes a grupos específicos. En ese sentido, los jóvenes están incluidos dentro de estos programas como parte

Cuadro IV.2

Iberoamérica (16 países): Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas, alrededor de 2009. (En porcentajes)

País	Población Cubierta		
	Porcentaje población cubierta	Porcentaje población indigente cubierta	Porcentaje población pobre cubierta a/
Argentina (AUH)	8.3	100.0	46.4
Argentina (PCP)	9.6	100.0	100.0
Bolivia (BJP)	17.5	50.7	32.4
Bolivia (BMNNJA)	3.5	10.0	6.4
Brasil (BF)	26.4	100.0	84.6
Brasil (PETI)	0.5	5.2	1.6
Chile	6.8	100.0	51.7
Colombia (FA)	25.2	100.0	56.5
Colombia (SCAE)	0.6	3.2	1.4
Costa Rica	3.3	52.2	17.4
Ecuador	44.3	100.0	100.0
El Salvador	8.2	38.7	17.1
Guatemala	22.6	70.5	39.7
Honduras	8.7	17.2	12.3
México	24.6	100.0	62.8
Panamá	10.9	81.0	39.5
Paraguay (T)	8.6	25.2	13.9
Paraguay (Ab)	0.0	0.1	0.1
Perú	7.6	60.6	21.2
República Dominicana	21.2	89.0	46.3
Uruguay	11.6	100.0	84.6
Iberoamérica (promedio simple)	12.9	62.1	39.8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

a/ Incluye población indigente.

de ellos y no reciben el beneficio, ni las corresponsabilidades de éstos, en forma directa. Sin embargo, en el caso de *Oportunidades* y *Avancemos* sus beneficios directos abarcan a los jóvenes de hasta los 22 y 25 años, respectivamente, y en los casos de *Bono Juancito Pinto* y *Chile Solidario* se extienden sus beneficios hasta los 18 años en algunos de sus componentes. En general, los programas de transferencias condicionadas sólo consideran directamente a la población juvenil en función de su asistencia a centros educativos, e indirectamente al pertenecer a hogares vulnerables.

En el cuadro IV.3 se puede apreciar la cobertura que tenían los PTC alrededor de 2009 en las y los jóvenes de 15 a 29 años dentro de la población beneficiaria. Aunque como parte de la población beneficiaria no existen variaciones significativas de cobertura hacia los jóvenes entre países (alrededor de 24% de las personas beneficiarias), al observar las coberturas en ellos y ellas considerados como universo se pueden apreciar mayores diferencias. Aunque en promedio un poco más del 14% de las y los jóvenes accedía a un beneficio ya sea en forma directa, como parte de la población objetivo, o indirecta (es decir, como integrante de un hogar beneficiario), en Ecuador el 38,9% de los jóvenes son beneficiarios directos o indirectos del Bono de Desarrollo Humano, en Brasil 21,7% (Bolsa Familia o PETI) y en Colombia 22,4% (Familias en Acción y SCAE). No obstante, en estos países la cobertura en la población total de estos programas también es alta, lo que indica que podría existir una distribución similar entre la cobertura total y la cobertura de jóvenes, y no una orientación preferencial a éstos.

El impacto de los PTC se ha analizado en gran parte de los países que hoy los implementan, o que los implementaron en el pasado (Cechinni, 2014:6). Aun cuando en la región se ha masificado este tipo de evaluaciones, gran parte de éstas intentan evaluar los efectos directos en base a los objetivos y población por los cuales estos programas fueron concebidos. En este sentido, las evaluaciones de impacto tienen el objetivo de identificar efectos causales de una intervención sobre cambios en el bienestar de una determinada población objetivo (Shahidur et al. 2010). En consecuencia, los efectos buscados son los presentes en los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, discapacitados y tercera edad en situación de vulnerabilidad.

No obstante, es necesario considerar que este tipo de programas también podría conllevar un cambio en el bienestar de la población que indirectamente se ve favorecida porque algún miembro del hogar recibe el beneficio, por ejemplo, los jóvenes dentro de los hogares beneficiados, que, de acuerdo a la información estimada por país, representan entre el 18% y el 30% de la población beneficiaria de los PTC. Esta cifra da cuenta de que una parte significativa de los jóvenes podría eventualmente estar recibiendo algún impacto de los programas que benefician a su hogar, y que en general, no están siendo considerados (medidos).

En relación con lo anterior, si bien se han realizado incipientes evaluacio-

nes en la región para medir los efectos indirectos o externalidades de estos programas en los jóvenes, aún hay un largo camino por recorrer. Dentro de las dificultades que los investigadores se encuentran para medir el efecto en los beneficiarios indirectos, se encuentra en primer lugar la fuente de información disponible. Se carece de instrumentos *ad-hoc* para estos fines, o los instrumentos para evaluar los programas no consideran a priori otros miembros de los hogares que no sean los beneficiarios directos. Otra importante limitante es la imposibilidad de construir grupos de control y tratamiento suficientemente robustos en términos estadísticos en instrumentos generales como las encuestas de hogares debido a la dificultad de replicar los criterios de elegibilidad de los programas. Por último, otra importante limitación está asociada con los tamaños muestrales necesarios para llevar a cabo una evaluación de impacto de un subgrupo de la población⁵².

De las evaluaciones que se han realizado, a modo general, se ha planteado que existen múltiples efectos indirectos que los impactan. Por ejemplo, investigaciones realizadas en Colombia en relación al Programa Familias en Acción (Camacho & Mejía, 2013) y en Brasil con el programa Bolsa Familia (Chioda, De Mello, & Soares, 2012) encuentra evidencia de que los PTC serían una de las vías por las cuales se ha disminuido el crimen por parte de los jóvenes en estos países. Además, también se ha encontrado que subsidios escolares podrían tener un efecto en el embarazo adolescente (Cortés, Gallego, & Maldonado, 2011; Camacho, 2012).

En relación con el impacto educativo, aun cuando los resultados no son concluyentes y difieren entre los distintos programas, los PTC en los jóvenes (hasta los 18 años) “muestran que estos *“promueven un mayor acceso a la escuela y mejoran indicadores como la matrícula y la asistencia escolar”* (Cecchini, 2014). Por ejemplo, De Brauw y otros (2012), utilizando la técnica de diferencias en diferencias sobre el programa Bolsa Familia, encontró un aumento de entre el 4,1% y el 4,5% en la tasa de asistencia (6 a 17 años). En Colombia, Baez y Camacho (2011), utilizando la técnica del emparejamiento (*propensity scores matching*), dan cuenta de que la tasa de graduación de la escuela secundaria aumentó entre 5,2 y 8,9 puntos porcentuales de los jóvenes beneficiarios. Complementando estos resultados, Attanasio y otros (2008) mencionan que este aumento en la matrícula fue más importante en

52. En el marco de este trabajo se examinaron las encuestas de hogares donde la información disponible permitía distinguir entre hogares beneficiarios y no beneficiarios de los PTC (y otros) y, por tanto, comparar los jóvenes que son beneficiarios indirectos frente a jóvenes que no lo son. Considerando las limitaciones para construir grupos estadísticos de control, se compararon jóvenes pobres beneficiarios y no beneficiarios, y luego jóvenes en situación de indigencia en ambos estados. Sin embargo, los resultados no son consistentes al examinar una serie de indicadores educativos y de empleo (años de estudio, asistencia escolar, logro educativo, rezago educativo, deserción escolar, participación, desempleo, entre otros) por países: en ocasiones los jóvenes beneficiarios muestran mejores resultados, y en otros casos es a la inversa, lo que además varía entre subgrupos de edad al interior de cada país. Uno de los elementos imposibles de considerar al momento de hacer las comparaciones es el tiempo desde el cual la familia del beneficiario está incorporada en el PTC.

Cuadro IV.3

Iberoamérica (16 países): Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas en jóvenes, alrededor de 2009. (En porcentajes)

País	Población cubierta	
	Jóvenes beneficiados por los programas como porcentaje de la población beneficiada	Jóvenes beneficiados por los programas como porcentaje del total de jóvenes
Argentina	30.4	11.8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	18.2	11.7
Brasil	21.9	21.7
Chile	23.0	6.3
Colombia	23.7	22.4
Costa Rica	19.1	2.3
Ecuador	23.3	38.9
El Salvador	27.3	7.8
Guatemala	23.6	19.6
Honduras	25.5	7.7
México	21.4	19.9
Panamá	22.4	9.7
Paraguay	23.2	7.0
Perú	27.8	7.7
República Dominicana	23.9	18.6
Uruguay	22.5	11.7
Iberoamérica (promedio simple)	23.6	14.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.
a/ Incluye población indigente.

la secundaria que en la primaria. Finalmente, Attanasio y otros (2005), en base a un estudio aleatorio experimental del Programa Oportunidades de México, evidenció un aumento de 7,5% de la matrícula entre adolescentes de 14 y 17 años.

I - Conclusiones y recomendaciones para la acción

Una gran cantidad de las políticas y programas sectoriales con foco en la inclusión social, sobre todo en el ámbito de la educación y la salud, dejan entrever que la mayor parte de las y los jóvenes no son considerados dentro de los beneficiarios, enfocándose mayormente en el segmento infantil o adolescente. Otros, como los programas de reinserción social o rehabilitación, trabajan con la población adulta en general, sin abordar con especificidad las características de la etapa juvenil.

Diversos programas de educación se enfocan en el aumento de las tasas de escolarización de la población en general. No obstante, muchos de éstos presentan estrategias también relacionadas con el desarrollo de competen-

cias laborales de las y los jóvenes, a fin de acelerar y mejorar su inserción laboral. A veces estos programas son contradictorios en términos del ideal de estimular la conclusión de los niveles de enseñanza clave para el futuro bienestar de los jóvenes.

Los programas de inclusión laboral centran su atención en las oportunidades, pero no en la estabilidad y protección social de las y los jóvenes. Esto quiere decir que, a pesar de que muchos de ellos puede que se incorporen al mercado, no necesariamente lo harán a empleos de calidad, con cobertura en salud o contra accidentes, o con remuneraciones *ad hoc* al nivel de especialización de cada joven, entre otras cosas. Otros se enfocan en estrategias de emprendedurismo, sin estar conectados realmente con las necesidades y oportunidades que ofrecen los mercados laborales locales.

A pesar de que las políticas y programas sociales de salud se enfocan en un elemento fundamental para que ésta mejore en las y los jóvenes (la educación preventiva), es necesario incentivar un mayor acceso al sistema de salud. Cuando las tasas de afiliación en puntos porcentuales fluctúan desde 12 a 67% en nuestra región, según el Sistema Iberoamericano de Conocimiento en Juventud, y presentan un promedio (simple) de afiliación de un 33,1%, se vuelve imperante respetar a las y los jóvenes como sujetos de derecho y con autonomía y, de esta forma, garantizarles la confidencialidad. Tampoco se visibilizan los problemas de salud más específicos de este grupo poblacional, como son los relacionados con los contextos de violencia, o las enfermedades que afectan la salud mental.

La formación de las y los jóvenes como ciudadanos activos es, quizás, una forma de hacer frente a los altos índices de violencia que en muchas ocasiones desencadenan situaciones que los hacen atentar contra sus propias vidas. Es un camino efectivo para disminuir las tasas de violencia en los países de nuestra región. No obstante, implica lidiar con una serie de variables difíciles de controlar o trabajar desde una misma política o programa. La violencia no se provoca por un solo sentir, sino más bien por una serie inacabable de factores que son parte del contexto social en el que se insertan; por esto es que, tal vez, la formación de ciudadanos activos debería ser una estrategia transversal a los modelos de intervención en juventud y conectarse con otras estrategias sociales que promuevan una cultura de paz, que trabajen no sólo con los y las jóvenes, sino con toda la comunidad.

Los usos de las diferentes expresiones y experiencias artísticas presentan un enfoque claro en la incorporación de las y los jóvenes al mundo laboral como también a la realización de actividades recreativas. Sin embargo, son menores los esfuerzos que se hacen en el desarrollo de políticas y programas que se enfoquen en la construcción de identidades culturales y en la recuperación de espacios a fin de reconstruir el sentido de pertenencia y comunidades más afianzadas. El acceso al bienestar no es sólo un aspecto que se rige por el logro económico de salir del umbral de pobreza. También

son necesarios los momentos de ocio a fin de que las personas, en general, puedan dedicarse tiempo a sí mismos.

Los espacios para la participación política son un gran aporte para que las y los jóvenes, en general, se involucren en ella. Sin embargo, los diagnósticos remiten a un bajo interés por participar en los espacios más institucionalizados y una percepción escéptica entre la juventud respecto a la real distribución del poder de toma de decisiones. Tampoco se ve que las iniciativas de este ámbito estén coordinadas con espacios de formación ciudadana que surgen del sector educativo.

Una de las dificultades para presentar diseños e implementaciones de programas que sean consistentes es, precisamente, que muchos de los temas que en ellos se tratan son difíciles de clasificar en una sola dimensión. Con esto, lo que se quiere decir es que programas enfocados en la superación de la pobreza, por ejemplo, no sólo le conciernen a los ministerios de educación y sus estrategias de aumento de escolarización, sino que también son tarea de ministerios del trabajo y de ministerios de desarrollo social una vez que los beneficiarios y beneficiarias egresan de la educación formal y terciaria y se enfrentan al mercado laboral.

Articular programas y políticas, dependiendo de la dimensión sobre la cual se está trabajando y quienes son los ejecutores de cada uno de ellos, es una tarea compleja y, sin duda, un desafío para los países de la región. En general no existe una institucionalidad de la juventud lo suficientemente fuerte como para elaborar una política hacia la juventud, que articule los esfuerzos que se hacen desde los distintos ministerios e instituciones sectoriales. Ello serviría para prevenir la duplicación o, peor aún, la contradicción de esfuerzos. En la medida que estos esfuerzos se coordinen es posible instaurar modelos de intervención social mucho más efectivos.

I. Formando capacidades - Iniciativas del ámbito educativo

PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa Nacional de Inclusión Educativa	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ejecutado desde el 2004 y continúa en vigencia	Reinserción, permanencia y egreso de niños, niñas y jóvenes por medio de la implementación de políticas pedagógicas e institucionales	Niños, niñas y jóvenes entre 6 a 18 años que asistan a establecimientos educacionales	Escuelas de todas las jurisdicciones del país
	Programa Nacional de Becas Estudiantes (PNBE)	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Secretaría de Educación	Vigente	Aumentar los años de escolarización en jóvenes vulnerables; estimular la asistencia a clases; incrementar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje	Jóvenes escolares de 13 a 19 años que estén por abandonar la escuela por asuntos socioeconómicos	Nacional
Bolivia	Educación Integral Comunitaria	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales	Ejecutado y en vigencia durante 2009 y 2013	Reafirmar el derecho de los niños, niñas y jóvenes al acceso, permanencia y término de los estudios con formación técnica	Niños, niñas y jóvenes entre los 12 y 16 años que asistan a establecimientos educacionales	Nacional
Colombia	Educación Rural PER	Ministerio de Educación Nacional	Ejecutado en 2009 y continúa en vigencia	Incrementar el acceso de calidad a la educación en el sector rural desde la enseñanza preescolar hasta la media; promover la retención de alumnas en el sistema educativo y mejorar la pertinencia de la educación para las comunidades rurales	Niños, niñas y jóvenes que asistan a escuelas rurales	Nacional - 45 entidades territoriales certificadas con asistencia técnica para la formulación de Planes de Educación Rural; 35 entidades territoriales con convenio de apoyo y cooperación con el Ministerio de Educación Nacional; 26 grupos étnicos acompañados; 19 grupos indígenas y 7 grupos afrodescendientes
	Alimentación escolar	Ministerio de Educación Nacional	Ejecutado en 2010 y en vigencia hasta el 2014	Otorgar un complemento alimenticio a niños, niñas y jóvenes para contribuir a la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y aportar macro y micronutrientes	Niños, niñas y jóvenes que estén registrados en el Sistema de Matrícula (SIMAT) como estudiantes oficiales	Nacional
	Familias en Acción	Ministerio de Educación Nacional	Ejecutado en 2002 y continúa en vigencia	Por medio del aporte a la canasta familiar mediante la entrega de subsidios en educación condicionados a la asistencia regular al colegio se busca reducir la deserción escolar en un 5% y alcanzar coberturas universales de educación básica	Niños, niñas y jóvenes entre 7 y 17 años que asistan regularmente a sus establecimientos educacionales	Nacional - Básica primaria hasta el 2009 cubrió 1.417.473 estudiantes, básica secundaria y media hasta 2009 cubrió 1.504.147 estudiantes. En total fueron cerca de 2.921.620 estudiantes beneficiados(as)
Costa Rica	ProEduca	Ministerio de Educación Pública	Ejecutado en 2011 y continúa en vigencia	Busca apoyar a directores, docentes, estudiantes y la comunidad educativa en general disminuir el abandono estudiantil en el sector educativo secundario	Niños, niñas y jóvenes de escuelas públicas que estén cursando la secundaria	Nacional - 56 mil estudiantes de 80 centros educativos en Guanacaste, Puntarenas, Limón, Zona Sur y Gran Área Metropolitana

I. Formando capacidades - Iniciativas del ámbito educativo

Avancemos	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Programa de transferencia monetaria condicionada que busca promover la permanencia y reinscripción en el sistema educativo formal de las y los jóvenes que pertenecen a familias con dificultades económicas para mantener a sus hijos en el sistema educativa	Jóvenes que estén en etapa escolar y riesgo de deserción entre los 17 y 24 años	Nacional - 40.000 jóvenes
	Ministerio de Educación Pública	Busca garantizar el derecho a la educación permitiendo a los niños, niñas y jóvenes ir a sus escuelas por medio de transportes seguros y coniables con el propósito de desincentivar la deserción escolar	Niños, niñas y jóvenes pertenecientes a la educación pública	Nacional
Guatemala	Ministerio de Educación	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que busca apoyar la asistencia y permanencia regular al sistema de educación escolar básico de adolescentes y jóvenes en situación de pobreza bajo el principio de equidad de género y pueblos indígenas o étnicos	Niños, niñas y jóvenes entre los 12 y 24 años que estén en situación vulnerable	Nacional - Incluye familias en situación de pobreza y mujeres adolescentes y jóvenes en situación de pobreza del área rural urbana
Haití	Embajada de España en Haití - AECID (Oficina Técnica de Cooperación) - Ministerio de Educación Nacional y de la Formación Profesional (MENFP)	Mejorar el acceso a una educación de calidad en Marigot, mejorar la oferta educativa en la región y construir una Escuela Fundamental- Centro de Apoyo Pedagógico que asegure una formación continua a los profesores y su seguimiento por consejeros pedagógicos. Por lo demás, con esto se cree que es posible aumentar la tasa de escolarización.	Niños, niñas, jóvenes y profesores que tomen parte de los establecimiento educacionales en la región de Marigot	Marigot
México	Subsecretaría de Educación Pública (SEP)	Buscan mejorar los resultados educativos, fortalecer el desarrollo del currículum, fomentar la equidad, atender las dificultades y necesidades educativas de todas y todos los alumnos que asisten a estas escuelas	Niños, niñas y jóvenes que pertenezcan a alguno de los municipios que cubre la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención del Delito	Nacional - Escuelas ubicadas en 405 municipios donde opera la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención del Delito
Nicaragua	Ministerio de Educación	Garantizar una educación inclusiva independientemente de las capacidades o condiciones físicas, intelectuales, sociales, emocionales y lingüísticas.	Niños, niñas, jóvenes y adultos	Nacional
Paraguay	Ministerio de Educación y Cultura - Dirección General de Educación Permanente, la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos, y la Dirección de Educación Especial	Ofrecer educación de calidad con equidad a los niños, niñas, jóvenes y adultos que tengan necesidades educativas especiales producto de su discapacidad	Niños, niñas, jóvenes y adultos discapacitados que tengan necesidades educativas. Además, se suman las personas que no han tenido acceso a la educación escolar básica	Nacional
República Dominicana	Secretaría de Estado de Educación	Busca incentivar la producción y desarrollo de localidades beneficiarias, pero además fomentar la permanencia escolar y, de ese modo, reducir la deserción escolar	Escolares de las zonas más pobres del país	Nacional - Entre el 2006 y 2007 se estimó cubrir 110.000 escolares

a) Prevención y disminución de la deserción escolar

I. Formando capacidades - Iniciativas del ámbito educativo

Venezuela	Liceo Bolivariano: Adolescencia y juventud para el desarrollo endógeno y soberano	Ministerio de Educación y Deportes	Ejecutado en 2004	Garantizar el acceso, la permanencia y la prosecución de las y los jóvenes en el sistema educativo, optimizando la retención escolar	Jóvenes pertenecientes a los 190 municipios seleccionados	Nacional - Durante el programa piloto se crearon 236 Liceos Bolivarianos, los cuales se distribuyen en 190 municipios que representan al 56,72% de la población nacional
España	PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo)	Ministerio de Educación		Lograr el acceso a una educación de calidad para todas las jóvenes, enriquecer el entorno educacional y hacer partícipes a la comunidad de los procesos educativos en las y los jóvenes	Niños, niñas y jóvenes de primaria y secundaria	Nacional
PAÍS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes	Ministerio de Educación	Ejecutado en agosto de 2008 hasta agosto de 2011	Contribuir a la mejora de las capacidades de acceso al mercado laboral promoviendo la finalización de la educación secundaria en conjunto con capacitación laboral	Jóvenes entre los 18 y 29 años que no estudian ni trabajan	Nacional - 11 provincias (Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Jujuy, Formosa, Tucumán, La Rioja, Chaco, Catamarca, Mendoza y San Juan)
Brasil	Projovem	Ministerio Público, CREAS del Ministerio de Educación y SECADI (Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión) del Ministerio de Trabajo y Empleo	Ejecutado en 2005, actualizado en 2008 y continúa en vigencia	Buscar elevar la escolaridad, la calificación profesional y la inclusión ciudadana	Jóvenes entre los 15 y 29 años que no pertenecían al sistema educacional, viven en sectores rurales o tengan trabajos precarios	Nacional
Chile	Becas y Créditos Educación Superior	Ministerio de Educación	Ejecutado en 2012 y en vigencia	Asignar y renovar becas y créditos de arancel estatales de manera correcta, oportuna y transparente a fin de apoyar y garantizar que todas las estudiantes con méritos y necesidades de financiamiento puedan acceder y mantenerse en el sistema de educación superior chileno	Jóvenes y adultos con educación terciaria y rendimiento académico meritorio	Nacional
	Becas Chile	Ministerio de Educación	Ejecutado desde octubre de 2008 y continúa en vigencia	Impulsar el desarrollo económico, social y cultural del país otorgando estudios especializados a jóvenes y adultos que lo requieran y cumplan con los méritos necesarios	Estudiantes de Educación Superior	Nacional
	Técnicos para Chile	Ministerio de Educación	Ejecutado desde el 29 de diciembre de 2008 y sigue en vigencia	Contribuir a la oferta de técnicos de nivel superior, de calidad y con conocimientos pertinentes para el desarrollo económico de Chile	Técnicos de Nivel Superior entre los 25 y 34 años.	Nacional - 860 seleccionados de 2870 postulaciones.
Costa Rica	Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Mediación Andragógica en Jóvenes y Adultos	Ministerio de Educación Pública - INTEL	Ejecutado durante el periodo del Plan Nacional de Desarrollo 2011 - 2014	El proyecto busca incrementar el acceso a Internet, facilitadora de procesos de aprendizaje, y desarrollar la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones jóvenes y adultas	Jóvenes y adultos que asistan a centros educativos públicos	Nacional - Busca alcanzar al menos el 85% de los centros educativos públicos

a) Prevención y disminución de la deserción escolar

b) Inclusión al mercado del trabajo

I. Formando capacidades - Iniciativas del ámbito educativo

El Salvador	PODER	Ministerio de Educación - Plan de Educación 2021	Ejecutado entre 2004 y 2009	Otorga oportunidades de desarrollo y herramientas de formación, tratando de dar a las y los jóvenes independencia y libertad para tomar decisiones responsables y complementar la educación escolar	Niños, niñas y jóvenes entre los 13 y 21 años, que se encuentran en niveles de 3er ciclo y bachillerato	Nacional - Meta estimada de 469.000 jóvenes beneficiados por programas específicos en matemáticas, ciencias, educación física, salud sexual, entre otras áreas.
Guatemala	Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (NUFED)	Dirección General de Educación Extraescolar	Ejecutado desde 1976 y continúa en vigencia al menos hasta el 2005	Proveer a las y los jóvenes del área rural egresados de la escuela primaria una formación general basada en sus necesidades, problemas e inquietudes. El proceso se combina con la preparación técnica laboral	Jóvenes que viven en áreas rurales y hayan egresado de la escuela primaria	Nacional - Cubre 21 departamentos, atendiendo hacia el 2005 a 5.433 mujeres y 4.076 hombres.
Haití	Conjunto de becas para estudiantes haitianos en las áreas de Educación, Urbanismo y Planificación, Sanidad y Medioambiente	Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	Ejecutado desde el 2011 y en vigencia al menos hasta el 2013	Facilitar a las y los estudiantes haitianos la matrícula del curso, viaje, alojamiento y manutención para la realización de sus estudios de especialización (Máster)	Jóvenes y adultos haitianos que cuenten con educación terciaria y vayan a realizar sus estudios de especialización en España	Nacional - Ofertan 43 becas
Paraguay	Mentor.py	Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Ministerio de Educación y Cultura con la AECID de España	Ejecutado desde septiembre de 2003	Incorporar a la formación profesional de los beneficiarios del programa PRODEPA KO E PYAHU (Programa de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Paraguay) a las nuevas tecnologías de información y comunicación	Personas mayores de 15 años que no han tenido acceso a la educación general primaria o no la han concluido	Nacional
España	Erasmus+	Comisión Europea	Ejecutado en enero de 2014 y en vigencia hasta el 2020	Mejorar las cualitativas y empleabilidad, además de modernizar la educación, la formación y el trabajo juvenil.	Jóvenes que busquen oportunidades de estudiar, formarse, adquirir experiencia laboral y quieran realizar actividades de voluntariado en el extranjero	Unión Europea
PAÍS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa Nacional Educación Solidaria	Ministerio de Educación	Ejecutado en 1987 y continúa en vigencia	Promover y articular la educación en la solidaridad y la participación comunitaria y ciudadana a través de la propuesta pedagógica "aprendizaje - servicio"	Jóvenes de educación secundaria de escuelas públicas y privadas	Nacional
Colombia	Política de Calidad para la educación preescolar, básica y media	Ministerio de Educación Nacional	Ejecutado entre 2007 y 2010	Contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación escolar, propiciando la adquisición de conocimientos y desarrollo de competencias, desarrollo personal y desarrollo de habilidades de convivencia	Estudiantes de educación preescolar, básica y media	Nacional
Costa Rica	Programa Nacional Convivir	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Departamento de Convivencia de la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio de Educación Pública (MEP)		Promover el desarrollo de actividades participativas en los centros educativos de forma permanente con el fin de fortalecer las relaciones de convivencia en la comunidad educacional propiciando el respeto, la diversidad, la participación y la pertenencia e identidad	Niñas, niños y jóvenes en etapa escolar	Nacional
	Educación en ética, estética y ciudadanía	Ministerio de Educación Pública		Desarrollar entre las y los estudiantes la sensibilidad, destrezas y habilidades necesarias para enfrentar el saber vivir y convivir como criterios básicos para fomentar una convivencia ciudadana centrada en el reconocimiento y el respeto mutuo	Estudiantes de secundaria	Nacional

b) Inclusión al mercado del trabajo

c) Formación ciudadana:
Resolución participativa de conflictos

I. Formando capacidades - Iniciativas del ámbito educativo

Ecuador	Programa Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	Ejecutada entre 2004 y 2008	Desarrollar iniciativas sobre el buen vivir, generando participación y promoción de derechos en ámbitos de educación sexual, ambiental, familiar, en salud, prevención de drogas, entre otras. Fortalecer el desarrollo curricular de formación ciudadana, es decir, llevar la práctica de valores a la sala de clases y vitalizar el Proyecto Escolar de cada centro educativo. Esto se logra en base a la educación bilingüe e intercultural, la expresión artística y corporal, la tecnología y los valores y formación ciudadana	Niños, niñas y jóvenes pertenecientes a la educación pública	Nacional
Guatemala	APRENDIENDO - Estrategia de Educación en Valores y Formación Ciudadana	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	Ejecutada entre 2004 y 2008	Fortalecer el desarrollo curricular de formación ciudadana, es decir, llevar la práctica de valores a la sala de clases y vitalizar el Proyecto Escolar de cada centro educativo. Esto se logra en base a la educación bilingüe e intercultural, la expresión artística y corporal, la tecnología y los valores y formación ciudadana	Niñas, niñas y jóvenes que asisten a establecimientos de educación pública	Nacional - 2.535.018 estudiantes niñas, niños y jóvenes. 80.655 docentes, 14.000 jumbas escolares, 4.644 comités educativos, 40.841 beneficiarios de otros programas de la DIGEEJ incluidos en este (Primaria acelerada, NUFED, Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana, Técnicos de Educación Extraescolar)
PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA	COBERTURA
Colombia	Fronteras	Ministerio de Educación Nacional	Ejecutado en 2002 hasta 2010	Mejorar los ambientes de aprendizaje, ampliar el acceso y fomentar la permanencia educativa en las zonas de frontera ampliando y corrigiendo la infraestructura educativa, esto en el marco de la equidad e inclusión de poblaciones vulnerables	Niños, niñas y jóvenes en situación vulnerable	Nacional - Cobertura en municipios fronterizos	
Haití	Plan de reestructuración y de modernización de la oferta de servicios educativos (PREMOUSE)	Embajada de España en Haití - AECID (Oficina Técnica de Cooperación) y el Ministerio de la Educación Nacional y de la Formación Profesional (MIENFP)	Ejecutado en 2011 y continúa en vigencia	Buscar mejorar el acceso y la calidad de los servicios educativos a partir del equipamiento y construcción de 10 escuelas, rehabilitar 15 infraestructuras de nivel elemental, construir y equipar 2 Escuelas Fundamentales de Aplicación, Centros de Apoyo Pedagógico (EFACAP), y fortalecer el Ministerio de Educación Nacional y de Formación Profesional (MIENFP)	Niños, niñas, jóvenes y profesores de los establecimientos educacionales intervinidos	Nacional	
PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA	COBERTURA
Argentina	Campaña Nacional de Lectura	Ministerio de Educación	Ejecutado desde 2003 y continúa en vigencia	Garantizar el derecho a la lectura	Niños, niñas y jóvenes en etapa escolar	Nacional	
Colombia	Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos	Ministerio de Educación Nacional	Ejecutado en 2003 y continúa en vigencia	Lograr que los jóvenes y adultos analfabetos reciban formación en competencias básicas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, además de competencias ciudadanas	Jóvenes y adultos mayores de 15 años analfabetos	Nacional - Desde el 2003 van 1.017.934 analfabetos atendidos por el programa, pertenecientes a 68 de las 83 entidades territoriales certificadas en Colombia	
Costa Rica	Te invito a leer conmigo	Ministerio de Educación Pública	Ejecutado en 2011 y en vigencia	Promueve entre las y los estudiantes el hábito y gusto por la lectura a través de la invitación de personajes admirados grabados leyendo sus libros favoritos y publicados en internet	Niños, niñas, jóvenes y adultos con acceso a internet	Nacional	
c) Formación ciudadana: Resolución participativa de conflictos							
d) El desafío de la expansión educacional: Creación y mejora de infraestructuras							
e) Reinserción educativa y alfabetización							

I. Formando capacidades - Iniciativas del ámbito educativo

El Salvador	Redes	Ministerio de Educación - Plan de Educación 2021	Ejecutado entre 2004 y 2009	Busca ofrecer a niños, niñas y jóvenes la oportunidad de completar la educación básica bajo un mismo modelo pedagógico y con un sistema administrativo coordinado	Niños, niñas y jóvenes, estos últimos de entre los 15 y 24 años	Nacional - Meta estimada busca crear 100.000 redes escolares en funcionamiento en los municipios más pobres y de rezago educativo en el país
	Educame	Ministerio de Educación - Plan de Educación 2021	Ejecutado entre 2004 y 2009	Ofrecer servicios educativos flexibles a las y los jóvenes que abandonaron sus estudios y que desean reinscribirse en el sistema educacional. También incluye a quienes nunca han podido estudiar	Jóvenes y adultos que desertaron del sistema educacional y quieren reintegrarse en él	Nacional
Guatemala	Programa de Educación de Adultos por Correspondencia / Primaria Acelerada (PEAC)	Dirección General de Educación Extraescolar		Da la oportunidad a todas las personas que saben leer y escribir y que desean continuar o completar su educación primaria de forma gratuita.	Niños, niñas sobreedad escolar, jóvenes y adultos que no han tenido acceso a la educación	Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, Guatemala, Huehuetenango, Izabal, Jalapa, Jutiapa, Peten, Quetzaltenango, Quiché, Sacatepéquez, San Marcos, Solola, Totonicapán, Zacapa, con un total de alumnos(as) inscritos(as) al 2005 de 4.819
Haití	Proyecto de Alfabetización y Educación de Base (LIFE)	Embajada de España en Haití y el AECID (Oficina Técnica de Cooperación) junto con el Ministerio de la Educación Nacional y de la Formación Profesional (MENFP)	Ejecutado en 2007 y continúa en vigencia	Contribuir al inicio de una política de desarrollo de capacidades personales y profesionales, fundada en una evaluación del nivel de instrucción de la población.	Jóvenes entre los 17 y 30 años; hablantes de Cóltes de Fer y Bainet	Municipalidades de Cóltes de Fer y Bainet - 5.500 jóvenes se han beneficiado hasta el momento
Honduras	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras (PRALEBAH)	Secretaría de Educación de Honduras, Agencia Española de Cooperación Internacional y en el 2004 en adelante a cargo de la Secretaría de Educación.	Ejecutado en 1996 y continúa en vigencia	Desarrollar una acción intensiva de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos	Niños, niñas, jóvenes y adultos entre los 12 y 39 años	Colón, El Paraíso y Olanchito
	Programa de Reeducación y reinserción social para adolescentes infractores y en conflicto con la ley penal (PRRS)	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)		Busca lograr un proceso integral, reeducativo, sistemático y continuo de las y los adolescentes para su reinserción familiar y social	Niñas, niños y jóvenes entre los 12 y 18 años, que hayan sido infractores o estén en conflicto con la ley	Nacional
Panamá	Tele Educación	Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos		Ofrecer educación básica a quienes no han tenido la oportunidad de acceder o culminar sus estudios en el Subsistema Regular. Así mismo, el programa se propone cumplir con la obligatoriedad de la educación del primer nivel de enseñanza, posibilitar acceso a otros niveles educacionales, proveer el mejoramiento de la calidad de vida y las expectativas de la población	Todas las personas mayores de 15 años que no han podido acceder o terminar sus estudios en el Subsistema Regular	Coclé, Darién, Chiriquí, Los Santos, San Miguelito, Panamá Oeste, Panamá Este, Panamá centro
	Yo sí puedo aprender	Ministerio de Desarrollo Social - Coordinación Nacional de Alfabetización		Basado en los principios de accesibilidad y asequibilidad, busca alfabetizar a la población más vulnerable de los sectores aislados del país con el fin de incluirla dentro de la sociedad	Personas entre los 13 y 60 años que vivan en sectores aislados y, por lo tanto, sean vulnerables y menos (o nada) alfabetizados.	Nacional

e) Reinserción educativa y alfabetización

I. Formando capacidades - Iniciativas del ámbito educativo

Paraguay	PRODEPAKOE PYAHU (Programa de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Paraguay)	Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Ministerio de Educación y Cultura con la AECID de España	Mejorar el nivel educacional de las y los ciudadanos que no han tenido acceso o no han concluido su educación general básica. Por lo demás, se busca crear y poner en funcionamiento una nueva estructura administrativa apropiada para la educación general básica bilingüe de esta población	Personas mayores de 15 años que no han tenido acceso o no han concluido su educación general básica	Nacional
	Yo sí puedo	Ministerio de Educación y Cultura	Satisfacer necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer ni a escribir, abriendo puertas a procesos educativos progresivos e inserción en sociedad.	Personas mayores de 15 años que no sepan leer ni escribir (analfabetas)	Nacional
Perú	Programa Nacional de Alfabetización	Ministerio de Educación	Asegurar que el proceso de alfabetización de jóvenes y adultos se realice con calidad, garantizando en los participantes la capacidad de continuar aprendiendo generando continuidad en sus aprendizajes y la inserción en el mundo del trabajo y la producción, en mejores condiciones	Personas analfabetas o poco alfabetizadas marginadas de la educación escolar y la sociedad	Nacional
República Dominicana	Programa Nacional de Fomento de la Lectura	Dirección General de Currículum de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura	Incrementar la experiencia lectora de las y los estudiantes. Interviene tanto en el aula, como en la casa, las bibliotecas, etc.	Niños, niñas y jóvenes de nivel inicial, básico y medio de todo el país.	Nacional
PAÍS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	OBJETIVO	POBLACION OBJETIVO	COBERTURA
Costa Rica	Profe en casa	Ministerio de Educación Pública	Promover la difusión de buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje de docentes y estudiantes, por medio de la realización de una colección de videos para la actualización e intercambio de diversas experiencias curriculares. La idea del proyecto es captar la atención de estudiantes y docentes del país, motivar su participación y promover el aprendizaje y contribuir a la lucha de la deserción infantil	Niños, niñas, jóvenes y adultos con acceso a internet	Nacional
México	Tu maestro en línea	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	Ofrece ayuda en línea para realizar las tareas prescolares, primarias o secundarias. Además, provee asesoría personalizada de maestros de la SEP y orientación para papás y maestros, con el fin de mejorar la calidad educacional y capital humano de las y los estudiantes	Niños, niñas, jóvenes y adultos con acceso a internet	Nacional
Panamá	Entre pares Panamá	Ministerio de Educación	Eliminar las barreras para las y los estudiantes y profesores en cualquier parte del mundo por medio del uso de las tecnologías de información y comunicación, permitiéndoles acceder a nuevos conocimientos	Niños, niñas, jóvenes y adultos con acceso a internet	Nacional
Venezuela	CBT Móvil (Centro Bolivariano de Informática y Telemática Móvil)	Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE) y Fundabit	Ofrecer orientaciones a las comunidades asistidas en la incorporación de las TIC como recurso de apoyo en el proceso de enseñanza y aprendizaje	Profesores(as), jóvenes, niños y niñas con acceso a internet	Nacional
	Incorporación de Sistemas Fotovoltáicos en espacios educativos rurales y fronterizos de difícil acceso para promover el uso de las TIC en el proceso de Enseñanza y Aprendizaje	Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación del Ministerio del Poder Popular para la Educación	Atender de manera integral a la población que está en extrema pobreza y máxima exclusión social y profundizar en la universalización de la Educación Bolivariana por medio de la incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación al proceso educativo	Niños, niñas, jóvenes y adultos con acceso a internet	Nacional
e) Reinserción educativa y alfabetización					
f) El aporte de las TIC a la educación					

II. La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos

PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Jóvenes con más y mejor trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Vigente	Incorporar a las y los jóvenes, por medio de la capacitación profesional, al mercado laboral	Jóvenes de 18 a 24 años, con residencia permanente en Argentina que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y que estén desempleados o desempleadas	Nacional
	Proyecto de Inversión en Formación Profesional Continua y Empleo (3er componente: Formación e Inclusión laboral de Jóvenes)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Vigente	Generar oportunidades de inclusión social y laboral de jóvenes a través de experiencias de trabajo de calidad que promuevan la formación y certificación en los niveles de escolaridad primaria y secundaria y/o la formación en competencias clave y/o formación profesional en áreas ocupacionales generales o específicas	Jóvenes de 18 a 24 años, con dificultades de integración en el mercado de trabajo por sus bajos niveles de formación general y/o profesional y de experiencia laboral en el mercado de trabajo formal	Nacional
Bolivia	Mi primer empleo digno	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Vigente	Incrementar el desarrollo de habilidades de jóvenes de zonas urbanas y periurbanas de bajos ingresos que les permita encontrar y mantener un empleo formal	Jóvenes, hombres y mujeres, de 18 a 24 años, de escasos recursos económicos, que hayan terminado el segundo año de secundaria, de área urbana y periurbana de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz	Ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz
Chile	Subsidio Empleo Joven	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Vigente	Apoyar económicamente a jóvenes trabajadores(as) pertenecientes al 40% más pobre de la población	Jóvenes trabajadoras(es) entre 18 y 24 años, pertenecientes al 40% más pobre de la población	Nacional
	Yo trabajo: Jóvenes	Ministerio de Desarrollo Social	Vigente	Apoyar integralmente a los jóvenes que necesitan y quieren trabajar, guiando la definición de metas laborales, colaborando en la elaboración de un plan de inserción laboral y ayudar a descubrir las fortalezas y habilidades	Jóvenes, hombres y mujeres, entre 17 y 29 años	Nacional
	Preparación para el trabajo	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSS) del Ministerio de Desarrollo Social		Fortalecer las habilidades personales que facilitan buscar o integrarse a un empleo	Personas mayores de 18 años, que tengan 7mo básico rendido y aplicada la Ficha de Protección Social (puntaje no superior 11.734)	Nacional
	Jóvenes Bicentenario	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social		Mejorar la empleabilidad de las y los jóvenes, conectados(as) al desarrollo de trayectorias de capacitación que les permitan adquirir las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo laboral a partir del conocimiento de un oficio	Jóvenes entre los 18 y 29 años con 8vo básico aprobado, sin formación superior completa, que no hayan participado en los Programas Aprendices y Especial de Formación en Oficios para Jóvenes (versión 2009-2010), y residir en las regiones y comunas en las que se focaliza el programa	Nacional
	Fondo de Inserción Laboral	Ministerio de Desarrollo Social - Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Mejorar las condiciones de empleabilidad y el acceso al mercado del trabajo a través de planes personalizados de inserción laboral	Mayores de 18 años	Nacional - Para el 2013 habían 3.822 beneficiados

a) El fortalecimiento de capacidades y competencias para el emprendimiento

II. La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos

Colombia	Formación en Oficios para Jóvenes Jóvenes en Acción	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social Departamento para la Prosperidad Social	El objetivo es capacitar en competencias de empleabilidad y formación en oficio, con el fin de aumentar las competencias para incorporarse al mercado laboral Formar para el trabajo y la generación de ingresos autónomos y mejoramiento de condiciones de vida de los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad	Jóvenes entre los 16 y 24 años de municipios prioritarios que estén en el SISBEN III (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) con puntaje inferior al nivel II, registrados en Red UNIDOS o en RUV (Registro Único de Víctimas) en condición de desplazamiento inculido, o registrados en listas censales de jóvenes indígenas o registrados en listas censales para jóvenes con medida de protección del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)	Coquimbo, Valparaiso, Maule, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Región Metropolitana Nacional
Costa Rica	Empleate	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Capacitar a las personas que se encuentren en situación económica desfavorable con el fin de insertarlas en el campo laboral	Jóvenes entre los 17 y 24 años, con disponibilidad para asistir a las capacitaciones y trabajar	Nacional - 40.000 jóvenes
	X-mi	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Dar conocimientos y capacidades para integrar rápidamente en el mercado laboral a jóvenes	Jóvenes entre los 17 y 24 años, en situación de pobreza y riesgo social	Nacional - 40.000 jóvenes
Honduras	Mi Primer Empleo	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	Promover la inserción laboral y la inclusión social de aproximadamente 6.000 jóvenes pobres urbanos que tengan entre 15 y 19 años de edad	Jóvenes en edades entre los 15 y 19 años que viven en áreas urbanas marginales de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Comayagua y otras, y que se encuentran matriculados en un programa de educación alternativa	Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Comayagua y otras ciudades que resulten importantes para ampliar la cobertura del Programa, de acuerdo a la oferta de capacitación disponible y las necesidades del mercado laboral
Paraguay	La mesa nacional para la generación de empleo juvenil	Ministerio de Justicia y Trabajo	Impulsar políticas públicas que brinden mejores oportunidades de capacitación y trabajo a los jóvenes, especialmente aquellos en situación de pobreza y exclusión social	Jóvenes que se encuentren en situación de pobreza y exclusión social sin capacitación profesional	Nacional
España	EmprendeXL	Instituto de la Juventud (INJUVE)	Fomentar la cultura emprendedora entre los jóvenes y convertirse en un entorno que les sirva de referencia y apoyo para nuevos proyectos de emprendimiento	Jóvenes que cumplan con el perfil de emprendimiento	Nacional

a) El fortalecimiento de capacidades y competencias para el emprendimiento

II. La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos

Portugal	Impulso Joven	Instituto Português del Deporte y la Juventud	Vigente	Mejorar el perfil de empleabilidad de los jóvenes que buscan empleo y promover la inserción laboral. Además, busca potenciar el desenvolvimiento de nuevas competencias junto a emprendedores, de forma que estimulen la creación de empleos en áreas nuevas	Jóvenes que busquen empleo entre los 18 y 30 años, inscritos en los centros de empleo del país como desempleados al menos hace 4 meses	Nacional
PAIS	POLITICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACION OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Jóvenes Pyme: Capital Semilla y Empresas Madrimas	Ministerio de Industria - Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEP/ME)	Vigente	Poner en práctica las ideas sobre planes de negocios sustentables y capaces de interesar futuros inversionistas. Fortalecer capacidades y competencias emprendedoras de jóvenes que deseen poner una empresa	Jóvenes empresarios y emprendedores entre los 18 y 35 años	Nacional
Brasil	Agente Joven: Desenvolvimento social y humano	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Vigente	Ampliar la oferta laboral en municipios participantes	Jóvenes entre 15 y 17 años que habiten en los municipios cubiertos por el programa	Nacional - 1,077 municipios
Chile	Yo emprendo semilla	Ministerio de Desarrollo Social - Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Aportar al desarrollo del microemprendimiento o trabajo por cuenta propia para que aumenten sus ingresos autónomos.	Mayores de 18 años	Nacional - Para el 2013 contaba con 21,481 personas beneficiadas
	Empleabilidad Juvenil	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FUSIS) del Ministerio de Desarrollo Social	Vigente	Mejorar las condiciones de empleabilidad a través de la aplicación de un plan de inserción laboral individual y la derivación a programas de inserción laboral públicos o privados o la inserción laboral directa en el mercado	Jóvenes, entre 18 y 29 años, con octavo básico aprobado, desempleados o con empleos precarios	Nacional
Colombia	Fondo Emprender	Gobierno Nacional	Vigente	Apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por las y los emprendedores en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas	Alumnos y alumnas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o egresados(as) de cursos del SENVA en el programa Jóvenes Rurales y Línea de formación de líderes del desarrollo, o estudiantes que se encuentren cursando los dos últimos semestres en un programa de educación superior reconocido por el Estado, o personas que hayan concluido materias dentro de los últimos doce meses, profesionales universitarios cuyo primer título haya sido obtenido durante los últimos 24 meses, estudiantes o egresados que se encuentren cursando especialización, y/o maestría que hayan culminado y obtenido la certificación dentro de los últimos 12 meses	Nacional

b) Ampliación de la oferta laboral para jóvenes

II. La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos

Perú	Plan de acción de Empleo Juvenil	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Ejecutado entre 2008 y 2011 y continúa en vigencia	Promover la calidad del empleo juvenil a través de una mejor inserción y/o reinserción laboral, e incrementar los niveles de empleabilidad y empresariedad juvenil	Jóvenes entre los 15 y 29 años de edad. En el caso de rango etario de 15 y 17 años también se consideran, pero solo amparados en el Código de Niños y Adolescentes; cuya rectoría es del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Nacional
Portugal	INOV Energ@	Instituto de Empleo y Formación Profesional	Vigente	Promover las habilidades sociales y profesionales, y facilitar la inserción en el mercado laboral de los jóvenes con títulos de educación superior completada	Jóvenes con edades hasta los 35 años que estén desempleados, en busca de su primer trabajo o de uno nuevo	Nacional
	INOV Social	Instituto de Empleo y Formación Profesional	Vigente	Busca la integración de las y los jóvenes titulados cualificados en la economía social en las instituciones sin fines de lucro con el fin de apoyar la modernización de ellas y el empleo juvenil	Jóvenes desempleados hasta los 35 años, habilitados con calificación terciaria en áreas específicas de la formación y que busquen un primer o nuevo empleo, con conocimientos en economía, administración, derecho, ingeniería y ciencia social	Nacional

b) Ampliación de la oferta laboral para jóvenes

III. Promoción de una vida saludable

PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACION OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Inadecuado de Drogas	Ministerio de Educación	Ejecutado desde el 2009 y continúa en vigencia	Promover los valores y actitudes que fortalecen las capacidades de las personas para prevenir adicciones e inadecuado uso de drogas. Orientar prácticas educativas centradas en "hablar el tema" en las escuelas	Niñas, niños, jóvenes entre 13 y 17 años	Nacional
	Programa Nacional de Educación Sexual Integral	Ministerio de Educación	Ejecutado el 2006 y continúa en vigencia	Buscar coordinar el diseño, la implementación y la evaluación de las actividades de puesta en marcha, apoyo y/o fortalecimiento del Programa Nacional de Educación Sexual Integral a nivel nacional, con el fin de enseñar educación sexual integral a todos los niveles educacionales	Niños, niñas y jóvenes que pertenecen al sistema educacional del país	Nacional
Bolivia	Prevención del Uso Inadecuado de Drogas y El Delito en el Departamento de Santa Cruz	UNODC-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz-Secretaría Departamental de Educación, Servicio Departamental de Educación (SEDUCA)-Ministerio de Educación y Culturas, Prefectura del Departamento de Santa Cruz y ONUDD	Ejecutado entre 2011 y 2013	Frenar el crecimiento del uso inadecuado de drogas y el delito, promoviendo estilos de vida saludables y fortaleciendo factores protectores de la sociedad a través de estrategias de intervención integrales, sostenibles y ampliamente participativas con el fin de sensibilizar, capacitar y movilizar a la sociedad contra este uso	Niñas, niños, adolescentes y jóvenes entre los 10 y 24 años de Santa Cruz, la Sierra y provincias aledañas	5600 docentes serán capacitados, los cuales enseñarán sobre la prevención y uso inadecuado de drogas a 200.000 escolares. Además, se suman 4500 padres de familia, y 1500 jóvenes en riesgo social
Chile	Actitud, Activa tu Desarrollo	Programa Chile Previene del SENCIA (Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol)	Ejecutado en 2010	Promover el desarrollo de competencias y habilidades protectoras y la generación de una cultura preventiva en las comunidades escolares	Niños, niñas y jóvenes estudiantes desde primero básico hasta cuarto medio (6 a 16 años)	Nacional
Costa Rica	Prevención, detección e intervención temprana del consumo de drogas en el medio educativo (PDEIT)	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) del Ministerio de Salud	Vigente	Favorecer el desarrollo sostenible de programas y proyectos de prevención, detección e intervención temprana en los centros educativos enfatizando en la promoción de estilos de vida sanos, previniendo, resistiendo y desestimulando el consumo del tabaco, alcohol y otras drogas en niños y jóvenes	Niños, niñas y jóvenes que asistan a centros educativos registrados por el programa	Nacional
Ecuador	Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención de Embarazos en Adolescentes (ENIPLA)	Ministerio de Salud Pública	Vigente	Buscar reducir la brecha entre los embarazos deseados y la mortalidad materna y disminuir el porcentaje de embarazos adolescentes a nivel nacional	Jóvenes entre los 15 y 19 años	Nacional - 1250 jóvenes han sido capacitados(es) para la radio difusión de conocimientos sobre sexualidad y otros 15.000 serán educados(es) específicamente sobre ella

a) Educación integral: Crear responsabilidad sexual y conciencia del uso y abuso de drogas

III. Promoción de una vida saludable

Guatemala	Programa Nacional de VIH/SIDA	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Vigente	Organiza los procesos de gestión, epidemiológica, de capacitación y planificación para disminuir el contagio y desacelerar los efectos del SIDA	Jóvenes y adultos sexualmente activos(as)	Nacional
México	Jóvenes en impulso	Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUV)	Vigente	Busca hacer participar en alguna práctica o brigada comunitaria con apoyo económico mensual para que ayuden al desarrollo de diferentes habilidades deportivas y recreativas, principalmente. Cuatro brigadas interesantes para este tópico son la del impulso del uso de la bicicleta, brigada de Salud sexual, brigada de Muérete y métele en cintura y brigada de salud y primeros auxilios	Jóvenes entre los 14 y 29 años que radiquen en el Distrito Federal y se encuentren inscritos en el sistema educacional medio superior o superior	Nacional
	Programa de acción para la prevención y tratamiento de las adicciones	Secretaría de la Salud, Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud	Ejecutado entre el 2007 y 2012	El programa busca disminuir el uso, abuso y la dependencia, además del impacto de las enfermedades y lesiones que provocan las drogas y el alcohol no sólo en los jóvenes sino que en sus familias y entornos sociales. La meta es disminuir un 10% la prevalencia de consumo por primera vez de drogas ilegales en jóvenes	Jóvenes entre los 12 y 17 años que sean drogadicitos o que hayan probado alguna vez drogas	Nacional
	Escuela y Salud	Secretaría de la Salud, Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud	Ejecutado entre el 2007 y 2012	Realizar intervenciones intersectoriales, anticipatorias, integradas y efectivas, con los niños de educación básica y jóvenes de educación media y superior, capacitando a las y los alumnos para controlar los determinantes causales de su salud, mejorarla e incrementar el aprovechamiento escolar	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en etapa escolar	Nacional
	Salud sexual y reproductiva para Adolescentes	Secretaría de la Salud, Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud	Ejecutado entre el 2007 y 2012	Contribuir al desarrollo y bienestar de las y los jóvenes, mejorando su salud sexual y reproductiva y disminuir embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual. La estrategia se basa en el reconocimiento de la diversidad cultural y sexual, las relaciones de género, la superación de la desigualdad social y la promoción del respeto y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos	Jóvenes sexualmente activos(as) o a punto de serlo	Nacional

III. Promoción de una vida saludable

Perú	Promotores escolares antidrogas "Promesa"	Dirección Antidrogas de la División de Prevención del Tráfico Ilícito de Drogas (DINPTID), Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú	Vigente	Generar participación activa en la prevención del consumo y uso indebido de las drogas y expandir los conocimientos sobre esto	Niños, niñas y jóvenes que asistan a establecimientos educativos	Nacional
Portugal	Cuida-te	Instituto Português del Deporte y la Juventud	Vigente	Trabajar en el área de salud de los jóvenes y la promoción de estilos de vida saludables	Jóvenes entre los 12 y 25 años	Nacional
PAÍS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACION OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Remediar	Ministerio de Salud	Ejecutado desde octubre de 2002	Promover la equidad y garantizar el acceso a los medicamentos a la población cubierta por la salud pública exclusiva	Personas que pertenezcan al sistema público de salud	Nacional - Alrededor de 15.000.000 de usuarios del sistema público de salud y más de 7.000 centros de atención primaria de salud
	Plan para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil de la Mujer y Adolescentes	Ministerio de Salud	Ejecutado en 2012 con vigencia hasta el 2015	Detectar las principales causas de muerte en mujeres, adolescentes, niños y niñas, con el fin de actuar sobre ellas. En concreto, se busca focalizar en los procesos de gestión, recursos humanos, insumos e infraestructura que puedan ser un obstáculo para una atención oportuna y buena	Mujeres, jóvenes, niños y niñas pertenecientes al Sistema Público de Salud	Nacional
	Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia	Ministerio de Salud		Se promueve y difunde el derecho de las y los adolescentes a tener un acceso autónomo al sistema de salud, sin obligación de acompañamiento de sus padres o de un adulto y en el marco del respeto a la confidencialidad	Jóvenes que puedan acceder o ya pertenezcan al sistema de salud	Nacional
Chile	Programa de Salud Integral para Adolescentes y Jóvenes	Ministerio de Salud		Mejorar el acceso y la oferta de servicios, sean diferenciales, integrados o integrales, en los distintos niveles de atención del sistema de salud que respondan a las necesidades de las y los jóvenes	Niños, niñas y jóvenes, desde los 10 hasta los 24 años, que pertenezcan a alguno de los tres niveles de atención del sistema público de salud	Nacional
Guatemala	Promoción y Educación en Salud (PROEDUSA)	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Vigente	Fomentar y desarrollar la protección de la salud por medio de la promoción de esta misma con participación comunitaria y movilización social, cumpliendo enfermedades gracias a un estilo de vida saludable	Niños, niñas, jóvenes y adultos	Nacional
Honduras	Programa Nacional de Atención Integral al Adolescente (PANA)	Secretaría de la Salud		Busca contribuir al desarrollo integral de las y los jóvenes por medio de intervenciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud	Jóvenes que busquen atención médica en los establecimientos públicos	Nacional

b) Programas de promoción para el acceso de las y los jóvenes a la salud

III. Promoción de una vida saludable

Panamá	Programa de Salud Integral de Niñez y Adolescencia	Ministerio de Salud	Monitorear el cumplimiento de las normas de atención integral de niñez y adolescencia en las instalaciones de salud	Niños, niñas y jóvenes entre los 0 y 9 años y 10 y 19 años, respectivamente	Nacional
Paraguay	Programa nacional de control de SIDA - ITS (PRONASIDA)	Ministerio de Salud	Ejerce la rectoría de la Respuesta Nacional amplia, integrada y comprometida a la epidemia de VIH e infecciones de transmisión sexual y provee en forma descentralizada los servicios de promoción, prevención y atención integral a las personas, bajo los principios de respeto a los derechos humanos, la equidad y el acceso universal, y el enfoque de género, para disminuir el avance de la epidemia y mejorar la calidad de vida de las personas que viven o son afectadas por el VIH e infecciones de transmisión sexual.	Niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos que tengan VIH/SIDA	Nacional
Perú	Modelo de Atención Integral de Salud - Etapa de Vida Adolescente	Dirección Integral de la Salud del Ministerio de Salud	Diseñar y proponer políticas de salud, así como elaborar metodologías e instrumentos que puedan facilitar el seguimiento y la evaluación a nivel nacional, regional y local de los derechos en salud	Niños, niñas y jóvenes entre los 10 y 19 años	Nacional
República Dominicana	Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de las y los Adolescentes (PRONASA)	Ministerio de Salud Pública	Brindar atención integral a la salud de los y las jóvenes en forma oportuna, continua y humana, mediante la promoción, protección y mantenimiento de la salud física, mental y social para contribuir a reducir la morbilidad y mortalidad de este grupo.	Niños, niñas y jóvenes entre 10 y 19 años.	Nacional
Venezuela	Programa Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescente (PNANNA)	Ministerio del Poder Popular para la Salud	Garantizar el acceso universal a niños, niñas y jóvenes la salud, de manera eficiente, integral, personalizada y de alta calidad, por medio de la promoción, prevención y recuperación de la salud adecuado para este grupo etario. Además, busca incentivar la participación activa de la comunidad en el reconocimiento de prioridades, asignación de recursos y promoción de estilos de vida saludables	Niños, niñas y jóvenes entre los 0 y los 19 años	Nacional

b) Programas de promoción para el acceso de las y los jóvenes a la salud

IV. Cohesión social y mediación entre pares: Programas sociales contra la violencia

PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa de capacitación y tratamiento de la violencia familiar, maltrato infantil y abuso sexual	Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ejecutado en 1998 y continúa en vigencia	Abordar la grave problemática social que representan la violencia familiar, el maltrato y el abuso sexual infantil a partir de una intervención específica y de alta complejidad integrada por acciones asistenciales y preventivas	Niños, niñas y jóvenes hasta la mayoría de edad	La atención directa es en la Ciudad de Buenos Aires y el área de capacitación tiene intervención en el resto de Argentina
	Programa nacional por los Derechos de la niñez y la adolescencia	Ministerio de Educación	Ejecutado desde noviembre de 2006 y continúa en vigencia	Favorecer el conocimiento, el respeto y el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo y desde este mismo. Así mismo, se enfocan en la prevención de las diferentes maneras de vulnerar los derechos de la población objetivo. Además de participar de manera activa en la constitución de un Sistema de protección integral de los derechos de la niñez y juventud	Niños, niñas y jóvenes que asistan a centros educativos	Nacional
Brasil	Seguridad con ciudadanía: Prevención de violencia y fortalecimiento de la ciudadanía con enfoque en infantes, adolescentes y juventud en condiciones vulnerables en las comunidades brasileñas	Programa Nacional de Seguridad Pública y Ciudadanía (PRONASCI) Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia con la colaboración de diversos Programas de las Naciones Unidas	Ejecutado desde el 15 de octubre de 2009 hasta el 30 de junio de 2013	Prevenir la violencia y promover la ciudadanía en Brasil bajo el concepto de Seguridad Ciudadana. Destaca la importancia de adoptar una estrategia multidisciplinaria para prevenir la violencia, teniendo en cuenta su origen múltiple. En definitiva, el foco está en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz	Personas sin restricción etaria de Contagem (Minas Gerais), Lauro de Freitas (Bahia) y Vitória (Espírito Santo)	Contagem (Minas Gerais), Lauro de Freitas (Bahia) y Vitória (Espírito Santo)
	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)	Ministerio de Justicia con colaboración del Ministerio de Deportes, el Ministerio de Cultura, la Secretaría Especial de Políticas de Igualdad Racial (SEPPRI) y la Secretaría Nacional de Juventud		Este programa tiene como objetivo principal reinsertar en la sociedad aquellos jóvenes que when en situaciones de riesgo social y, por lo tanto, de vulnerabilidad. De esta misma manera, garantizan mayor seguridad a la ciudadanía reduciendo índices de violencia entre estos grupos, reduciendo el número de crímenes, etc.	Jóvenes que tengan entre 15 y 24 años, entendido como el sector de la población más vulnerable a la violencia.	Hasta diciembre de 2009, 11 mil jóvenes han sido cubiertos por este programa
	Plano Juventude Viva	Ministerio de Salud con colaboración del Mapa da Violência do Brasil, la Secretaría Nacional de Juventude y Secretaría de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPRI)		Prevenir la creciente violencia contra la juventud negra y lucha contra la normalización de la violencia. Reducir la situación de vulnerabilidad de jóvenes que se encuentran expuestos a momentos de violencia física y simbólica por medio de la creación de oportunidades de inclusión y autonomía, ofreciendo equipamientos, servicios públicos y espacios de convivencia en los territorios que concentran altos niveles de homicidios.	Jóvenes que tengan entre 15 y 29 años y se encuentren en situación de vulnerabilidad que impidan su inclusión y autonomía en sociedad.	132 municipios de Brasil, los cuales forman parte de más del 70% de los homicidios de jóvenes en dicho país
Chile	Proyecto "Comunidad unida, territorio seguro"	Subsecretaría de Prevención del Delito con colaboración del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP)	No data origen, finalizó el 29 de enero de 2013	Disminuir la percepción de violencia y delincuencia en la comunidad y el sector escolar en Cerro Navia.	Hablantes, niños, niñas, jóvenes y adultos de la comuna de Cerro Navia y escuelas aledañas	1.315 vecinos de Cerro Navia, a eso se suman 5.260 personas favorecidas de manera indirecta

a) Convivencia ciudadana y construcción de pares

IV. Cohesión social y mediación entre pares: Programas sociales contra la violencia

	Prevenición y lucha contra la violencia juvenil y de género desde la educación y defensa de los derechos humanos	Comisión de Derechos Humanos de El Salvador y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)		Contribuir a fomentar una cultura de paz social y seguridad ciudadana, con especial énfasis en prevenir la violencia de género y la violencia juvenil		
	Integración de la juventud en la vida política, económica y social de la Microregión Melilda Anaya Montes.	Agencia Española de Cooperación Internacional y Alcaldías Municipales de Méjicaco, Ayutlaqueque y Cuscatlaningo		Contribuir a la prevención de la violencia y la reducción de la exclusión social de la juventud salvadoreña. Además busca la integración de la juventud en la vida política, económica y social de la Microregión Melilda Anaya Montes		
	Prevenición y atención de la violencia y la delincuencia juvenil a nivel local (2002-2006)	Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), Departamento de Previsión Social (Ministerio de Trabajo), Gerencia de Adolescencia (Ministerio de Salud), Ministerio de Educación, Policía Nacional Civil		Desarrollar un modelo local de prevención de la violencia y la delincuencia juvenil basado en la descentralización, la coordinación interinstitucional y el protagonismo juvenil		
Guatemala	Reducción de violencia y construcción de capital social	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Ejecutado desde 01 de septiembre de 2009 hasta el 30 de marzo de 2013	Contribuir al desarrollo humano y la consecución de los ODM, por medio de la prevención de la violencia y la promoción de la seguridad y la vida en comunidad	Beneficiarios gobierno locales, organizaciones comunitarias, ONGs e integrantes	
	Jóvenes contra la violencia		Ejecutado desde el 2009 y continúa en vigencia	Busca promover los proyectos creativos que estén orientados a la prevención de la violencia juvenil	Jóvenes que vivan barrios vulnerables	Cobertura nacional de aquellos barrios marginales en situación de riesgo
	Políticas públicas para prevenir la violencia juvenil en Centroamérica (POLJUVE)	Programa de la Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz (Interpeace)	Ejecutado desde octubre de 2008 hasta junio de 2011	Fortalecer la capacidad de las y los jóvenes, la sociedad en general y el Estado para hacer frente, de manera conjunta, a la violencia y al impacto negativo que ejercen los conflictos sobre las juventudes de la región centroamericana.	Jóvenes que hayan pertenecido alguna vez a alguna pandilla	
	Liga Atlética Juvenil	Consejo Nacional para la Prevención del Delito (CONPREDEJ) con colaboración del Centro Intercultural para el Desarrollo Sostenible (CIDES)		Prevenir la delincuencia juvenil y el consumo de drogas, mediante la práctica de deportes o expresiones artísticas en su tiempo libre	Niñas, niños y adolescentes en etapa escolar que vivan en lugares de riesgo	Alrededor de 400 niños, niñas y adolescentes de 4 escuelas públicas
México	Programa Nacional para Abatir y Eliminar la Violencia Escolar	Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México		Difundir y promover los derechos y obligaciones de todos los agentes que estén involucrados en el entorno escolar, es decir, alumnos, profesores, autoridades y apoderados	Padres de familia, profesores y autoridades escolares, estudiantes en rangos etarios de 7 a 10 años, 11 a 15 años, 16 y 18 o más años de edad	Nacional

a) Convivencia ciudadana y construcción de pares

IV. Cohesión social y mediación entre pares: Programas sociales contra la violencia

	Programa Nacional de Prevención	Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia - Gobernación, Público, Desarrollo Social, Economía, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Ejecutado desde 2002 hasta 2006	Establecer prioridades y nuevos lineamientos para diseñar y evaluar las políticas públicas de prevención de violencia y delincuencia. Además, posicionar las políticas de prevención de las violencias y la delincuencia como una prioridad en la agenda pública y ciudadana para garantizar los derechos de las personas y recuperar la paz		48 municipios, dos delegaciones del Distrito Federal y 7 zonas metropolitanas
Nicaragua Panamá	Programa de Prevención de la Violencia Juvenil en cinco barrios de la Ciudad de Managua	Secretaría de la Juventud de Nicaragua (SEJUVE)		Contribuir a la prevención y reducción de la violencia que involucra a jóvenes y adolescentes, facilitando oportunidades para que se integren a la vida social y productiva de Nicaragua.	Jóvenes entre los 15 a 25 años en situación de alto riesgo de barrios vulnerables en Managua	En total han sido cubiertos 9.877 jóvenes de la Ciudad de Managua
	Programa "Por una Esperanza"	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)		Prevenir la violencia entre las y los jóvenes	13 a 25 años de 65 bandas criminales en corregimientos críticos del municipio de Panamá (San Felipe y El Chorrillo)	En total han sido cubiertos 1.026 jóvenes de San Felipe y El Chorrillo
	Programa "En busca de una oportunidad"	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)		Prevenir la violencia entre las y los jóvenes	12 a 19 años de bandas criminales en corregimientos críticos del municipio de Colón	Colón
	Centro de Cumplimiento	Ministerio de Gobierno y Justicia		Pretende limitar o reducir las consecuencias del trastorno que motiva la delincuencia buscando su reinserción social.	Jóvenes que han delinquido	
	Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá: Contribuyendo a la construcción social de la Paz	Fondos para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	Ejecutado desde el 17 de septiembre de 2009 hasta el 31 de marzo de 2013	Intervenir de manera local, en paralelo a la intervención nacional, con el fin de contribuir a la prevención social de la violencia y el delito.	Niños, niñas, jóvenes y adultos (parameños/as)	Nacional
Paraguay	Programa Espacios Abiertos	Viceministerio de la Juventud con diversa colaboración pública y privada	Ejecutado desde 2010 hasta 2013	Contribuir a la integración y cohesión social entre el grupo adolescente, se impulsará el uso de estos lugares mediante actividades deportivas, culturales y recreativas en un ambiente de seguridad y participación.	Jóvenes entre los 15 y 29 años	Nacional
Perú	Plataforma de acción para el desarrollo social del individuo y su comunidad			Tiene como objetivo contribuir a la disminución de la violencia juvenil mediante la promoción de una cultura de paz, lucha contra la pobreza e inclusión social.	Jóvenes entre 15 y 29 años	
República Dominicana	Proyecto Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia.	El Ministerio de Educación (MINERD) con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)		Prevenir, y de esa manera reducir, los índices de violencia que afectan a la población juvenil. Esto surge del afán por apoyar la construcción de una comunidad que incluya a sus ciudadanos, fomentando la paz y protegiendo los derechos humanos	Jóvenes entre los 15 y 29 años	7.000 jóvenes; 500 adultos y 400 profesionales del Centro educativo de Nivel básico y Liceo Capotillo, Ensancho Capotillo; de Fray Ramón Pané de los Jardines del Norte; Liceo Fabio Mota en Los Miras; y Centro educativo Benito Juárez en Cristo Rey.

IV. Cohesión social y mediación entre pares: Programas sociales contra la violencia

PAÍS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa Nacional de Mediación Escolar	Ministerio de Educación	Ejecutado desde septiembre de 2003 y continúa vigente	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.	Niños, niñas y adolescentes en edad escolar y que asistan a la Escuela.	Nacional
	Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas	Ministerio de Educación de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín	Ejecutado desde el 2004 y continúa vigente	Estudiar la problemática sobre violencia que existe en las escuelas de Argentina y de esta manera contribuir a la consolidación de prácticas democráticas y a la construcción de espacios de ciudadanía en el ámbito escolar.	Niños, niñas y adolescentes en edad escolar y que asistan a la Escuela.	Nacional
Colombia	Programa para la gestión de conflicto escolar Hermes	Cámara de Comercio de Bogotá	Ejecutado en enero de 2001 y continúa en vigencia	Fomentar el diálogo, el respeto por la diferencia y la tolerancia. Es una apuesta colectiva al cambio social desde núcleos primarios como la escuela, con una incidencia significativa en las dinámicas familiares, sociales y culturales.	Grupos poblacionales entre los 12 y 17 años que enfrentan situaciones de alta conflictividad tanto en el ámbito escolar como en el familiar y social.	225 colegios de 19 localidades de Bogotá y en 10 municipios del departamento de Cundinamarca. 20.826 mediadores formados que apoyan a más de 220.000 personas.
Perú	De la violencia a la convivencia	Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), con colaboración del Instituto Peruano de Paternidad Responsable (INPPARES), el Centro Psicológico y Estudios en Sexualidad (CEPESEX).		Es un plan piloto psicoeducativo que tiene como finalidad erradicar y enfrentar el bullying en las escuelas capacitando a pares jóvenes del mismo establecimiento para que generen conciencia en sus compañeros(as)	Jóvenes de más de 15 años que asistan a cuarto y quinto de secundaria	Alumnos y alumnas adolescentes de 4to y 5to de secundario en cinco centros educativos
Uruguay	Plan Nacional de Juventudes	Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo Nacional de Políticas Sociales	Ejecutado desde 2011 hasta el 2015	Propiciar la universalización de la educación media; lograr la inserción de los jóvenes con baja calificación; y favorecer los procesos de protagonismo, ciudadanía y empoderamiento juvenil	Jóvenes entre los 14 y 29 años	Nacional
PAÍS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Chile	Apoyo Psicosocial para Adolescentes Privados de Libertad	Ministerio de Desarrollo Social	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Lograr la reinserción en el sistema educativo de aquellos jóvenes privados de libertad	Jóvenes privados de libertad en Centros de Régimen Cerrado o Centros de Internación Provisoria que tengan entre 14 y 18 años	Nacional, en el 2013 2873 jóvenes fueron beneficiados
	Hombres por una vida sin violencia	Servicio Nacional de la Mujer (SERMANA)	Ejecutado desde el 2012 y continúa vigente	Busca proporcionar ayuda psicosocial especializada a los hombres que ejercen violencia contra las mujeres. De esta manera, se busca proteger a las mujeres que son violentadas y detener, disminuir y eliminar la violencia y reincidencia.	Hombres mayores de 18 años que ejercen violencia contra su pareja o ex pareja, y que lleguen por su propia voluntad a los Centros de Hombres o que sean derivados desde el sistema judicial.	Cada centro cuenta con disponibilidad para 65 hombres, que al año se traduce en 1.050 usuarios.
	Casa Integral de la Juventud (CJ)	Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de la Juventud	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Facilitar a los jóvenes el acceso a espacios culturales, educacionales y sociales. Se pretende aumentar las instancias de participación, inclusión social y apoyo entre pares	Jóvenes entre 15 y 29 años	15 centros, uno por región. Beneficiarios al 2013 eran 12.000

b) Presencia de ciudadanos activos en asuntos de mediación escolar

c) Programas relativos a la cohesión social

IV. Cohesión social y mediación entre pares: Programas sociales contra la violencia

Colombia Costa Rica	Plan distrital para la atención integral a víctimas de violencia y abuso sexual	Consejo Distrital de Atención Integral a Niños y Niñas víctimas de abuso sexual	Ejecutado desde el 2004 y continúa vigente	Desarrollar estrategias de atención integral y prevención de delitos sexuales para garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas, fortalecer factores protectores, disminuir riesgos y mejorar las condiciones de seguridad ciudadana	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años	La cobertura inicial propuesta es de 17.879 víctimas de abuso sexual y/o maltrato.
	Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil	Dirección Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil (DNAPP-J)	Ejecutado desde el año 2007 y sigue en vigencia	Procura el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes privados de libertad.	Jóvenes privados de libertad en Centros de reclusión	Centros penales de la nación
	Programa Sanciones Alternativas	Dirección Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil (DNAPP-J)	Ejecutado desde 1996 y sigue vigente	Estimular la participación de sectores específicos de la sociedad como soporte a las sanciones alternativas impuestas por los tribunales de justicia a este grupo.	Jóvenes que presentan comportamientos delictuales, violentos y/o de drogadicción y/o que son víctimas de alguno de estos comportamientos	372 jóvenes, de los cuales 342 son hombres y 30 son mujeres, pertenecientes a la zona Sur (Golfito, Ciudad Nelly, Paso Canoas, Coto Brus), a la zona Central (San José, Alajuela, Cartago, Limón, Heredia), y la zona Norte (Puntarenas, Guaracaste)
Ecuador	Programa para fortalecer medidas de protección a los adolescentes infractores	Fondos de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con colaboración del Ministerio de Justicia de Ecuador	Ejecutado desde el 2009 y continúa en vigencia	Procura otorgarle a ellos a jóvenes penalizados (y garantizar, a través de este mismo medio) la protección de sus derechos mientras cumplan penas por acciones delictuales o se encuentren en centros de formación.	Niños, niñas y jóvenes de 12 a 18 años penados por la ley	1.811.840 niños, niñas y jóvenes penalizados entre 12 y 18 años a nivel nacional
El Salvador	Programa de Rehabilitación y Reinserción Social - Programa Integral de Remoción de Tatujes	Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) con colaboración del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)	Ejecutado desde mayo de 2003 y en vigencia	Brindar servicio de remoción de tatuajes y tratamiento psicológico a jóvenes y adultos en riesgo social que sufren las consecuencias negativas de poseer tatuajes; constituyéndose en un medio para facilitar cambios estéticos y personales que puedan influir efectivamente en la consecución de metas sociales, laborales y personales en los individuos que se benefician del proceso.	Jóvenes y adultos en riesgo y miembros de pandillas que tengan tatuajes y puedan verse discriminados por ellos	Hasta agosto de 2011 van 14.719 jóvenes y adultos tratados
Guatemala	Jóvenes Protagonistas	Ministerio de Educación		Reducir el riesgo y la vulnerabilidad social de los adolescentes y jóvenes que viven en condiciones de pobreza, generando oportunidades para que puedan desarrollar diversas capacidades artísticas, deportivas, sociales y culturales y que usen su tiempo libre en actividades recreativas	Niños, niñas y jóvenes entre los 12 y 24 años que viven en situación de exclusión, pobreza y riesgo social	Nacional
Panamá	Programa de Seguridad Integral (PROSI)	Ministerio de Gobierno y Justicia	Ejecutado desde el 2006 hasta el 2010 (primera etapa)	Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en los municipios de mayor incidencia de la violencia: Colón, San Miguelito, David y Panamá, mediante estrategias participativas de prevención de la violencia juvenil.	Niños, niñas y jóvenes de 12 a 19 años de Colón, San Miguelito, David y Panamá	Nacional
Paraguay	Programa de inclusión de Jóvenes a través de la Música	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Ejecutado desde 2003 y en vigencia hasta 2005	Contribuir al rescate y la disminución de la exclusión social de niños(as) y jóvenes en situación de riesgo familiar o de marginalidad a través de su participación en actividades musicales organizadas	Niños, niñas y jóvenes en condiciones de riesgo familiar o marginalidad	Nacional

V. Fomentando la cultura y los espacios de expresión juvenil: principales iniciativas regionales

PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa de Apoyo a Emprendimientos Culturales (PAEC)	Secretaría de Cultura, Fundación Banco Macro	Ejecutado desde el año 2012	Impulsar la generación y crecimiento de empresas culturales locales mediante apoyos económicos.	Emprendedores del ámbito musical, del diseño, de videojuegos, editoriales y audiovisuales del país	Nacional - 250 emprendimientos, 93 de ellos son de Buenos Aires, 32 de la Provincia de B. Aires, 38 de la región Centro, 27 del NOA, 16 del NEA, 24 de Cuyo y 20 de la Patagonia
	Creadores Argentinos (CEIBO)	Dirección Nacional de Acción Federal		Promover el trabajo de obras de artistas argentino que estén en proceso de producción de sus primeras obras	Artistas argentinos que sean primeizos en la producción y exposición de obras	Nacional
	Cultura en la Ciudad	Secretaría de Cultura		Buscar crear puntos de encuentro para desarrollar presentaciones musicales con el fin de generar identidad y comunidad	Vecinos de barrios portafios aledaños a Buenos Aires	Municipal
Chile	Acciona	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes		Mejorar la calidad de la educación por medio del desarrollo de la creatividad, la formación cultural y artística, y el desarrollo de capacidades socio afectivas de las y los estudiantes	Niños, niñas y jóvenes en etapa escolar	Nacional
	Escuelas de Rock	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Ejecutado desde 1994 y continúa en vigencia	Fortalecer la asociatividad de los jóvenes músicos chilenos, la formación de públicos y audiencias, la descentralización del arte y la cultura, la difusión de la música popular chilena y el fortalecimiento del patrimonio musical chileno	Músicos chilenos(as) jóvenes	Nacional
Colombia	Colombia Joven Emprende	Colombia Joven (Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud)	Ejecutado desde 2012 y continúa en vigencia	Visibilizar las iniciativas de los jóvenes en temas culturales, sociales, creativos y tecnológicos y consolidarlas por medio de financiamientos públicos y privados	Jóvenes entre los 14 y 28 años	Nacional
Ecuador	Fondo Fonográfico	Ministerio de Cultura y Patrimonio	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Entregar un apoyo monetario a quienes hayan ganado el concurso organizado por la Carrera de Cultura y Patrimonio para que realicen su primera producción discográfica	Jóvenes músicos que hayan concursado y no tengan alguna producción discográfica previa	Nacional
Portugal	Jovens Criadores	Instituto Portugues do Desporto e Juventude con colaboración de la Secretaría de Estado do Desporto e Juventude y del Clube Portugues de Artes e Ideias	Vigente	Crear el Concurso de Jóvenes Creadores que, anualmente, permite la candidatura y promoción de trabajos de creación artística de jóvenes	Jóvenes portugueses o residentes del país, que se presenten de manera individual o en grupo y tengan menos de 30 años.	Nacional
Uruguay	Fondo Iniciativas Juveniles	Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social		Estimular la generación y divulgación de conocimientos realizados por jóvenes que sirvan como insumos para el desarrollo de políticas y programas de juventud en Uruguay	Jóvenes de hasta 30 años, estudiantes avanzados/as de nivel terciario y egresados/as	Nacional - La capacidad de los espacios es desde 30 a 400 personas.
	Casa INJU	Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social	Vigente	Entregar un espacio donde las y los jóvenes puedan enseñar, realizar talleres y exponer su arte. Brinda espacios para reunirse con compañeros(as) de estudio, acceder gratuitamente a computadores con Internet, así como a libros y herramientas para construir su trayectoria educativa y laboral	Jóvenes, hombres y mujeres, que postulen anualmente al uso gratuito de este espacio	Nacional - La capacidad de los espacios es desde 30 a 400 personas.

a) Escenarios de creación y promoción cultural

V. Fomentando la cultura y los espacios de expresión juvenil: principales iniciativas regionales

PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Maestría en Cultura Pública	Instituto de Cultura Pública	Ejecutado desde el año 2014	Fortalecer la oferta formativa de los trabajadores de la cultura pública y contribuir a su profesionalización en función de los requerimientos específicos regionales y locales. Brindan herramientas teórico-prácticas y métodos de trabajo que responden a las necesidades y demandas del campo de la cultura pública nacional, provincial y local. Además, busca aportar conocimientos y capacidades para planificar, diseñar y operacionalizar políticas, actividades y estrategias relacionadas con el ámbito de la cultura pública	Ciudadanos argentinos nativos o nacionalizados, o que tengan más de 5 años de residencia en el país, con título universitario y/o méritos equivalentes y que sean trabajadores de la cultura pública de un organismo estatal de nivel nacional, provincial o municipal. Si no posee título universitario, deben tener una trayectoria profesional destacada mayor a 10 años de ejercicio, dentro de este mismo ámbito	Nacional
España	Cultura 2007 - 2013	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte		Ayudar a financiar los proyectos de cooperación, promoviendo y fomentando la creación de redes culturales europeas		Nacional
México	Artes Aplicadas	Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia y la Embajada de Francia en México	Ejecutado en 2000 y en vigencia	Apoyar el enriquecimiento académico en el campo de las Artes Aplicadas de profesionales mexicanos	Profesionales mexicanos menores de 31 años	Nacional
	Compañía Nacional de Teatro	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes		Integrar, crear y consolidar la Compañía Nacional de Teatro. En base al patrimonio tradicional, desarrollar la identidad cultural del país. Establecer espacios para la difusión del teatro y fomentar nuevas formas de producción escénica.	Actores y actrices con trayectoria artística ininterrumpida superior a 30, 20 y 10 años y actores y actrices jóvenes con experiencia que tengan entre 18 y 35 años	Nacional
	Jóvenes Creadores	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes		Ortopar becas económicas, tutorías con artistas reconocidos y encuentros de jóvenes creadores, y fomentar la interdisciplina	Las y los jóvenes de 18 a 34 años que creen obras artísticas en el transcurso de un año	Nacional
	Programa de Becas para Estudios en el Extranjero	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	Ejecutado desde 1994 y en vigencia	Estimular, promover y fortalecer el desarrollo académico, la formación profesional y el perfeccionamiento artístico de los estudiantes, creadores e investigadores mexicanos	Estudiantes, creadores e investigadores en campos de las artes y la cultura mexicanos	Nacional
Venezuela	Estudios de Grabación	Ministerio del Poder Popular para la Juventud		Cubrir de manera amplia las necesidades de los músicos, principalmente del sector joven, de cualquier género, así como de otras manifestaciones culturales, para la captura, edición y procesamiento de su trabajo, así como de los procesos de formación inherentes.	Jóvenes, hombres y mujeres, dedicados a alguna manifestación cultural (musical, copleros, decimeros, audio para cine, dibujos animados, audiolibros, juegos de video, etc)	Nacional - Busca instalar y construir 400 estudios de grabación/salas de ensayo

b) Profesionalización de expresiones y experiencias artísticas

V. Fomentando la cultura y los espacios de expresión juvenil: principales iniciativas regionales

Portugal	INOVA-ART	Dirección General de las Artes	Vigente	Profesionalizar la juventud en los ámbitos culturales y artísticos a través de una pasantía internacional	Jóvenes hasta los 35 años que estén de forma legal en el país, desempleados, en busca de su primer empleo o un nuevo trabajo. Además, deben poseer calificaciones profesionales específicas en el ámbito de la cultura y el arte, acreditado por diploma o título que certifique dicha formación artística.	Nacional
PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACION OBJ-ETIVO	COBERTURA
Argentina	Programa Argentino de Moradas del Pensamiento y de las Artes (PAMPA)	Secretaría de Cultura, Ministerio de Defensa		Incentivar el reconocimiento y respeto de las distintas culturas que conforman la identidad nacional, además de impulsar el diálogo con las culturas de otros países, por medio del desarrollo de residencia, promoviendo el intercambio y la producción cultural, fomentando la circulación de prácticas artísticas en el país	Todas las y los artistas del país que participen inscribiéndose para la convocatoria	Nacional
	Evita en la memoria	Secretaría de Cultura		Crear un ámbito que le acerque a las personas la posibilidad de conocer la vida y obra de Eva Perón, y a su vez, hacer parte del rescate de esta historia que todavía no permanece en el pueblo	Jóvenes en edad escolar	Nacional
Brasil	Mais Cultura Nas Escolas	Escuelas del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Mejorar la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas por medio de la democratización del acceso a la cultura y la integración de la práctica creativa y la diversidad cultural en la educación integral del país	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en etapa escolar y pertenecientes a la educación pública	Nacional - 5000 escuelas primarias y secundarias públicas
Costa Rica	Colegio de Costa Rica	Ministerio de Cultura y Juventud		Promover el desarrollo y generación de pensamiento crítico y conocimientos sobre las identidades culturales y realidades nacionales e internacionales, a través de la entrega de espacios y oportunidades que estimulen, promuevan y fortalezcan la reflexión, creación, formación, investigación y difusión sobre el uso del consumo literario	Jóvenes costarricenses	Nacional
Uruguay	Encuentro de Arte y Juventud	Área de Ciudadanía Cultural de la Dirección Nacional de Cultura y del Ministerio de Educación y Cultura y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU)	Vigente	Estimular la libre creación, la innovación y expresión artística de las personas jóvenes aportando a su formación integral y contribuyendo al ejercicio de sus derechos. Generar un espacio de encuentro y apropiación para la expresión de las culturas juveniles, la integración entre pares y con el público intergeneracional, el intercambio y la participación en condiciones de respeto de las diversas expresiones e identidades juveniles de todo el país. Promover el sentido de pertenencia como sociedad uruguayea a partir de la integración de diversas identidades y expresiones culturales.	Jóvenes entre 14 y 29 años provenientes del interior del país, que desarrollen propuestas artísticas como: teatro, danza, espectáculos callejeros, música, audiovisuales, artes visuales, arte digital, carnaval, disciplinas circenses, y otras que quieran proponer, además charlas y talleres.	Nacional - Departamentos de Río Negro, Rocha, Maldonado, Artigas, Tacuarembó, Salto, Soriano, reuniendo a más de 8.000 jóvenes en total por todo el país

c) Reforzamiento de identidades culturales a través del desarrollo de las artes

VI. Promoviendo la participación política de las y los jóvenes en Iberoamérica

PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACION OBJETIVO	COBERTURA
Argentina	Mutuales del Bicentenario	Dirección Nacional de Juventud		Crear canales y condiciones para profundizar la participación y la organización social y política de la juventud	Jóvenes entre los 21 y 36 años	Nacional - Más de 40 mutuales en todo el país
Brasil	Estação Juventude	Secretaría Nacional de Juventud	Vigente	Instaurar espacios públicos de atención a jóvenes	Jóvenes de 15 a 29 años de sectores vulnerables	Nacional
	Participatório (Observatório Participativo da Juventude)	Secretaría Nacional de Juventud	Ejecutado en 2012 y continúa en vigencia	Promover la participación en ambientes virtuales, movilizar a la juventud y producir y publicar red de conocimientos		Nacional
Chile	Escuelas de Ciudadanía	Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) del Ministerio de Desarrollo Social	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Generar en las y los jóvenes un mayor compromiso y participación democrática, cívica y ciudadana. Asimismo, se busca fomentar la cultura cívica de los jóvenes a través del desarrollo de actividades prácticas de participación ciudadana, y así encontrar nuevos líderes jóvenes interesados en participar en el mejoramiento de su entorno	Jóvenes estudiantes de cuarto medio de establecimientos municipales participares- subvencionados o particulares	Nacional - 10.501 jóvenes en 60 Escuelas de Ciudadanía (de 3 a 6 por región, dependiendo de su densidad poblacional)
Colombia	Mesa Nacional de Consejeros y Consejeras	Colombia Joven, programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Ser una instancia para la interacción y concertación ante las entidades gubernamentales de Colombia como representante de procesos juveniles y prácticas de organizaciones juveniles y prácticas organizativas, para la garantía, cumplimiento, goce o restablecimiento efectivo de derechos de las juventudes, la ampliación de sus capacidades y de las oportunidades de acceso a un desarrollo integral y sustentable	Jóvenes que participan de organizaciones juveniles y politicas	Nacional
Ecuador	Proceso de articulación de los jóvenes para su participación política en el Ecuador	Secretaría Nacional de Gestión de la Política		Garantizar los espacios para la participación política de las y los jóvenes	Jóvenes que buscan participar en política	Nacional
PAIS	POLÍTICA, PROGRAMA O PROYECTO	INSTITUCIÓN U ORGANISMO A CARGO	VIGENCIA	OBJETIVO	POBLACION OBJETIVO	COBERTURA
Chile	P.A.I.S. Joven (Programa de Apoyo a Iniciativas Sociales Jóvenes)	Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) del Ministerio de Desarrollo Social junto con el Ministerio de Planificación	Vigente	Fomentar la participación juvenil para el desarrollo del país	Jóvenes que participan o quieren participar en política	Nacional
Colombia	Innovación Social creada por Jóvenes	Colombia Joven, programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud	Ejecutado en 2013 y continúa en vigencia	Fomentar una cultura de innovación entre las y los jóvenes para que se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades y participen activamente en la consolidación de la paz en Colombia	Jóvenes de 14 a 28 años	Nacional

a) Crear vías de comunicación y espacios para el diálogo

b) Promoción de la acción, más o menos, directa

VI. Promoviendo la participación política de las y los jóvenes en Iberoamérica

Costa Rica	Democracia Participativa	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID)	Ejecutado entre el 2004 y 2008	Promover una sociedad equitativa. Fortalecer a las Instituciones del Estado para profundizar la gestión pública. Además, busca incrementar las capacidades de los colectivos vulnerables para su mejor integración y participación social	Nacional
	Participación Ciudadana	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)	Ejecutado desde el 2006 y continúa en vigencia	Fortalecer el vínculo entre el Poder Judicial y la Ciudadanía, para democratizar la gestión judicial y optimizar la administración de la justicia. Fortalecer el sistema democrático costarricense, el conocimiento de necesidades y posibilidades de la sociedad civil en relación con el Poder Judicial, mejorar la respuesta del sistema judicial a las necesidades locales, y fortalecer los vínculos entre la comunidad y las instituciones del Sector Judicial	Región Huetar Norte - Cantones de Los Chiles, La Fortuna, Guatuso, Uplata, Ciudad Quesada y Maléku
Ecuador	Diálogo con los Gobiernos Autónomos y Descentralizados en el Ecuador	Secretaría Nacional de Gestión de la Política	Ejecutado en 2010 hasta el 2013	Apoyar la gobernabilidad en los territorios en el marco del proceso de Reforma Democrática del Estado	Nacional
México	Impulso México	Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUV) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Ejecutado en 2014 y continúa en vigencia	Estimular la creatividad, el capital social, la conformación y la participación de grupos y organizaciones juveniles, a través del ejercicio de sus derechos y el apoyo a las diversas acciones que emprendan a favor del desarrollo integral de las y los jóvenes	Jóvenes entre los 12 y 29 años
Perú	Cuota de Jóvenes	Comisión Permanente del Congreso de la República	Ejecutada desde el 2006 y continúa en vigencia	Promover la participación activa de los jóvenes en los Gobiernos Locales, representados por las Municipalidades	Jóvenes menores de 29 años
	Ley del Consejo Nacional de la Juventud	Comisión Permanente del Congreso de la República	Ejecutada el 28 de julio del 2002	Establecer el marco normativo e institucional que oriente las acciones del Estado y de la sociedad en materia de política juvenil, que permita impulsar las condiciones de participación y representación democrática de los jóvenes, orientados a la promoción y desarrollo integral de la juventud	Jóvenes comprendidos entre los 15 y 29 años, sin discriminación alguna que afecte sus derechos, obligaciones y responsabilidades
Uruguay	Fondo de Iniciativas Juveniles	Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social	Ejecutado en 2010, y en vigencia (en el 2014 se está desarrollando su 6ta Edición)	Apoyar e incentivar el protagonismo y participación juvenil de carácter asociativo. Fortalecer e impulsar la capacidad y tejido asociativo de las organizaciones, grupos y colectivos juveniles, como estrategia para facilitar su incidencia pública y política en la agenda del país. Fomentar las expresiones juveniles en su mayor diversidad; estimular propuestas inclusivas en su conformación grupal y en las acciones a desarrollar. Generar una experiencia de articulación e interlocución entre grupales juveniles como antecedente para la conformación de las Mesas locales/Departamentales de Juventud	Jóvenes entre 15 y 29 años, de todo el país, que presenten proyectos de diversos ámbitos sociales (prácticas solidarias, actividades artísticas y recreativas, promoción de derechos, mejoramiento de espacios públicos, actividades formativas, cuidado del medio ambiente, etc)

b) Promoción de la acción, más o menos, directa

Capítulo V

Políticas públicas de juventud (II): Transversalidad e integralidad

A - Introducción

En paralelo al desarrollo de las diferentes políticas sectoriales de juventud (presentadas en el capítulo anterior), en las últimas décadas se han venido desplegando importantes esfuerzos en términos transversales, en línea con la lógica de las diferentes políticas poblacionales (niñez y adolescencia, mujer, indígenas, adultos mayores, etc.) procurando implementar intervenciones más integradas e integrales.

Desde este ángulo, importa destacar las labores desplegadas en siete campos particularmente relevantes: i) generación de conocimiento sobre juventud; ii) aprobación de leyes de juventud; iii) elaboración y aprobación de documentos de política nacional de juventud; iv) elaboración y aprobación de planes nacionales de acción para implementar tales políticas públicas; v) formación de recursos humanos; vi) monitoreo y evaluación de políticas públicas de juventud, y vii) diseño e implementación de campañas comunicacionales en el campo de la juventud.

La presentación de cada una de estas iniciativas se completa con una sección final en la que se extraen algunas conclusiones y recomendaciones para la acción futura en este campo, diferenciando las áreas en las que se han registrado más y menos avances, en cada país en particular, confeccionando –en este sentido– un cuadro comparado a nivel regional que permite identificar los principales desafíos a encarar a futuro, en el marco de la Agenda post 2015.

B - Generación de conocimiento sobre juventud: avances y limitaciones

La generación de conocimiento en el campo de la juventud se ha concretado en, al menos, cuatro áreas diferentes: i) la realización de encuestas nacionales de juventud; ii) la elaboración de estudios e investigaciones en juventud, que han dado lugar a la confección de “estados del arte” o “estados del conocimiento” sobre estos temas; iii) la elaboración de compendios estadísticos sobre juventud, conocidos, en general, como “jóvenes en cifras”, y iv) la evaluación de políticas, programas y proyectos destinados a las personas jóvenes.

En lo que atañe a las encuestas nacionales de juventud, existe ya una larga tradición, comenzada en los años sesenta en España y retomada con cierta sistematicidad en América Latina desde finales de los años ochenta. El cuadro V.1 incluye la lista completa de las encuestas nacionales de juventud realizadas hasta el momento, incluyendo asimismo la mención a varias que están en pleno proceso de preparación y cuyo trabajo de campo está previsto para 2015.

Como puede apreciarse, hay algunos países que realizan estas encuestas regularmente (España, Chile y México, especialmente) mientras que otros las realizan más discontinuadamente (Portugal, Uruguay y Venezuela, en particular), al tiempo que en la mayor parte de los casos sólo se han realizado en una oportunidad (aunque están previstas algunas “réplicas” en lo inmediato).

Cuadro V.1: Encuestas nacionales de juventud realizadas en Iberoamérica (I)

PAÍS	AÑO	NOMBRE	MUESTRA ⁵³
España	1961	Encuesta de Juventud	1.316 entre 15 y 29 años
España	1968	Encuesta de la Juventud de España 1968	entre 15 y 29 años
España	1977	Encuesta a la Juventud, 1977	3.000 entre 15 y 29 años
España	1982	Encuesta de Juventud, 1982	entre 15 y 29 años
España	1985	Encuesta de Juventud, 1985	3.000 entre 15 y 29 años
Portugal	1987	Encuesta Nacional de la Juventud	entre 15 y 24 años
Paraguay	1988	Encuesta Nacional de la Juventud	2.200 entre 15 y 24 años
España	1988	Encuesta de Juventud, 1988	5.242 entre 15 y 29 años
Uruguay	1989	Encuesta Nacional de Juventud	6.547 entre 15 a 29 años
España	1992	Encuesta de Juventud, 1992	5.000 entre 15 y 29 años
Chile	1994	1ª Encuesta Nacional de Juventud	3.792 entre 15 a 29 años
España	1995	Encuesta de Juventud, 1996	6.000 entre 15 y 29 años
Bolivia	1996	Encuesta Nacional de Juventudes	1.774 entre 13 y 24 años
Chile	1997	2ª Encuesta Nacional de Juventud	3.455 entre 15 y 29 años

53. En algunas referencias nacionales sólo se incluye el rango etario explorado por el instrumento, sin detallar el total específico de la muestra por carecer de la información completa.

Portugal	1997	Jovens Portugueses de Hoje	1.999 entre 15 y 29 años
Paraguay	1998	La voz de los jóvenes	1.000 entre 12 y 17 años
Guatemala	1999	Jóvenes guatemaltecos a fines del siglo XX	2.003 entre 15 y 25 años
España	1999	Encuesta de Juventud, 2000	6.492 entre 15 y 29 años
Chile	2000	3ª Encuesta Nacional de Juventud	3.701 entre 15 y 29 años
México	2000	Encuesta Nacional de Juventud	54.500 hogares, jóvenes entre 12 y 29 años
Colombia	2000	Encuesta Nacional de Jóvenes	1.020 entre 12 y 26 años
Chile	2003	4ª Encuesta Nacional de Juventud	7.189 entre 15 y 29 años
Brasil	2003	Perfil da Juventude Brasileira. Pesquisa de Opinião Pública	3.501 entre 15 y 24 años.
Paraguay	2003	Juventud en Cifras	15 y 29 años. Encuesta de Hogares
Bolivia	2003	Encuesta de Juventudes, 2003	3.921 entre 10 y 24 años
España	2003	Encuesta de Juventud, 2004	5.014 entre 15 y 29 años
El Salvador	2005	Encuesta Nacional de Juventud	1.200 entre 15 y 24 años
México	2005	2ª Encuesta Nacional de Juventud	12.815 entre 12 y 29 años
Chile	2006	5ª Encuesta Nacional de Juventud	6.345 entre 15 y 29 años
Perú	2006	Encuesta a la Juventud	3.110 entre 15 y 29 años
El Salvador	2007	Encuesta Nacional de Juventud	1.234 entre 15 y 24 años
España	2007	Encuesta de Juventud, 2008	5.000 entre 15 y 29 años
Costa Rica	2008	1ª Encuesta Nacional de Juventud	2.500 entre 15 y 35 años
Uruguay	2008	Encuesta Nacional de Juventud - 2008	5.017 entre 12 y 29 años.
Honduras	2008	Encuesta Nacional de percepción sobre desarrollo Humano 2008: Juventud, Desarrollo Humano y Ciudadanía	4.223 entre 12 y 30 años.
Chile	2009	6ª Encuesta Nacional de Juventud	5.017 entre 15 y 29 años.
Nicaragua	2009	Encuesta Nacional sobre las percepciones de adolescentes y jóvenes	entre 13 y 29 años
México	2010	3ª Encuesta Nacional de Juventud	40.000 entre 12 y 29 años
Guatemala	2011	Encuesta Nacional de Juventud en Guatemala	4.260 viviendas con jóvenes de entre 15 y 29 años
Perú	2011	1ª Encuesta Nacional de la Juventud	6.900 viviendas con jóvenes de entre 15 y 29 años
Ecuador	2011	1ª Encuesta Nacional Sobre Jóvenes y Participación Política	4.249 entre 16 y 29 años
España	2011	Encuesta de Juventud, 2012	5.000 entre 15 y 29 años
Cuba	2012	4ª Encuesta Nacional sobre Juventud	entre 15 y 29 años
Chile	2012	7ª Encuesta Nacional de Juventud	8.352 entre 15 y 29 años.
Venezuela	2013	2ª Encuesta Nacional de Juventud	10.000 entre 15 y 30 años.
Uruguay	2014	Encuesta Nacional de Juventud 2014	En desarrollo ⁵⁴

Fuentes: OIJ (2013) El Futuro Ya Llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes: Informe Ejecutivo. OIJ - BID - CAF - PNUD - CEPAL - UNAM, Madrid. Sobre la base de la elaboración original del SIJ/UNAM a partir de: Martín Criado, Enrique (1998), *Producir la Juventud, Crítica de la Sociología de la Juventud*, Istmo, Madrid. Villaverde C., Manuel y José Machado P.(coords.), (1998), *Jovens Portugueses de Hoje*, CELTA-SEJ, Estudos sobre Juventude /1, Lisboa. Lemos F., Alexandra, Catarina Lorga da S. y Vitor Sergio F. (1999), *Jovens em Portugal 1960-1997*, CELTA-SEJ, Estudos sobre Juventude /3, Lisboa. Navarro Briones, J. (2005), "Las encuestas de jóvenes en Iberoamérica. Un recuento de experiencias recientes", *Jóvenes, Revista de Estudios sobre Juventud*, año 9, no. 23, julio diciembre, IMJ-CIEJ, México, pp. 148-209. Pérez Islas, J. A. (2006), "Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina", *Papers* no. 79, UAB, pp. 145-170. INJUVE (2013), *Información proporcionada*, Madrid.

54. Se presentarán resultados a finales de este año. Se encuentran en preparación, asimismo, otras tres Encuestas Nacional de Juventud (Bolivia, Colombia y Perú), cuyo trabajo de campo está previsto para 2015. de la muestra por carecer de la información completa.

Asimismo, es destacable la realización de la 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes (EIJ) en 2013, a partir de un gran esfuerzo conjunto de varios organismos internacionales liderados por la OIJ. Para 2015 está prevista la realización de la 2ª Encuesta regional, así como otros esfuerzos similares en áreas específicas del desarrollo juvenil.

Por otra parte, se ha trabajado también en la realización de diferentes estudios e investigaciones, tanto a nivel nacional como regional, destacándose especialmente los estudios centrados en el análisis de las diferentes culturas juveniles, terreno en el cual son destacables los estudios realizados en Colombia y México.

Otros muchos se han centrado en caracterizar diversos sectores juveniles (estudiantes, mujeres jóvenes, jóvenes rurales, jóvenes indígenas, etc.) y/o diferentes movimientos juveniles (movimientos estudiantiles, jóvenes sin tierra, juventudes políticas, etc.) y hasta dinámicas juveniles ligadas a contextos particularmente violentos (pandillas, maras, etc.), particularmente en el triángulo norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador) destacándose –entre los más relevantes– los realizados por Moro (ed. 2006), Rubio (2009) y Savenije (2009). Últimamente, se ha vuelto a poner la atención en los movimientos juveniles, a la luz de las nuevas “irrupciones” en la escena pública, especialmente en Chile, Brasil, Colombia y México (Rodríguez coord. 2013).

En este campo, además, se han realizado importantes “estados del arte”, sistematizando el conocimiento acumulado, por áreas temáticas y/o países, siendo particularmente pioneros los realizados en Uruguay (1994) y México (1999). En la misma línea y más recientemente, se han concretado algunos esfuerzos en áreas particularmente relevantes, como en el campo de la prevención de la violencia en diferentes países de la región (2004 a 2006) incluyendo “estados de arte” sobre leyes y políticas públicas (Rodríguez 2005) o sobre prevención de la violencia en las escuelas (Krauspkopf 2005), así como también en algunos países en particular, como en Ecuador en el campo de los estudios sobre juventud, empleo y migración (2012).

Asimismo, se ha trabajado también en la elaboración de compendios estadísticos sobre juventud, destacándose algunos realizados hace ya algunas décadas, en particular en Uruguay (1993), Paraguay (2003 y 2005) y Panamá (2008). El más reciente y sistemático, por su parte, es el realizado en Ecuador (2012) a partir de un esfuerzo conjunto entre el MIES, la OIJ y el UNFPA⁵⁵. Se trata, en general, de compendios estadísticos contruidos sobre la base de información provenientes de censos y encuestas de hogares, así como de otras encuestas específicas o sectoriales, que permiten reunir información demográfica (tanto retrospectiva como prospectiva), junto con estadísticas de educación, empleo, salud, participación y otras áreas relevantes del de-

55. Disponible en: <http://bit.ly/1qszsoj>

sarrollo juvenil, de gran utilidad para el diseño de planes, programas y proyectos en este campo.

Por su parte, otra área relevante en el campo de la generación de conocimiento es la referida a la evaluación de políticas y programas, campo en el que se cuenta con una amplia gama de evaluaciones centradas en eficiencia y eficacia, pero bastante menos en el caso de las que se centran en pertinencia, relevancia, sostenibilidad e impactos efectivos. Entre los ejercicios más recientes en este campo, pueden destacarse las evaluaciones finales realizadas en el caso de los programas implementados en el marco del Fondo Español para el Logro de los ODM (administrado por Naciones Unidas), especialmente en las ventanas de “juventud, empleo y migración” y “prevención de conflictos y consolidación de la paz”. Los recuadros V.1A y V.1B incluyen la información correspondiente, especificando países participantes en estas iniciativas.

Recuadro V.1 A

FODM: Proyectos del Área Temática Juventud, Empleo y Migración

Costa Rica. Ventanilla única para el empleo juvenil de Desamparados y Upala: Su objetivo general es contribuir en el aumento de las oportunidades de acceso de las personas jóvenes –mujeres, rurales, migrantes y en situación de vulnerabilidad– a empleos de calidad mediante el mejoramiento de su empleabilidad, la vinculación laboral y su emprendedurismo. Inversión: 4.716.000 dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1Bd6Q6Q>

Ecuador: Juventud, Empleo y Migración para la Reducción de la Inequidad: El Programa contribuirá a mejorar las oportunidades económicas y sociales de mujeres y hombres jóvenes que viven situaciones de inequidad social, económica, de género, territoriales y culturales, mediante la inclusión de jóvenes en el mercado laboral a través del fomento de trabajo digno y de emprendimientos económicos; promoviendo la ejecución articulada en lo local de las políticas nacionales de empleo juvenil, junto con las de inclusión socioeconómica y las de migración. Inversión: 5.667.000 dólares. La evaluación final está disponible en : <http://bit.ly/1qqrT2h>

Honduras: Desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras (2009 a 2011): Su propósito es contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y empresariedad a nivel local de cara a desincentivar las intenciones de migración sobre todo la migración irregular, en jóvenes entre 15 y 29 años, en situación de vulnerabilidad. Inversión: 6.372.000 dólares. Disponible en: <http://bit.ly/1r6fAEx>

Nicaragua: Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes (2009-2012): El principal objetivo del programa es apoyar los esfuerzos nacionales para la identificación, desarrollo e implementación de medidas que mejoren el acceso a un empleo digno de las personas jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social de zonas urbanas y rurales, contribuyendo así a prevenir los efectos negativos del fenómeno migratorio. Inversión: 5.610.000 dólares. Disponible en: <http://bit.ly/1nxU5vz>

Paraguay: Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social: El objetivo es ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas (TDR) a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. Inversión: 3.672.000 dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1twbl7>

Perú: Promoción del empleo y las MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral internacional: El objetivo central es aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de los y las jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente, mediante la promoción del empleo y los micro-negocios y microempresas (MYPE) de jóvenes, y gestionar la migración laboral internacional juvenil, con énfasis en las mujeres jóvenes. Inversión: 3.025.000 dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1qqsl79>

Recuadro V.1 B

FODM: Proyectos del Área Temática “Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz”

Bolivia: Prevención integral y transformación constructiva de conflictos sociales: El Programa pretende promover un proceso de prevención integral y transformación constructiva de conflictos sociales en el marco de un proceso de construcción de paz, a través de un cambio de valores y comportamientos en diversos estratos sociales así como en estructuras estatales y de la sociedad civil. Presupuesto Total: 4.000.000 dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1pMliQS>

Brasil: Seguridad con Ciudadanía: Prevención de violencia y fortalecimiento de la ciudadanía en las comunidades brasileñas. La meta del programa es prevenir la violencia y promover la ciudadanía en Brasil, siguiendo el concepto de Seguridad Ciudadana. Presupuesto Total: 6.000.000 de dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1r6iedq>

Chile: Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales: El programa busca abordar la conflictiva relación entre los pueblos indígenas y la sociedad chilena asociado a las relaciones interculturales negativas establecidas en el país y al proceso histórico de ocupación de tierras y recursos naturales indígenas. Presupuesto Total: 2.500.000 dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/WelzjR>

Colombia: Fortalecimiento de capacidades locales para la construcción de paz en el Departamento de Nariño: El Programa busca consolidar las capacidades, activos locales y regionales para la construcción de la paz y el desarrollo, fortaleciendo la institucionalidad democrática, la participación ciudadana, la convivencia y el desarrollo socio-económico sostenible, con perspectivas étnico-culturales y de género. Presupuesto Total: 7.000.000 de dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1A9bhx5>

Costa Rica: Redes para la convivencia, Comunidades sin miedo: La propuesta pretende mejorar el Índice de Seguridad Cantonal en nueve de los cantones más inseguros para que se conviertan en comunidades sin miedo, gracias a la disminución simultánea de la violencia y el temor, forjando redes para la convivencia pacífica, el impulso de acciones de prevención de la violencia y de promoción de la paz. Presupuesto Total: 3.000.000 de dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/WfT6J4>

El Salvador: Reducción de la violencia y construcción de capital social: una nueva transición en El Salvador: Esta iniciativa desplegó esfuerzos para construir el consenso y fortalecer las capacidades del estado para la prevención y reducción de la violencia armada, beneficiando a las instituciones a nivel nacional y localmente en el Área Metropolitana de San Salvador. Presupuesto Total: 8.500.000 dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1r6jihq>

Guatemala: Consolidando la paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y gestión del conflicto: El programa conjunto procuró contribuir a consolidar la paz al fortalecer marcos legales, políticas públicas e iniciativas en prevención de conflictos y violencia, así como las capacidades de instituciones estatales y la sociedad civil. Presupuesto Total: 5.500.000 dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/WfTtn9>

México: Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz para PIDs Chiapas: El objetivo del programa es fortalecer capacidades para la reducción de los conflictos y tensiones en Chiapas, beneficiando 24 comunidades con personas internamente desplazadas, a través de un proceso integral incluyendo el fortalecimiento de la justicia penal, la cultura de la paz y el desarrollo humano local. Presupuesto Total: 6.500.000 dólares. Evaluación final disponible en: <http://bit.ly/1xetNrY>

Panamá: Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá, contribuyendo a la construcción social de la paz: El programa busca contribuir a la prevención social de la violencia y el delito, al fortalecimiento de mecanismos institucionales y políticas eficientes en materia de seguridad y la coordinación de los actores relevantes en las áreas de justicia y seguridad. Presupuesto Total: 4.000.000 de dólares. La evaluación final está disponible en: <http://bit.ly/1qzA37p>

C - Leyes de juventud aprobadas: alcances y limitaciones

Más allá de algunos antecedentes relevantes (como el Estatuto de la Niñez y la Juventud de Cuba, aprobado en 1978), recién en los años noventa y sobre todo a comienzos de la primera década de este siglo, se fueron aprobando Leyes de Juventud en la mayoría de los países de la región: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (ver el recuadro V.2).

Por su parte, en algunos otros países se han aprobado leyes más recientemente (como en El Salvador en 2011 y en Bolivia en 2013) o se cuenta con Proyectos de Ley de Juventud que no han sido aprobados hasta el momento (como en Guatemala y Paraguay) pero que están en proceso de análisis (como en el caso de Guatemala). También existen otros casos nacionales donde no se cuenta con este tipo de iniciativas (como en Argentina y Uruguay), donde siguen rigiendo las leyes específicas (por áreas de acción) cubriendo, de todos modos, los derechos de las y los jóvenes.

En algunos casos, como en Brasil, Chile, México y Panamá, estas leyes son de carácter puramente institucional; esto es, están destinadas a la creación de la institucionalidad en juventud, pero en la mayor parte de los casos se trata de Leyes Generales, que pretenden normar el conjunto de los campos de la dinámica de las nuevas generaciones, a la luz del precedente instalado en Colombia con la aprobación, en 1997, de la Ley 375, que luego inspirara otros ejercicios similares, al menos en República Dominicana (en 2000), Costa Rica, Nicaragua y Venezuela (en 2002, en los tres casos). Por su parte, la ley 375 en Colombia, fue sustituida recientemente por el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley estatutaria 1622 de 2013), a partir de una importante movilización juvenil.

En este último grupo, la tendencia ha sido la de establecer un conjunto lo más sistemático posible de “derechos de la juventud”, creando al mismo tiempo cierta institucionalidad en el campo de la juventud, tanto en la órbita gubernamental (Secretarías, Programas Presidenciales e Institutos de la Juventud) como en el campo de la sociedad civil (Consejos Nacionales y Locales de Juventud). Pero en la mayor parte de los casos, estas Leyes Generales no han agregado, desde el punto de vista legal, nada demasiado nuevo a la normativa ya existente, o han generado disonancias con dichas normas sectoriales o particulares (en educación, en salud, etc.), con lo cual han entrado en conflicto con otras instituciones gubernamentales, primando casi siempre los criterios de éstas últimas.

En cualquier caso, aunque no tienen carácter vinculante (como los Códigos de la Infancia y la Adolescencia, por ejemplo, que se vinculan formalmente a la Convención Internacional de los Derechos del Niño) dado que no existe una Convención Internacional de la Juventud semejante a la existente

en el campo de la niñez y la adolescencia, estas leyes de juventud han logrado “visibilizar” más y mejor el conjunto de los derechos de las personas jóvenes, mostrándolos, además, de manera articulada e integrada. Y en el caso de los países que han ratificado la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (CIDJ), se han comenzado a procesar dinámicas vinculadas con la exigencia del respeto a tales derechos, a la luz de dicha Convención.

Por todo lo dicho, la OIJ ha venido insistiendo en la pertinencia y la relevancia de la pronta ratificación parlamentaria de la CIDJ, en el caso de los países que todavía no lo han concretado, para estar en mejores condiciones de operar en este campo.

Recuadro V.2

Leyes Generales de Juventud Aprobadas

Bolivia: Ministerio de Justicia Ley N° 342: Ley de la Juventud. Promulgada el 5 de febrero de 2013.

Brasil: Congreso Nacional - Ley 11.129, por la cual se crea la Secretaría Nacional de la Juventud y el Consejo Nacional de la Juventud, aprobada el 30 de julio de 2005. Asimismo, Presidencia de la República: Estatuto de la Juventud, Ley N° 12.853, del 5 de agosto de 2013.

Chile: Congreso Nacional - Ley 19042, por la que se crea el Instituto Nacional de la Juventud, promulgada el 1 de febrero de 1991.

Colombia: Congreso de la República - Ley 375, por la cual se expide la Ley de la Juventud, aprobada el 4 de julio de 1997. Asimismo, Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley 1622 de 2013.

Costa Rica: Asamblea Legislativa - Ley N° 8261, Ley General de la Persona Joven, publicada oficialmente el 20 de mayo de 2002.

Ecuador: Congreso Nacional - Ley de la Juventud, aprobada el 24 de octubre de 2001.

El Salvador: Asamblea Legislativa - Ley General de Juventud, aprobada el 17 de noviembre de 2011.

Honduras: Congreso Nacional - Decreto N° 260 - 2005, Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud, publicada oficialmente el 16 de enero de 2006.

México: Congreso de la Unión - Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada oficialmente el 6 de enero de 1999.

Nicaragua: Asamblea Nacional - Ley N° 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud y su Reglamento, aprobada el 9 de mayo de 2001.

Panamá: Asamblea Legislativa - Ley N° 42 de creación del Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia, aprobada el 19 de noviembre de 1997.

Perú: Congreso de la República - Ley del Consejo Nacional de la Juventud N° 27802, aprobada el 29 de julio de 2002.

República Dominicana: Congreso Nacional - Ley General de la Juventud N° 49-2000, aprobada el 26 de julio de 2000.

Venezuela: Asamblea Nacional - Ley Nacional de Juventud N° 37404, aprobada el 14 de marzo de 2002.

Nota: Los países que no figuran en esta lista, no tienen leyes generales de juventud aprobadas.

D - Documentos de política nacional de juventud: diseños y enfoques predominantes

El otro campo en el que se ha avanzado significativamente en las últimas décadas es el que corresponde al diseño y aprobación de documentos de política pública (o nacional) de juventud, esfera en la cual prácticamente todos los países cuentan con alguna versión, y en algunos casos se cuenta incluso con varias versiones, correspondientes a diferentes períodos de gobierno. El recuadro V.3 contiene la lista completa de los documentos disponibles en cada país.

En general, son documentos contruidos sobre la base de amplias consultas con jóvenes, pero a la vez con un escaso trabajo conjunto con las instituciones que luego tendrán a su cargo (al menos teóricamente) la implementación efectiva de tales políticas públicas. Por ello, salvo excepciones, son documentos que expresan, más o menos rigurosamente, las propuestas, expectativas y aspiraciones de las y los jóvenes consultados, pero que carecen de tres elementos fundamentales para su implementación efectiva: i) metas precisas; ii) responsabilidades institucionales claramente establecidas, y iii) presupuesto asignado.

En términos sustantivos, por su parte, estos documentos de política pública tratan de contar con definiciones precisas en términos de enfoque estratégico, estableciendo principios con los que se propone operar (enfoque de derecho, perspectiva de género, perspectiva étnica, etc.), lineamientos operativos precisos (coordinación interinstitucional, descentralización territorial y funcional, etc.) y herramientas a desplegar (encuestas de juventud, sistemas de monitoreo y evaluación, etc.).

Sin embargo, salvo excepciones, no se cuenta con evaluaciones precisas sobre la implementación efectiva de tales políticas nacionales de juventud. Entre las excepciones, recientemente se concretó la evaluación de la Política Nacional de Juventud de El Salvador (Rodríguez 2013), constatándose la implementación efectiva de un amplio conjunto de acciones programáticas, pero con importantes carencias en el terreno de la articulación efectiva de esfuerzos interinstitucionales.

E - Planes nacionales de acción: diseño e implementación efectiva

Las limitaciones antedichas (ausencia de metas, responsabilidades institucionales y presupuesto) constatadas en los documentos de política nacional de juventud han sido superadas, en algunos casos nacionales, por la vía del diseño y la aprobación de Planes Nacionales de Acción, generales y/o sectoriales, con lo cual se ha podido avanzar, a posteriori, en el monitoreo y la evaluación correspondientes. Es el caso, por ejemplo, de los Planes Na-

Recuadro V.3

Documentos de Política Nacional de Juventud por País

Bolivia: Ministerio de Justicia - UNFPA **Plan Nacional de Jóvenes: “Jóvenes Unidos/as por el Cambio” 2008-2012.** La Paz. Actualmente se está procesando el diseño y la aprobación de una nueva versión: **Política Pública de la Juventud: Propuesta Base**, Ministerio de Justicia, diciembre de 2013.

Brasil: Conselho Nacional de Juventude - Secretaria Nacional da Juventude **Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas.** Brasília 2006. No se conocen versiones más actualizadas, aunque sí existen importantes documentos analíticos en este campo.

Chile: Instituto Nacional de la Juventud - MIDEPLAN - Comité Interdepartamental de Juventud **Chile se Compromete con los Jóvenes: Plan de Acción en Juventud.** Santiago 2004. No se conocen versiones más actualizadas.

Colombia: Programa Presidencial Colombia Joven **Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015.** Bogotá 2005.

Costa Rica: Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven **Política Pública de la Persona Joven.** San José 2010. Actualmente, se está procesando la consulta y aprobación de una nueva versión: **Política Pública de la Persona Joven 2014-2019.** Consejo de la Persona Joven, San José 2014.

Ecuador: Dirección Nacional de la Juventud - Ministerio de Bienestar Social **Plan Nacional de la Juventud 2004-2008.** Quito 2004. Asimismo MIES **Agenda de Igualdad para la Juventud 2012-2013.** Quito 2012.

El Salvador: Dirección Nacional de Juventud - Secretaría de Inclusión Social - Presidencia de la República **Política Nacional de Juventud 2011-2024 y Plan de Acción 2011-2014.** San Salvador 2011.

España: Instituto de la Juventud: **Plan de Juventud 94-97.** Madrid 1995. No se conocen versiones posteriores de este tipo de planes integrales.

Guatemala: Consejo Nacional de la Juventud - Secretaría de Planificación y Programación - Presidencia de la República **Política Nacional de Juventud 2012-2020.** Guatemala 2012.

Honduras: Instituto Nacional de la Juventud **Política Nacional de la Juventud 2007-2030: Por una Ciudadanía Plena.** Tegucigalpa 2010.

México: Instituto Mexicano de la Juventud - Secretaría de Desarrollo Social: **Programa Nacional de Juventud 2014-2018.** México D.F. 2014.

Nicaragua: Secretaría de la Juventud **Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2005-2015.** Managua 2005.

Panamá: Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia **Política Pública de Juventud de Panamá.** Panamá 2004. Actualmente se está en proceso de diseño y aprobación de una nueva versión: **Consultoría Nacional para la Elaboración del Plan Nacional de Juventud 2014-2024,** MIDES-UNFPA, Panamá 2014.

Paraguay: Viceministerio de la Juventud **Plan Nacional de Juventud “Don Félix de Guaranda” 2011-2013. Hacia la Nueva Generación de Próceres.** Asunción 2011. Actualmente se está trabajando en una nueva versión, pero todavía no se dispone de un documento de trabajo propiamente dicho.

Perú: Consejo Nacional de la Juventud **Plan Nacional de la Juventud 2006 - 2011: Perú.** Lima 2006. Actualmente se está trabajando en el diseño y la aprobación de una nueva versión: **Documento Base del Plan Estratégico Nacional de Jóvenes 2012-2021.** SENAJU, Lima 2012.

República Dominicana: Secretaría de Estado de la Juventud **Política Pública Nacional para el Desarrollo de la Juventud Dominicana 2008-2015.** Santo Domingo 2008.

Uruguay: Comisión de Juventud del Consejo de Políticas Sociales **Plan Nacional de Juventudes 2011-2015.** Montevideo 2011. Recientemente, se ha presentado (también) el **Plan de Acción en Juventudes 2015-2025.** INJU, Montevideo 2014.

Nota: No se dispone de información respecto a la existencia de este tipo de documentos de política pública ni en la República Argentina ni en la República Bolivariana de Venezuela. España, por su parte, contó con importantes “planes integrales de juventud” en los años noventa, pero luego esta práctica se discontinuó.

cionales de Salud Adolescente y los Planes Nacionales de Empleo Juvenil existentes en varios países (ver recuadros V.4 y V.5).

Es también el caso de documentos integrales, que concretizan las políticas públicas de juventud en conjuntos articulados de acciones concretas, especificando metas, responsabilidades institucionales y presupuesto asignado. El ejemplo más destacable en este caso es, seguramente, el de Guatemala, donde se cuenta con un Plan de Acción de la Política Pública de Juventud, que permite hacer un seguimiento permanente de los avances que se van concretando y permite también introducir los ajustes pertinentes, cuando se producen asincronías relevantes entre metas y logros.

Recuadro V.4 Planes Nacionales de Salud Adolescente

Argentina: Ministerio de Salud de la Nación **Plan Integral en Salud en la Adolescencia**. Unidad Coordinadora de Programas Materno Infantil y Juveniles. Buenos Aires 2001.

Bolivia: Ministerio de Salud y Deportes **Plan Nacional para la Salud Integral de la Adolescencia y Juventud Boliviana 2009-2013**. Dirección General de Servicios de Salud. La Paz 2010.

Brasil: Ministerio da Saúde **Saúde Integral de Adolescentes e Jovens: Orientações para a Organização de Serviços de Saúde**. Brasília 2007.

Chile: Ministerio de Salud **Programa Nacional de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes: Plan de Acción 2011-2020**. Santiago 2011.

Costa Rica: Ministerio de Salud **Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (PENSPA) 2010-2018**. Ministerio de Salud-OPS, San José 2011.

Cuba: Ministerio de Salud Pública **Programa Integral de Atención a la Salud de Adolescentes**. Dirección Nacional de Atención Materno Infantil-MSP, La Habana 2000.

Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social **Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud 2003-2012**. MSPAS-UNICEF-ACDI, Guatemala 2004.

Honduras: Secretaría de Salud **Programa de Atención Integral a la Adolescencia (PAIA)**. Tegucigalpa 2000.

Panamá: Ministerio de Salud-OPS/OMS **Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia 2008-2012**. Programa Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia, Panamá 2007.

Paraguay: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social **Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015**. MSPBS-UNFPA, Asunción 2010.

Perú: Ministerio de Salud **Plan Estratégico Nacional por la Salud de las y los Adolescentes 2012-2021**. Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud-OPS-UNFPA, Lima 2011.

Uruguay: Ministerio de Salud Pública **Programa Nacional de Salud Adolescente**. División Salud de la Población-MSP, Montevideo 2007.

Recuadro V.5**Planes Nacionales de Acción de Empleo Juvenil**

MTPE-OIT-FIODM **Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009 al 2012 en el Perú.** Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima 2009.

MTPS-OIT **Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil 2012-2014: El Salvador.** San Salvador 2011.

MTSS-INA-OIT-FIODM **Empléate. Estrategia Público-Privada de Promoción del Empleo para las Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad de Costa Rica.** San José 2011.

OIT **Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente para las Juventudes de Nicaragua 2012-2016.** Ministerio de Trabajo-OIT-FIODM, Managua 2012.

OIT **Informe Trabajo Decente y Juventud: Propuesta de Lineamientos para el Plan de Acción de Empleo Juvenil en República Dominicana.** PREJAL-OIT, Lima 2010.

STSS-INJ-OIT **Plan de Empleo Juvenil 2011-2013: Honduras.** Tegucigalpa 2011.

Todo ello, además, se procesa en el marco del Gabinete específico de Juventud, liderado por la Vicepresidencia de la República, que reúne a las y los titulares de las diferentes carteras ministeriales, en una instancia de primer nivel para la toma de decisiones. Se trata de una instancia de concertación interinstitucional de primer nivel, que supera ampliamente las “comisiones interministeriales” existentes para toda clase de iniciativas programáticas (entre ellas, las vinculadas con las personas jóvenes), que apenas reúnen personal técnico y/o administrativo de escasa jerarquía institucional, sin capacidad ni legitimidad para la toma de decisiones, que han aportado sólo muy escasamente al desarrollo y la consolidación de políticas integradas, adecuadamente coordinadas.

La experiencia guatemalteca es, sin duda, de una gran relevancia, en la medida en que se supera el simple diseño de Planes Operativos Anuales de las diferentes instituciones intervinientes, necesarios pero no suficientes al momento de intentar articular y potenciar planes sectoriales, en el marco de enfoques integrados. La existencia de Ministerios de la Juventud (que aseguran presencia de sus titulares en los Consejos de Ministros) es incluso más limitada, dado que la “agenda” de tales Consejos siempre tiene otras prioridades para atender, relegando las políticas públicas de juventud.

F - Formación de recursos humanos: enfoques y experiencias desplegadas

Otra esfera de gran relevancia para el desarrollo de políticas integradas de juventud es la vinculada con la formación de los recursos humanos necesarios para alimentar todas las fases del ciclo de tales políticas (diseño, negociación, implementación, monitoreo, evaluación, etc.). Es un campo, sin

duda, en el que se pueden desplegar enfoques muy diversos, que pueden llegar a afectar centralmente la propia dinámica de las acciones que se definen en cada caso particular.

Lo dicho dista de ser un simple enunciado teórico; en realidad, la experiencia desplegada hasta el momento en Iberoamérica permite corroborar la existencia de enfoques disímiles y niveles muy diversos de trabajo en estas materias, teniendo en cuenta la multiplicidad de instituciones que operan en este campo y observando estas dinámicas en línea con las diferencias estratégicas existentes en el campo más general de las políticas públicas de juventud propiamente dichas.

No obstante, pueden identificarse algunas líneas predominantes, presentes en un cierto número de países, que pueden permitir caracterizar genéricamente que se está haciendo en este terreno y cuáles podrían ser los principales desafíos a encarar a futuro, en el marco de las acciones que se prioricen en el marco de la estrategia post 2015 en la que se viene trabajando a todos los niveles. Tres parecen ser las áreas en las que se está trabajando actualmente:

- En primer lugar, la formación que brinda cada institución a su personal técnico, respondiendo, de un modo u otro, a las exigencias sectoriales correspondientes. Los criterios existentes en este campo, diferentes por definición, siguen las líneas de las prioridades y enfoques dominantes en cada caso particular.
- En segundo lugar, los esfuerzos que despliegan los Institutos Gubernamentales de Juventud, con pretensiones más o menos concretas de ofrecer una formación amplia y variada al personal técnico de las diferentes instituciones que operan en este campo. Aunque no son muchas, existen experiencias relevantes a tener en cuenta.
- Y en tercer lugar, la oferta formativa que diferentes universidades y otras instituciones académicas ponen a disposición de quienes, por diversas razones, están interesados en formarse más o menos rigurosamente en áreas y contenidos vinculados con estas dinámicas, con vistas a trabajar en este campo a futuro. Es, seguramente, la oferta más amplia y de mejor calidad.

En lo que atañe a la oferta sectorial e independiente de formación, la dimensión y la calidad de lo que se hace es muy diversa, tanto entre sectores (educación, salud, seguridad, etc.) como entre países, pero en general podría decirse que existen algunos sectores (como los vinculados con la salud adolescente o la formación de profesores de enseñanza media) que cuentan con ofertas rigurosas y sistemáticas de formación (en general, sustentadas en acuerdos entre universidades y Secretarías de Salud o Educación) mientras que en otros (como los vinculados con el trabajo o la seguridad) la oferta

existente es buena en general pero más escasa y de relativa calidad en lo específicamente vinculado con el desempeño laboral con personas jóvenes.

Por su parte, en lo que atañe a la formación que ofrecen los Institutos Gubernamentales de Juventud, con criterio amplio y abierto a otras instituciones, puede decirse que, en general, se trata de cursos cortos que no forman parte de ninguna política en materia de formación de recursos humanos. Adicionalmente, como este tipo de iniciativas no forman parte de la labor de los Institutos Nacionales de Administración Pública, carecen de la necesaria articulación con el conjunto de la formación que se brinda en dichos ámbitos. Son, en definitiva, iniciativas puntuales, centradas en algunos temas específicos, que se despliegan aisladamente entre sí.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la oferta más “académica”, existen importantes iniciativas en varios países de la región, sobre todo a nivel de “diplomados” y en algunos casos a nivel de “maestrías”, siendo más excepcionales las que se despliegan a nivel de “doctorados”. Los diplomados en juventud o en políticas de juventud se despliegan, en general, en coordinación con los Institutos Gubernamentales de Juventud (como ocurre, por ejemplo, en México y en Uruguay) aunque también existen casos donde el funcionamiento es más autónomo (como ocurre, por ejemplo, en Chile y en Brasil). Las maestrías y los doctorados se despliegan, en general, con más autonomía, destacándose el Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, que implementan el CINDE y la Universidad de Manizales, en Colombia, al que se asocia un Programa Postdoctoral de Investigación en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (ver el recuadro V.6).

Por su parte, aunque en principio la mayor parte de estas iniciativas se diseñaron para concretarse a través de cursos presenciales, últimamente se han desarrollado también cursos virtuales a distancia, con el apoyo en este último caso de algunos organismos internacionales muy activos en este campo, entre los que cabe destacar al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre los más relevantes.

Recuadro V.6: Programa Postdoctoral de Investigación en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud

- Implementado por el CINDE y la Universidad de Manizales, este Programa Postdoctoral tiene alcance regional, a partir de la asociación con un amplio conjunto de universidades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Uruguay, entre otras.
- Tiene una duración de dos años, en cuyo marco se desarrolla una línea específica de investigación, con el acompañamiento de un pensador interno o externo, experto en el tema seleccionado, que respalda el proceso a distancia, y cuenta también con el desarrollo de cuatro seminarios presenciales (uno por cada semestre) en el que se brindan apoyos adicionales y se ponen en común los avances de las investigaciones en curso.
- Las líneas de investigación establecidas son: i) cultura, política y comunicación; ii) actores e instituciones educativas; iii) conflicto y derechos humanos; iv) socialización política y construcción de subjetividades, y v) contextos, prácticas políticas y políticas públicas.

A futuro, parece claro que deberán enfrentarse, entre otros, tres desafíos de gran relevancia:

- Contar con políticas explícitamente diseñadas de formación de recursos humanos, que tengan objetivos claros y concretos y que combinen diferentes modalidades operativas (cursos presenciales y a distancia) organizadas por niveles (diplomados, maestrías, doctorados, etc.) que interactúen entre sí, pensadas para diferentes “públicos” (líderes juveniles, personal técnico de las diferentes instituciones operantes en este campo, personal directriz, etc.).
- Articular esfuerzos diversos pero convergentes (Institutos Gubernamentales de Juventud, Universidades, Organismos Internacionales, etc.) procurando que estas políticas de formación de recursos humanos se integren dinámicamente a la “oferta” de los Institutos Gubernamentales de Administración Pública, otorgando títulos que tengan acreditaciones adecuadas y estén debidamente integrados a los criterios de selección y contratación de personal.
- Procurar que exista una base formativa común, que deban recibir todos los participantes, complementadas con módulos específicos adicionales, diseñados con el cometido de formar especialistas en diferentes áreas de intervención, articulando adecuadamente niveles formativos, constituyendo, de este modo, una verdadera “carrera” funcional, a la que puedan acceder funcionarios públicos pero también personal técnico de organizaciones de la sociedad civil que operan en este campo.

G - Monitoreo y evaluación de políticas públicas de juventud: sistemas y prácticas

Si la formación de recursos humanos es un área de desarrollo incipiente, el monitoreo y la evaluación regular y sistemática de políticas públicas de juventud lo es aún más. Priman, en todo caso, prácticas más vinculadas con lo que podría ser catalogado como cierto “activismo” de corto plazo, sin que se estructuren, salvo excepciones, verdaderos procesos de mediano y largo plazo, con objetivos claros y metas precisas a obtener, a través de acciones sistemáticas orientadas a resultados concretos, medibles y evaluables científicamente.

Sin duda, esta regla general admite varias excepciones relevantes. Por un lado, aunque el monitoreo y la evaluación no se practican regularmente para el conjunto de las políticas y los planes de acción en el campo de la juventud, sí se practica en torno a proyectos específicos, sobre todo en aquellos casos en que dichos proyectos cuentan con cierto respaldo de la cooperación internacional. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos implementados con el respaldo del Fondo Español para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM) según ya hemos consignado.

Pero también ocurre con algunas de las instituciones sectoriales que operan en algún área determinada, especialmente en el campo de la educación, la formación profesional, la prevención de ciertas enfermedades de transmisión sexual, la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes y el fomento de la participación ciudadana juvenil, entre otras. Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Unión Europea (UE), establecen condicionalidades específicas en este campo, para asignar recursos a proyectos en esta esfera.

Para ello, en el propio diseño de las iniciativas programáticas a respaldar, se trabaja con metodologías (como el Marco Lógico) que exigen la definición de metas precisas, pasibles de ser monitoreadas y evaluadas, a partir de la selección de indicadores de verificación precisos y acordados previamente, con los cuales se construyen, también previamente, “líneas de base” que reflejan el “estado de situación” previo al desarrollo de las intervenciones previstas en los proyectos, contra las cuales se analizan luego los avances concretados en la búsqueda del cumplimiento de las metas establecidas en los propios documentos de proyecto.

En esta línea, se prioriza fuertemente la realización de evaluaciones intermedias y finales externas, que complementan los propios monitoreos internos, a cargo de los propios operadores institucionales, con el objetivo de contar con visiones más “objetivas” al respecto. Se cuenta, por tanto, en algunas áreas en particular, con evidencias relevantes que permiten calificar los desempeños institucionales y programáticos respectivos con cierta objetividad, pero lamentablemente esto no es, todavía, una práctica generalizada al conjunto de la gestión en políticas públicas de juventud y al conjunto de países de la región.

Un elemento central para procesar estas prácticas centradas en el monitoreo y la evaluación científicas de las diferentes iniciativas programáticas implementadas en este campo, es el vinculado con la disposición de “sistemas de indicadores” con los que procesar tales tareas analíticas. Se trata, sin embargo, de una herramienta que sólo está presente en las prácticas de algunas pocas instituciones gubernamentales y en algunas más (pero también pocas) en el campo académico o en el marco de las acciones de ciertas organizaciones de la sociedad civil operantes en estas esferas. Una importante excepción en estas materias es la que se está implementando en Guatemala, que cuenta efectivamente con un sistema de indicadores y una práctica bastante regular de monitoreo y evaluación (ver recuadro V.7).

A futuro, parece claro que este tipo de experiencias deberían multiplicarse y generalizarse, tanto al conjunto de países como al conjunto de las áreas programáticas en las que se trabaje, incluyendo el monitoreo y la evaluación de los Planes Nacionales de Acción diseñados para implementar las Políticas Nacionales (articulando lo sectorial y lo transversal) de Juventud como tal.

Recuadro V.7**Sistema de indicadores sobre juventud de Guatemala**

En el texto "Plan de Acción Interinstitucional (PAI) 2012-2016 y Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) de la Política Nacional de Juventud (PNJ) 2012-2020", el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) formula una rigurosa estrategia operativa, articulada dinámicamente con el Plan Nacional de Desarrollo y estructurada en torno a tres grandes "pactos" del gobierno nacional: el Pacto Fiscal y de Competitividad, el Pacto Hambre Cero y el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. En dicho marco, formula tres grandes conjuntos de resultados esperados (resultado social, resultado competitividad y resultado seguridad y justicia) en cuyo marco formula diferentes líneas de acción con sus correspondientes programas, metas, responsabilidades institucionales y presupuesto, sentando las bases correspondientes para realizar (rigurosamente) el correspondiente monitoreo y la correspondiente evaluación. El texto está disponible en internet en el siguiente link: <http://bit.ly/1IBEHmn>

H - Estrategias comunicacionales: encarando estereotipos y discriminaciones

Finalmente, en este recuento de estrategias transversales e integradas de juventud, importa analizar una dimensión clave del desarrollo juvenil, en la que, lamentablemente, se trabaja poco y con enfoques de escasa pertinencia: el campo de las estrategias comunicacionales, que deberían respaldar la implementación y la legitimación social de las políticas públicas de juventud, enfrentando los estereotipos y las discriminaciones vigentes en buena parte de la opinión pública de los diferentes países de la región, en perjuicio de las personas jóvenes.

Se trata de un fenómeno de gran relevancia. Los todavía escasos estudios disponibles en este campo demuestran que, en la mayor parte de los casos, las visiones dominantes sobre las personas jóvenes las muestran como irresponsables (apenas pendientes de divertirse, ubicándose al margen del cumplimiento de deberes ciudadanos, etc.), proclives a vincularse a diversas conductas de riesgo (consumo de drogas, embarazo temprano, violencias de diversa índole, etc.) y/o concentrados casi exclusivamente en la dinámica de los grupos de pares a los que pertenecen, ignorando casi completamente los patrones culturales vigentes en el mundo adulto.

Tales visiones estereotipadas, que guardan una escasa vinculación con la dinámica real del mundo juvenil en su conjunto, tienen una expresión particularmente dañina en relación a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan (los famosos "ni-ni"), sector sobre el que las grandes cadenas mediáticas han dejado caer juicios particularmente críticos, mostrándolos como "vagos", "inútiles" y "culpables hasta que demuestren su inocencia" (invirtiendo los principios más elementales de la justicia al respecto), generando todas las sospechas imaginables sobre sus actitudes y comportamientos. Si no estudian ni trabajan, se sostiene, ¿qué hacen? Respuesta simple (o más bien, simplista): en el mejor de los casos no hacen nada, y en el peor, cometen delitos.

En realidad, la cuantificación de este grupo de jóvenes está construida sobre la base de las respuestas a dos preguntas básicas de las encuestas de hogares, que sólo admiten dos respuestas polares: ¿estudia? (sí, no) y ¿trabaja? (sí, no). De este modo, quienes responden tienden a asociar “estudiar” con hacerlo en una institución formal y “trabajar” con hacerlo en una empresa formal, por lo cual, numerosos jóvenes caen en este grupo, cuando en realidad estudian y trabajan mucho. Es el caso, por ejemplo, de mujeres jóvenes que están a cargo de tareas en el hogar (limpieza, cocina, cuidado de niños y/o ancianos, etc.), que trabajan muchísimo, pero declaran que no lo hacen, y es también el caso de jóvenes que trabajan en el sector informal, de vez en cuando, y que también declaran no hacerlo (formalmente y en el marco de procesos estables). Preguntando de otro modo (incluyendo posibles respuestas más abiertas) se terminan identificando muchos menos “ni-ni” que por esta vía más estructurada y excluyente.

El fenómeno es, sin duda, de una gran relevancia. Si el problema a encarar es la exclusión juvenil, por ejemplo, las políticas públicas de juventud se estructurarán en torno a iniciativas incluyentes (inserción laboral, retención escolar, acceso a servicios de salud, generación de espacios de participación, etc.). Pero si el problema a encarar va más allá e incluye el enfrentamiento a este tipo de estereotipos y discriminaciones, dichas políticas públicas deberían organizarse bajo otra lógica, mostrando las exageradas simplificaciones y hasta deformaciones con las que son presentadas las personas jóvenes en las grandes cadenas mediáticas, encarando propuestas que permitan mostrar imágenes más reales y positivas al respecto.

El problema es, en todo caso, que cuando se analizan las estrategias comunicacionales con las que trabajan las instituciones (sobre todo públicas) que operan en el campo de las políticas públicas de juventud, lo que se observa, en general, es que lo que se hace es más “publicidad” que “comunicación”, centrandó los esfuerzos en difundir lo que se hace, sin encarar resueltamente y a través de enfoques pertinentes, los estereotipos y las simplificaciones existentes. Desde luego, la “publicidad” es totalmente legítima y absolutamente necesaria (sobre todo, en términos de construir las legitimidades básicas correspondientes a cualquier esfera de política pública) pero no es suficiente, en términos del enfrentamiento a las simplificaciones y deformaciones aludidas.

El tema tiene varias aristas relevantes, entre las cuales importa destacar algunas en particular. Es el caso del contrapunto entre “educación” y “comunicación”, centrandó el análisis en las estrategias de uso de medios de comunicación en la labor educativa y/o de la incorporación de contenidos educativos en la labor cotidiana de los medios de comunicación, esfera en la cual suele ignorarse que son dos espacios que funcionan con lógicas muy diferentes, en la medida en que la educación apela a la “racionalidad” de sus destinatarios, en tanto la comunicación apela a la “emotividad” de los

suyos. Por ello, cuando se hace “TV educativa”, por ejemplo, se terminan produciendo programas aburridos que nadie mira, mientras en paralelo, las telenovelas transmiten contenidos educativos diferentes a los que se pretende transmitir desde la educación, con mucha eficacia.

Las pocas experiencias alternativas a este tipo de normas asumen decididamente que hay que hacer “comunicación” y tratan de estructurar iniciativas que primero procuran generar las imprescindibles empatías entre “emisor” y “receptor” (por ejemplo, entre actores/actrices de telenovelas y televidentes), para luego emitir mensajes con contenidos pertinentes (en línea con las prioridades de la política educativa y la construcción de ciudadanía) que lleguen efectivamente a los respectivos destinatarios. Varios estudios han mostrado cómo, por ejemplo, algunas telenovelas brasileñas han impactado favorablemente en el descenso del número de hijos por mujer en sectores populares, mostrando, desde la vida cotidiana, comportamientos en línea con tales objetivos, en lugar de recurrir exclusivamente a mensajes de expertos, fundamentando tales objetivos.

En definitiva, estamos ante espacios de intervención pública que han sido escasamente atendidos hasta el momento y que presentan importantes desafíos en el campo de las políticas públicas de juventud a desarrollar a futuro, por lo cual habrá que analizar más rigurosamente sus principales claves operativas, a fin de diseñar respuestas más pertinentes y oportunas, en línea con la consideración de las y los jóvenes como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, y no como un simple grupo de riesgo al que hay que asistir y/o proteger.

I - Conclusiones y recomendaciones para la acción

Este rápido y en cierta medida esquemático repaso de las principales acciones integradas que se han venido desplegando en el campo de las políticas públicas de juventud, permite constatar que existen áreas donde se han logrado avances relevantes, junto con otras en donde dichos avances son más incipientes, planteando en cada caso desafíos diferentes.

Así, mientras se han logrado avances relevantes en materia de generación de conocimientos, en la aprobación de leyes de juventud y en el diseño de documentos de política nacional de juventud, se ha avanzado menos en el diseño de planes nacionales de acción (para implementar las políticas pública de juventud), la formación de recursos humanos, la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, y el desarrollo de campañas comunicacionales efectivas, destinadas a enfrentar los estereotipos y las estigmatizaciones que pesan sobre las personas jóvenes.

La situación en cada país es, naturalmente, específica y diferente a las demás, combinando avances y limitaciones en cada uno de los campos considerados, de manera muy diversa, pero en todos los casos existen desafíos de

gran relevancia a encarar en el futuro, en el marco de la agenda post 2015 en la que se viene trabajando, tanto a nivel nacional como en el plano internacional.

En el campo de la generación de conocimientos, por ejemplo, es evidente que aunque hemos acumulado una gran cantidad de encuestas nacionales de juventud, las mismas han sido confeccionadas con total autonomía y con criterios muy diferentes (muestras diferentes, cuestionarios diferentes, etc.) lo que torna prácticamente imposible su comparabilidad a nivel regional. A futuro, habrá que trabajar intensamente en la formulación de un formato básico común, que luego cada país complemente en función de sus necesidades específicas.

Por otro lado, prácticamente todas las encuestas de juventud disponibles han interrogado exclusivamente a jóvenes (lo cual está muy bien, obviamente) pero no han contado con mecanismos que permitan comparar, por ejemplo, opiniones de jóvenes y adultos en relación a la dinámica de la vida cotidiana de las personas jóvenes, por lo que no se dispone de mecanismos que permitan ubicar el “objeto de estudio” (las y los jóvenes) en el “contexto” correspondiente (el conjunto de la población). A futuro, esta limitante debería ser superada incorporando muestras de adultos al diseño y la implementación de las encuestas de juventud que se concreten en adelante.

Junto al trabajo en el campo de la recolección de información primaria, a través de las encuestas, habrá que trabajar más y mejor a futuro en el procesamiento y el análisis de la información disponible, a través del establecimiento de programas estables de estudios e investigaciones sobre juventud, combinando estudios cuantitativos y cualitativos que aporten miradas complementarias (igualmente relevantes) sobre los temas que se seleccionen como prioritarios. Sería imprescindible, en este sentido, superar resueltamente la realización de estudios específicos inconexos, que no forman parte de ninguna política explícita de trabajo colectivo en este campo.

Y desde luego, habrá que trabajar mucho más y mejor en el campo de las evaluaciones de programas y políticas de juventud, generalizando los esfuerzos que hasta el momento se realizan sólo excepcionalmente y en unos pocos países de la región, ampliando el tipo de evaluaciones, priorizando la evaluación de la pertinencia de los enfoques estratégicos, la relevancia de las prioridades establecidas y el impacto efectivo de las intervenciones concretadas. Este tipo de tareas, además, debería formar parte de los esfuerzos regulares de cada país, independientemente de las condicionalidades que establezcan los diferentes organismos internacionales activos en este campo.

Por su parte, en el campo de las leyes de juventud, más allá de los avances concretados hasta el momento, se torna imperioso evaluar el impacto efectivo de las leyes aprobadas (en algunos casos, ya han pasado más de diez y hasta veinte años desde su aprobación) para constatar hasta qué punto éstas han logrado los efectos esperados en el momento de su aprobación, pero es imprescindible ir más allá, evaluando también el impacto potencial de cualquier proyecto de ley en las generaciones jóvenes, dado que mu-

chas veces leyes aparentemente alejadas de la vida cotidiana de las personas jóvenes (como las reformas de la salud o de las pensiones, por ejemplo) impactan fuertemente en este grupo poblacional, sin que se tenga debida conciencia colectiva al respecto.

Adicionalmente, en relación a los documentos de política pública de juventud, trabajando sobre la base de los aprendizajes acumulados hasta el momento, habrá que superar ampliamente la exclusiva consulta a las y los jóvenes más interesados en estas dinámicas, involucrando activamente al personal técnico y directriz de las instituciones (gubernamentales y de la sociedad civil) que tendrá que hacerse cargo de su ejecución efectiva, procurando que este tipo de documentos de política pública estén alineados con los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo (algo que ocurre sólo excepcionalmente en los países de la región) y que cuenten con el respaldo firme y explícito de las principales autoridades de gobierno y de los diferentes actores operantes en este campo.

Urge, también, contar con un amplio conjunto de Planes Nacionales de Acción (sectoriales y globales) que permitan implementar efectivamente dichas políticas públicas de juventud, y para ello, resulta imperioso que los mismos cuenten con los tres componentes que hemos identificado como ausentes en la mayor parte de los casos analizados: i) metas precisas, ii) responsabilidades institucionales claramente establecidas y iii) presupuesto efectivamente asignado. Y para ello, será imprescindible trabajar con los Ministerios de Economía y los Parlamentos, para que los futuros presupuestos públicos cuenten con perspectiva generacional (y de género) en su formulación, para facilitar la identificación de cuánto y cómo se invierte, en particular, en las personas jóvenes.

En el campo de la formación de recursos humanos, por su parte, está prácticamente todo por hacerse, por lo que habrá que definir ciertas prioridades, ubicadas, como corresponde, en políticas explícitas y estables en este campo, combinando diferentes niveles de formación (diplomados, maestrías, doctorados, etc.) para “públicos” diferentes pero complementarios (líderes juveniles, personal técnico de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, comunicadores sociales, etc.) y articulando esfuerzos todavía demasiado dispersos (instituciones gubernamentales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, etc.).

Lo mismo puede decirse en relación a las intervenciones a desplegar en el campo comunicacional, terreno en el cual habrá que superar resueltamente la simple “publicidad”, encarando estrategias de mediano y largo plazo, que superen también resueltamente la simple implementación de campañas puntuales e inconexas, que jamás logran impactos efectivos en materia de cambios culturales, que son, en definitiva, los que habría que promover, enfrentando decididamente los estereotipos y las estigmatizaciones, tal como ya hemos destacado en las páginas precedentes.

Capítulo VI

La inserción laboral de las personas jóvenes: Aprendizajes y desafíos

A - Introducción

El presente capítulo explica cómo se ha ido construyendo la actual generación de políticas de empleo juvenil en América Latina y el Caribe a partir de la experiencia de los programas de empleo juvenil tan característicos en la región durante la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

En la primera sección del documento se presenta muy brevemente la evolución, durante el período 2005-2011, de los principales indicadores de inserción laboral juvenil y de las condiciones laborales de quienes trabajan, destacando los avances y los retos pendientes.

En la segunda sección se caracterizan los diferentes tipos de intervenciones llevadas a cabo en la región durante el período 1990-2010 en materia de empleo juvenil, se identifican los principales factores críticos de éxito de estas intervenciones (asociados tanto al contexto en que se desarrollan, así como al diseño y gestión de las mismas), sus principales limitaciones, y cómo se ha ido desarrollando la actual generación de políticas de empleo juvenil, tomando en cuenta las lecciones aprendidas de estas intervenciones.

La tercera sección presenta los principales desafíos que enfrentan la actual generación de políticas públicas de empleo juvenil, así como las principales recomendaciones y prioridades para el diseño y ejecución de intervenciones y programas, a través de las cuales se concretizan estas políticas públicas.

En la cuarta sección se destaca el empleo juvenil como un tema prioritario en la agenda de la OIT y de otras instancias y organizaciones internacionales, así como las estrategias futuras para implementar el llamado a la acción en favor del empleo juvenil en la región.

Finalmente, en la quinta y última sección se presentan las conclusiones.

B - El empleo juvenil en América Latina y el Caribe

La población juvenil (15 a 24 años) en América Latina y el Caribe (ALC) en 2013 se estima en aproximadamente 108 millones⁵⁶ y se trata de una generación de jóvenes con mayor nivel de educación que cualquier otra (la proporción de jóvenes que estudia se ha incrementado de 45,0% a 48,3% entre 2005 y 2011 y cuando se acota a la población que estudia educación superior, el incremento ha sido de 11,5% a 14,4% en el mismo período de tiempo) y con un mayor manejo de nuevas tecnologías, factores ambos favorables para que tengan mayores oportunidades de acceso a mejores condiciones y trayectorias laborales ascendentes.

De hecho, al comparar para el período 2005-2011 los principales indicadores de inserción laboral y de condiciones laborales de quienes trabajan, se observa una ligera mejora en la situación de los jóvenes: se ha reducido la tasa de desempleo juvenil así como la proporción de quienes no estudian ni trabajan; y en relación a los que trabajan, ha disminuido el porcentaje que lo hace como trabajador familiar no remunerado (TFNR) o servicio doméstico, se ha incrementado la proporción de quienes cotizan al seguro de salud y al sistema de pensiones, y la de asalariados que tienen contrato de trabajo escrito, y se ha reducido la proporción de jóvenes ocupados con empleo informal (ver Cuadro VI.1).

Cuadro VI.1

Indicadores de inserción laboral y condiciones laborales de la población juvenil, 2005 -2011.

Indicadores	2005	2011
Tasa de desempleo	16,4%	13,9%
Porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan	21,1%	20,3%
<i>Condiciones laborales de quienes se encuentran ocupados</i>		
Porcentaje de quienes trabajan como TFNR o servicio doméstico	20,5%	16,2%
Porcentaje de quienes cotizan a seguro de salud	31,5%	37,0%
Porcentaje de quienes cotizan a sistema de pensiones	31,9%	39,5%
Porcentaje de asalariados que tienen contrato de trabajo escrito	41,9%	48,2%
Porcentaje con empleo informal no agrícola	61,4%	55,6%

Fuente: "Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción". OIT, 2014

56. OIT 2014. "Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la acción"

No obstante, la situación laboral de los jóvenes continúa siendo precaria, sobre todo respecto a la de los adultos y también, dentro del segmento juvenil, la situación de las mujeres y la de los más pobres. Una de las razones que explica ello es que los avances en cobertura educativa no han ocurrido de manera homogénea entre los jóvenes (la proporción de jóvenes de 20-24 años que en 2011 habían finalizado la secundaria era 85% en el quintil de mayores ingresos y apenas 25% en el de menores ingresos), y tampoco han ido acompañados necesariamente de una mayor calidad (en la prueba PISA de 2009 que se aplicó a 65 países de todo el mundo, el país de América Latina con mejor ubicación, Chile, se ubicó apenas en el puesto 44).

En 2011, la población juvenil tiene una tasa de desempleo tres veces mayor que la población adulta, lo cual es un fenómeno de larga data y que representa un problema estructural. Y entre quienes trabajan, la proporción de jóvenes que lo hace como TFNR o servicio doméstico es mayor que la de los adultos en esa condición, mientras que el porcentaje de trabajadores que cotizan al seguro de salud y al sistema de pensiones es inferior al de los adultos y lo mismo ocurre con la proporción de quienes tienen contrato de trabajo escrito. Finalmente, la proporción de ocupados con empleo informal no agrícola es mayor en los jóvenes que en los adultos⁵⁷ (ver cuadro VI.2).

Cuadro VI.2: Indicadores de inserción laboral y condiciones laborales de la población juvenil y de la población adulta, 2011.

Indicadores	Población juvenil	Población adulta
Tasa de desempleo	13,9%	4,6%
<i>Condiciones laborales de quienes se encuentran ocupados</i>		
Porcentaje de quienes trabajan como TFNR o servicio doméstico	16,2%	8,8%
Porcentaje de quienes cotizan a seguro de salud	37,0%	47,1%
Porcentaje de quienes cotizan a sistema de pensiones	39,5%	52,8%
Porcentaje de asalariados que tienen contrato de trabajo escrito	48,2%	61,1%
Porcentaje con empleo informal no agrícola	55,6%	45,1%

Fuente: "Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción". OIT, 2014

Dentro de la población juvenil, en 2011 la tasa de desempleo es superior en las mujeres que en los hombres, lo cual (dado que las mujeres tienen, en promedio, un nivel educativo igual o mayor que el de los hombres) revela las mayores restricciones que tienen que superar ellas para conseguir trabajo. Asimismo, la proporción de jóvenes que no trabajan ni estudian es

57. El empleo informal se define como la población ocupada que no se encuentra sometida a la legislación laboral nacional o no tiene derecho a la protección social ni a los beneficios laborales. Se considera un indicador de la precariedad de las condiciones laborales ya que el empleo informal está asociado a bajos ingresos, inestabilidad laboral, desprotección y violación de derechos laborales.

mucho mayor en las mujeres que en los hombres⁵⁸. Y entre quienes trabajan, la proporción que lo hace como TFNR o servicio doméstico es mucho mayor en las mujeres que en los hombres⁵⁹.

Las diferencias entre jóvenes hombres y mujeres desaparecen cuando se revisan otros indicadores sobre condiciones laborales: así, en las mujeres la proporción de ocupadas que cotizan a seguro de salud y al sistema de pensiones, y que tienen contrato escrito de trabajo es inclusive superior a la de los hombres, aunque el porcentaje de empleo informal no agrícola sí es ligeramente más alto entre las mujeres.

Las diferencias al interior de la población juvenil son mucho más pronunciadas cuando se compara la situación de los jóvenes de mayores recursos con la de los más pobres. Así, la tasa de desempleo de aquéllos ubicados en el primer quintil de pobreza triplica la de quienes pertenecen al último quintil, y lo mismo ocurre con la proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja. Estas diferencias (que además se han agrandado respecto a lo que ocurría en el 2005) revelan que en los segmentos de bajos ingresos está más concentrada la falta de oportunidades y la exclusión.

Y entre quienes están ocupados, la proporción que cotiza a seguro de salud y a sistema de pensiones, y de los que tienen contrato escrito de trabajo es mucho más alta entre los jóvenes que tienen mayores recursos, y lo contrario ocurre con el porcentaje de trabajadores con empleo informal. Estos resultados están directamente asociados a que entre los jóvenes más pobres hay una mayor proporción que trabaja en micro empresas o por cuenta propia (cuadro VI.3).

Cuadro VI.3: Indicadores de inserción laboral y condiciones laborales de la población juvenil según género y nivel de pobreza, 2011.

Indicadores	Población juvenil masculina	Población juvenil femenina	Población juvenil más pobre	Población juvenil menos pobre
Tasa de desempleo	11,4%	17,7%	25,5%	8,5%
Porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan	12,0%	28,6%	31,2%	9,0%
<i>Condiciones laborales de quienes se encuentran ocupados</i>				
Porcentaje de quienes trabajan como TFNR o servicio doméstico	12,3%	22,5%		
Porcentaje de quienes cotizan a seguro de salud	35,4%	39,7%	12,2%	58,9%
Porcentaje de quienes cotizan a sistema de pensiones	47,0%	47,2%	12,3%	61,0%
Porcentaje de asalariados que tienen contrato de trabajo escrito	48,5%	51,0%	22,2%	64,8%
Porcentaje con empleo informal no agrícola	54,7%	56,9%	81,3%	41,2%

58. Los jóvenes (hombres y mujeres) en esta condición son aproximadamente 22 millones, y en la práctica están excluidos de los principales mecanismos de integración como son la escuela y trabajo; y de ellos 4,6 millones no buscan trabajo ni se dedican a los quehaceres del hogar, constituyéndose así en el segmento más vulnerable y en el núcleo "más duro" de los jóvenes excluidos.

59. Tomando en cuenta que la inserción laboral precaria marca la trayectoria laboral futura preocupa que muchos jóvenes laboren en cualquiera de estas situaciones, que suelen tener baja productividad, empleos precarios, de baja remuneración y sin acceso a protección social.

C - Las intervenciones en materia de empleo juvenil en países de América Latina y el Caribe

En esta segunda sección se caracterizan brevemente los diferentes tipos de intervenciones llevadas a cabo en América Latina y el Caribe durante el período 1990-2010 en materia de empleo juvenil, se identifican los principales factores críticos de éxito de estas intervenciones, sus principales limitaciones, y finalmente cómo se ha ido desarrollando la actual generación de políticas de empleo juvenil, tomando en cuenta las lecciones aprendidas de estas intervenciones.

Tipos de intervenciones

Las intervenciones de los países de América Latina y el Caribe en la última década del siglo XX y en la primera década del presente siglo XXI en materia de empleo juvenil han sido diversas, y la gran mayoría corresponde a algunas de las siguientes categorías⁶⁰: formación de habilidades (que incluyen programas de inserción educativa y programas de capacitación laboral); promoción de la iniciativa empresarial y del empleo independiente; servicios o programas públicos de empleo (información, orientación, intermediación laboral); subsidios a la creación de empleo, y legislación laboral y promoción del trabajo decente juvenil.

De acuerdo a la plataforma de políticas de empleo juvenil Youth Pol de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶¹, entre 1990 y 2010 se han llevado a cabo 76 intervenciones en materia de empleo juvenil en 20 países de América Latina y el Caribe⁶²: el 93% ha incluido en su diseño la formación de habilidades, el 22% la promoción de la iniciativa empresarial, y el 41% los servicios o programas públicos de empleo. Asimismo, más del 90% de estas intervenciones estuvieron focalizadas exclusivamente en los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos. En cambio, solamente el 41% incluyó en su cobertura a las zonas rurales, y apenas el 9% estuvo orientado al segmento juvenil femenino.

A continuación se describe brevemente la justificación de cada tipo de intervención y sus principales características.

60. Estas categorías incluyen únicamente intervenciones dirigidas específicamente a la juventud y no otras, como las políticas macroeconómicas, que tienen un impacto indirecto en el empleo de los jóvenes. No obstante, ello no significa dejar de reconocer la importancia de estas últimas, como se analizará más adelante en el presente documento.

61. VeR <http://bit.ly/11BMT5V>

62. De acuerdo a esta fuente, los países con mayor número de intervenciones son Brasil (10), Perú (9), Chile (8), Colombia (8) y Argentina (7). Y en cuanto al año de inicio, 22 comenzaron en la última década del siglo XX y 54 lo hicieron en la primera década del siglo XXI. Asimismo, 62 de las intervenciones ya culminaron y 14 se encuentran en ejecución actualmente.

Inserción educativa

La inserción laboral temprana es un mecanismo de perpetuación de la pobreza: el joven que inicia su trayectoria laboral prematuramente al no haber completado una educación secundaria, trabaja a cambio de una escasa remuneración y a su vez ésta es una situación desventajosa para progresar y dar a sus hijos mejores oportunidades. Así, mayores esfuerzos para aumentar la cobertura y calidad de la educación secundaria apuntan a que los jóvenes cuenten con mayores posibilidades de acceder a empleos de calidad.

Estas intervenciones pretenden que los jóvenes culminen la educación secundaria y adquieran competencias (como aprender a aprender o desarrollo del pensamiento lógico matemático) que les van a servir luego para incorporarse al mercado de trabajo. Los programas más representativos en esta categoría de intervención son los llamados “de segunda oportunidad”, que están dirigidos a que los jóvenes desertores de la educación formal (que, por lo general, son los que tienen menores recursos) se reinserten en el sistema educativo y lo completen.

Al respecto, un caso exitoso es el Programa Compromiso Educativo de Uruguay, cuyo objetivo es prevenir la deserción de los estudiantes de educación secundaria y que completen dicho nivel, para lo cual les entregan una beca para que participen en las instancias curriculares correspondientes a su plan de estudio. Algunos aspectos para destacar de este programa es la participación del entorno familiar de los estudiantes como referentes adultos en el proceso educativo del joven; que se trata de una iniciativa interinstitucional que involucra a los Ministerios de Educación, de Cultura y de Desarrollo Social y al Instituto Nacional de la Juventud, y que cuenta con sostenibilidad asegurada en la Ley de Presupuesto del Gobierno Nacional.

Asimismo, en Argentina el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo ofrece a jóvenes de 18 a 24 años que no completaron secundaria, desempleados y en situación de pobreza, la posibilidad de construir su proyecto formativo ocupacional y mejorar sus oportunidades de inserción laboral vía la finalización de la secundaria, formación profesional, prácticas laborales, intermediación laboral, asistencia técnica y financiera para generación de emprendimientos. La evaluación de impacto a este programa muestra que el 35% de los participantes se insertó en empleos y que la probabilidad de acceso al empleo de los beneficiarios duplicó la de los controles.

También existen los programas de transferencias monetarias condicionadas para apoyar la inserción y retención escolar, y la permanencia en sistema educativo. Estos programas buscan quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo, otorgando un ingreso adicional a los hogares en situaciones de extrema pobreza bajo la condición de que los niños y jóvenes asistan al sistema escolar y sus controles de salud y nutrición, entre otros requisitos.

Por ejemplo, en el Programa Bolsa Familia, en Brasil, uno de los componentes del beneficio otorgado a las familias está dirigido a los adolescentes

de 16 y 17 años para promover su continuidad en el sistema educativo. También se destacan las experiencias en Chile, para los beneficiarios de Chile Solidario, y en Uruguay, con el Plan de Equidad, que buscan proporcionar a los hogares vulnerables acceso a una serie de servicios de empleo y a otras medidas de apoyo estatal.

Capacitación laboral

La oferta educativa para los sectores de menores ingresos enfrenta problemas de falta de calidad y pertinencia con los requerimientos del sector productivo, y ello coloca a quienes acceden a dicha oferta en desventaja ante el mercado de trabajo, cada vez más exigente en cuanto a los perfiles de competencias laborales.

Ante ello, los programas de capacitación laboral (que son los más comunes entre todos los programas de empleo juvenil) tienen como objetivo mejorar la empleabilidad⁶³ de los jóvenes de bajos recursos económicos en situación de desempleo a través de acciones de formación en competencias técnicas y "blandas"⁶⁴, que incluya una experiencia laboral o pasantía en una empresa. Estos programas incluyen tanto a los que siguen el modelo de Chile Joven y que se iniciaron en la última década del siglo XX (con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo - BID), como aquéllos que se inician una década después como Entra 21 (también con financiamiento del BID), y el programa de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina - PREJAL (con financiamiento de OIT), y en todos los casos han tenido presencia en diferentes países de la región⁶⁵. Asimismo, estos programas se implementaron desde los Ministerios de Trabajo, que ejerció un rol coordinador ya que la función ejecutora fue confiada fundamentalmente a la oferta privada (instituciones de formación, ONG, empresas).

Este tipo de programas han permitido expandir la oferta de formación y promover que ésta responda a los requerimientos de las empresas. Asimismo, ha contribuido positivamente a instalar una cultura de evaluación de las acciones formativas, y ha otorgado a los Ministerios de Trabajo una presencia más significativa en sus respectivos ámbitos de actuación, en términos de diseño y ejecución de políticas activas de empleo.

De todos estos programas, los que han sido sujetos a más evaluaciones de impacto son los del modelo Chile Joven y por lo general estas evaluacio-

63. De acuerdo a la OIT es la capacidad (que incluye conocimientos, habilidades y competencias) para obtener y conservar un empleo.

64. Habilidades sociales como la resolución de conflictos y el trabajo en equipo; habilidades de autorrealización como autoestima, disciplina, persistencia, motivación, responsabilidad, y disponibilidad para aprender, y habilidades de expresión y comunicación.

65. Una diferencia entre estos programas es que en los del modelo Chile Joven es más amplio el universo de especialidades en las que se puede formar un joven, en Entra 21 la formación es únicamente en TIC pero es más intensiva en su duración, mientras que en PREJAL algunos jóvenes reciben formación en TIC, otros en energía, bancas, seguros.

nes⁶⁶ han mostrado que el impacto positivo en la probabilidad de conseguir empleo es reducido, y que es un poco más alto en términos de mayores ingresos de quienes se encuentran trabajando⁶⁷. Asimismo, que estos impactos en términos de empleo e ingresos son un poco más altos en las beneficiarias mujeres y en los más jóvenes.

Algunas de las razones que explicarían los resultados positivos son las mayores habilidades técnicas y “blandas” adquiridas por los jóvenes, que los hacen más productivos; y que las pasantías en empresas se constituyen en credenciales para los empleadores y permiten ampliar la red de contactos de los jóvenes.

Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente en los jóvenes

En América Latina y el Caribe la mayoría de emprendedores (principalmente los de menores recursos) no lo son por vocación sino que optan por el autoempleo como una estrategia de sobrevivencia ante la incapacidad del empleo formal para absorber oferta laboral. Pero la ausencia de competencias específicas y la disposición de pocos recursos y activos (dinero, redes, contactos sociales) provocan que, por lo general, los emprendimientos juveniles deriven en empleos informales y precarios.

Las intervenciones para promover el autoempleo (que son menos frecuentes respecto a los programas de capacitación laboral) buscan mejorar la empleabilidad de los jóvenes (aunque orientado a una inserción laboral mediante trabajo por cuenta propia) a través de formación; otros servicios de desarrollo empresarial (SDE) como asistencia técnica, información, acceso a mercados, formalización, *mentoring* y, en menor medida, servicios que faciliten el acceso a financiamiento bajo condiciones razonables.

En los últimos años se han implementado en la región experiencias que incluyen el apoyo a emprendimientos de economía solidaria, asociativismo y cooperativismo en diferentes áreas, como es el caso de Brasil con el Programa de Desarrollo Regional, Territorial Sustentable y Economía Solidaria, del Ministerio de Trabajo, que desde 2012 fomenta emprendimientos eco-

66. Los programas más evaluados han sido Chile Joven (Chile, inició en 1993), Proyecto Joven (Argentina, inició en 1994), PROJOVEN (Perú, inició en 1996), Juventud y Empleo (República Dominicana, inició en 2011), Jóvenes en Acción (Colombia, inicio en 2003), y PROCAJOVEN (Panamá, inició en 2003). Estas evaluaciones se han hecho para algunas de las convocatorias de los programas, por lo general a los 12 y 18 meses de haber culminado, y algunas han sido de carácter cuasi experimental y otras (República Dominicana, Colombia y Panamá) de carácter experimental.

67. De acuerdo a la plataforma de políticas de empleo juvenil Youth Pol de la OIT, de las 71 intervenciones en materia de capacitación laboral llevadas a cabo en ALC durante el período 1990 - 2010, el 43% muestra un impacto positivo en el mercado laboral, el 5% un impacto nulo o negativo, y en el 52% no se han hecho evaluaciones o no se cuenta con la suficiente evidencia para concluir acerca de sus impactos. Cabe destacar además que estos impactos están referidos principalmente a las variables empleo e ingresos ya que solamente 1 de cada 5 de estos programas incluye como indicadores de impacto a variables asociadas a la calidad del empleo como seguro de salud, seguro social, contrato formal.

nómicos solidarios y sus redes de cooperación en cadenas de producción, comercialización y consumo, vía acceso a conocimiento, crédito y finanzas solidarias, y a través de la organización de comercio justo y solidario.

También se reconocen iniciativas que tienden a la inclusión de educación para el emprendimiento en la malla curricular del sistema de enseñanza formal, para que desde la escuela los jóvenes sean conscientes de que el autoempleo es una opción viable para el éxito y la estabilidad profesional. Por ejemplo, en Honduras se tiene la iniciativa Fomento de Cultura Emprendedora, que se ha desarrollado desde 2008 en 28 institutos de educación media, y que favorece que alumnos de educación media y técnica profesional adquieran conocimientos y capacidades emprendedoras vía una metodología llamada Empresa Joven Estudiantil.

Otras experiencias para destacar son las referidas al acompañamiento de las instituciones de formación profesional desde la identificación del negocio, desarrollo de la idea y trámites administrativos y técnicos, hasta la consolidación y despegue de la empresa. La particularidad es que buscan generar empleos vinculados con iniciativas económicas y productivas, asociados al desarrollo local y a las cadenas de valor de los sectores más dinámicos de la economía. Algunos ejemplos de ello son las incubadoras de empresas de base tecnológicas dentro de SENA en Colombia o SENAI en Brasil; los polígonos industriales como Don Bosco en El Salvador; y los núcleos de formación y servicios tecnológicos que proporciona el INA en Costa Rica.

De acuerdo a una investigación del Banco Mundial (2007)⁶⁸ este tipo de intervenciones en América Latina y el Caribe han mostrado impactos positivos netos en el número de personas con negocios y número de empleados, pero no se puede decir lo mismo acerca de las condiciones en la que se desarrollan los nuevos negocios generados.

Legislación laboral y promoción del trabajo decente juvenil

Este tipo de intervenciones, que han sido desarrolladas principalmente en Brasil, Colombia, Argentina, Perú, Uruguay, Costa Rica, Honduras y Nicaragua, se orientan a mejorar el acceso laboral y las condiciones de trabajo de los jóvenes como los salarios, las prestaciones de seguridad social, que el trabajo se preste en condiciones seguras, entre otros aspectos.

La legislación también incluye procedimientos de contratación de trabajadores jóvenes, principalmente a través de los contratos de primer empleo (formación, aprendizaje, pasantías, prácticas laborales), que si bien favorecen la inserción de quienes no tienen experiencia laboral previa, no genera relación laboral y por lo tanto quienes los suscriben tienen limitaciones importantes en lo relativo a la seguridad social.

68. Inventario Mundial de Intervenciones para Apoyar el Empleo Juvenil: Informe de Síntesis, por Gordon Betcherman, Martin Godfrey, Susana Puerto, Friederike Rother y Antoneta Stavreska", Octubre 2007.

Creación directa de empleo o subsidios a la creación de empleo

Este tipo de intervenciones busca incentivar la contratación de jóvenes por parte de las empresas a través de programas públicos de obras intensivas en trabajo e incentivos legales para la contratación (como subsidios salariales, exenciones de impuesto, salario mínimo juvenil).

Durante la última década del siglo XX, los programas de empleo temporal fueron un instrumento bastante utilizado en la región (principalmente Chile, Argentina y México) ante las crisis económicas que generaban mucho desempleo. En la década siguiente, muchos de estos programas fueron sustituidos o continuaron pero con un enfoque más selectivo hacia grupos determinados de población, como fue el caso del Programa TRABAJAR en Argentina y del Programa Especial de Empleo Temporal en México.

De acuerdo al Banco Mundial (2007)⁶⁹, en términos generales estos programas tienen resultados positivos en empleo en el corto plazo y han sido particularmente atractivos a los gobiernos con la intención de abordar cuestiones de equidad. No obstante, sus principales limitaciones son su elevado costo (por trabajador contratado), que se generan únicamente trabajos temporales y que desincentiva a la mano de obra a buscar empleo en el sector privado.

En relación a los programas de subsidios a la creación de empleo en el sector privado, no han sido muy frecuentes en la región debido, entre otras razones, al complejo aparato de control que requiere la autoridad fiscal para su aplicación. Una excepción es Colombia que en 2002 creó un sistema de subsidios al empleo de jóvenes pero no hubo el efecto deseado básicamente porque el valor del subsidio entregado (6% de los costos laborales totales) era reducido para inducir a los empresarios a contratar más personal. Otras experiencias en la región han sido las de Argentina en 1998⁷⁰, cuya evaluación experimental mostró resultados positivos en términos de empleo respecto al grupo de control 18 meses después de finalizada la intervención; y Chile, con el Programa “Empleo Joven”, que provee subsidios para el empleador y el empleado.

La protección social de los jóvenes

Es frecuente en América Latina y el Caribe que los jóvenes incursionen en el mercado de trabajo en relaciones caracterizadas por la rotación laboral, los empleos temporales y la flexibilización, elementos que atentan contra

69. Op cit.

70. En 1998 se diseñó PROEMPLEO en Argentina como un experimento para evaluar la eficacia de un subsidio al salario y para coadyuvar a la transición de un trabajador de un empleo temporal dentro del programa TRABAJAR a un empleo de carácter regular. Para ello se otorgó un voucher a una muestra aleatoria de los beneficiarios de TRABAJAR, mediante el cual un empleador que los contratara tenía derecho a recibir un subsidio por una proporción del salario pagado a dichos trabajadores.

la llegada y cobertura de la protección social. Más aún, los trabajadores informales y por cuenta propia (que son la mayoría entre los jóvenes) quedan marginados de las rutas naturales de acceso a la seguridad social, ya que ésta es concebida para relaciones laborales de dependencia formales a lo largo de la vida.

Así, a 2011 solamente el 40% de los jóvenes ocupados en la región cotizaban a un sistema de pensiones. Y 6 de cada 10 nuevos empleos para los jóvenes corresponden al sector informal de la economía, que no ofrece protección social a sus trabajadores. Al interior del segmento juvenil, la situación es aún más crítica entre los que tienen 15 a 17 años, debido a las restricciones legales y/o dificultades administrativas para que las empresas contraten a jóvenes menores de edad como trabajadores en planillas, y entre los que se desempeñan como trabajadores domésticos, principalmente mujeres.

Si bien América Latina cuenta con diferentes mecanismos de protección social (carácter contributivo y no-contributivo, público y privado, con afiliación obligatoria y voluntaria), y algunos países cuentan con seguros de desempleo y coberturas de salud y de pensiones mínimas universales, estos mecanismos presentan carencias a nivel de financiamiento, cobertura y calidad, y además son pocos los que están concebidos específicamente para jóvenes.

Factores críticos de éxito de las intervenciones

La fuente principal para el desarrollo de este acápite es la Meta evaluación sobre políticas y programas de empleo juvenil que realizó la Oficina Regional de la OIT en América Latina y el Caribe en 2013. En esta investigación se analizaron las conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas extraídas de 47 evaluaciones de políticas y programas de empleo juvenil en la región durante el período 2003-2012: 17 evaluaciones de impacto de programas de capacitación laboral, y 30 de pertinencia, procesos y resultados de este tipo de programas y otras intervenciones en materia de empleo juvenil.

A continuación se presentan los principales factores críticos de éxito que se identificaron en esta evaluación, y en algunos casos se contrastan estos hallazgos con los encontrados en un estudio del BM (2007)⁷¹, que trabajó un modelo *probit* para estimar el efecto de un conjunto de variables sobre la probabilidad de que un programa de empleo juvenil tenga un impacto positivo a nivel de empleo e ingresos. Este modelo se aplicó a una sub muestra de 73 programas que contaban con evaluaciones de impacto, 17 de los cuales eran de América Latina y el Caribe; también aquí la mayoría son de capacitación laboral.

71. Op cit.

Factores críticos de éxito asociados al contexto en el que se desarrollan los programas

- La situación de bonanza económica y crecimiento de los países. Las evaluaciones encuentran mayores impactos en los países con expansión económica, ya que esto genera una mayor demanda de empleo formal.
- La adecuada calidad de la educación básica y de las instituciones de formación profesional. La calidad del sistema educativo básico es importante si se toma en cuenta que algunas de las habilidades específicas que se espera que los jóvenes adquieran con los programas de empleo juvenil requieren ciertas capacidades elementales en las áreas de matemáticas y lenguaje que las debería proporcionar la educación básica. En cuanto a la calidad de las instituciones de formación profesional, este factor es particularmente importante en los programas de capacitación que siguen el modelo Chile Joven, en los que se delega la gestión en estas instituciones.
- La legislación laboral favorable en materia de creación y formalización de micro y pequeña empresa (MYPES), y en promoción del empleo juvenil. Un marco legal que facilite los trámites de creación y formalización de MYPES, y reduzca los plazos y costos a los mínimos necesarios, genera un contexto óptimo para que los programas de promoción del empleo independiente puedan contribuir a la generación y consolidación de empresas.

En relación a la legislación laboral, el estudio del BM encontró que las intervenciones tienen una mayor probabilidad de lograr un impacto positivo en términos de mayor inserción laboral, en países con mercados laborales flexibles respecto a los que tienen mercados más rígidos, aunque la magnitud del efecto es pequeña. Otras evaluaciones coinciden en que el impacto es pequeño y que disminuyen con el transcurso del tiempo, pero además señalan que esta flexibilidad implica una regresión en los derechos laborales de los jóvenes.

Factores críticos de éxito asociados al diseño de los programas

- La adecuada acotación y análisis del problema que se pretende abordar. Dependiendo del problema que se identifique (desempleo, empleo informal, jóvenes que no estudian ni trabajan, etc.), se selecciona el tipo de intervención más adecuada para abordarlo. Por ejemplo, las evaluaciones revisadas coinciden en que para resolver problemas de desempleo estructural la intervención más idónea no es la capacitación laboral sino otras asociadas a promover el crecimiento de la demanda o asegurar la culminación de la educación básica regular. En todo caso, de acuerdo al estudio del BM, no hay un determinado tipo de intervención que, a priori, tenga mayor probabilidad de éxito que otras.
- La correcta identificación y caracterización de la población más vulne-

rable al problema que se pretende abordar. En función a un adecuado diagnóstico sobre los jóvenes que conforman la población objetivo, que tome en cuenta su heterogeneidad en cuanto a características (jóvenes que viven en áreas rurales, jóvenes indígenas, jóvenes que no trabajan ni estudian, jóvenes mujeres), necesidades y motivaciones, se definen los componentes y servicios más apropiados para la intervención.

- La formación a los beneficiarios en habilidades “blandas” para el trabajo. Una ventaja de las habilidades “blandas” (respecto a las cognitivas, que son más específicas) es que son maleables aún en edades más avanzadas, lo que significaría un mayor retorno de invertir en la promoción de este tipo de habilidades entre los jóvenes. Además, la formación en habilidades muy específicas puede atentar contra el interés de los programas de generar empleabilidad en los jóvenes, ya que este tipo de habilidades puede perder utilidad cuando los jóvenes cambian de posición en el mercado de trabajo.

En general, existen numerosas evidencias que sugieren que la ausencia de estas habilidades “blandas” puede imponer una restricción en el mercado laboral más fuerte que la falta de conocimiento técnico. Por ejemplo, la aplicación de una encuesta del BID (2010) a más de 1.200 empleadores de Argentina, Brasil y Chile mostró que en todos los países, sectores y ocupaciones, estas habilidades son más difíciles de encontrar entre los trabajadores; y que los empleadores valoran más estas habilidades que las técnicas. Asimismo, evaluaciones de impacto de PROCAJOVEN en Panamá⁷² y del Programa Juventud y Empleo de República Dominicana⁷³ encontraron mayor impacto en la modalidad de formación que sólo ofrece capacitación en habilidades “blandas” respecto a otra que ofrece capacitación en aula en habilidades técnicas y “blandas”.

- La formación a los beneficiarios a cargo de empresas en sus propias instalaciones (pasantías). Para los programas de capacitación laboral, existen numerosas evidencias sobre el mayor impacto en términos de inserción laboral y de ingresos en aquellos beneficiarios que culminaron la formación en empresas (pasantías). Por ejemplo, en Perú los resultados obtenidos en la evaluación de impacto de PROJOVEN⁷⁴ muestran que un egresado del programa que realizó ambas etapas (fase de formación en aula y pasantías en empresas) gana 24% más que aquél que sólo completó la primera. Asimismo, Attanasio y otros (2008)⁷⁵, en un estudio sobre el Programa Jóvenes en Acción de Colombia, encontraron que la

72. BID 2007. “Impact Evaluation of a Labor Training Program in Panamá”

73. BM 2011. “Impact Evaluation of Juventud y Empleo”

74. BID 2006. “Impact Evaluation of PROJOVEN Youth Labor Training Program in Peru”

75. “Training Disadvantaged Youth in Latin America: Evidence From a Randomized Trial”

intensidad horaria de la formación en aula no afecta los beneficios del programa, pero la del entrenamiento en las empresas sí. Y una investigación del BID (2012)⁷⁶ muestra que la formación técnica en aula no tiene impactos positivos, debido principalmente a la corta duración de los cursos que ofrecen los programas, y a la desvinculación entre el contenido y las demandas de las empresas.

- La inclusión de diferentes servicios, principalmente financieros (como préstamos tradicionales y fondos de capital de riesgo) y SDE, en los programas de promoción del autoempleo. La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) 2012 identifica como factor de éxito para este tipo de programas el que se conciben y pongan en práctica en colaboración con el sector privado.

Factores críticos de éxito asociados a los beneficiarios de los programas

- Los programas de capacitación laboral suelen tener mayores impactos en las mujeres que en los hombres. Algunas razones que podrían explicar el mayor impacto en las mujeres son: a) las diferencias “de entrada” que favorecen a las mujeres como mayor motivación y más responsabilidad; b) el subsidio adicional que entregan algunos de estos programas a las mujeres que son madres, para que puedan pagar los servicios de asistencia para el cuidado de sus hijos; c) en los países de América Latina y el Caribe hay mayores restricciones a la movilidad social y laboral de las mujeres jóvenes y, por lo tanto, mayor campo de acción para que programas de capacitación logren impactos más altos entre las mujeres.
- Los programas de promoción del autoempleo suelen tener mayores impactos en los beneficiarios con mayor nivel educativo, capital físico y capital social. La OIT (2005)⁷⁷ señala que los resultados de evaluación de este tipo de programas sugieren que son más eficaces aquéllos dirigidos a quienes tienen mayor nivel de educación, porque ello se plasma en mayores capacidades en comprensión de lectura y de procesos lógico matemáticos, que a su vez son claves para adquirir habilidades en manejo y gestión de una empresa.

Factores críticos de éxito asociados a la gestión de los programas

- La estabilidad del equipo técnico y administrativo a cargo de la gestión de los programas. Esta estabilidad asegura la continuidad de la estructura básica y de los mecanismos y procedimientos más importantes de los programas, y ello da mayor seguridad y credibilidad a los socios y beneficiarios de la intervención.

76. BID 2012 “¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral en jóvenes de América Latina?”

77. OIT 2005. “Youth employment promotion: A review of ILO work and the lessons learned”

- La inclusión de los programas dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo y su integración con otros programas similares y organismos relevantes en temas de empleo juvenil. Es importante que la institución que lidere un programa de capacitación sea muy reconocida en el área de empleo juvenil y cuente con la capacidad necesaria para tomar decisiones en base a criterios técnicos, con liderazgo, con redes para contactar a las asociaciones empresariales locales, y con capacidad de negociar y formar alianzas con gobiernos, empresas y agencias de financiamiento.
- La participación (desde el diseño y durante la ejecución de los programas) de los interlocutores sociales (trabajadores, empleadores, jóvenes y la comunidad en general) tomando en cuenta sus necesidades, capacidades, motivaciones e intereses específicos. El involucramiento del ambiente circundante en los beneficiarios (familiares, amigos) limita la deserción de los beneficiarios durante la fase de formación. Asimismo, tomar en cuenta las particularidades en el perfil de los beneficiarios en determinados programas permite ajustar mejor los servicios y también los mecanismos de difusión y selección de los beneficiarios.
- El alto nivel de compromiso político que reciben los programas. El nivel de compromiso político que reciban los programas es importante para que puedan ser más sostenibles en el tiempo, ser objeto de un mayor seguimiento, y para ganar en visibilidad y en posibilidades de colaboración conjunta del sector público y privado. Al respecto, el estudio del BM encontró que aquéllos programas con financiamiento (total o parcial) público funcionan mejor que los que sólo se financian con el sector privado, ONG y organizaciones internacionales.

Limitaciones de las intervenciones

A pesar de los ligeros avances (mostrados en la primera sección del presente documento) en los principales indicadores de inserción laboral juvenil y de condiciones laborales de quienes trabajan, actualmente existe una cantidad significativa de jóvenes desempleados en la región (casi 8 millones), jóvenes empleados en trabajos de baja productividad y salario (27 millones trabajan de manera informal y no acceden a protección social) y jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan empleo (aproximadamente 16,5 millones).

Si bien las intervenciones en materia de empleo juvenil llevadas a cabo en América Latina en las últimas dos décadas pueden haber contribuido a los avances en los indicadores de inserción y de condiciones laborales, también se podría argumentar que ciertas limitaciones de estas intervenciones no les han permitido contribuir de manera significativa a la resolución de problemas como el desempleo, el empleo informal o la inactividad absoluta de los jóvenes.

En cuanto a las iniciativas para promover la inserción educativa, si bien el esfuerzo realizado por países para avanzar hacia el logro de la meta sobre educación impuesta por los Objetivos del Milenio (ODM) ha contribuido a que gran parte de la región esté cerca de lograr la cobertura universal del ciclo primario, en el caso de la educación secundaria el promedio de la tasa neta de matrícula en la región en 2011 era solamente de 76%⁷⁸ y la deserción de nivel secundario (jóvenes de entre 15 y 19 años) superaba el 15% en 7 países. Pero además, según los resultados de las evaluaciones internacionales de competencias, en América Latina y el Caribe son pocos los jóvenes que culminan sus estudios con competencias suficientes, siendo la situación más crítica entre los más pobres.

Respecto a los programas de capacitación laboral, no se ha estudiado a profundidad si contribuyen a generar una inserción laboral sostenible, aunque hay escepticismo al respecto tomando en cuenta que el período de capacitación que ofrecen los programas es muy corto (3 a 6 meses). Y aún en el escenario de que los beneficiarios sí conservasen su empleo en el mediano y largo plazo, cabe preguntarse si ello significa que, a nivel agregado, se están generando más empleos o si quienes se insertan en el mercado de trabajo desplazan o reemplazan a los no participantes que se encontraban trabajando.

En relación a los programas de emprendimiento juvenil, no se han podido implementar a gran escala pues no todos los jóvenes tienen el perfil necesario para ser exitosos, y además su puesta en marcha supone una gran inversión económica, debido a la asistencia técnica y el seguimiento personalizado que requieren. En ese sentido, las pocas evaluaciones realizadas a este tipo de programas no han encontrado evidencias positivas sobre su rentabilidad.

Respecto a la legislación laboral, diferentes estudios muestran que las diferentes modalidades de contratación de trabajadores jóvenes (contratos de formación, aprendizaje, pasantías, prácticas laborales) han permitido a las empresas reducir sus costos laborales pero no es tan claro su efecto positivo sobre la adquisición de competencias y el aumento de la empleabilidad de los jóvenes.

De manera similar, en los programas de subsidios a la creación de empleo cuando se les paga a las empresas por contratar o retener a trabajadores que igual tendrían contratados sin el subsidio, esto representa mayores ganancias únicamente para la empresa; además, no necesariamente tiene un impacto en el empleo total si es que la contratación de nuevos trabajadores implica la rescisión del contrato de otros tantos.

78. Inclusive, en algunos países como Guatemala y Nicaragua, esta tasa es inferior a 50%.

Una limitación adicional de las intervenciones en materia de empleo juvenil ha sido la ausencia de legislación para la economía informal, en la cual los trabajadores no están reconocidos como tales y, por lo tanto, no gozan de los beneficios que otorgan la legislación laboral y la protección social. Asimismo, en los países de América Latina que han utilizado seguro de desempleo (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y México), este mecanismo se ha limitado a trabajadores del sector formal y entonces no constituye una red de seguridad para los más pobres, que suelen estar en el sector informal.

El paso a la actual generación de políticas de empleo juvenil

La actual generación de políticas de empleo juvenil se ha ido desarrollando tomando en cuenta las lecciones aprendidas de las intervenciones del período 1990-2010. A continuación se mencionan algunos de los cambios que ha supuesto este paso de estas intervenciones a las políticas actuales en materia de empleo juvenil.

La incorporación de las iniciativas dentro de la institucionalidad pública

Una de las principales lecciones aprendidas respecto a lo que se hizo en materia de promoción del empleo juvenil en la región en las últimas dos décadas es que las intervenciones fragmentadas y aisladas no lograrán por sí solas los objetivos de mejorar la cantidad de empleo juvenil, la calidad del mismo ni la generación de trayectorias laborales positivas en un marco de trabajo decente.

Otra lección aprendida fue que al haber estado conducidos la gran mayoría de programas (sobre todo los de capacitación laboral) desde una institucionalidad *ad hoc* (unidades ejecutoras) y al haber sido financiados casi exclusivamente por asistencia técnica internacional (BM, BID), una vez concluido este financiamiento no se lograba transferir los aprendizajes, conocimientos, capacidades y experiencias alcanzados hacia las administraciones públicas, y tampoco se convirtieron en programas o servicios regulares.

Tomando en cuenta ambas lecciones, en los últimos años algunos países de América Latina y el Caribe han ido plasmando sus políticas públicas de empleo juvenil en planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales de los Ministerios de Trabajo, planes nacionales de empleo juvenil, inclusive incorporando la promoción del empleo juvenil como una prioridad explícita dentro de los programas nacionales de trabajo decente.

Específicamente, los planes nacionales de empleo juvenil son instrumentos que intentan articular y consolidar las políticas y estrategias de promoción de empleo juvenil a nivel nacional, evitando la dispersión de esfuerzos y duplicidad de acciones. En tal sentido, destaca la experiencia de Perú, en cuyo Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil se incluyen diferentes programas, proyectos y servicios. Otros países de la región que han diseñado planes de empleo juvenil son Brasil (“Agenda Na-

cional de Trabajo Decente para la Juventud”), El Salvador (“Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil 2012 - 2014”), Honduras (“Plan de Empleo Juvenil”), Nicaragua (“Plan Nacional de Empleo y Trabajo Digno y Decente para las Juventudes”), Ecuador y Paraguay.

Para llevar a cabo las diferentes acciones y programas contenidos en estos planes es necesario asignar presupuestos, personal experto en la temática de empleo juvenil y responsabilidades institucionales. Al respecto, algunos países ya cuentan, dentro de los organismos rectores, con instancias especializadas en el tema: por ejemplo, Uruguay con la coordinación entre la Unidad de Empleo Juvenil del Ministerio de Trabajo y el INJU/MIDES, junto al Diálogo por el Empleo; Ecuador con la Dirección de Empleo y Género Juvenil del Ministerio de Trabajo; y Paraguay con la Dirección de Empleo Juvenil, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Trabajo.

La integralidad de las intervenciones

La mayoría de programas de capacitación laboral que se llevaron a cabo entre 1990-2010 ofrecían a los beneficiarios formación en las instituciones de capacitación y formación en empresas. Tomando en cuenta las limitaciones mencionadas en el acápite anterior, los programas de capacitación laboral más recientes ofrecen un modelo más integral, ampliando el área de atención de los jóvenes de bajos recursos no sólo a la esfera del empleo sino también al entorno psicosocial del joven. Partiendo del supuesto de que para lograr una mayor empleabilidad no basta la capacitación y la práctica laboral, estos programas ponen en práctica estrategias de retención centradas en el vínculo personalizado que se establece con los jóvenes e incorporan componentes de acompañamiento y de orientación personal y laboral, aunque sean difíciles y costosos de replicar en programas de mayor escala.

Una experiencia a destacar aquí es el Programa de Apoyo a la Capacitación y el Empleo (PACE) en México, que desde 2011 busca apoyar a la Secretaría de Trabajo en el alcance y efectividad de las políticas y programas del mercado laboral, en términos de inserción en empleos de calidad. Para ello, ofrece servicios de asesoría personal, talleres y ferias de empleo, página web de búsqueda de empleo, siendo uno de los aspectos más novedosos que en vez de la formación en aulas, ha potenciado aquella en el puesto de trabajo, priorizando sectores económicos más dinámicos, lo cual ha generado mejores tasas de colocación, salarios y beneficios.

En cuanto a las intervenciones en materia de legislación laboral, una de las principales críticas a las leyes de empleo juvenil es que pareciera que estaban más centradas en responder a las necesidades operativas de los programas de capacitación laboral que a la verdadera problemática del empleo juvenil; es decir, que la legislación se adecuaba a los programas, cuando debería ser a la inversa. Adicionalmente, también se cuestionaba que la mayoría de estas leyes y sus incentivos se centraban en el mundo del trabajo, y

muy pocas incorporaban la reinserción y retención en el sistema educativo.

Ante ello, en los últimos años algunos países han implementado leyes que nacen independientes de cualquier programa y que están centradas en dar una respuesta al déficit de trabajo decente juvenil. Por ejemplo la Ley de Empleo Juvenil de Uruguay, aprobada en 2013, no sólo estimula la contratación de jóvenes y las prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación, sino también promueve emprendimientos juveniles e incluso contempla la reinserción y el avance en el sistema educativo. También en Colombia hay una Ley del Primer Empleo que da incentivos a los empresarios para contratar jóvenes y aumentar la formalización, habiendo desarrollado el Ministerio de Trabajo esta estrategia de formalización por sectores: agropecuario, minería, construcción, transporte y textil y confecciones. Y en Chile, la Ley 20.255 da incentivos a la cotización ya que establece un subsidio previsional a los trabajadores jóvenes.

No obstante estos avances en la legislación en materia de empleo juvenil, aún no existe un marco legal integrado entre las distintas leyes, a diferencia con lo que ocurre por ejemplo con la legislación para la erradicación del trabajo infantil.

Las intervenciones responden a un diagnóstico certero y se focalizan en responder a desafíos puntuales

Las intervenciones en materia de empleo juvenil en las dos décadas anteriores no siempre respondían a la identificación y caracterización de un determinado problema, y asumían que brindar un servicio, como por ejemplo la capacitación laboral, podía contribuir a resolver los diferentes problemas asociados al empleo juvenil.

Ante el desafío de la construcción de políticas públicas de empleo juvenil focalizadas con un abordaje integral e institucionalizado, y que tengan como objetivo no sólo generar empleos sino principalmente propiciar el trabajo decente en los jóvenes y que éstos cuenten con las capacidades suficientes para poder desempeñarse en el trabajo, en los últimos años se ha prestado mayor atención al diagnóstico y las intervenciones empiezan a responder a desafíos puntuales. En tal sentido, la OIT (2014)⁷⁹ agrupa las diferentes políticas que se están dando en materia de empleo juvenil en tres categorías:

- Políticas a nivel macro, que promuevan el crecimiento sostenible del sector privado y de las empresas. Se incluyen en esta categoría las políticas anticíclicas y programas públicos de empleo, mecanismos de garantía del empleo, subsidios salariales y de formación.
- Políticas centradas en las condiciones para el acceso y ejercicio de derechos, que, en el marco de las normas internacionales de trabajo (NIT),

79. "Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción" OIT: 2014

promuevan y velen por el cumplimiento de derechos laborales de los jóvenes trabajadores, así como una mayor participación y representación de los jóvenes en sus organizaciones.

- Políticas más focalizadas, orientadas a enfrentar los desafíos más importantes en la actualidad, como el desempleo, el empleo informal y la inactividad absoluta, con énfasis en aquellos segmentos más vulnerables como las mujeres y la juventud rural. Se incluye en esta categoría las políticas de mercado de trabajo; las orientadas a elevar la empleabilidad de los jóvenes vía educación, formación, competencias, pasantías y primer empleo; las de iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia; las de incentivos a la formalización; y las de protección social.

La mayor participación de los interlocutores sociales, principalmente los jóvenes

En las intervenciones en materia de empleo juvenil del período 1990-2010, el rol de los jóvenes era básicamente el de beneficiarios de los programas de empleo juvenil y no participaban en el diseño ni en la gestión de los mismos, lo cual limitaba la posibilidad de que los programas incorporen sus verdaderas necesidades, motivaciones, expectativas, o que durante su ejecución reciban retroalimentación de los jóvenes.

Ante ello, en los últimos años se ha tomado mayor conciencia de la necesidad de que los jóvenes, además de beneficiarios de las políticas y programas de empleo juvenil, participen en el diseño y aplicación de ellas. Esta mayor conciencia se está haciendo visible en la generalización de los organismos oficiales de juventud y su creciente intervención en la elaboración de políticas públicas.

Para ilustrar este mayor protagonismo de los jóvenes cabe resaltar que como parte de las actividades preparatorias de la 101ª CIT en 2012, la OIT, con la finalidad de escuchar las opiniones de los jóvenes sobre cómo enfrentar los problemas de desempleo e informalidad, organizó en América Latina y el Caribe 12 foros nacionales, donde más de 600 jóvenes discutieron aspectos como normatividad, protección social, empleo, diálogo social, educación, migración laboral y participación juvenil. Como resultado de estos foros se identificaron más de 75 organizaciones que trabajan por el empleo juvenil en los países de la región y se concluyó que es necesario que los jóvenes tengan una adecuada representatividad en consejos nacionales de trabajo, mesas de diálogo y otras instancias tripartitas.

Asimismo, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) ha constituido el Comité de la Juventud Trabajadora de las Américas como ente consultivo del Consejo Ejecutivo y de apoyo al Secretariado Ejecutivo, lo que muestra la materialización de su política a favor de la juventud. Y dentro del plan de acción de la CSA existen prioridades,

como desarrollar programas de formación sindical para generar empoderamiento de los jóvenes, incidir en la elaboración de políticas sindicales de la juventud para posibilitar la participación y empoderamiento juvenil, y propiciar alianzas con otros espacios como la OIJ.

Precisamente la OIJ adoptó en 2008 la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que contempla disposiciones específicas sobre el derecho al trabajo, a las condiciones de trabajo, a la protección social, y a la formación profesional, en consonancia con la promoción del trabajo decente que realiza la OIT.

También cabe resaltar que The Global Partnership for Youth (GPY) aplicó hace unos meses la encuesta My World 2015, en la que 1,2 millones de jóvenes de todo el mundo manifestaron que los tres principales desafíos para la juventud en un futuro son tener acceso a una mejor educación (68% del total lo mencionó), a mejores oportunidades de trabajo (49%) y a mejores servicios de protección social (54%).

D - Desafíos actuales para las políticas públicas de empleo juvenil

La actual generación de políticas públicas de empleo juvenil se desarrolla en un contexto de “bono demográfico” en la región, que permite disponer de un amplio conjunto de recursos para poder invertir en ellas. Tomando en cuenta esta oportunidad, a continuación se presentan recomendaciones para hacer frente a los principales desafíos que enfrentan actualmente las políticas de empleo juvenil.

- Las políticas de empleo juvenil deben involucrar a los sectores trabajo, educación y formación. De hecho, del grado de coordinación alcanzada entre la oferta educative-formativa y la demanda de empleo depende, en gran medida, el logro de una mayor y mejor inserción laboral de los jóvenes. Además, si las políticas de empleo juvenil involucran aspectos de educación y formación, también se podrá contribuir a una inserción social de los jóvenes, que les permita ejercer sus derechos ciudadanos y contribuir al desarrollo de la sociedad a la que pertenecen.

Más específicamente, es deseable institucionalizar un sistema de educación, formación y trabajo con rutas flexibles para los jóvenes, donde se reconozca y se prepare a las personas para contar con las competencias para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, así como elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían. Para ello es necesario no solamente priorizar la retención escolar, sino también revalorizar la formación técnica, así como el aprendizaje fuera del sistema de enseñanza formal como generador de credenciales para el logro de la inserción laboral.

- Las políticas de empleo juvenil deben estar en concordancia con otras políticas nacionales en materia macroeconómica y de crecimiento, de educación y de desarrollo de la juventud. Ello se debe a que el tratamiento del problema demanda reformas estructurales que, por un lado, estimulen la generación de empleos formales y, por el otro, garanticen que el sistema educativo dote a los jóvenes de las competencias que el mercado demanda. Pero además porque esta concordancia contribuye a una mayor sostenibilidad de las acciones e iniciativas que se realicen en el marco de las políticas de empleo juvenil.
- Las políticas de empleo juvenil deben reconocer que para muchos jóvenes su vínculo con el mercado laboral se desarrolla casi exclusivamente por medio de empleos informales. En tal sentido, es necesario estimular no sólo la creación de nuevos empleos sino el crecimiento del empleo formal, que incluyan derechos laborales y mecanismos de protección social.
- Las políticas de empleo juvenil también deben reconocer la heterogeneidad de los jóvenes, ya que los entornos, nivel educativo, condiciones familiares y sociales, entre otros aspectos, establecen diferencias que ameritan ser atendidas.

Así, para atender el problema del desempleo (que afecta a 7,8 millones de jóvenes en la región), la OIT sugiere políticas que apunten a mejorar la empleabilidad (vía educación, formación y competencias), programas de inserción laboral (pasantías, aprendizajes) y programas de iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia. En cambio, para el problema del empleo informal (que afecta a 27 millones de jóvenes) sugiere además programas de incentivos a la formalización, piso básico de protección social. Y para el problema de los jóvenes que no estudian ni trabajan (16,5 millones en la región), plantea programas de segunda oportunidad, programas de transferencias condicionadas, programas focalizados y, para el caso de las mujeres, políticas de conciliación laboral, políticas de cuidado, campañas de prevención de embarazos adolescentes.

- Las intervenciones que se lleven a cabo dentro del marco de estas políticas de empleo juvenil deben asegurar, desde el diseño, la participación de organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, organizaciones de jóvenes, órganos rectores en materia de empleo juvenil, del sector público y del sector privado⁸⁰, así como reforzar los meca-

80. La reducida participación del sector privado en las iniciativas sobre la temática de empleo juvenil se refleja en que, de acuerdo a la plataforma de políticas de empleo juvenil Youth Pol de la OIT, apenas en el 15% de las 76 intervenciones que se han llevado a cabo en América Latina entre 1990 y 2010, el sector privado ha tenido participación en el diseño y/o en el financiamiento. En cambio, quienes sí han tenido participación frecuente son los gobiernos, las ONG y las organizaciones multilaterales.

nismos de consulta, retroalimentación y diálogo social con estos actores durante la ejecución de estas intervenciones.

Los programas de empleo juvenil

Las políticas públicas y planes nacionales de empleo juvenil se concretizan a través de diferentes tipos de intervenciones y programas, cuyas características, principales factores críticos de éxito y limitaciones ya fueron revisadas en este documento. En tal sentido, a continuación se presentan algunas recomendaciones y prioridades para el diseño y ejecución de estas intervenciones y programas⁸¹.

Recomendaciones específicas para las intervenciones que apuntan a la inserción educativa y para los programas de capacitación laboral

- Facilitar itinerarios flexibles y progresivos entre educación y capacitación laboral, donde se prepare a los jóvenes para contar con las competencias que aumenten su capacidad para conseguir y conservar un empleo.
- Apuntar a mejorar las competencias profesionales de los jóvenes que se incorporarán a los mercados de trabajo y de los que se encuentran dentro de la economía informal, a efecto de que puedan acceder a empleos mejor remunerados y en condiciones decentes.
- Adecuar la currícula del sistema de formación profesional a los requerimientos del sector productivo, mejorar las capacidades de los directores y docentes de las instituciones de formación, así como la infraestructura, mobiliario y equipamiento, para garantizar la adecuación permanente de los conocimientos, habilidades y competencias de los estudiantes a la demanda de capacidades de las empresas.
- Reforzar la formación en habilidades “blandas” para el trabajo, desarrollando estándares para el contenido de la formación en este tipo de habilidades, y supervisando su ejecución.

Recomendaciones específicas para programas de promoción del autoempleo

- Utilizar los servicios financieros existentes en el mercado (créditos, capital semilla, garantías) o desarrollar nuevos productos (capital de riesgo, incubadoras en universidades e institutos, micro franquicias) para que los jóvenes beneficiarios pueden consolidar sus negocios.
- Incluir contenidos sobre iniciativas empresariales en la educación secundaria y post secundaria, para mejorar las actitudes de los jóvenes hacia la iniciativa empresarial.

81. Estas recomendaciones se recogen principalmente de tres fuentes, todas de OIT: a) “Meta evaluación sobre políticas y programas de empleo juvenil en América Latina” realizado el 2013; b) “Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción” realizado el 2014, y c) Resolución CIT 2012.

- Las cooperativas y la economía social también pueden brindar a los jóvenes oportunidades para crear sus propias empresas y establecerse por cuenta propia.

Recomendaciones específicas sobre legislación laboral

- Las leyes de promoción del empleo juvenil deben ser coherentes y estar integradas a las leyes de juventud y a la legislación de empleo en general.
- Legislar en base a la realidad de jóvenes y no de programas puntuales, e incluir en el alcance de la legislación, con propuestas focalizadas, a aquellos segmentos sobre los que no existen antecedentes legislativos (jóvenes en economía informal, juventud rural), aunque ello suponga normativas más complejas y costosas.
- Desarrollar iniciativas que favorezcan diferentes modalidades de adquisición de experiencia laboral y de formación en la empresa.

Recomendaciones específicas sobre la protección social de los jóvenes

- Establecer medidas de protección social dirigidas especialmente a los jóvenes, en la forma de planes integrales que incluyan el seguro de desempleo, la asistencia para la búsqueda de empleo y otras prestaciones.
- Para incentivar un aumento de la cobertura de la seguridad social se debe enfocar en aquéllos que generalmente no acceden a dichos beneficios, como los jóvenes que son trabajadores independientes.
- Mejorar la calidad de los servicios de protección social ofrecidos para que operen como un estímulo positivo para la afiliación.
- Fortalecer los instrumentos de inspección para el efectivo cumplimiento de la formalización laboral entre trabajadores, empresarios y gobiernos.

La escalabilidad de los programas de empleo juvenil

La escalabilidad de una intervención debe estar basada en evidencias que demuestren la efectividad de un diseño. En tal sentido, se deben incorporar en las experiencias iniciales (o “primeras fases”) de los programas, rigurosas evaluaciones para demostrar el impacto y el costo efectividad de la intervención que se quiere “escalar”.

La mayor escala en un programa también supone varios retos para quienes lo ejecutan: una capacidad institucional muy grande; hacer frente a la aparición de probables intromisiones políticas debido a que el programa se vuelve “más atractivo” (más recursos, más visibilidad), y poner en marcha mecanismos de control estrictos para mantener la calidad de los servicios ofrecidos. En relación a esto último, cuando un programa mantiene una escala pequeña, el involucramiento de los encargados de supervisión y monitoreo suele ser muy alto y también lo es el nivel de exigencia para el cumpli-

miento de las normas del programa. Para que esta cualidad no se pierda con un programa grande y masificado es necesario establecer mecanismos de control como normas de calidad, sistemas de certificación, procedimientos de supervisión y evaluación, y otros que, además, permitan hacer frente a la aparición de probables injerencias políticas.

De acuerdo al FOMIN (2012)⁸², la escala puede ser alcanzada replicando metodologías exitosas con ONG o actores del sector privado, o integrando modelos exitosos en los sistemas o programas del sector público. La principal ventaja de la segunda opción es que los gobiernos tienen la capacidad de llegar a más jóvenes; de hecho, la primera experiencia del FOMIN con el enfoque de integración de escala ha sido a través de los proyectos Entra 21, transfiriendo una selección de metodologías desarrolladas al sector público en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la viabilidad de un “escalamiento” depende del tipo de intervención. Por ejemplo, en el caso de los programas de promoción del autoempleo, es complicado replicarlos a gran escala porque el éxito suele depender de características personales que no suelen estar presentes en toda la población. En cambio, en los programas de intermediación laboral es importante apuntar, desde el inicio, a que tengan una cobertura significativa, en términos de empresas y de quienes buscan empleo, para generar economías de escala y mayor eficiencia.

E - Prioridades y estrategias de la OIT y otras organizaciones en materia de empleo juvenil

La preocupación de la OIT por el tema del empleo juvenil se refleja en los convenios y recomendaciones adoptados a lo largo de su historia, así como en la organización de reuniones internacionales, regionales, nacionales y sectoriales de carácter tripartito, en la asistencia técnica para fortalecer capacidades en los Estados Miembros respecto a la temática del empleo juvenil, y en la elaboración de informes técnicos y estadísticas laborales. Y en los últimos años el empleo juvenil se ha colocado como centro de atención de la agenda de la OIT, como lo demuestra que el tema ha ocupado el lugar privilegiado en las CIT del 2005 y del 2012.

La Resolución relativa al empleo de los jóvenes de la CIT 2005 llamaba la atención sobre la necesidad de pensar las políticas de empleo juvenil en perspectivas más amplias y adoptar enfoques integrados, tomando en cuenta que existen muchos factores que inciden en la problemática del desempleo y la baja calidad de los empleos, tales como la situación económica nacional, las tendencias demográficas, el nivel educativo y las competencias,

82. “Dando una oportunidad a la juventud: una agenda para la acción”.

las demandas de los mercados de trabajo, la experiencia laboral y los servicios de los mercados de trabajo, el entorno normativo laboral, entre otros.

En tanto, la Resolución de la CIT 2012 aborda nuevos problemas como el desempleo de las personas con instrucción y la creciente desvinculación de los jóvenes del mercado de trabajo, y, en la misma línea que la Resolución de la CIT 2005, plantea adoptar un enfoque multidimensional, impulsar la creación de trabajo decente mediante políticas macroeconómicas, de empleabilidad y facilitar la transición escuela-trabajo, políticas de mercado de trabajo y para mejorar la protección social, fomento de la iniciativa empresarial juvenil, y protección de los derechos de los jóvenes.

En atención a estas prioridades, en los últimos 7 años la OIT ha llevado a cabo, con apoyo financiero de España, el proyecto PREJAL, así como, en conjunto con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y en el marco de los ODM, programas conjuntos de empleo juvenil y migraciones focalizados en Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Perú y Paraguay.

En materia estadística y de gestión del conocimiento, la OIT viene brindando (en el marco del proyecto mundial Work4Youth) asistencia técnica y financiera a los Institutos de Estadística y Ministerios de Trabajo de Brasil, Jamaica, El Salvador, Colombia y Perú para la realización de encuestas especializadas que permitirán medir y analizar los factores que inciden en la transición entre la escuela, la formación y el mundo del trabajo.

Otras iniciativas regionales de la OIT han sido la realización de foros y encuentros sobre la temática del empleo juvenil; y en 2013 el lanzamiento de la plataforma Trabajo Decente para los Jóvenes, para propiciar el debate y difundir información relevante y buenas prácticas, y de la plataforma de políticas que promueven el empleo juvenil (Youth Pol) que recoge información actualizada de las políticas de empleo juvenil⁸³.

Todas estas iniciativas regionales de la OIT han sido complementadas por acciones y logros concretos a nivel nacional:

- Fortalecimiento de la capacidad de análisis, evaluación y revisión de políticas de empleo juvenil de los Ministerios de Trabajo (Argentina, El Salvador).
- Asistencia técnica a programas como Empléate (Costa Rica), a la expansión de programas como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina) y a Institutos de Estadística para la implementación de una encuesta especializada sobre transición escuela-trabajo (El Salvador).
- Apoyo a la adopción tripartita de Agenda de Trabajo Decente para los Jóvenes (Brasil), y a la discusión de planes de acción de empleo juvenil (El Salvador), planes nacionales de empleo juvenil (Honduras) o planes sectoriales de empleo juvenil (Perú).

83. Ver www.decentwork4youth.org y <http://www.youth-employment-inventory.org/> respectivamente.

- Apoyo a espacios tripartidos como la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil (Paraguay) y a espacios de coordinación interinstitucional en materia de formación profesional (Uruguay).
- Organización y apoyo de foros y procesos de consultas tripartitas para la elaboración de la Ley de Empleo Juvenil (Uruguay).

Estrategias futuras de la OIT para la implementación del llamado a la acción en favor del empleo juvenil en América Latina y el Caribe

En la Reunión Iberoamericana “La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción. Prioridades y líneas de acción en América Latina y el Caribe”, llevada a cabo a finales de 2013, se establecieron las principales prioridades y líneas de acción que, para dar cumplimiento a la Resolución de la CIT 2012, guiarán el quehacer de la OIT durante el quinquenio 2013-2017. Estas líneas de acción se pueden agrupar en tres categorías:

- Desarrollo y difusión de conocimientos, para mejorar el conocimiento sobre el mercado laboral juvenil y de esta manera diseñar mejores intervenciones. Así, se requiere desarrollar indicadores que permitan hacer un análisis permanente de la trayectoria del mercado laboral juvenil; y generar un mayor conocimiento sobre la transición escuela-trabajo, sobre los efectos del proceso de capacitación en las competencias y habilidades de los beneficiarios y en las conductas económicas de los trabajadores, sobre los factores críticos para la escalabilidad de los programas y sobre el efecto “desplazamiento” de los programas para poder medir el impacto global en el empleo, entre otros temas.

En este contexto, la Plataforma Regional de América Latina y el Caribe servirá para la identificación de las principales políticas que están promoviendo el trabajo decente y empleabilidad de los jóvenes, así como la sistematización y difusión de experiencias innovadoras y buenas prácticas de programas, políticas y marcos regulatorios.

- Asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades, para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas, estrategias y planes nacionales favorables a la generación de trabajo decente para los jóvenes. Más específicamente, se espera contribuir a que los Estados Miembros puedan integrar las prioridades en materia de empleo juvenil en los marcos nacionales de desarrollo y en las políticas de empleo; recopilar sistemáticamente datos sobre el mercado de trabajo, y elaborar herramientas para reforzar las tareas de seguimiento y evaluación de impacto de las medidas de fomento del empleo juvenil.
- Alianzas y promoción del trabajo decente para la juventud. Propiciar la creación de instancias para el diálogo social en torno a la formulación de políticas públicas de empleo juvenil y formación profesional, en las

que participen las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Ministerios de Trabajo y de Educación, y las Instituciones de la Juventud. Además, dado que la promoción del empleo y el trabajo decente para la juventud es una de las prioridades del Sistema de Naciones Unidas en la región, se espera que la OIT se articule con el resto de las agencias del Sistema a través del Grupo Regional Interagencial, y desarrolle iniciativas y programas conjuntos.

El empleo juvenil como tema prioritario en la agenda de otras instancias y organizaciones internacionales

Como parte de la nueva Alianza Global para la Juventud, un equipo de moderadores de organizaciones juveniles e instituciones del SNU han planteado la Agenda de Desarrollo Post 2015, que se fundamenta en las áreas prioritarias identificadas por más de 1,2 millones de jóvenes que participaron en la Encuesta My World 2015 y en los resultados de consultas globales, regionales y nacionales de la juventud. En el área de empleo y emprendimiento⁸⁴ se plantean las siguientes propuestas para promover trabajo productivo y decente para mujeres y hombres jóvenes y reducir el número de jóvenes no empleados, sin empleo, sin educación y sin capacitación:

- Poner en práctica las políticas de transición de la escuela hacia el trabajo para incrementar los índices de empleo de jóvenes hombres y mujeres.
- Fortalecer alianzas público-privadas para asegurar una mayor armonización entre las habilidades de los jóvenes graduados y del sector privado.
- Proporcionar acceso a oportunidades de aprendizaje para desarrollar conocimiento y habilidades técnicas, profesionales, y vocacionales para el trabajo y la vida.
- Asegurar el acceso a jóvenes emprendedores a servicios financieros y no financieros adecuados.
- Asegurar la igualdad de género en el trabajo, incluyendo la eliminación de la brecha de pago debido al género.
- Asegurar el acceso universal global para la adecuada protección social incluyendo pisos de protección social, un trabajo decente y una adecuada calidad de vida para la gente joven que se encuentra en el sector formal e informal.

Por su parte, la OIJ planteó a fines de 2013 una Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud⁸⁵, también pensada en términos de “agenda post 2015”. Una de las prioridades para la acción que plantea la Agenda

84. Esta es una de las cinco áreas priorizadas, las otras cuatro son: educación, salud, paz y seguridad, y gobernabilidad.

85. <http://bit.ly/1nwwewl>

es mejorar sustancialmente la inserción laboral de los jóvenes⁸⁶, buscando generar puestos de trabajo que cuenten con una efectiva cobertura de seguros sociales, que estén bien remunerados y que sean estables en el tiempo. Para ello, se plantea diseñar e implementar Planes Integrales de Inserción Laboral de Jóvenes, que incluyan un amplio conjunto de medidas, como la adecuación de los servicios públicos de empleo a las principales demandas de las generaciones jóvenes, la modernización de la oferta de formación técnica y profesional disponible, la instalación (o ampliación) de programas masivos de becas para jóvenes, y el ofrecimiento de apoyos más integrales a quienes quieran impulsar micro emprendimientos productivos.

En tanto, la encuesta conducida por Inter-agency Network on Youth Development (IANYD) a mediados de 2012 para obtener insumos que permitan desarrollar el System-wide Action Plan on Youth (Youth-SWAP)⁸⁷ del SNU, contó con más de 13.500 consultados de 186 países.

Una de las 6 áreas temáticas de dicho Plan fue la de empleo y empleabilidad⁸⁸, planteándose como principales problemas la falta de oportunidades de trabajo, que la educación y formación no son pertinentes a las habilidades que requieren los empleadores, y que los jóvenes trabajan sin derechos laborales. Y las propuestas para procurar revertir esta situación son incrementar la capacitación para la inserción laboral dependiente o por cuenta propia, facilitar la transición escuela trabajo, y facilitar el acceso a servicios financieros.

F - Conclusiones

1. La evolución, entre 2005 y 2011, de los principales indicadores de inserción laboral y de condiciones laborales de quienes trabajan revela una ligera mejora en la situación de los jóvenes: se ha reducido la tasa de desempleo juvenil así como la proporción de quienes no estudian ni trabajan; y en relación a los que trabajan, ha disminuido el porcentaje que lo hace como TFNR o servicio doméstico, se ha incrementado la proporción de quienes cotizan al seguro de salud y al sistema de pensiones, y la de asalariados que tienen contrato de trabajo escrito, y se ha reducido la proporción de jóvenes ocupados con empleo informal.
2. No obstante, la situación laboral actual de los jóvenes continúa siendo precaria, como lo demuestra la cantidad significativa de jóvenes desempleados en la región (casi 8 millones), de jóvenes empleados en trabajos

86. Las otras cuatro prioridades son universalizar el acceso y mejorar sustancialmente la calidad de la enseñanza media; promover la participación ciudadana juvenil a todos los niveles; el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y educación sexual, y trabajar intensamente en la prevención de la violencia y el fomento de culturas de paz.

87. <http://bit.ly/1rweOVB>

88. Las otras 5 áreas son educación, protección de derechos, compromiso cívico, inclusión en la política, y educación y salud sexual y reproductiva.

de baja productividad y salario (27 millones trabajan de manera informal y no acceden a protección social) y de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan empleo (aproximadamente 16,5 millones). Al interior del segmento juvenil, esta precariedad se hace más evidente entre las mujeres y principalmente entre los más pobres.

Las intervenciones en materia de empleo juvenil 1990-2010

3. Las intervenciones de los países de América Latina y el Caribe durante el período 1990-2010 en materia de empleo juvenil han sido diversas, siendo las más frecuentes aquéllas orientadas a la formación de habilidades (programas de inserción educativa y programas de capacitación laboral), aunque también están las de promoción del autoempleo, los servicios públicos de empleo, los subsidios a la creación de empleo y la legislación laboral y promoción del trabajo decente juvenil.
4. Las evaluaciones realizadas a estas intervenciones muestran que, en términos generales, los programas de capacitación laboral han tenido un impacto positivo pero reducido en la probabilidad de conseguir empleo y uno más alto en términos de mayores ingresos de quienes se encuentran trabajando. En cambio, no existe evidencia suficiente para afirmar que han contribuido a generar una inserción laboral sostenible ni que a nivel agregado han generado más empleos.
5. Los programas de promoción del autoempleo han tenido impactos positivos en el número de personas con negocios y número de empleados, pero no respecto a las condiciones en la que se desarrollan los nuevos negocios generados. Asimismo, estos programas no se han podido implementar a gran escala pues no todos los jóvenes tienen el perfil necesario para ser empresarios exitosos y porque su puesta en marcha supone una gran inversión económica, debido a la asistencia técnica y el seguimiento personalizado que requieren.
6. Los programas de capacitación laboral suelen tener mayores impactos en las mujeres que en los hombres, mientras que los de promoción del autoempleo suelen tener mayores impactos en los beneficiarios con mayor nivel educativo, mayor capital físico y mayor capital social.
7. Los procedimientos de contratación de trabajadores jóvenes incluidos en la legislación laboral (principalmente los contratos de primer empleo) favorecen la inserción de quienes no tienen experiencia laboral previa, pero no genera relación laboral y por lo tanto los jóvenes que los suscriben tienen limitaciones importantes en lo relativo a la seguridad social. Tampoco se tiene evidencia sobre el efecto de estos mecanismos de contratación en la adquisición de competencias y el aumento de la empleabilidad de los jóvenes.
8. Si bien los países de la región cuentan con diferentes mecanismos de pro-

tección social, y algunos cuentan con seguros de desempleo y coberturas de salud y de pensiones mínimas universales, estos mecanismos presentan carencias tanto a nivel de financiamiento, cobertura y calidad, y además son pocos los que están concebidos específicamente para jóvenes. Una limitación adicional es la ausencia de legislación para la economía informal, en la cual los trabajadores no están reconocidos como tales y, en consecuencia, no gozan de los beneficios que les otorgan la legislación laboral y la protección social.

9. De acuerdo a las evaluaciones y meta evaluaciones realizadas respecto a los programas de empleo juvenil desarrollados en la región durante el período 1990-2010, los principales factores críticos de éxito asociados al contexto en el que se desarrollan estos programas son la situación de bonanza económica y crecimiento de los países; la adecuada calidad de la educación básica y de las instituciones de formación profesional, y la legislación laboral favorable en materia de creación y formalización de micro y pequeña empresas, y promoción del empleo juvenil.
10. Los factores críticos de éxito asociados al diseño de los programas son la adecuada acotación y análisis del problema que se pretende abordar; la correcta identificación y caracterización de la población más vulnerable al problema que se pretende abordar; en el caso de los programas de capacitación laboral la formación a los beneficiarios en habilidades “blandas” para el trabajo y la formación a cargo de empresas en sus propias instalaciones (pasantías), y en el caso de los programas de promoción del autoempleo, la inclusión tanto de servicios financieros como de desarrollo empresarial.
11. Los factores críticos de éxito asociados a la gestión de los programas son la estabilidad del equipo técnico y administrativo a cargo de la ejecución de los programas; la inclusión de éstos dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo; la participación (desde el diseño) de diferentes interlocutores sociales tomando en cuenta sus necesidades, capacidades, motivaciones e intereses específicos, y el alto nivel de compromiso político que reciben los programas.

El paso a la actual generación de políticas de empleo juvenil

12. Tomando en cuenta que los programas de empleo juvenil (al estar conducidos desde una institucionalidad ad hoc y financiados casi exclusivamente por asistencia técnica internacional) no lograban transferir, una vez finalizados, los aprendizajes y capacidades generados hacia las administraciones públicas, en los últimos años algunos países de la región han ido incorporando las iniciativas en materia de empleo juvenil dentro de la institucionalidad pública, plasmando sus políticas públicas de empleo juvenil en planes nacionales o sectoriales, y asignando presupues-

tos, personal experto y responsabilidades institucionales para llevar a cabo las diferentes acciones y programas contenidos en estos planes.

13. Si la mayoría de programas de capacitación laboral llevados a cabo entre 1990 y 2010 ofrecían a los beneficiarios formación en las instituciones de capacitación y en empresas, los programas más recientes ofrecen una intervención más integral, ampliando el área de atención de los jóvenes de bajos recursos no sólo a la esfera del empleo sino también al entorno psicosocial del joven, e incluyendo componentes de acompañamiento individual y orientación laboral y personal.
14. Si las intervenciones en materia de empleo juvenil en las dos décadas anteriores no siempre respondían a la identificación de un determinado problema, en los últimos años se ha prestado mayor atención al diagnóstico y las intervenciones empiezan a responder a desafíos puntuales, distinguiéndose políticas a nivel macro que promuevan el crecimiento sostenible del sector privado y de las empresas; políticas que promuevan y velen por el cumplimiento de derechos laborales de los trabajadores jóvenes; y políticas más focalizadas, orientadas a enfrentar el desempleo, el empleo informal y la inactividad absoluta, con énfasis en los segmentos más vulnerables como las mujeres y la juventud rural.
15. En los últimos años se ha tomado mayor conciencia de la necesidad de que los jóvenes participen en el diseño y gestión de los programas de empleo juvenil, y de esta manera se pueda tomar en cuenta sus verdaderas necesidades, motivaciones, expectativas y se pueda recibir retroalimentación de los jóvenes acerca de cómo se iban desarrollando estos programas. Esta mayor conciencia se está haciendo visible en la creciente intervención de los organismos oficiales de juventud en la elaboración de políticas públicas.

Los desafíos actuales para las políticas públicas de empleo juvenil

16. Las políticas de empleo juvenil deben involucrar a los sectores trabajo, educación y formación, siendo deseable institucionalizar un sistema con rutas flexibles para los jóvenes, donde se reconozca y se prepare a las personas para contar con las competencias para conseguir y conservar un empleo.
17. Las políticas de empleo juvenil deben estar en concordancia con otras políticas nacionales en materia macroeconómica y de crecimiento, de educación, y de desarrollo de la juventud.
18. Las políticas de empleo juvenil deben reconocer que para muchos jóvenes su vínculo con el mercado laboral se desarrolla casi exclusivamente por medio de empleos informales; en tal sentido, es necesario estimular no sólo la creación de nuevos empleos sino el crecimiento del empleo formal, que incluyan derechos laborales y mecanismos de protección social.

19. Las políticas de empleo juvenil deben reconocer la heterogeneidad de los jóvenes, ya que los entornos, el nivel educativo, las condiciones familiares y sociales establecen diferencias que ameritan ser atendidas de distintas maneras: para enfrentar el desempleo, con políticas para mejorar la empleabilidad, programas de inserción laboral y programas de autoempleo; para el empleo informal, programas de incentivos a la formalización, piso básico de protección social; y para la inactividad absoluta, programas de segunda oportunidad, programas de transferencias condicionadas, y para las mujeres en esta situación políticas de conciliación laboral, políticas de cuidado, campañas de prevención de embarazos.
20. Las intervenciones que se lleven a cabo dentro del marco de estas políticas públicas de empleo juvenil deben asegurar, desde el diseño, la participación de organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, organizaciones de jóvenes, órganos rectores en materia de empleo juvenil, del sector público y del sector privado; así como reforzar los mecanismos de consulta, retroalimentación y diálogo social con estos actores durante la ejecución de las intervenciones.
21. Se deben incorporar en las experiencias iniciales (o “primeras fases”) de los programas, rigurosas evaluaciones para demostrar el impacto y el costo efectividad de la intervención que se quiere “escalar”. Asimismo, la mayor escala en un programa también supone poner en marcha mecanismos de control para mantener la calidad de los servicios ofrecidos, como normas de calidad, sistemas de certificación, y procedimientos de supervisión y evaluación.

Las prioridades y estrategias de la OIT y otras organizaciones en materia de empleo juvenil

22. En los últimos años el empleo juvenil se ha colocado como centro de la agenda de la OIT (como lo demuestra el lugar prioritario que ha ocupado en las CIT del 2005 y 2012) y en atención a ello, la OIT ha llevado a cabo el proyecto PREJAL, programas conjuntos de empleo juvenil y migraciones en diferentes países, y diversas iniciativas regionales y nacionales en materia estadística y de gestión del conocimiento (plataforma Trabajo Decente para los Jóvenes, plataforma Youth Pol), de asistencia técnica a los Institutos de Estadística y Ministerios de Trabajo (en el marco del proyecto Work4Youth), y de apoyo a la adopción de agendas y discusión de planes de empleo.
23. Para continuar con lo avanzado y dar cumplimiento a la Resolución de la CIT 2012, las principales líneas de acción que guiarán el quehacer de la OIT durante el quinquenio 2013-2017 en materia de empleo juvenil son el desarrollo y difusión de conocimientos, para mejorar el conocimiento sobre el mercado laboral juvenil y así diseñar mejores intervenciones; la

asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades en los Estados para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas, estrategias y planes favorables a la generación de trabajo decente para los jóvenes, y la creación de instancias para el diálogo social en torno a la formulación de políticas públicas de empleo juvenil y formación profesional, en las que participen las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Ministerios de Trabajo y de Educación, y las Instituciones de la Juventud.

24. El empleo juvenil también es un tema de interés en la agenda de otras instancias y organizaciones internacionales como lo demuestra la inclusión del empleo y emprendimiento como una de las cinco áreas prioritarias en la Agenda de Desarrollo Post 2015 planteada por la Alianza Global de la Juventud (que incluye organizaciones juveniles e instituciones del SNU) en 2014; la inclusión de la inserción laboral de los jóvenes como una de las cinco prioridades en la Agenda de Desarrollo de Inversión Social en Juventud que elaboró la OIJ a fines de 2013, y la inclusión del empleo y empleabilidad como una de las seis áreas temáticas del System-wide Action Plan on Youth (Youth-SWAP) del SNU en 2012.

Reflexiones finales

La juventud iberoamericana de cara al futuro

Por **Alicia Bárcena**, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL,
y **Martín Hopenhayn**, (ex) Director de la División de
Desarrollo Social de la CEPAL

A - La juventud es mucho más que una palabra

Cuando el pensador francés Pierre Bourdieu proclamó hace ya algunas décadas que la juventud “no es más que una palabra”, no estaba acusando de retóricos a sus estudiosos, a los movimientos juveniles o a los gestores de políticas de juventud. El subtexto de su interpelación era más profundo y consistente con la tradición del pensamiento social que el propio Bourdieu contribuyó a engrosar: la juventud, como el lenguaje, es una construcción histórica y social, y como tal, lo que entendemos por juventud y los contenidos que le asignamos varían con el tiempo. Según la cultura, la periodización de ciclos de vida, y las estructuras de producción y reproducción social, la juventud será vista y sentida, incluso por los propios jóvenes, de manera distinta.

Hemos dicho antes que la juventud es una categoría moderna (CEPAL-OIJ, 2004 y 2008). Entre la infancia y la adultez, o la vida dependiente y la productiva, debe instalarse socialmente un espacio, un hiato, un tiempo para que la juventud cobre su espesor y adquiera su estatuto en el ciclo de vida. Se prolonga el tránsito hacia la vida productiva y se hace asincrónica la madurez sexual y física respecto de la madurez social. La vida humana se extiende y obliga a periodizar más pormenorizadamente las etapas que la componen. Los cambios se aceleran, lo que hace que los valores y formas de vida no se reproducen de una generación a la siguiente, instalando al

medio la “brecha generacional”. La progresiva división y tecnificación del trabajo torna menos automática la conquista de la autonomía, lo que abre un período de la vida más largo de preparación para esa autonomía o lucha por obtenerla.

Todos estos factores concurren en la construcción social y cultural de la juventud. La palabra, cada vez más, es más que una palabra. O más bien, la palabra adquiere connotaciones cada vez más ricas, diversas y también problemáticas. La juventud se atiborra de sentidos. Portadores del recambio generacional en una sociedad de cambio acelerado; generación conflictuada con los adultos por pugnas de autoridad, y urgencias por hacerse espacios más autónomos en el trabajo y en la familia; confundidos por vivir varias edades a la vez, dada su mezcla de moratoria, infantilización, precoz pretensión de autonomía moral, estigmatización como grupo social violento o desbordado, y a la vez protagonistas del cambio comunicacional, organizacional, estético y de proyectos colectivos. En el cruce de todo lo anterior, nace, crece y cambia la juventud como ideal, como realidad y como construcción social. Como objeto de políticas, como sujeto de la política, y como tema de estudio y debate público.

El mismo Bourdieu instaba, con mucho sentido común, a hablar de juventudes más que de juventud. Porque el término se puebla de actores múltiples: jóvenes urbanos y rurales, grupos socioeconómicos carenciados y otros que viven en hogares de mayores ingresos, jóvenes de 15 a 19 años y otros de 20 a 24 o de 25 a 29 que transitan en distintas fases del camino a la autonomía, hombres y mujeres, jóvenes con mucha o poca educación, jóvenes indígenas y afrodescendientes: ¿cómo pueden predicarse o atribuirse los mismos rasgos a juventudes tan diversas?

Que la juventud sea heterogénea, o que sean muchas las juventudes, no ha impedido generalizar sobre sus roles, sobre lo que se espera de la juventud y lo que se considera que la juventud debiera recibir de la sociedad. En ello ha sido predominante la idea de capital humano, tanto para pensar en jóvenes con trayectorias futuras de movilidad social y productividad creciente, como para proyectar sociedades futuras más productivas y de progreso continuo. Con este supuesto en mente, se entiende que la juventud debe extenderse a medida que aumentan, desde la vida laboral, las exigencias de capacidades para una inserción y contribución oportunas. La masificación de la educación formal constituye el mecanismo privilegiado en este tránsito. En esta prolongación del tránsito a la vida adulta, o productiva, aparece este sujeto en tierra de nadie, ni niño ni adulto, que transita con mayor demora, y más exigencias de preparación, para alcanzar más tarde el pleno derecho y la plena capacidad para construir su propio hogar e insertarse en mercados de trabajo que exigen cada vez mayor adquisición previa de conocimientos y destrezas. Precisamente porque no es niño ni adulto, queda flotando en el limbo a la hora de definir políticas sociales o por ciclo

de vida. Tenemos, por tanto, hace mucho tiempo políticas para la infancia y políticas para el mundo adulto, así como derechos de infancia y derechos de adultos, pero sólo recientemente la juventud adquiere la densidad que le corresponde en la agenda pública para ser un sujeto en sí mismo.

En este marco y con este supuesto, la política pública y el imaginario adulto construyeron, en medio de esta diversidad, una idea más universal de juventud, asociándola al concepto normativo de moratoria. Esto significa que hay una edad en que las personas debieran consagrarse plenamente a acumular conocimientos y capacidades para un futuro productivo. En el “debieran” hay una exigencia normativa a la sociedad, a saber, financiar esta moratoria, ofrecer a la juventud los servicios y herramientas para desarrollar sus capacidades y los conocimientos adecuados. Pero también hay una exigencia a la propia juventud: postergar sus aspiraciones de autonomía y deseos inmediatos a fin de consagrarse a adquirir conocimientos y destrezas para el futuro.

Semejante imagen o ideal, tanto de lo que debe hacer la juventud como de lo que la sociedad debe hacer con ella, no ha estado exento de cuestionamientos, y lo está cada vez más. En primer lugar, la sociedad cumple muy parcial y estratificadamente su función de financiar la juventud y proveerle sistemas para el desarrollo de sus capacidades. Como se ha visto en este informe, gran parte de la juventud ve pasar la promesa de moratoria por la vereda de enfrente, sea porque sus precarias condiciones socioeconómicas la obligan a volcarse prematuramente al mercado laboral; sea porque la calidad de la educación que reciben es de muy baja calidad, y esto se refleja en las brechas de logros educacionales.

En segundo lugar, la propia juventud rechaza cada vez más el reduccionismo implícito en la idea de moratoria, que obligaría a los y las jóvenes a diferir sus aspiraciones hacia el futuro. La moratoria supone, pues, que y las jóvenes no son, en sentido pleno, un sujeto y un actor “presente” y sólo devienen sujetos plenos cuando dejan de ser jóvenes. A la juventud esto no le acomoda, más aún cuando hoy protagonizan cambios culturales, estéticos y organizacionales que redefinen la vida cotidiana.

Finalmente, la “moratoria” supone una jerarquía de autoridad que infantiliza a la juventud: el mundo adulto, y el de las políticas públicas, sabría siempre lo que conviene y no conviene a los y las jóvenes, sin consultarles a ellos. Esta jerarquía de autoridad ha sido cuestionada en los últimos cincuenta años por las propias generaciones jóvenes en ámbitos tan medulares de la reproducción social como la familia, la educación, la comunicación de masas y la política. Y a medida que la juventud va superando a los adultos en años de escolaridad y en manejo de nuevas tecnologías de información y comunicación, y es más abierta a la secularización de las costumbres, las jerarquías de autoridad etarias que subyacen a la idea de moratoria se ven progresivamente diezmadas.

Además, como lo planteamos en los Informes Iberoamericanos de Juventud de 2004 y 2008, y como se plantea con renovadas perspectivas en este Informe, hoy trayectorias juveniles son cada vez más refractarias a itinerarios únicos. Se ha dicho en páginas precedentes que una cosa es la clásica transición juvenil a la vida adulta, otra son la plétora de trayectorias juveniles que se observan en sociedades fragmentadas o plurales, según se mire el vaso medio vacío o medio lleno. Por lo mismo, en la primera parte de este Informe se propone hablar de juventudes en plural en el marco de una “episteme integradora, amplia y comprensiva de lo juvenil”, vale decir, un enfoque que reconozca diferencias, acepte diversidades y potencie nuevas miradas.

B - Tensiones y perspectivas en la inclusión de la juventud: desde dónde hablamos

El Primer y Segundo Informe Iberoamericano de Juventud, presentados en 2004 y 2008 conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización Iberoamericana de Juventud (CEPAL-OIJ, 2004 y 2008), sentaron las bases para visiones, diagnósticos y políticas de juventud en el espacio iberoamericano. Contribuyeron con datos actualizados y propuestas de política pormenorizadas en los distintos ámbitos de la vida juvenil: educación, empleo, migración, sexualidad y reproducción, familia, consumo de drogas, victimización y violencia riesgos, uso del tiempo e identidades culturales, y participación social y política. Se pudo caracterizar no sólo a la juventud según estos distintos ámbitos, sino también, dentro de ello, diferenciar “juventudes” según sexo, nivel socioeconómico y subgrupos etarios. Además estos Informes hicieron un esfuerzo por dar cuenta de los avances en los países de la región iberoamericana en materia de institucionalidad juvenil, de debates emergentes y de nuevas políticas desde y para la juventud.

En esta línea fueron especialmente relevantes para generar conciencia en el espacio regional respecto de las contradicciones, tensiones y paradojas que la juventud enfrenta en materia de inclusión y cohesión social, vale decir, de plena incorporación a la vida productiva, cultural y política, y de fortalecimiento de sentido de pertenencia a una sociedad democrática y de cara a la igualdad. Dicha inclusión social de la juventud, como se ha mencionado en los informes referidos, pasa por dos grandes ejes, a saber: el desarrollo de capacidades (vía educación formal principalmente, pero no exclusivamente) y el acceso a oportunidades productivas, sobre todo a través del empleo. Por cierto, hoy día la inclusión social, sobre todo en la juventud, también tiene un nuevo protagonista, a saber: las redes de comunicación a través de las cuales la juventud amplía sus espacios de interlocución, afirma identidades, genera capital social y adquiere información y conocimiento.

Las fricciones en la transición a la vida adulta, como también la multiplicación de trayectorias diversas entre jóvenes muy distintos por filiación social, espacial, sexual y étnica, contribuye a hacer de la juventud tanto un actor diferenciado y conflictuado. Estas trayectorias componen un rico, pero problemático entramado de alternativas en que se recombinan estrategias de supervivencia, de sociabilidad, de comunicación, de procesamiento de demandas, de gestión compartida de proyectos y de inserción en el mundo de la producción y del trabajo. Las tradicionales miradas lineales que veían en la juventud un momento del ciclo de vida que iría acompañado de autonomía progresiva y estabilización en el mundo del trabajo, hoy día se ven cuestionadas por nuevas formas de “gestión del yo”. Entre jóvenes se hace más frecuente la dinámica de entrada-salida-entrada respecto al hogar parental, a otros espacios de convivencia y al puesto de trabajo. La vida va hacia adelante, pero también se revierte o se desplaza hacia los lados. La juventud va y viene, experimenta caminos alternativos, se familiariza con la discontinuidad y la recurrencia. Esto ocurre por opción, por presión, o por falta de espacios claros y estables de inclusión y promoción.

Por lo mismo, no es justo hablar de que “se juega todo” en la juventud. La sociedad es más pródiga en idas y vueltas y en cambios de vida. Lo que es signo de exclusión o vulnerabilidad para unos no lo es para otros: entrar y salir del mercado laboral, privilegiar otros proyectos o espacios de inclusión o pertenencia, empujar los límites de la individuación. La idea de moratoria juvenil adquiere un regusto a extemporáneo. Mientras tanto, la juventud va por otros carriles: se afirma en sí misma y en relación a otros actores, recrea sus modos de agencia y sus itinerarios.

Tal como dijimos en el Informe Iberoamericano de 2008, desde la perspectiva de los propios jóvenes su subjetividad es fuente de tensión entre expectativas de integración y de individuación. Entre prepararse para la inserción social productiva y definir sus proyectos con plena autonomía, los y las jóvenes encuentran un terreno abonado de obstáculos y disyuntivas. La inclusión social se ve problematizada por una serie de paradojas que la CEPAL y la OIJ han planteado con fuerza desde el Informe Iberoamericano del 2004, y que han pasado a formar parte del léxico de juvenólogos y representantes de organizaciones de juventud. Así, la juventud goza de más acceso a educación y menos acceso a empleo que los adultos, más disponibilidad de información pero menos presencia en espacios deliberativos o representativos, más expectativas de autonomía pero más limitaciones para materializarla, mayor inclusión en el intercambio de bienes simbólicos pero menos acceso al intercambio de bienes materiales, ensalzados como íconos publicitarios y demonizados como violentos o desbordados.

Una última paradoja que se retoma en el presente Informe es que la juventud es más saludable por su fase en el ciclo de vida (los y las jóvenes son menos propensos a enfermedades infecto-contagiosas o degenerativas),

pero poco considerados por la política pública de salud en sus problemas específicos de morbilidad, tales como la victimización y exposición a la violencia, el consumo de drogas y las enfermedades de transmisión sexual. Esta última paradoja resulta preocupante, por la baja inversión en salud de la juventud. Según las estimaciones realizadas en el marco del presente Informe, en Iberoamérica el 62% de los gastos orientados de una u otra forma a la juventud corresponden a los efectuados en el sector educativo, seguidos por salud (22% del gasto en juventud), la vivienda y servicios básicos con un estimado 13,5% y finalmente la asistencia social (2,3%). Hacia 2012, en promedio regional se destinaba la magra cifra de 290 dólares (PPA) anuales a la salud de cada joven. Y si bien dentro de esta baja incidencia del gasto en salud existe un énfasis hacia la prevención y la educación preventiva, esto requiere como complemento una mayor participación de jóvenes en los sistemas de salud. Las tasas de afiliación entre jóvenes fluctúan desde 12 a 67% en nuestra región, dependiendo del país, con un promedio (simple) de afiliación de apenas un 33,1%.

A estas paradojas y tensiones, el Segundo Informe Iberoamericano de Juventud agregó disgresiones claves desde los ámbitos de la sostenibilidad demográfica y ambiental. Importa considerar, junto a éstas, la transformación cultural y productiva. Estos cuatro pilares son claves a la hora de concertar actores y esfuerzos colectivos en torno a la urgencia y el carácter estratégico de invertir en juventud. Valgan para ello las consideraciones siguientes.

1. La juventud de hoy goza de una ventana de oportunidades dado el bono demográfico. Con distintos ritmos y plazos, el grueso de los países de la región está hoy en fase de bono, vale decir, con una población donde por cada persona menor de 15 o mayor de 60 años, hay al menos dos personas entre 15 y 60 años de edad. Esto se explica por las sostenidas bajas de fecundidad, y un envejecimiento de la sociedad que si bien avanza, todavía no alcanza niveles de sociedades que ya no disponen del bono demográfico. Así, se abre una ventana de oportunidades para invertir en la juventud, dado el peso relativo menor de niños, el avance todavía incipiente de adultos mayores, y una población en edad de trabajar que se ha extendido y que contribuye, por tanto, con aportes productivos, contributivos y tributarios.

Esta ventana de oportunidades para invertir en capacidades y en protección social de la juventud no dura para siempre. A plazos variables según el perfil del cambio demográfico de cada país, el bono se convertirá en "mochila" demográfica. En el futuro, sociedades claramente envejecidas requerirán población activa de mayor productividad para sostener una ecuación crítica en términos de "ingresos y gastos" de la sociedad según su pirámide de edades. Una proporción más alta de adultos mayores implicará gastos muy superiores en salud y jubilaciones, que deberán ser

- sostenidos por mayor productividad del trabajo entre personas ocupadas y mayor contribución de estos a la fiscalidad y seguridad social. Por lo mismo, invertir hoy en juventud es clave y urgente por doble partida: porque se abre la ventana demográfica de oportunidades para hacerlo; y porque la próxima generación de adultos (los jóvenes de hoy) requieren mayores capacidades para ser más productivos, y con mayor solidaridad intergeneracional para “costear” sociedades más envejecidas.
2. Las asperezas que impondrá la sostenibilidad demográfica se ven redobladadas por aquellas que ya impone, e impondrá cada vez más, la sostenibilidad ambiental. El cambio climático, la deforestación, la escasez creciente de recursos estratégicos como el agua, la contaminación atmosférica y de fuentes acuosas, y la urgencia por renovar la matriz energética de cara a modelos de crecimiento de alto consumo de energía, son verdaderas espadas de Damocles sobre la juventud hoy. Importa, por tanto, invertir en capacidades para la adaptabilidad y la resiliencia frente a estos desafíos. Importa, asimismo, la inversión “indirecta”, que si bien no es explícitamente en jóvenes, aliviana a las próximas generaciones el costo de la (in)sostenibilidad ambiental: la preservación y menor “inocuidad” en materia de producción y consumo de energía, la reducción de huella de carbono, la reforestación y cuidado de fuentes acuíferas, la mitigación de la contaminación en ciudades (sobre todo en una región como la iberoamericana, donde es tan intensa la primacía urbana). Nuevamente, la solidaridad intergeneracional es clave para asegurar que la juventud de hoy no pague mañana los costos ambientales de patrones irresponsables de producción y consumo. Esto demanda inversión fuerte, lo que a su vez requiere de pactos con proyección en el largo plazo.
 3. La sostenibilidad del dinamismo económico con inclusión social en el largo plazo requiere, como lo ha planteado enfáticamente la CEPAL, de un cambio estructural (CEPAL, 2010, 2012 y 2014). Dicho cambio implica diversificar y modificar la estructura productiva de nuestras economías, con innovación tecnológica y creación de sectores de mayor productividad, incorporando intensivamente conocimientos y progreso técnico. En el mediano y largo plazo, es necesario recomponer la matriz productiva para hacer más competitivas las exportaciones, más sostenible la inserción de las economías nacionales en un mundo que se encamina hacia la sociedad del conocimiento, menos dependientes de las rentas inciertas de los recursos naturales. El cambio estructural apunta a dotar de mayores capacidades para el mundo del trabajo, y a una estructura productiva con más “tiraje” desde los sectores de mayor productividad. Esto, sumado a una institucionalidad laboral que permita distribuir mejor los frutos del progreso, debiera propiciar sociedades más igualitarias, con una mejor distribución de capacidades, oportunidades, ingresos, acceso

al bienestar y participación en el progreso colectivo.

Para el cambio estructural una condición sine qua non es el mayor desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones, pues es la juventud de hoy quien deberá protagonizar dicha transformación de la base productiva. No sólo se requiere "inteligencia en la frontera", vale decir, elites altamente profesionalizadas y dispuestas a innovar e inyectar altas dosis de valor agregado en la producción. Se requiere, muy especialmente, una vasta población joven con mayor nivel educativo, aprendizajes pertinentes y mejor preparada para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La experiencia de grandes saltos de productividad en otras latitudes muestra que una educación masiva de mejor calidad y más sincronizada con los cambios en el mundo productivo es clave del cambio estructural. Para esto hay que invertir en juventud.

4. Finalmente, las transformaciones culturales marcan de manera especial la vida presente y futura de la juventud. La exposición al intercambio global crea mayor conciencia de la diversidad de gustos, valores y creencias, y la juventud es especialmente permeable a ello por su apertura, adaptabilidad y participación en flujos comunicativos transfronteros. La conectividad expandida entre jóvenes altera las categorías espacio-temporales, la imagen del mundo, y acelera los relevos en proyectos de vida, gustos y pautas de convivencia. La comunicación abierta precipita mayor secularización de las costumbres, pero también genera reacciones conservadoras e integristas. Los movimientos de mujeres, de indígenas, de minorías sexuales y de ecologistas profundos descentran las visiones de mundo y obligan a un pluralismo espiritual convertido cada vez más en sentido común entre muchos y muchas jóvenes.

Estos cambios culturales son anchos y profundos. En ellos la juventud, si bien no actor exclusivo, deviene protagonista. Invertir en juventud, desde esta óptica, es potenciar a un actor central en estos procesos. No es sólo cuestión de invertir más, sino de llevar a cabo un debate crítico, que vincule a jóvenes con actores políticos, sobre cómo invertir de manera tal que para gestionar estos cambios se promuevan capacidades y criterios que profundicen el pluralismo, la solidaridad, la apertura de conciencia y el reconocimiento de iguales en derechos.

La oportunidad de redoblar esfuerzos por invertir en juventud no sólo la provee el bono demográfico. Hemos vivido durante la última década en América Latina, a diferencia de la Península Ibérica, una inflexión positiva en crecimiento, empleo, reducción de la pobreza y de la desigualdad relativa, con aumento del gasto social. El mapa político de la región ha venido ampliando las fronteras de lo posible, exorcizando la ideología del modelo único que se transmitió desde el proyecto hegemónico del neoliberalismo.

La juventud ha vivido una prosperidad relativa. Con datos presentados en este Informe, a 2012 entre jóvenes de 25 a 29 años en Iberoamérica la pobreza tenía una incidencia del 21,4%, mientras que entre jóvenes de 15 a 19, en 2004, la incidencia de pobreza era del 44,6%. Dicho de otro modo, uno de cada dos jóvenes que eran pobres entre los 15 y los 19 hace alrededor de una década, hoy día, con ocho o diez años más de edad, dejaron de serlo. A ello contribuye el efecto combinado de reducción general de la pobreza, y de la menor proporción de pobreza que suelen presentar los segmentos de mayor edad entre los jóvenes. Además, la distribución del ingreso en la población juvenil ha seguido una trayectoria ligeramente más favorable que la del promedio de toda la población: mientras en Iberoamérica el Gini del total de población (promedio simple) descendió de 0.533 en el año 2000 a 0.481 en 2012, el "Gini juvenil" (jóvenes de entre 15 y 29 años) descendió de 0,524 a 0,471 en el mismo lapso.

Sin duda este salto en las condiciones sociales de quienes entraron a la fase juvenil hace una década y hoy se aprestan a transitar hacia las edades adultas, tiene un impacto sobre sus expectativas de bienestar y sus aspiraciones de movilidad social. A esto se suma el hecho de que se ha instalado el tema de la igualdad en el discurso político y la política social ha ganado protagonismo. La juventud ha crecido, pues, en la última década, con mayor bonanza y en un clima político más propicio a las demandas sociales. No es casual que los y las jóvenes se estén abriendo paso en las pugnas redistributivas y en el debate público.

C - Juventud, política, políticas

En la esfera pública la juventud se ha visto como objeto de políticas y, más recientemente, como sujetos de derechos. En este tránsito la juventud fue construida simbólicamente de distintas maneras por el mundo adultocéntrico de la política, la educación o la comunicación de masas: no fueron los propios jóvenes quienes antepusieron sus proyectos hacia el resto de la sociedad sino, por el contrario, fueron proyectados o imaginados como sujetos por políticas, discursos electorales o fantasmas en la opinión pública. Un haz profuso de epítetos cayeron sobre la juventud, con o sin el consentimiento de los y las jóvenes, tales como "carentes", "vulnerables", "riesgosos", "desafiliados", "indolentes", "promisorios" y "amenazantes". Este entramado discursivo marcó exógenamente a la juventud, mientras en los mundos de vida de los y las jóvenes, de manera más capilar que épica, y más espontánea que discursiva, se multiplicaron nuevas sensibilidades e identidades, sobre todo a través del consumo cultural y de la comunicación en general.

En años recientes la imagen y valoración de la juventud cambió, y para

bien. Entre el protagonismo de la juventud en las redes sociales, su progresiva movilización colectiva en las calles, y la articulación de un discurso político propio capaz de interpelar críticamente la segregación y la desigualdad del modelo de desarrollo que surgió desde la hegemonía neoliberal, los y las jóvenes latinoamericanos ya son vistos con otros ojos. Innovadores en formas de participación, crecieron con el imaginario de la democracia y los derechos humanos, y son la generación más sensible a la cuestión ambiental y los reclamos históricos de minorías de distinto tipo. Todo lo anterior empieza a reconocerse por otros actores en la política y en la sociedad.

Esto confiere a la juventud un potencial inédito ante los nuevos desafíos de la política tanto nacional como global, donde conviven los imperativos del multiculturalismo, la ecología, la democracia, la paz mundial y la ética de los derechos humanos. Si bien no se ve reflejado en su acceso y presencia en la política, por otro lado está en juego su capacidad, como jóvenes, para redefinir lo político. De este modo, la preocupación por lo público se recrea, no se desvanece. Y lo hace en espacios locales, en redes virtuales, en movilizaciones en torno a nuevas agendas, y en formas flexibles de acción colectiva.

Ante ello es imprescindible avanzar hacia un diálogo intergeneracional más proactivo, con mayores puentes entre el sistema político y las aspiraciones juveniles, entre las formas consagradas de hacer política y las formas juveniles de plantear demandas y frustraciones colectivas, entre las culturas políticas más institucionalizadas y las emergentes culturas colectivas de la juventud. “La” política y “lo” político deben encontrar espacios de confluencia y de sinergia. Entre actores propiamente juveniles y los de la política es necesario reconstruir estos flujos de maneras novedosas.

Hay, hoy, mayor presencia de la juventud en movilizaciones públicas, en el debate político, en los medios de comunicación, y hay conciencia de que sus demandas en el ámbito de lo político tienen dificultades para ser representadas en la política. Por lo mismo, la ciudadanía de los y las jóvenes hoy pasa por un diálogo intergeneracional, y con otros actores, para vincular con mayor fuerza estas nuevas formas de hacer política, y estas demandas propias de la vida de los y las jóvenes, con agendas más amplias de la vida democrática y de los proyectos colectivos de desarrollo.

Surgen al respecto preguntas apremiantes, como las siguientes. ¿Qué tipo de acciones y objetivos deben plantearse las instituciones políticas para inspirar mayor confianza e involucramiento entre los y las jóvenes? O en otras palabras: ¿cuáles serían para la juventud, o las juventudes, las fuentes de legitimidad que operan en relación a la institucionalidad política democrática? ¿Cuáles son los espacios que corresponde abrir, o en los que cabe avanzar, para que las juventudes devengan actores políticos de mayor presencia en espacios públicos, instancias deliberantes y mecanismos de representación?

Por cierto, para avanzar en lo anterior es necesario deconstruir, o al me-

nos interrogar, cómo desde la política y el Estado se ha construido al actor joven. De hecho, y como se plantea en el presente Informe, se lo ha hecho de distintas maneras: como moratoria y recurso humano (una fase etaria concentrada en prepararse para el futuro, sobre todo mediante la educación); como amenaza a la sociedad por considerarla una generación violenta, revolucionaria o desbordada (desde las políticas de seguridad y de orden público); como grupo vulnerable o de riesgo (desde las políticas de protección social); y más recientemente, como sujeto de derechos y artífice de nuevas identidades (desde las nuevas políticas de juventud, de justicia y de cultura).

Las distintas formas de definir a la juventud en las políticas llevan también a privilegiar distintos sectores de política social, prestaciones y servicios. Desde la idea de juventud como período de moratoria y acumulación de capital humano se prioriza la educación, si bien ésta no tiene por qué estar sólo anclada en el paradigma de la moratoria y del capital humano. En el enfoque centrado en la seguridad, que ve a la juventud como grupo de riesgo y de amenaza, se privilegian políticas represivas y políticas de prevención en materia de violencia, consumo de drogas, accidentes, embarazo adolescente y deserción escolar. Vista la juventud en clave de ciudadanía, las políticas giran hacia la promoción de la participación, la plena titularidad de los derechos reproductivos, las prestaciones judicializables, y la mayor visibilidad y representatividad políticas de la juventud. Como protagonistas del desarrollo los jóvenes se convierten en objeto de políticas educacionales, de capital social, de liderazgos, de fomento productivo, de conectividad y de voluntariado juvenil. En clave de identidad, la juventud encontrará en las políticas la facilitación de espacios de encuentro y expresión y el fomento a la diversidad cultural, entre otros.

Las distintas formas de ver a la juventud también llevan a distintas maneras de entender la vulnerabilidad, el daño y la amenaza asociados a la vida de los y las jóvenes. Así, al hablar de subjetividad juvenil se piensa que las paradojas de la juventud son fuente de conflicto y desasosiego. Vista la juventud en clave de exclusión y desigualdad, el daño se cierne como una espada de Damocles cuando se piensa en jóvenes que con rabia o impotencia ven pasar la vida y el progreso por la vereda de enfrente. Al mirar la juventud desde la “episteme” de la conducta, es fácil caer en el estigma y la profecía autocumplida, en que la juventud termina haciendo el personaje díscolo o violento que el guión del imaginario adultocéntrico le atribuye. En la perspectiva del actor, los problemas de la juventud suelen vincularse con la apatía política, la atomización de grupos juveniles y la desafiliación institucional.

La apuesta del presente Informe es desplazar la imagen de la juventud en las políticas desde el enfoque de “moratoria” o de “grupo de riesgo” hacia otro de ciudadanía y protagonismo juvenil. Esto no significa, claro

está, soslayar la importancia de políticas para el desarrollo de capacidades de la juventud y, sobre todo, esfuerzos renovados de las políticas para mejorar las trayectorias educacionales. Tampoco significa descuidar aspectos ligados a la seguridad física y psicológica de los y las jóvenes que, más que victimarios, son las principales víctimas de las distintas formas de violencia. Pero sin duda la institucionalidad que se ha consolidado en las últimas dos décadas y media en instituciones públicas de juventud, leyes de juventud, sistemas de información de juventud, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y los compromisos en el sistema internacional, es una plataforma hoy para poner mayor énfasis en políticas que apunten a la juventud como actor protagónico, con sus identidades propias, su participación en asuntos públicos, sus sentidos de pertenencia y sus capacidades para el futuro.

D - Invertir en juventud

La inversión en juventud es tema de creciente peso en las agendas nacionales y en la “conversación global”. Razones de peso son las recién mencionadas, a saber: la ventana de oportunidades por el bono demográfico; el imperativo de formar una generación más productiva de cara a la mochila demográfica; la centralidad de la juventud para pivotear el cambio estructural; la importancia de esta inversión para avanzar intergeneracionalmente hacia sociedades más igualitarias, y el protagonismo juvenil de cara a la sociedad del conocimiento, las nuevas formas de comunicación, el destino de las democracias y los desafíos medioambientales.

Ya la CEPAL había planteado en conjunto con UNFPA la importancia de invertir en juventud (CEPAL-UNFPA, 2012), y en la agenda post-2015 de las NNUU, así como en el espacio iberoamericano a partir de la Cumbre Iberoamericana de 2008, la inversión en juventud cobra cada vez mayor fuerza en el debate. La OIJ se ha hecho eco y ha impulsado un espacio de mayor vigor para ponderar y promover la inversión en juventud.

En este contexto, parte importante del presente Informe se ha consagrado a la difícil tarea de estimar la inversión pública en juventud en los países iberoamericanos. Difícil, porque existe una proporción importante de inversión indirecta, donde los jóvenes no son objeto central de la inversión social pero sí son beneficiarios indirectos, en proporciones muy variables. Y porque en las fuentes de datos disponibles no es fácil identificar claramente las partidas y los montos destinados a los y las jóvenes. Las preguntas que en el Informe suscita el análisis de la inversión en juventud en México son sugerentes respecto de qué se puede considerar como presupuesto para jóvenes: “¿la inversión directa a través de subsidios?, ¿las becas?, ¿las transferencias de recursos? ¿se pueden considerar los ingresos de la burocracia encargada de los programas para jóvenes como parte de la inversión en juventud?,

por ejemplo ¿los profesores y maestros de cualquier nivel de enseñanza?; y si pensamos en la infraestructura: deportiva, cultural, educativa, carretera; ¿es inversión para jóvenes, indirecta?, ¿cómo podemos analizar la inversión en el mantenimiento de escuelas, compra de equipo para laboratorios, adquisición de libros para una biblioteca, etc., desde la óptica del presupuesto para jóvenes?”

A diferencia de los impulsos de los organismos orientados a la infancia y adolescencia, no hay estudios previos a este Informe que hagan un análisis de la proporción de recursos públicos efectivos hacia la juventud. La percepción generalizada es que la inversión pública en juventud es baja. Si se toma como referencia el gasto público social, una distribución equitativa de dicho gasto entre distintos grupos etarios, según su incidencia en la población total, implicaría que poco más de 17% del gasto social debería destinarse a programas orientados a jóvenes de 15 a 24 años; y 25% si se extiende de 15 a 29 años.

El Informe estima que del gasto público en inversión social, en Iberoamérica alrededor de 12,2% de la inversión social pública estaría destinada directa o indirectamente hacia los jóvenes, equivalentes a casi 134.000 millones de dólares a precios de 2005 (217.000 millones cuando se expresa en paridad de poderes adquisitivos), alrededor de 2,6% del PIB regional. A nivel regional, existiría un déficit de casi 52% en la participación del gasto en juventud si se tomara como parámetro una distribución equitativa de dicho gasto por grupos etarios.

Como se ha planteado en el capítulo de inversión en juventud, el peso de los gastos en juventud depende de los gastos sectoriales y de la extensión de los programas sociales que sin ir directamente orientados a los jóvenes, los incluyen, tales como los programas de empleo, programas de lucha contra la pobreza y programas de vivienda social. Si bien esta distribución del gasto sectorial varía por país, sin duda el sector más significativo es educación, que concentra casi el 62% de los gastos sectoriales en Iberoamérica.

E - Educación y empleo, llaves maestras y deudas pendientes de la inclusión social

Hemos señalado que la educación y el empleo constituyen las llaves maestras de la inclusión social. No son las únicas, pero sin duda marcan con mucho peso los itinerarios de inclusión en perspectiva de ciclo de vida. La juventud es, en este contexto, la etapa de la vida en que se construye el eslabón entre una llave y la otra, entre el desarrollo de capacidades y el acceso a oportunidades para ejercerlas. Son, en general, los y las jóvenes quienes viven parte de su etapa juvenil en parte educándose, y en parte trabajando.

La educación es el principal mecanismo que permite avanzar en mayor igualdad de oportunidades, mejor desarrollo de capacidades para los cam-

bios estructurales de cara a un desarrollo más sólido e inclusivo en el largo plazo, y formación de ciudadanos activos y respetuosos de los derechos. Tal como lo muestra este Informe, padecemos todavía altas brechas en logros educativos, déficits en aprendizajes, e insuficientes años de escolaridad promedio de los y las jóvenes. Sólo 1 de cada 10 jóvenes en Iberoamérica concluye la educación terciaria y cuatro de cada diez no concluyen la secundaria. Estos indicadores gruesos muestran que falta mucho, tanto en capacidades para emprender saltos en innovación tecnológica y desarrollo de conocimientos para el cambio estructural, como en capacidades difundidas para augurar mayor movilidad social y acceso al bienestar por vía del retorno a años de escolaridad acumulados durante la juventud.

Hemos señalado que la inversión en educación capta casi el 62% del gasto público en juventud. Pero aún así no se logra revertir desigualdades de origen socioeconómico. Tal es así que, en promedio para la región, entre jóvenes de 20 a 24 años, del primer quintil sólo 33 de cada 100 jóvenes ha concluido secundaria, mientras en el quinto quintil esta tasa se eleva a 83 de cada 100. Las brechas en calidad de la educación pagada y la educación pública, por segregación territorial y ámbitos de socialización, y según el capital cultural de las familias, siguen marcando diferencias que no permiten que la educación constituya el resorte para revertir la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

No sólo se trata de invertir más en educación, sino de hacerlo con un horizonte formativo de jóvenes que mañana serán gestores de los proyectos de sociedad, ocuparán los cargos de mayor responsabilidad política y productiva, y tendrán que sostener una “mochila demográfica” de sociedades envejecidas mediante una productividad mucho mayor a la que hoy tienen en promedio los adultos.

Por lo mismo, la educación debe apostar a formar sujetos a la altura de los desafíos: capaces de adaptarse a cambios productivos y organizacionales a lo largo de toda su vida activa, de participar proactivamente en espacios deliberativos, de gestionar y usar de información estratégica, y promover y respetar la diversidad cultural, los derechos humanos y el cuidado ambiental. En este marco la inversión educacional, en consonancia con la política pública en educación, debe concentrar esfuerzos en reducir brechas en logros educacionales entre distintos grupos de jóvenes (por origen socioeconómico, de etnia-cultura y de origen geográfico), apuntando al menos a la conclusión universal de secundaria, umbral considerado clave para superar la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Y tener muy presente los desafíos futuros en destrezas productivas, competencias ciudadanas, sostenibilidad ambiental y convivencia multicultural.

El empleo es sin duda el eslabón más crítico en la inclusión social de los y las jóvenes. Los Informes Iberoamericanos de Juventud de 2004 y 2008 mostraron la persistencia de una paradoja que en la juventud genera alto

grado de frustración y descontento, a saber: que son los y las jóvenes de hoy quienes cuentan, en promedio comparado con los adultos, con más años de escolaridad, más conectividad, más adaptabilidad a los cambios organizacionales y comunicacionales, pero a la vez padecen tasas de desempleo que entre duplican y triplican a la de los adultos. Vale decir, sus destrezas y capacidades específicas no les facilitan, en términos relativos, un oportuno acceso al empleo y al protagonismo en la transición hacia nuevos paradigmas productivos.

El Informe sugiere, por un lado, que las condiciones generales de empleo entre jóvenes iberoamericanos ha mejorado durante el último decenio: la tasa de desempleo en jóvenes de 15 a 24 años de edad descendió de 16,4 a 13,9% en América Latina al comparar 2005 con 2011. En el mismo lapso aumentó de manera incipiente la juventud trabajadora que cotiza a seguro de salud (de 31,5 a 37,0%) y a sistemas de pensiones (de 31,9 a 39,5%), aumentó el porcentaje de salariables con contrato escrito (de 41,9 a 48,2%) y descendió el porcentaje de jóvenes con empleo informal no agrícola (de 61,4 a 55,6%).

La tendencia parece auspiciosa. Pero la "foto" sigue mostrando una precariedad muy alta al considerar altos niveles de desempleo y bajos niveles de protección y formalización. En números absolutos, hacia 2011 había, entre jóvenes de 15 a 24 años en América Latina, casi 8 millones de desempleados, 27 millones empleados de manera informal y sin protección social, y en torno a 16,5 millones de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban ni buscaban empleo. Además, y al igual que en los informes iberoamericanos de juventud anteriores, se confirma que la juventud sufre una situación de mayor exclusión y precariedad laboral que los adultos, y que entre los y las jóvenes persisten brechas de exclusión e inclusión laboral muy marcadas según condición socioeconómica, género y nivel educacional.

Así, entre jóvenes de 15 a 24 años a 2011 la tasa de desempleo era tres veces mayor que la población adulta, y el nivel de precariedad era mucho mayor entre jóvenes. Y también, como era de esperar, es mayor la exclusión y precariedad entre jóvenes más pobres y entre mujeres. Mientras en el primer quintil el desempleo alcanzaba un 25,5%, en el quinto se reducía a 8,5%, mientras la informalidad (no agrícola) incluía a cuatro de cada cinco jóvenes trabajadores del primer quintil, lo que se reducía a alrededor de dos de cada cinco en el quinto quintil. Considerada la inserción laboral por subgrupos etarios entre jóvenes de 15 a 29 años la información para América Latina a 2012 muestra que a medida que se avanza hacia los tramos de edad más altos, la tasa de empleo tiende a aumentar y la de desempleo a descender. Aun así un porcentaje muy alto de adolescentes trabaja, y un porcentaje insuficiente de jóvenes "mayores" participa del empleo remunerado. La tasa de empleo entre las y los jóvenes de 15 a 19 años fue de 32,8% en 2012, lo que también explica que el 40% de los jóvenes no concluya la educación secundaria; mientras que para jóvenes de 25 a 29 años la tasa de empleo fue de

74%, lo cual es baja, pues un porcentaje muy menor de jóvenes no ocupados en ese tramo etario están estudiando.

Estas dificultades de inserción laboral de la juventud han sido objeto de creciente preocupación por parte de los Estados y en el ámbito internacional. Más aún, hace una década irrumpió en el imaginario político y de políticas la amenazante figura de los “ni-nis”, vale decir, jóvenes que no estudian ni trabajan. Más allá de las connotaciones y precisiones del término, permitió alertar sobre la urgencia por impulsar políticas efectivas pro-empleo juvenil. Como se muestra en este Informe, y como se planteó también en el Informe Iberoamericano de Juventud de 2008, el abanico de políticas requeridas y que se están aplicando, ensayado en la región, es de amplio espectro. En las últimas dos décadas las intervenciones de los países latinoamericanos se han orientado con mayor frecuencia hacia la formación de habilidades (programas de inserción educativa y programas de capacitación laboral), la promoción del autoempleo, los servicios públicos de empleo, los subsidios a la creación de empleo, y la legislación laboral y promoción del trabajo decente juvenil.

Las evaluaciones muestran, como se observa en el capítulo precedente, resultados dispares en políticas de inserción laboral sostenible y de gran escala. La evidencia, tal como se ha planteado en este Informe, sugiere que los principales factores de éxito son exógenos a las políticas mismas, tales como el crecimiento económico, la calidad de la educación básica y de la formación laboral, y la legislación favorable hacia la formalización de micro y pequeñas empresas.

Por otro lado, la inversión que supone contar con políticas de mayor cobertura y continuidad en el tiempo, requiere de un esfuerzo fiscal importante, tanto en los recursos a invertir, como de los sistemas de monitoreo y seguimiento que contribuyan a mejorar los impactos y surtir dinámicas virtuosas en mayor escala. De fundamental importancia, además, es revertir desigualdades y discriminaciones por género, en circunstancias en que aún entre jóvenes las mujeres siguen afectadas por menores ingresos y contratos más precarios que los hombres, y menores retornos relativos a sus credenciales educativas, así como mayores dificultades para conciliar el trabajo remunerado con la economía del cuidado.

Los pactos entre agentes y los criterios multisectoriales son claves para avanzar en este eslabón crítico de la inclusión de los y las jóvenes que es el mundo del trabajo. No sólo deben concurrir los sectores y actores del mundo laboral, de la educación y de la formación profesional. Las políticas de empleo juvenil deben, también, articularse con la recomposición sectorial del cambio estructural, el manejo pro y anti cíclico de las políticas macroeconómicas, y la institucionalidad laboral.

Es indispensable reconocer la heterogeneidad de los y las jóvenes. Enfrentar el desempleo juvenil requiere mejorar la empleabilidad, programas

de inserción laboral y programas de autoempleo; abordar la excesiva informalidad reclama programas de incentivos a la formalización y pisos básicos de protección social; y la inactividad absoluta de jóvenes “ni-ni” debe enfrentarse con programas de segunda oportunidad, programas de transferencias condicionadas, y, para las mujeres, políticas de conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado.

E - Avances y desafíos

Tal como lo dijimos en el Informe Iberoamericano de Juventud de 2008, la juventud en la región ostenta progresos importantes en términos de logros educacionales, conectividad, nuevos ámbitos de participación y producción simbólica. Sin embargo, aunque en años recientes mejoró su situación laboral, sigue siendo muy segmentada y con rezagos persistentes respecto del empleo del mundo adulto. La inversión en juventud es baja en relación a su peso demográfico, y particularmente baja en aspectos como la salud y la asistencia social. Y entre los y las jóvenes las opciones para forjar proyectos de vida propios y deseados están muy segmentadas según niveles de ingreso, logros educacionales, distribución geográfica y racial, y género.

Los avances en materia de reconocimiento público y político son notorios. Desde comienzos de la década de 1990 hasta hoy se han creado en todos los países de la región instituciones de gobierno específicamente abocadas a diseñar e impulsar planes y programas de juventud, como también se ha incrementado notablemente la información sobre las condiciones en que viven los y las jóvenes y las prestaciones a las que acceden. Allí donde campeaba el desierto, hoy está regado de debates, estadísticas, políticas, observatorios, servicios, portales y agencias consagradas a los problemas y potencialidades del mundo joven. De 21 países de la región para los que existe información, 19 ya disponen de encuestas de juventud. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), que reconoce ciudadanía plena y específica a la juventud, se abre paso de manera lenta pero progresiva, primero en la ratificación de jure y luego, a menos velocidad, de facto.

Como se enfatiza en el capítulo V de este Informe, falta imprimirlas a las políticas de juventud la necesaria transversalidad e integralidad, trascender lógicas sectoriales o demasiado atomizadas. Las políticas deben plasmar la convicción de que el actor en cuestión requiere complementariamente desarrollar capacidades, movilizarse políticamente, protegerse frente a riesgos propios de la etapa en el ciclo de vida, y sobre todo lograr tránsitos más fluidos de la dependencia hacia la autonomía, principalmente por su participación en el mundo del trabajo. Como se señala en este Informe, mientras se ha avanzado mucho en la generación de conocimientos, en la aprobación de leyes de juventud y en documentos de política nacional de juventud, es más incipiente el diseño de planes nacionales de acción (para implementar

las políticas pública de juventud), la formación de recursos humanos con experticia en temas de juventud, el monitoreo y la evaluación de planes y programas específicos, y el impacto de campañas comunicacionales que contrarresten estereotipos y estigmas impuestos sobre la juventud.

El presente Informe advirtió en las primeras páginas que falta todavía concertar esfuerzos entre una vasta gama de actores involucrados en programas y políticas de juventud, como también concertar a un abanico amplio de agentes en torno a un pacto por mejorar la inversión y las políticas en juventud. Las redes institucionales deben fortalecerse aún más para evitar que los institutos o secretarías de juventud sean un “pariente pobre” de los gabinetes de gobierno o una tierra de nadie entre políticas orientadas a mujeres, niños y niñas, adultos mayores o trabajadores formales.

Por lo mismo hay que fortalecer la institucionalidad y la autoridad de los organismos públicos de juventud. Ello requiere avanzar en varios frentes, a saber: más trabajo con la sociedad civil; mayor autonomía presupuestaria; coordinación con organismos públicos sectoriales para la elaboración de planes y programas que generen sinergias entre sí; enfoque interno multi-sectorial (transversalidad de la política hacia la juventud), y un rol convocador y coordinador entre Estado, sociedad civil organizada (ONGs) y no organizada, y sector privado. Para llegar a la juventud en una modalidad dialogante y participativa, con mayor participación de los propios jóvenes en el diseño y la implementación de programas, es preciso profundizar la descentralización territorial e institucional, lo que ayuda a que el vínculo que establecen los programas sea más de “cara a cara”. Y también permite responder de maneras diferenciadas a la tremenda heterogeneidad de la población joven.

Tal como es importante considerar las tensiones, paradojas o disonancias que viven los y las jóvenes, también hay que abordar críticamente las disonancias o paradojas que han estado presentes en las políticas de juventud, de las que se hace referencia en el primer capítulo de este Informe. Entre ellas cabe destacar la disonancia entre la imagen de la juventud en las tradicionales políticas sectoriales, donde se tiende a ver a los y las jóvenes como grupo de riesgo o población a formar y disciplinar, y, por el contrario, la idea de juventud asociada a sujeto de derechos y actor del desarrollo, sobre todo por parte de instituciones específicamente abocadas a la problemática juvenil, tanto desde gobiernos como desde la sociedad civil. Por otra parte, en contraste con los movimientos de mujeres que procuran transversalizar las políticas públicas de una perspectiva de género, en políticas de juventud se ha priorizado la creación de espacios específicos para jóvenes, sin concentrar los esfuerzos en construir una perspectiva generacional en el conjunto de las políticas públicas.

Mientras persisten las visiones de los jóvenes como desinteresados por la política o descomprometidos con lo público, la realidad nos muestra que

hay cada vez más colectivos y asociaciones juveniles que participan, se comprometen y disputan lo público. Y si bien el discurso político reconoce la diversidad, pluralidad y multiplicidad de los grupos de jóvenes, muchos de los programas y las políticas siguen operando sobre la base de una juventud homogénea, con poca plasticidad para adaptar la oferta y el estilo a las tantas juventudes del mundo real.

Este Informe completa, pues, los exhaustivos diagnósticos tanto de la situación de la juventud iberoamericana como los avances, deudas pendientes y desafíos en materia de inversión y políticas de juventud. Parafraseando los dos Informes Iberoamericanos de Juventud que le precedieron, tenemos urgencias relacionadas con las brechas entre jóvenes y respecto a las otras generaciones, que inciden en el bienestar presente y futuro y en la autonomía para llevar adelante proyectos propios de vida y de trabajo. Y procuramos modelos para armar en términos de estrategias transversales y participativas. Son estas estrategias las que deben promover el protagonismo que se espera de la juventud para enfrentar productivamente los cambios demográficos, pivotear creativamente el cambio estructural, profundizar la sociedad del conocimiento y el reconocimiento recíproco entre actores diversos, y asumir responsablemente los desafíos de la sostenibilidad ambiental.

Referencias Bibliográficas

- Alpízar, L. & Bernal, M. (2003) *La construcción social de las juventudes*. En: *Última Década* N°19, CIDPA Viña del Mar, Noviembre 2003, pp. 105-123.
- Attanasio, O. y otros (2008) *Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia* (WP06/13), Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Baez, J. y A. Camacho (2011) *Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia*, Policy Research Working Paper 5681, Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2007) *Inventario Mundial de Intervenciones para Apoyar el Empleo Juvenil*. Informe de Síntesis, por Gordon Betcherman, Martin Godfrey, Susana Puerto, Friederike Rother y Antoneta Stavreska". Washington.
- Bernal, R., y Peña, X. (2011) *Guía Práctica para la Evaluación de Impacto*. Universidad de los Andes, Colombia.
- BID (2013) *Redes de Protección Social: mejores respuestas para adolescentes y jóvenes*. Washington.
- Bucheli, Marisa (2006) *Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas*, Montevideo, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de Montevideo.
- Camacho, A. (2012) *Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano*. Notas de Política.
- Camacho, A., Mejía, D., y Ulloa C. (2012) *Unintended effect of Conditional Cash Transfer Programs: Reductions in the Crime rate*. Documento de trabajo.

- Cechinni, S. (2014) *Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe*. IIPPE-UNESCO. En Imprenta.
- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011) *Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and The Caribbean*. Cuadernos de la CEPAL 95, United Nations Publications.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011) *Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libros de la CEPAL 111, United Nations Publications.
- CELADE/CEPAL (2012) *Bono demográfico y envejecimiento: impactos sectoriales de la dinámica demográfica*. CELADE/CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (2002) *Panorama social de América Latina: 2001-2002*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (2006) *La Protección Social de Cara al Futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Trigésimo primer periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de Marzo.
- _____ (2010): *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (2011) *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- _____ (2012): *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (2014) *América Latina y el Caribe en la agenda para el desarrollo después de 2015: reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad*. LC/L.3893, Santiago de Chile.
- _____ (2014) *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (2004) *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. CEPAL. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Organización Iberoamericana de Juventud, Santiago de Chile.
- _____ (2008) *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Organización Iberoamericana de Juventud, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (2010) *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://uni.cf/1Aa4gfC>

- CEPAL y UNFPA (2012) *Invertir en juventud: Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Chioda, Laura; de Mello, João M. P. y Soares, Rodrigo R. (2012) *Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil*, IZA Discussion Papers 6371, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Comisión Europea; FMI; OECD; Naciones Unidas y Banco Mundial (2008) *Sistema de cuentas nacionales*. Disponible en: <http://bit.ly/1IJIH4o>
- CONJUVE (2012) *Plan de Acción Interinstitucional (PAI) 2012-2016 y Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) de la Política Nacional de Juventud (PNJ) 2012-2020*. Consejo Nacional de la Juventud, Guatemala.
- Cortés, D., Gallego, J., & Maldonado, D. (2011) *On the design of education conditional Cash Transfer programs and non education outcomes: The case of teenage pregnancy*. Recuperado el 14 de Agosto de 2014, de <http://bit.ly/1u3oHLj>
- Curcio, J.; Goldschmit, A. y Robba, M. (2012) *Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo*. CEPAL/UNICEF. Santiago de Chile.
- Dávila, O. & Ghiardo, F. (2005) "Trayectorias, transiciones y condiciones juveniles en Chile", en: *El futuro ya no es como antes. Ser joven en América Latina. Revista Nueva Sociedad N°200*, Noviembre/Diciembre 2005. Disponible en: <http://bit.ly/1IJIJcF>
- Dávila, O. & Ghiardo, F. (2011) *Trayectorias sociales juveniles. Cursos y discursos sobre la integración laboral*. Disponible en: <http://bit.ly/1o0SK09>
- Dávila, O., Ghiardo, F., Medrano, C., (2008) *Los desheredados. Trayectorias de vida y nuevas condiciones juveniles*. Ediciones CIDPA. Valparaíso, Chile.
- De Brauw, A., D. O. Gilligan, J. Hoddinott y S. Roy (2012) *The Impact of Bolsa Família on Child, Maternal, and Household Welfare*, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Duarte, K. (2000) *¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente*. En: *Última Década*. v.8 n.13, sep. 2000. Santiago de Chile. Disponible en: <http://bit.ly/1nyfJA2>
- Espíndola, E. & Martínez, R. (2007) *Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis. Reunión técnica. La medición del gasto social: avances y desafíos metodológicos. Borrador para discusión*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Guerrero, J. P. & Valdés, Y. (2001) *Manual sobre la clasificación económica del gasto público. Programa de Presupuesto y Gasto Público*. Centro de investigación y docencia económicas (CIDE). México.

- GPY 2015 (2014) *Interim Synthesis Report - resulting from the Global Partnership for Youth in the Post-2015 Development Agenda Crowdsourcing Initiative*.
- Hopenhayn, Martín y otros (2002) *Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Infante Roldán, María Isabel y María Eugenia Letelier Gálvez (2013) *La alfabetización de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: análisis de los principales programas*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Krauskopf, Dina (2006) *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. OPS-GTZ, Lima.
- Martínez, Rodrigo y Andrés Fernández (2010) *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Martínez, Rodrigo, Daniela Trucco y Amalia Palma (2014) *El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política*, Políticas Sociales, No. 198, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (1996) *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General.
- _____ (2010) *Año internacional de la juventud*. Naciones Unidas. Nueva York
- _____ (2012) *El futuro que queremos*. Resolución aprobada por la Asamblea General. Naciones Unidas. Brasil.
- _____ (2014) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2014*. New York.
- OIJ (2000) *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina. Informe final*. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid.
- _____ (2008) *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud. 2009-2015*. OIJ. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid.
- _____ (2013) *El Futuro Ya Llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes: Informe Ejecutivo*. OIJ - BID - CAF - PNUD - CEPAL - UNAM, Madrid.
- _____ (2013) *Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015*. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid. Texto disponible en: <http://bit.ly/1psF9hE>

- OIT (2006) *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006 - 2015*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ____ (2010) *Trabajo Decente y Juventud en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- ____ (2012) Resolución “*La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción*”. A partir de la 101ª Reunión de la CIT en Ginebra. <http://bit.ly/1pNd3E0>
- ____ (2012) *Informe V: La crisis del empleo de los jóvenes*. Conferencia Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ____ (2012) *Global Employment Trends for Youth 2012*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ____ (2013) *Meta evaluación sobre políticas y programas de empleo juvenil en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- ____ (2013) *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2013. Una generación en peligro*. OIT. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ____ (2013) *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción*. Lima, Diciembre 2013. <http://bit.ly/1IC6jYy>
- ____ (2014) *Aportaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de empleo y protección social*. Documento preliminar. Ginebra.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014) *Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro*, Políticas Sociales, No. 190, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, Ernesto (2002) *Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional*. Texto presentado en el “Primer Congreso Nacional de Políticas Públicas de Juventud” (Ciudad de México, 11 de Octubre de 2002). Disponible en: <http://bit.ly/1o0TaDX>
- ____ (2005) *Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes: estado del arte en América Latina 1995-2004*. OPS-GTZ, Lima.
- ____ (2010) *Políticas públicas de juventud en América Latina: avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud*. UNESCO, Brasilia.
- ____ (2012) *Salud pública, políticas sociales y desarrollo humano de adolescentes y jóvenes indígenas en América Latina: experiencias acumuladas y desafíos a encarar*. OPS, Washington.

- _____ (2013) *El camino del cambio en políticas públicas de juventud: legados de cinco años de gestión en El Salvador (2009 - 2013)*. INJUVE - UE, San Salvador.
- Rodríguez, Ernesto (coord.) (2012) *Jóvenes ecuatorianos en cifras: indicadores claves de la década 2001 - 2010 y proyecciones al 2050*. MIES - UNFPA - OIJ, Quito.
- Rodríguez, Ernesto (coord.) (2013) *Movimientos juveniles en América Latina: entre la tradición y la innovación*. CELAJU - SENAJU - UNESCO, Lima.
- Shahidur et al. (2010) *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*. World Bank. Washington.
- Sunkel, Guillermo, Daniela Trucco y Andrés Espejo (2014) *La integración de las tecnologías digitales en la escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional*, Libros de la CEPAL, No. 124, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (2014) *Documento de posición sobre la educación después de 2015*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París.
- UNICEF (2013), *Superando el adultocentrismo*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Santiago de Chile.
- United Nations Youth (2013) *United Nations System - Wide Action Plan of Youth. Survey Results*. New York.
- Urteaga, E. (2013) *Estado de bienestar e inversión social en Europa*. En: *Comunitania*. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales, N°5, enero 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1rOePGE>

INVERTIR PARA TRANSFORMAR

LA JUVENTUD COMO PROTAGONISTA DEL DESARROLLO

En los últimos años, los países iberoamericanos han realizado grandes esfuerzos para conseguir mejorar la inclusión y cohesión social intergeneracional. Sin embargo, la tarea y los desafíos están lejos de ser alcanzados, ya que es necesario reflexionar en torno al rol que tiene la inversión social en juventud.

Aprovechando factores como el bono demográfico, las capacidades y las destrezas de los jóvenes, nuestra región tiene una inmensa oportunidad para transformar la situación actual, en virtud de la importancia que tienen las y los jóvenes en la consecución del desarrollo y la conformación de modelos sostenibles.

Por todo ello, la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), con el apoyo del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) y otras instituciones y organismos internacionales, procuraron volver a unir sus esfuerzos para elaborar este Tercer Informe Iberoamericano de Juventud “Invertir para transformar”. El estudio aporta nuevos y relevantes elementos que configuran un espacio de análisis para que la juventud tenga un rol protagónico en el escenario actual.

www.oij.org