

**POLITICAS DE JUVENTUD Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA:**

**BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE RESPUESTAS INTEGRADAS (\*)**

**Ernesto Rodríguez (\*\*)**

(\*) Sociólogo Uruguayo, Experto en Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social, Consultor Internacional de las Naciones Unidas y Asesor de varios Gobiernos de la región en Temas de su Especialidad.

(\*\*) Texto presentado en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina (San Salvador, 11 y 12 de Julio de 2011) organizado por la División de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO.

## Índice

Introducción	03
1 – JUVENTUD Y DESARROLLO: PARADOJAS Y COMPLEJIDADES	04
A – Jóvenes en América Latina: las Paradojas del Desarrollo Desigual	04
B - ¿Pobreza, Vulnerabilidad, Exclusión o Desigualdades Generacionales?	06
C - ¿Ajenidad o Diversidad en los Sentidos de Pertenencia?	07
D – Heterogeneidad de Situaciones, Diversidad de Soluciones	09
2 – POLITICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: EXPERIENCIAS Y DESAFIOS	10
A – Políticas Sectoriales Versus Enfoques Integrados: Limitaciones y Desafíos	10
B - ¿Construcción de Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?	11
C - ¿Enfoque de Riesgo o Enfoque de Derechos?	13
D – Políticas Públicas Versus Inversión de Recursos: Contradicciones y Desafíos	15
3 – FORMATOS INSTITUCIONALES: AVANCES Y LIMITACIONES	16
A – Organismos Gubernamentales de Juventud: Roles, Funciones y Resultados	16
B – Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad en Infancia y Adolescencia	17
C – Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad de Género	18
D – Ministerios de Desarrollo Social: el Desafío de la Integración Efectiva del Sector	19
4 – POLITICAS SECTORIALES DE JUVENTUD: LOGROS Y CARENCIAS	21
A – Educación Media: Distancias entre Cultura Juvenil y Cultura Escolar	21
B – Inserción Laboral: Desencuentros entre Enfoques de Oferta y de Demanda	23
C – Atención de Problemas Específicos y Promoción de Estilos Saludables de Vida	25
D – Prevención de la Violencia: Relevancia de las Estrategias Inespecíficas	27
5 – TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y POLITICAS DE JUVENTUD	29
A – Las Experiencias Desplegadas Hasta el Momento: Avances y Limitaciones	29
B – Transferencias para Adolescentes y Jóvenes: Algunas Experiencias a Destacar	30
C – ¿A Quién se le Deben Otorgar los Recursos? Especificidades y Complejidades	32
D – Una Prioridad Fundamental: Jóvenes que Ni Estudian Ni Trabajan	33
6 – DEL COMBATE A LA POBREZA A LAS REDES DE PROTECCION SOCIAL	34
A – De las Respuestas a la Emergencia al Combate a las Desigualdades Sociales	34
B – Construcción de Sistemas Nacionales de Cuidado con Perspectiva Generacional	35
C – Hacia una Redistribución Generacional de los Recursos Públicos	37
D – Políticas de Juventud y Desarrollo Social: Bases para una Agenda Integrada	39
Anexo N° 1 – Documentos de Política Nacional de Juventud Existentes	40

## Introducción

Las políticas públicas de juventud en América Latina han seguido, en las tres últimas décadas, dos itinerarios paralelos: por un lado, se han ido consolidando importantes políticas sectoriales (en la educación, la salud, la prevención de la violencia, la recreación y el deporte, etc.), al tiempo que, por otro, se ha intentado diseñar respuestas integradas desde los Organismos Gubernamentales de Juventud, sin que existan -hasta el momento- convergencias importantes entre ambos procesos.

En cada caso, además, se han desplegado enfoques diferentes: mientras que en las políticas sectoriales, mayoritariamente se ha venido operando con el paradigma que mira a los jóvenes como un “grupo de riesgo”, en las formulaciones integradas se ha tratado de incorporar el “enfoque de derechos”, con algunos casos en donde –además- se mira a las y los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo”. Las respectivas dinámicas, lógicamente, han estado teñidas fuertemente por esta diferencia sustancial.

Adicionalmente, las políticas de juventud se han venido desarrollando desde la lógica de la “construcción de espacios específicos para la juventud” (creando en casi todos los países de la región, Institutos de la Juventud, Clubes Juveniles, Casas de la Juventud, Parlamentos Jóvenes, Observatorios de la Juventud, Tarjetas Jóvenes, etc.) procurando integrar más y mejor a las nuevas generaciones a sus respectivas sociedades, logrando escasos avances al respecto y, en muchos casos, reforzando -incluso- el aislamiento social de los jóvenes.

Alternativamente, las mujeres han trabajado -en estas mismas tres décadas- con un enfoque totalmente diferente, procurando incorporar la “perspectiva de género” en todas las políticas públicas, obteniendo más y mejores resultados desde todo punto de vista (más allá de que sigan existiendo enormes problemas por superar en la condición social de las mujeres), lo cual sugiere que sería mucho más productivo -a futuro- tratar de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”.

Para ello, hace falta que los enfoques integrados puedan contar con más legitimidades y respaldos efectivos a futuro, y en ese sentido, el rol de los Ministerios de Desarrollo Social es fundamental, en tanto organismos dedicados a integrar políticas públicas en este campo, incorporando más centralmente los esfuerzos de política pública destinados a las nuevas generaciones en programas más amplios (como los de transferencias condicionadas) y en las redes de protección social que se vienen construyendo en casi todos nuestros países.

Las notas que siguen intentan brindar un panorama sintético pero riguroso de los aprendizajes acumulados hasta el presente, junto con una presentación de los principales desafíos a encarar en el futuro inmediato<sup>1</sup>, como una contribución a los debates de este importante Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, formuladas con la esperanza de poder colaborar con la definición de una agenda compartida en este campo, que permita avanzar en cada país y en la región como conjunto, con enfoques integrados.

---

<sup>1</sup> Retomamos en este sentido, la sistematización realizada recientemente. Ver al respecto, Ernesto Rodríguez (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.

## **1 – JUVENTUD Y DESARROLLO: PARADOJAS Y COMPLEJIDADES**

Sin duda, en América Latina contamos con varios y muy rigurosos diagnósticos sobre la situación de las y los jóvenes: importa destacar aquí (brevemente) los principales hallazgos.

### **A – Jóvenes en América Latina: las Paradojas del Desarrollo Desigual**

Los y las jóvenes viven hoy con mayor dramatismo que el resto de la población una serie de tensiones o paradojas de gran relevancia en nuestras sociedades<sup>2</sup>.

1 - La juventud goza de *más acceso a educación y menos acceso a empleo*. Los jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones precedentes, pero duplican o triplican el índice de desempleo con respecto a esas generaciones. Están más incorporados en los procesos consagrados de adquisición de conocimientos y formación de capital humano, pero más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede realizarse, a saber, el mundo laboral y la fuente de ingresos para el bienestar propio.

2 - Los jóvenes gozan de *más acceso a información y menos acceso a poder*. Tienen proporcionalmente mayor participación en redes informáticas que otros grupos etarios, y también más acceso a información merced a su alto nivel de escolarización y de consumo de los medios de comunicación, pero participan menos de espacios decisivos de la sociedad, sobre todo en la esfera del Estado. Si bien los jóvenes manejan e intercambian más información que otros grupos etarios, se sienten poco representados por el sistema político, y estigmatizados como disruptores por los adultos y las figuras de autoridad.

3 - La juventud cuenta hoy con *más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla*. Los jóvenes cuentan con capacidades que los adultos no tienen para insertarse en los nuevos desafíos de la sociedad de la comunicación y al mismo tiempo, han interiorizado las expectativas de autonomía propias de la sociedad moderna y postmoderna. Sin embargo, chocan con factores que les postergan la realización de esa misma autonomía: mayores requerimientos formativos y más dificultades para obtener una primera fuente de ingresos; y mayores obstáculos para acceder a una vivienda autónoma, entre otras.

4 - Los y las jóvenes se hallan *mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbimortalidad específica*. En la juventud son muy bajas las probabilidades vegetativas o “endógenas” de enfermar gravemente o morir, pero existe un perfil de morbimortalidad juvenil que se origina en la mayor prevalencia de accidentes, agresiones físicas, uso nocivo de drogas, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y precoces, y otros, que no encuentran un sistema integrado de atención en los servicios de salud. Los jóvenes viven un contraste entre buena salud y riesgos sanitarios poco cubiertos.

---

<sup>2</sup> Reproducimos textualmente aquí uno de los principales aportes de CEPAL – OIJ (2004) **La Juventud en Iberoamérica: Tendencias y Urgencias**. Santiago. Ver, asimismo, CEPAL – OIJ (2008) **Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: Un Modelo para Armar**. Santiago; y Varios Autores (2008) **Inclusión y Ciudadanía: Perspectivas de la Juventud en Iberoamérica**. Pensamiento Iberoamericano N° 3, Madrid.

5 - Los y las jóvenes son *más dúctiles y móviles, pero al mismo tiempo están más afectados por trayectorias migratorias inciertas*. Y si bien la mayor movilidad de los y las jóvenes puede ser considerado un rasgo positivo, sus dinámicas y trayectorias migratorias ponen un signo de interrogación sobre sus opciones para integrarse en otras naciones, y respecto de cómo moderar los flujos interviniendo en los factores de expulsión.

6 - Los jóvenes son *más cohesionados hacia adentro, pero con mayor impermeabilidad hacia fuera*. Los nuevos patrones de consumo cultural de la juventud, provee de íconos y referentes que permiten a gran parte de este grupo etario generar identidades colectivas y participar de universos simbólicos. Pero se trata de identidades poco consolidadas, fragmentarias, a veces bastante cerradas, que contrastan con las crecientes dificultades para armonizarse con el resto de la sociedad, particularmente con la población adulta y las figuras de autoridad.

7 - Los jóvenes parecen ser *más aptos para el cambio productivo, pero están más excluidos de éste*. Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del crecimiento, y ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. De este modo, el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones. Sin embargo, mientras los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, aumenta la exclusión social entre los jóvenes.

8 - La juventud ostenta un lugar ambiguo *entre receptores de políticas y protagonistas del cambio*. Si en el pasado los jóvenes se redefinieron como protagonistas del gran cambio social, hoy la juventud se redefine como objeto de políticas sociales. Ya no son los propios jóvenes quienes proyectan su identidad y sus anhelos al resto de la sociedad, sino que ellos se ven proyectados en la opinión pública por pactos políticos, diseños programáticos o apreciaciones prejuiciadas. En contraste, los jóvenes se vuelcan sobre sus mundos de vida de manera más cotidiana y menos épica, generando nuevas sensibilidades.

9 - Una novena tensión se produce entre *la expansión del consumo simbólico y la restricción en el consumo material*. A medida que se expande el consumo simbólico pero se estanca el consumo material, se abren las brechas entre expectativas y logros. Los jóvenes quedan expuestos a un amplio abanico de propuestas de consumo, y la cultura juvenil cobra mayor presencia en los cambios de sensibilidad, pero gran parte de los y las jóvenes ven pasar las oportunidades por la vereda de enfrente. La democratización de la imagen convive con la concentración del ingreso.

10 - Una última tensión, permite contrastar *autodeterminación y protagonismo*, por una parte, y *precariedad y desmovilización*, por otra. En el lado positivo, se da una creciente autodeterminación juvenil en tanto individuos que habiendo relativizado las fuentes exógenas de autoridad, sobre todo parentales y políticas, proyectan con mayor individuación sus expectativas y trayectorias vitales. En el reverso negativo, los jóvenes están estigmatizados como potenciales disruptores dentro del orden social, ostentan una baja participación electoral y desmotivación para involucrarse en el sistema político, y su autonomía económica se posterga exageradamente.

## **B - ¿Pobreza, Vulnerabilidad, Exclusión o Desigualdades Generacionales?**

Otro ángulo relevante para caracterizar la situación de las y los jóvenes latinoamericanos es el referido al carácter de los problemas que éstos enfrentan, y en tal sentido, en las últimas tres décadas se han utilizado categorías disímiles para definir dichos problemas. Se trata, en todo caso, de nociones que han sido utilizadas en simultáneo, en diferentes contextos y a partir de enfoques ideológicos y políticos más amplios también diferentes, más que de nociones que se han ido decantando paulatinamente, aunque algo de esto también ocurre.

Por un lado, en el marco de la adopción casi unánime del paradigma del combate a la pobreza, también en el campo de la juventud se fueron desarrollando caracterizaciones dedicadas a destacar los amplios grupos juveniles afectados –notoriamente- por agudos cuadros de pobreza. Este proceso se desarrolló de la mano de los llamados de atención sobre la “infantilización” de la pobreza, destinados a priorizar la atención de niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años) y en la comparación, los niños han mostrado siempre niveles más altos de pobreza que los jóvenes, por lo cual, las políticas públicas han priorizado notoriamente a los primeros.

Por otro lado, se han desarrollado esfuerzos teóricos y programáticos, destinados a destacar las evidentes “vulnerabilidades” que tiene la población joven, haciendo referencia a sectores claves de las políticas públicas en los que las nuevas generaciones enfrentan problemas notorios. Así, con énfasis más o menos marcados de acuerdo a circunstancias espacio – temporales diversas, se han destacado los problemas que las y los jóvenes enfrentan en la educación, en el campo del empleo, en la salud y en otras áreas afines. Pero en este campo, las prioridades se han guiado más claramente por criterios de género y étnicos, priorizando la atención a mujeres, campesinos, indígenas y afrodescendientes.

En paralelo, algunos grupos académicos, técnicos y políticos, han tratado de utilizar el concepto de exclusión para caracterizar la compleja trama de problemas que enfrentan las nuevas generaciones, y desde este punto de vista, se han desplegado esfuerzos para ligar problemas que preocupan en gran medida a la opinión pública y a los tomadores de decisiones (como el de la inseguridad pública) con la dinámica de sectores juveniles que están al margen de la educación y el empleo, mostrando vínculos exageradamente mecánicos entre exclusión y violencia, que han contribuido significativamente con la estigmatización de jóvenes –sobre todo varones- que habitan en áreas marginales de nuestras principales ciudades, justificando respuestas de “mano dura” al respecto.

Más recientemente, en cambio, algunos informes de las Naciones Unidas están comenzando a llamar la atención sobre el tema de las desigualdades sociales<sup>3</sup>, mostrando que esto es más determinante que la pobreza para caracterizar la actual dinámica de nuestras sociedades, abriendo un debate en el cual se van construyendo consensos cada vez más amplios, lo que está llevando –lógicamente- a la reformulación de políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Uno de los pioneros fue el del Banco Mundial. Ver DE FERRANTI, D.; PERRY, G.; FERREIRA, F. y WALTON, M. (2004) **Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la Historia?** Banco Mundial – Alfaomega, Bogotá; el más reciente es –seguramente- el de la CEPAL. Ver CEPAL (2010) **La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir**. Santiago.

En dicho marco, se están haciendo fuertes llamados a actuar con perspectiva generacional, lo cual es fundamental para el análisis de políticas públicas destinadas a la juventud. En este sentido, es destacable el Informe sobre el Desarrollo Humano de América Latina 2010 editado recientemente por el PNUD<sup>4</sup>, y en la misma línea puede ubicarse la última edición del Panorama Social de América Latina de la CEPAL<sup>5</sup>. Se trata de dos rigurosos informes, centrados en la dinámica de la población de 0 a 29 años (incluyendo sus interrelaciones con otros sectores poblacionales) que hacen un fuerte llamado a priorizar la atención (desde la dinámica de las políticas públicas) en las nuevas generaciones.

Se trata, sin duda, de una situación extremadamente preocupante, que se refleja incluso en la propia asignación de recursos en el marco del presupuesto público de nuestros países. Uruguay, por ejemplo, es uno de los países con más elevado gasto social (en relación al PIB y al gasto público total) de la región, pero el 70 % de dicha inversión se concentra en seguridad social, que beneficia abrumadoramente a la tercera edad, mientras que menos del 20 % se asigna a educación, que es la principal inversión en la niñez, la adolescencia y la juventud<sup>6</sup>. Sin duda, esto tiene directa relación con la estructura demográfica de la población uruguaya, pero ello no justifica la exagerada brecha existente en la distribución generacional de los recursos públicos, por lo que desde 2005 el gobierno viene realizando importantes esfuerzos para lograr mayores equilibrios en este sentido.

### **C - ¿Ajenidad o Diversidad en los Sentidos de Pertenencia?**

Otra de las aristas a destacar en esta caracterización esquemática de la situación de las y los jóvenes en América Latina, es la referida a las dimensiones más subjetivas del vínculo existente entre la población joven y la sociedad como conjunto. En este sentido, uno de los temas que más preocupa es el de la supuesta o real “apatía” juvenil en relación a la participación ciudadana en general y a la participación política en particular.

El tema ha sido analizado desde múltiples aristas y dista de contar con acuerdos más o menos sólidos en términos de interpretación, pero lo que se va decantando al respecto es una percepción que destaca que el vínculo de las nuevas generaciones con los asuntos públicos está siendo encarado en la actualidad, sobre bases notoriamente diferentes a las que primaban en las generaciones jóvenes precedentes, sobre todo si se compara las actuales con las que vivieron su juventud en los años sesenta y setenta.

En general, los estudios disponibles tienden a caracterizar la participación juvenil en los años sesenta como excesivamente ideologizada y formalizada, a través de movimientos rígidos (juventudes políticas, movimientos estudiantiles clásicos, etc.) con objetivos

---

<sup>4</sup> PNUD (2010) **Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad**. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. San José de Costa Rica.

<sup>5</sup> CEPAL (2010) **Panorama Social de América Latina 2010**. Santiago.

<sup>6</sup> Cifras de 2005-2006 incluidas en DE ARMAS, Gustavo (2009) **Primero la Infancia: Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en el Uruguay**. CLAEH, Montevideo.

claramente definidos en relación a la búsqueda de cambios sociales y políticos estructurales en las diferentes sociedades. En cambio, los movimientos juveniles actuales han sido caracterizados como más informales, más horizontales y con “consignas” colectivas más directamente relacionadas con la vida cotidiana (vigencia de derechos sexuales y reproductivos, libertad de expresión a través de diversas expresiones culturales, etc.)<sup>7</sup>.

Pero últimamente, el debate se ha centrado especialmente en las actitudes real o supuestamente disruptivas de los jóvenes de sectores populares, afectados por agudos cuadros de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, y en tal sentido, algunos autores han llamado la atención sobre las evidentes limitaciones de las políticas públicas para brindar respuestas satisfactorias, sobre todo en contextos donde aparecen “competidores” poderosos y paralelos al aparato estatal. Gonzalo Saraví, por ejemplo, ha centrado su mirada en “el debilitamiento de la escuela y del trabajo en su capacidad de interpelar a los sujetos y de generar percepciones, voluntades y valores compartidos que antaño las convirtieron en instituciones clave de integración y cohesión social”, explorando en particular “las experiencias y el sentido de ambas instituciones entre los jóvenes de los sectores menos favorecidos, así como la presencia paralela de nuevos competidores de creciente capacidad de interpelación y significación”<sup>8</sup>.

En el caso de la escuela, el autor llama la atención sobre el “aburrimiento” de buena parte de los alumnos. “Por lo general –dice Saraví- el aburrimiento en la escuela parece estar vinculado a lo que los jóvenes de sectores populares suelen llamar ‘desastre’ en México o ‘bardo’ en la Argentina. Si bien el ‘desastre’ implica una forma de diversión mediante el quebrantamiento o trasgresión de ciertas reglas establecidas, en esencia mantiene una clara comunión con el aburrimiento. Más que opuestos, ambos son dos formas de manifestar un mismo estado de ánimo: mientras que el aburrimiento expresa el sinsentido desde la pasividad, el desastre lo hace por medio de la acción, del hacer”.

En todo caso, esto es relevante porque deriva (casi siempre) en bajo rendimiento o directamente abandono escolar (sobre todo en secundaria) procurando (en muchos casos) contar con recursos propios. Pero ello ocurre en un contexto donde también se han modificado las pautas en materia de trabajo. En palabras del autor, “en los sectores populares el sentido del trabajo se ha movido desde la esfera de la producción para insertarse en el ámbito del consumo”, lo que sumado a las propias carencias de la dinámica de los mercados laborales, lleva a limitar su capacidad de incidencia en las generaciones jóvenes<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Para un análisis comparado de estas dinámicas, ver RODRIGUEZ, Ernesto (coord.) (2005) **Organizaciones y Movimientos Juveniles en América del Sur: Estado de Situación y Bases para un Programa de Fortalecimiento Institucional**. CELAJU – UNESCO – BANCO MUNDIAL, Montevideo.

<sup>8</sup> SARAVI, Gonzalo (2009) **Juventud y Sentidos de Pertenencia en América Latina: Causas y Riesgos de la Fragmentación Social**. Revista de la CEPAL N° 98, Santiago. Ver asimismo, SARAVÍ, Gonzalo (2009) **Transiciones Vulnerables: Juventud, Desigualdad y Exclusión en México**. CIESAS, México.

<sup>9</sup> Algo de esto se ha verificado –también- en otros estudios de caso. Ver por ejemplo, GHIARDO, F. y DÁVILA, O. (2008). **Trayectorias Sociales Juveniles: Ambivalencias y Discursos sobre el Trabajo**. CIDPA Ediciones, Santiago.

Estos procesos, además, no son neutros. “Las opciones para los jóvenes más desfavorecidos no se agotan dentro del mercado laboral; así como el trabajo aparecía inicialmente como una alternativa al sinsentido de la escuela, ahora surgen alternativas al sinsentido del trabajo: la migración, la evasión, la criminalidad, todas las cuales son formas de una situación común de exclusión”. Citando a García Canclini, Saraví sostiene –finalmente- que “los jóvenes de los sectores más desfavorecidos se organizan en sociedades paralelas constituidas en las fronteras de la legalidad”, lo cual presenta clara y contundentemente una de las claves más preocupantes del funcionamiento de nuestras sociedades.

#### **D – Heterogeneidad de Situaciones, Diversidad de Soluciones**

Finalmente, en esta esquemática caracterización de la situación de las y los jóvenes latinoamericanos, importa recordar (sobre esto sí se dispone de acuerdos más sólidos) que LA juventud como tal, no existe, pues lo que se verifica en la práctica es la existencia de una amplia y variada gama de grupos juveniles. Esto es tan obvio como relevante, y debe ser centralmente tenido en cuenta al momento de diseñar e implementar políticas públicas, identificando con la mayor precisión posible los respectivos destinatarios.

En este marco, importa también contar con prioridades claras, diferenciando situaciones y problemas específicos. Definitivamente, las políticas públicas de juventud deben tener perspectiva de género (las perspectivas y expectativas de varones y mujeres jóvenes son totalmente distintas), pero también deben tener perspectiva generacional (las diferencias entre quienes tienen 15 a 19 años y quienes tienen entre 20 y 24, son notorias), y también perspectiva territorial (las diferencias entre jóvenes rurales y urbanos son abismales). En la misma línea, las políticas públicas de juventud deben contar con enfoques étnicos (las especificidades de los grupos indígenas y las poblaciones afrodescendientes son centrales en este sentido) y asumir también que las y los jóvenes construyen identidades culturales y sexuales diferentes, respetándolas plenamente en todos los casos.

En algunas áreas temáticas en particular, todo esto es particularmente relevante. La violencia, por ejemplo, afecta de manera diferenciada a varones y mujeres jóvenes. Mientras aquellos son afectados centralmente por los homicidios y otras formas de violencia social, éstas lo son por la violencia intrafamiliar y otras formas de violencia doméstica, que son catalogadas con sólidos fundamentos como violencia contra la mujer. En la misma línea, el trabajo infantil (que afecta a un amplio conjunto de adolescentes) tiene expresiones totalmente diferentes en áreas rurales y en espacios urbano-marginales, y otro tanto puede decirse del acceso a la educación y a servicios de salud.

La participación juvenil, por su parte, asume formas totalmente distintas en jóvenes de clase alta y jóvenes de clase media o clase baja. Los programas de voluntariado juvenil, por ejemplo, convocan más fácilmente a quienes pertenecen a estratos medios y altos, y otro tanto puede decirse de los movimientos estudiantiles y las juventudes políticas, mientras que algunos deportes y ciertas expresiones musicales convocan masivamente a jóvenes de clase baja. Desconocer estas diferencias complica más de lo que ayuda, al momento de diseñar e implementar políticas públicas.

## **2 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS**

Una vez identificados los principales componentes del diagnóstico relativo a la situación de las y los jóvenes latinoamericanos, corresponde hacer otro tanto con las políticas públicas de juventud, destacando los principales “contrapuntos” existentes en este campo.

### **A – Políticas Sectoriales Versus Enfoques Integrados: Limitaciones y Desafíos**

Prácticamente todos los países de la región cuentan con *Documentos* de Política Pública de Juventud aprobados formalmente en diferentes momentos del pasado reciente, con el impulso de los Organismos Gubernamentales de Juventud (el Anexo N° 1 brinda la lista correspondiente). Sin embargo, ninguno de dichos planes se está aplicando efectivamente, en la medida en que se trata de formulaciones muy generales, que carecen de metas específicas y cuantificables, responsabilidades institucionales claramente establecidas y partidas presupuestarias asignadas para su implementación efectiva.

En el mejor de los casos, algunas de las propuestas incluidas en dichos documentos de política pública, se han implementado a partir de los esfuerzos aislados de alguna de las instituciones gubernamentales operantes en este campo. En otros, en cambio, no se ha implementado casi nada de lo establecido en dichos documentos, ya sea porque los cambios de gobierno le restaron continuidad a los respectivos esfuerzos o porque su formulación es muy reciente y todavía no se ha legitimado lo suficiente.

En la mayor parte de los casos, dichos documentos de política pública están formulados desde la lógica del paradigma que mira a las y los jóvenes como “sujetos de derecho” o desde la lógica que mira a las y los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo”. Y en paralelo, mientras en algunos casos la estrategia central está diseñada sobre la base de la “construcción de espacios específicos para la juventud”, en otros se trata de operar sobre la base de “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva generacional”.

En la mayor parte de los casos, dichos documentos de política pública se construyeron sobre la base de amplias consultas con jóvenes (seleccionados de muy diversas maneras en cada caso particular) y el desarrollo de algunas consultas (en muchos casos meramente formales) a algunas instituciones públicas y de la sociedad civil operantes en el campo de las políticas de juventud, por lo cual reúnen –sobre todo- una amplia serie de “deseos” formulados como “propuestas”, sin que se cuente con un análisis medianamente riguroso de la “viabilidad” para su implementación efectiva y sin haber generado los compromisos institucionales necesarios para su implementación efectiva.

En paralelo y en buena medida sin conexiones efectivas con dichos documentos de política pública, en los últimos años se han implementado grandes programas destinados a la juventud, implementados desde las principales instituciones públicas (ministerios, consejos presidenciales, etc.) que han contado con asignaciones presupuestarias importantes y han logrado impactar significativamente en las generaciones jóvenes, sin que los Organismos Gubernamentales de Juventud hayan tenido una participación efectiva en los mismos (aunque participen formalmente en varios casos en particular).

Ejemplos como el Projoven de Perú (capacitación e inserción laboral), el Programa Avancemos (transferencias condicionadas a familias que cuentan con miembros en edad de participar de la enseñanza secundaria) de Costa Rica, el Programa Escuelas Abiertas de Brasil o el Programa Projóvenes (prevención de la violencia juvenil) de El Salvador, son más que elocuentes en este sentido.

El panorama regional muestra, entonces, una situación donde las políticas “integrales” de juventud son visibles en cierta medida en los “discursos”, al tiempo que las políticas “sectoriales” destinadas a la juventud son las que siguen operando realmente en la práctica. En este marco, resulta altamente preocupante que mientras en el primer caso los enfoques que predominan miran a las y los jóvenes como “sujetos de derecho” y/o “actores estratégicos del desarrollo”, desde las políticas sectoriales se mira a las nuevas generaciones como un simple “grupo de riesgo”, con todas las consecuencias que ello tiene en la dinámica efectiva de las políticas públicas de juventud.

Y aunque algunos estudios especializados han tratado de llamar la atención en este sentido, los avances son más retóricos que prácticos. Esto es muy evidente –por ejemplo- en el campo de la prevención de la violencia relacionada con jóvenes, campo en el cual mientras todos los estudios serios vienen insistiendo en las potencialidades de la “prevención” (como los desarrollados en el marco de varios proyectos regionales<sup>10</sup>), los organismos públicos de seguridad siguen operando mayoritariamente desde el despliegue de la “mano dura” (especialmente en Centroamérica, con leyes antimaras y otras herramientas similares) y los Organismos Gubernamentales de Juventud tienen escasa incidencia efectiva.

## **B - ¿Construcción de Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?**

Lo dicho amerita una explicación más precisa de algunas de las categorías utilizadas, que a su vez permita profundizar en el análisis de las implicancias concretas de estos “contrapuntos” entre enfoques divergentes que conviven en la práctica en casi todos los países de la región. Es el caso, por ejemplo, de la contraposición establecida entre “construcción de espacios específicos” y “perspectiva generacional”.

La “construcción de espacios específicos para la juventud” se visibiliza claramente si recordamos que en las últimas tres décadas (al menos) nos hemos dedicado a crear Institutos Nacionales y Municipales de Juventud en el campo gubernamental, así como Consejos Nacionales y Municipales de Juventud para fomentar la participación de los propios jóvenes, al tiempo que hemos creado Casas de la Juventud, Clubes Juveniles y Parlamentos Jóvenes, entre otros espacios promocionales específicos. Del mismo modo,

---

<sup>10</sup> Destacan el Programa de Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia de la OPS y la GTZ ejecutado en varios países de la región (ver [www.paho.org/CDMEDIA/FCHGTZ/informaciongeneral.htm](http://www.paho.org/CDMEDIA/FCHGTZ/informaciongeneral.htm)), el Programa sobre Maras y Pandillas en Centroamérica, México y Estados Unidos, ejecutado por el ITAM de México y WOLA de los Estados Unidos (ver [www.interamericanos.itam.mx/maras](http://www.interamericanos.itam.mx/maras)), los Programas sobre Prevención de la Violencia de la UNESCO en Brasil (ver [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)) y los Programas de Seguridad Ciudadana impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (ver [www.iadb.org/seguridad](http://www.iadb.org/seguridad)). También son destacables algunos de los impulsados particularmente en Centroamérica, por parte de la UNESCO, de la GIZ (Proyecto PREVENIR) y de Interpeace, entre otros.

hemos aprobado Leyes de Juventud, hemos creado Observatorios de la Juventud, hemos realizado Encuestas de Juventud y hemos creado Tarjetas Jóvenes, procurando contar con espacios y herramientas específicas para jóvenes, en casi todas las dimensiones del funcionamiento de nuestras sociedades.

Pero lejos de lo que nos proponíamos, más que promover su integración social, muchos de dichos instrumentos han reforzado el aislamiento social de las y los jóvenes (el ejemplo de las Casas de la Juventud es –seguramente- el más notorio), al tiempo que la inversión de importantes esfuerzos en la aprobación de Leyes Generales de Juventud nos ha impedido trabajar más y mejor en la evaluación de los impactos esperados en las nuevas generaciones de cualquier proyecto de ley; el impacto de las reformas pensionales en los jóvenes es, seguramente, el ejemplo más claro en este sentido, en la medida en que éstas han afectado doblemente a los jóvenes –aumentando sus contribuciones en tanto población económicamente activa y recortando sus jubilaciones y pensiones al final del ciclo laboral- sin que nadie haya previsto dichos impactos en los debates previos a su aprobación.

Si comparamos el trabajo desplegado en el campo de la juventud, con el desplegado en el campo de las mujeres, las implicancias concretas de este tipo de “contrapuntos” se hacen todavía más visibles, en la medida en que los movimientos de mujeres han priorizado “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género”, en lugar de impulsar la construcción de espacios específicos para las mujeres (por más que han trabajado también en este sentido en varias políticas sectoriales en particular) logrando más y mejores impactos desde todo punto de vista (evidentemente, la condición social de las mujeres ha mejorado notoriamente en las últimas tres décadas, algo que no se puede sostener respecto a la condición social de los jóvenes).

Frente a ello, se ha postulado la necesidad de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”, procurando que dichas políticas públicas acompañen a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, algo que puede parecer obvio (y sin duda lo es) pero que solo excepcionalmente se cumple en los hechos. Es más, en muchos casos, nuestras políticas públicas despliegan importantes esfuerzos en algunos momentos claves del ciclo de vida de las personas, que luego son abandonados o incluso contrarrestados con otras iniciativas en las etapas siguientes (el ejemplo de los programas de alimentación escolar, existentes en la enseñanza primaria pero inexistentes –en la mayor parte de los casos- en la enseñanza secundaria, es uno de los más elocuentes en este sentido).

Sin duda, pueden identificarse muchos factores explicativos en este campo, incluyendo la disponibilidad de recursos (siempre escasos) que obliga a su asignación prioritaria en algunos campos en detrimento de otros, pero uno de los más relevantes (seguramente) es el vinculado con el diseño de políticas públicas en función del andamiaje legislativo vigente en todos nuestros países, que distingue –apenas- a menores y mayores de edad, sin establecer prácticamente distingos más precisos, lo cual lleva a que en la mayor parte de los casos contemos con políticas públicas de cierta solidez destinadas a la niñez y la adolescencia (en el campo de la salud, por ejemplo) pero que no se sostienen (salvo excepciones como en el campo de la educación, que incluye desarrollos específicos a nivel de la enseñanza superior o universitaria) en los jóvenes mayores de edad.

### **C - ¿Enfoque de Riesgo o Enfoque de Derechos?**

En la misma línea de reflexión, importa explicitar más y mejor el “contrapunto” entre “enfoque de riesgo” y “enfoque de derechos”, analizando los fundamentos y las implicancias concretas de tales enfoques, en el campo de las políticas públicas de juventud.

El enfoque de riesgo es, sin duda, el más tradicional, y está sustentado en buena medida en los indicadores económicos y sociales que muestran claramente la precaria situación estructural en la que crecen y maduran las nuevas generaciones. En cierta medida, este enfoque procuró mostrar las limitaciones de los programas y proyectos más tradicionales, que funcionaban en base a enfoques que tomaban a los jóvenes como un sector al que había que preparar para su inserción en el mundo adulto y la sociedad como tal, a través de medidas universales, asumiendo dicho proceso de integración como algo natural y al alcance de todos los jóvenes. Como se sabe, este modelo solo funcionó en algunas etapas históricas y en relación a los jóvenes pertenecientes a familias de estratos medios y altos.

Alternativamente, el enfoque de riesgo asumió las limitaciones de aquellas orientaciones tradicionales, y mostró la existencia de amplios sectores juveniles excluidos, viviendo en condiciones sumamente precarias y enfrentando limitaciones ilevantables, de no mediar medidas específicas de apoyo en el proceso de integración. Las elevadas tasas de fracaso escolar (y aún de no ingreso), junto con los elevados y persistentes niveles de desempleo y subempleo juvenil, asociadas en general a condiciones de vida (familia, vivienda, comunidad, etc.) sumamente precarias, acreditaban este enfoque de un modo contundente.

Sin embargo, a pesar del avance que obviamente implicaba respecto a las perspectivas más tradicionales, el enfoque de riesgo no hizo (ni hace) referencia alguna a la condición ciudadana de los jóvenes y a los derechos inalienables que les corresponden en tal sentido. Ello llevó a que muchos de estos programas se quedaran entrampados en el desarrollo de iniciativas tendientes a contribuir con el acceso a servicios, en general impulsadas con criterios excesivamente paternalistas, que generaban (y generan) cierto rechazo entre los beneficiarios y evaluaciones sumamente críticas de parte del conjunto de la sociedad.

Alternativamente, asumiendo las limitaciones del enfoque de riesgo, y respaldándose en buena medida en las estrategias desplegadas en relación a niños, niñas y adolescentes desde la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (en 1990) comenzó a desarrollarse con fuerza una nueva perspectiva, que mira a los jóvenes como sujetos de derecho. Desde este ángulo, y sin desconocer que los jóvenes enfrentan agudas y evidentes situaciones de riesgo, se asume que los jóvenes son ciudadanos y tienen –desde dicha condición- derechos que la sociedad y el Estado deben respaldar, procurando que los mismos tengan la más extendida y profunda vigencia efectiva a todos los niveles. Dicho de otro modo, el acceso a servicios no debe ser visto como una concesión o un favor del Estado hacia los jóvenes, sino como un derecho cuya vigencia debe estar asegurada. El cambio de paradigma es sumamente relevante, en la medida en que permite encarar con decisión y firmeza el enfrentamiento a las actitudes paternalistas y clientelistas que suelen desplegarse desde el enfoque de riesgo, así como las actitudes de sumisión de parte de los propios beneficiarios hacia el Estado, que no siempre asumen su condición de sujetos de derecho y –en cierto modo- avalan o al menos toleran las prácticas clientelistas.

En cualquier caso, todo parece indicar que también este enfoque tiene limitaciones, en la medida en que promueve la participación de los jóvenes como otro derecho, sin hacer una lectura rigurosa de las eventuales contribuciones que los jóvenes pueden hacer a la sociedad a la que pertenecen, del modo en que lo plantea el enfoque que toma a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. En cierto modo, la extrapolación excesivamente mecánica del enfoque desplegado pensando en niños y niñas, no tomó debida nota de las evidentes diferencias entre éstos y los y las jóvenes, entre las cuales se destaca claramente el fuerte énfasis que se pone (desde la juventud) en la participación.

Por ello, a partir de diversas “lecturas” que se han ido procesando colectivamente en la última década, y tomando centralmente en cuenta diversas experiencias desplegadas en muy diversos contextos locales y nacionales, se fue elaborando otro enfoque, más específicamente construido desde la propia promoción juvenil, y sustentado centralmente en el concepto y la práctica de la participación de las y los jóvenes en la sociedad. Desde este ángulo, los jóvenes son –ante todo- actores estratégicos del desarrollo, sin desconocer que –también- son un grupo de riesgo y –sin duda- sujetos de derecho. En todo caso, lo que se quiere enfatizar es el eventual aporte de los jóvenes a la sociedad, no limitando el sentido final de las políticas públicas de juventud al acceso a servicios como un canal privilegiado para mejorar las condiciones estructurales de vida de los jóvenes.

Desde este ángulo, las políticas públicas de juventud deben articular –equilibradamente- iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, conjuntamente con otras centradas en el fomento de la participación activa y protagónica de los jóvenes en todas las esferas de la sociedad. El supuesto que subyace a dicho enfoque, es que no basta con lo primero, suponiendo que se logran avances sustantivos en términos de mejoramiento de condiciones de vida.

La experiencia chilena desde la restauración democrática en 1990, podría ser analizada desde esta perspectiva, como un ejemplo categórico al respecto. Así, después de veinte años en los cuales las condiciones de vida de los jóvenes han mejorado notoriamente (algo bastante excepcional –por cierto- en el contexto latinoamericano) se siguen constatando cuadros de aguda “ajenidad” de los jóvenes respecto a las principales instituciones democráticas de una sociedad a la que no se sienten integrados efectivamente. Los estudios más rigurosos sobre el tema, lo muestran claramente.

En el fondo, el enfoque pretende contribuir a la superación de una paradójica contradicción, entre los discursos favorables a la participación juvenil (que casi todos los actores pronuncian) y las prácticas efectivas al respecto, atravesadas en buena medida por un gran temor a los eventuales “desbordes” juveniles. En este sentido, se sostiene que dicha contradicción se sustenta en la ausencia de canales institucionalizados y reconocidos de participación juvenil (construidos por los propios jóvenes) y se postula el desarrollo de programas que fomenten la participación de los jóvenes en la implementación de políticas públicas (combate a la pobreza, campañas de alfabetización, etc.) construidos en base a diálogos fluidos con los propios jóvenes, priorizando espacios “universales” (presupuesto participativo, auditoría social, desarrollo comunitario, etc.) y no “específicos”.

## **D – Políticas Públicas Versus Inversión de Recursos: Contradicciones y Desafíos**

En este marco, resulta imperioso contar con una visión más precisa y rigurosa de la inversión pública de recursos presupuestarios y extra presupuestarios en las y los jóvenes. Los estudios disponibles (realizados –por ejemplo- en Perú hace algunos años y en Guatemala más recientemente) demuestran que –lejos de lo que suele suponerse- se invierten cantidades significativas de recursos en las generaciones jóvenes (entre el 5 y el 15 % del presupuesto, según los casos) pero dicha inversión no se corresponde con las prioridades establecidas en los documentos de política nacional de juventud<sup>11</sup>.

Así, mientras que en los documentos de política pública aprobados por los respectivos gobiernos (en las instancias institucionales correspondientes) se priorizan la inserción laboral y la participación ciudadana (por ejemplo) en los presupuestos se asignan los recursos –sobre todo- a educación y tiempo libre, al tiempo que mientras en las definiciones políticas se priorizan las y los jóvenes “excluidos”, en los presupuestos los recursos benefician abrumadoramente a los jóvenes “integrados”. Adicionalmente, la inversión en juventud está exageradamente concentrada en gastos de funcionamiento, restando partidas muy limitadas para inversión efectiva.

Evidentemente, la asignación de recursos tiene sus propias lógicas (acumulativas, altamente corporativizadas, etc.) y cambian muy lentamente, pero en el caso de las políticas de juventud, estos problemas se refuerzan con la ausencia de un actor corporativo que promueva una mayor y mejor inversión en las generaciones jóvenes. Esto ocurre, a su vez, por la propia condición juvenil, *transitoria* por definición: la condición juvenil se pierde con el paso de los años y aún en el marco de la propia etapa juvenil existen diferencias muy marcadas entre quienes tienen 15, 18, 22 o 25 años. Esto le imprime a las políticas de juventud características muy particulares, ya que dicha transitoriedad las afecta o determina muy directamente. Las políticas educativas reconocen esto claramente, al organizarse en ciclos ligados directamente con la edad de los estudiantes, pero ello no ocurre ni en las políticas de empleo ni en las políticas de salud (por ejemplo) y mucho menos en las políticas relacionadas con la violencia y la seguridad o con la participación ciudadana.

El argumento anterior se refuerza si le sumamos otro de los errores que comúnmente se cometen en este tipo de procesos, esta vez, sustentado en el denominado “juvenilismo”, que considera que las políticas públicas de juventud son un asunto de exclusiva responsabilidad de los propios jóvenes. Así, en general, se reclama que quienes se encargan de estas políticas en la esfera del gobierno, no tengan más de determinada edad (25 o 30 años, por ejemplo) o se exige que los responsables de las políticas públicas de juventud en las esferas del gobierno, sean elegidos por los propios jóvenes. El argumento es muy original, pero es –además- muy peligroso, pues llevado a sus extremos, podría ser tildado de corporativo y hasta de antidemocrático, en la medida en que desconoce la legitimidad de la designación de dichos funcionarios, por parte de autoridades de gobierno legítimamente instaladas (a partir de elecciones democráticas).

---

<sup>11</sup> CONAJU (2004) **Juventud y Estado: Oferta de Servicios Públicos 2004**. Lima; y CAPRIO, G. y RODRÍGUEZ, E. (2008) **Programa de Apoyo a las Políticas de Juventud en Guatemala para el Período 2009 – 2012, bajo la Modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial**. Unión Europea, Guatemala.

### **3 – FORMATOS INSTITUCIONALES: AVANCES Y LIMITACIONES**

Una tercera dimensión relevante a los efectos de completar este esquemático diagnóstico, es la vinculada con las dinámicas institucionales y, seguramente, el modo más fecundo de analizarlas es en términos comparados con las existentes en otras áreas afines.

#### **A – Organismos Gubernamentales de Juventud: Roles, Funciones y Resultados**

Durante la preparación y celebración del anterior Año Internacional de la Juventud, en la primera mitad de los años ochenta, apenas existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil en América Latina: el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ) de Costa Rica, el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) de México y el Ministerio de la Juventud de Venezuela. Desde entonces, se han creado instituciones de este tipo en todos los países de región, lo cual muestra los avances concretados en este sentido.

Pero, ¿de qué tipo de instituciones estamos hablando?; ¿qué tipo de roles y funciones están desempeñando?; ¿cuáles han sido sus impactos efectivos en la dinámica de las políticas públicas de juventud y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes?; ¿con qué recursos –humanos, infraestructurales, financieros- han contado?; ¿qué tipo de orientaciones han impulsado?; ¿qué evaluaciones se han hecho de su funcionamiento efectivo?; ¿cómo podría potenciarse su incidencia efectiva en el futuro próximo?.

El análisis comparado demuestra que se trata de instituciones muy diversas entre sí; mientras algunas son Institutos Nacionales que gozan de cierta autonomía de funcionamiento, otras son simples Direcciones de algún ministerio, otras son Programas Presidenciales y hasta hay algunas con rango ministerial (Secretarías de Estado, propiamente dichas). Pero en general, han contado con escasos recursos y han tenido una escasa incidencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud.

En general, en las leyes y decretos que las han creado, se han asignado –con gran amplitud- toda clase de roles y funciones a desempeñar, pero se han priorizado los relacionados con la articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas, al tiempo que se han restringido –con ambigüedades en algunos casos en particular- los roles ligados a la ejecución directa de planes y programas destinados a la juventud. En la práctica, en cambio, muchas de estas instituciones han ejecutado diversos programas directamente, entrando en conflicto –muchas veces- con otras instancias institucionales.

En la mayor parte de los casos, junto con las instituciones gubernamentales de alcance nacional o federal (según sea la organización institucional del Estado en cada país), existen instancias institucionales estatales o departamentales (regionales, provinciales) y municipales o locales. En paralelo, en varios casos se cuenta con Comisiones de Juventud en los Poderes Legislativos, y con instancias especializadas en niñez y adolescencia (por ejemplo) en los Poderes Judiciales. Si bien se ha incluido este tipo de instancias institucionales en algunas evaluaciones, la mayor parte se concentran en la evaluación de las instituciones de alcance nacional o federal, adscritas al Poder Ejecutivo.

¿Cómo se explican las limitaciones que han tenido las instituciones gubernamentales de juventud?; ¿es solo una cuestión relacionada con su reciente creación?; ¿se explica solo por el tipo de Directores (más “políticos” que “técnicos”) que han tenido?; ¿es solo un problema de falta de recursos (humanos, financieros, etc.)?; ¿tiene esto que ver con el “neoliberalismo” imperante en la región?; ¿se explica –al menos en parte- por la supuesta o real “apatía” juvenil?; ¿o se trata –sobre todo- de razones más estructurales, que atraviesan a gobiernos y países muy dispares desde todo punto de vista?. Hay muchos argumentos que fundamentan la pertinencia de las razones estructurales, por más que –en casi todos los casos- inciden siempre otros factores más coyunturales, del estilo de los mencionados en las diferentes preguntas formuladas.

Una de esas “razones estructurales” es la ya aludida transitoriedad juvenil, que condiciona todo el trabajo promocional (impidiendo la necesaria “acumulación” en términos de aprendizaje) y obliga (prácticamente) a operar con base en cierto “activismo”, más que apostando a procesos de mediano y largo plazo. En la misma línea pesan las dinámicas más arraigadas en la administración pública de casi todos nuestros países, muy centradas en la formulación de respuestas improvisadas a las “urgencias” de cada día, sin que se puedan formular estrategias más estables en el tiempo, procurando responder a asuntos “relevantes” (aunque no figuren entre las urgencias antes mencionadas).

Pero en todo caso, lo central en estas dimensiones se vincula con las carencias que ostenta la gestión institucional en juventud como tal, exageradamente centrada en la ejecución directa de algunas acciones específicas, en aquellas áreas temáticas que las grandes agencias ejecutoras (los ministerios, en particular) no cubren (especialmente en el campo del fomento de la participación juvenil), descuidando la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos, en una esfera (las políticas de juventud como tal) que requiere decisivamente de la articulación de esfuerzos, en la medida en que el tema atraviesa la gestión de una amplia gama de instituciones específicas. Ello obliga a contar con verdaderos “sistemas institucionales”, más que con instituciones específicas, pero solo recientemente se están empezando a concretar esfuerzos, en este sentido, en algunos países.

## **B – Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad en Infancia y Adolescencia**

Lo dicho puede visualizarse más claramente si se realiza un contrapunto entre la institucionalidad en juventud y la existente en el campo de la infancia y la adolescencia.

Como se sabe, en este último caso estamos ante instituciones mucho más arraigadas en la estructura institucional de nuestros Estados, que han sido creadas hace ya mucho tiempo en la mayor parte de los casos, y que centran su accionar en la ejecución directa de acciones y programas, en la mayor parte de los casos a través de estructuras físicas propias (centros de acogida, clubes de niños, casas cuna, etc.) complementadas en algunos casos por la tercerización de servicios, a través de la contratación de ONGs para el desarrollo de algunas acciones específicas (hogares sustitutos, comedores infantiles, etc.).

Sin embargo, también en este caso existe una distancia bastante considerable entre los formatos y las dinámicas institucionales existentes en la práctica, y los formatos y las dinámicas que se han establecido –más recientemente- en los Códigos de la Infancia y la

Adolescencia aprobados en los respectivos Congresos Nacionales, en cuyo marco se postula la necesidad de contar con instituciones rectoras y articuladoras (no necesariamente ejecutoras directas de planes, programas y proyectos) al servicio de todos los niños y adolescentes. Y a pesar de que ya muchos de estos Códigos tienen varios años de vigencia (en la medida en que han sido aprobados en los años noventa del siglo pasado o durante la primera década de este siglo) en muchos casos seguimos teniendo instituciones ejecutoras de políticas y programas para algunos niños y adolescentes (especialmente los más pobres), trabajando –en la práctica- con “instituciones pobres para niños pobres”.

Miradas en este “espejo”, las instituciones gubernamentales de juventud que siguen apostando al modelo “ejecutor” corren el serio riesgo de terminar en los mismos problemas que sus pares del área de infancia y adolescencia, ejecutando directamente algunos pocos programas, no necesariamente concentrados en jóvenes pobres, pero sí operando con jóvenes que tendrán que buscar en muchas otras instituciones (fundamentalmente los grandes ministerios nacionales) el acceso a servicios que los Organismos Gubernamentales de Juventud jamás le podrán brindar directamente (por más que cuenten con un conjunto mucho más amplio de recursos) al tiempo que seguirán sin cumplirse (ninguna otra institución puede hacerlo) las funciones ligadas con la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos interinstitucionales. Esto debiera ser un gran llamado de atención para quienes siguen apostando al modelo ejecutor en el campo de las políticas de juventud.

### **C – Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad de Género**

En el mismo sentido, resulta pertinente la comparación entre la institucionalidad en juventud y la institucionalidad de género, impulsada –en lo fundamental- por los movimientos de mujeres en los diferentes países de la región.

En este caso y como se sabe, los Institutos Nacionales de la Mujer se han creado contemporáneamente a los Institutos de la Juventud, pero han funcionado con una lógica totalmente diferente (procurando evitar los problemas enfrentados por las instituciones que operan en el campo de la atención a niños, niñas y adolescentes) centrando su labor en la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas públicas y, por lo tanto, procurando que cada institución pública (los ministerios, las alcaldías, etc.) operen con perspectiva de género. Se trata, sin duda, de una estrategia totalmente diferente.

Esto ha llevado a que desde los Institutos de la Mujer se trabaje intensamente para que desde los Ministerios de Seguridad se cuente con Comisarías para la Mujer (en materia de atención a los problemas ligados a la violencia), para que los Ministerios de Educación revisen sus diseños curriculares y hasta los textos de estudio desde la perspectiva de género (abundan los ejemplos de textos escolares con enfoques machistas que han sido cambiados radicalmente), para que los Ministerios de Trabajo cuenten con planes y políticas especiales de fomento de la inserción laboral de las mujeres (y de mejoramiento de sus condiciones de trabajo), para que los Ministerios de Salud revisen sus prácticas concretas a la luz de los derechos de la mujer, y un largo etcétera en la materia.

En paralelo, estos Institutos de la Mujer se han dedicado a revisar cada proyecto de ley a estudio en nuestros Congresos desde la perspectiva de género, han trabajado intensamente

para que los Gobiernos Municipales incorporen perspectiva de género a su gestión operativa (hasta en el desarrollo de la infraestructura), han cuestionado centralmente los estereotipos sexistas con que operan los medios de comunicación, han tratado de incidir a fondo en la dinámica de la Justicia desde esta misma perspectiva y hasta han puesto en tela de juicio el lenguaje cotidiano (desde lo de “las y los” hasta asuntos más complejos), con lo cual, han logrado avances mucho más contundentes que si hubiesen operado sobre la base de crear “espacios específicos” para la mujer y hubiesen operado desde la ejecución directa de (algunos) planes y programas propios.

Mirando la institucionalidad en juventud desde este otro “espejo”, podría afirmarse que si se operara con una lógica similar (procurando dotar de una “perspectiva generacional” a todas las políticas públicas) se lograrían impactos mucho más relevantes, pero para ello, habría que diseñar instituciones totalmente diferentes. Para cumplir con los objetivos antedichos, los Institutos de la Mujer han procurado reunir al personal técnico necesario, cuidando especialmente que dicho personal cuente con la experiencia necesaria en acciones de incidencia desde la perspectiva de género, algo que en los Institutos de Juventud ha funcionado sobre bases más cortoplacistas, brindando puestos de trabajo a líderes juveniles transitorios, que rápidamente pasan a otras esferas de acción y que no necesariamente cuentan con la experiencia y con las capacidades técnicas necesarias.

#### **D – Ministerios de Desarrollo Social: el Desafío de la Integración Efectiva del Sector**

Si, finalmente, se miran todos estos procesos y estas prácticas institucionales desde la lógica de los Ministerios de Desarrollo Social (creados más recientemente en la mayor parte de los casos nacionales) pueden formularse algunos comentarios adicionales.

Por un lado, es evidente que la “misión” de estos nuevos ministerios es –ante todo- la articulación efectiva de las iniciativas programáticas que implementan los diferentes organismos públicos del sector social, lo que implica lidiar con ministerios que cuentan con trayectorias prolongadas, mayores legitimidades institucionales y, sobre todo, infinitamente mayores recursos (humanos, infraestructurales y financieros), lo cual ha llevado a que –en la práctica- en varios casos los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) hayan comenzado a operar cubriendo áreas específicas (el combate a la pobreza) evitando la competencia con sus principales “competidores” (los Ministerios de Salud, Educación, etc.).

Una de las estrategias que mejores resultados ha dado en este sentido, ha sido la vinculada con el diseño y la implementación de los programas de transferencias condicionadas (PTC), que han permitido canalizar recursos a la educación y a la salud, pero a través de dinero entregado directamente a las familias y no a través del reforzamiento de los presupuestos de los respectivos ministerios. Como veremos más adelante, esto ha permitido abrirle un espacio y un rol muy pertinente y muy relevante a los MDS, que aunque no fueron bien recibidos por los ministerios sectoriales en el comienzo de los respectivos procesos, finalmente se han ido legitimando, a la luz de la propia popularidad de dichas iniciativas.

En paralelo, las instituciones gubernamentales “poblacionales” (destinadas a niñez, adolescencia, juventud, mujer, tercera edad, etc.) su ubican (o están en proceso de hacerlo en el futuro cercano) en varios de los MDS de la región, y ello brinda una gran oportunidad

para analizar en términos comparados los diferentes “formatos” institucionales existentes e incorporar todos aquellos cambios que resulten pertinentes. Sin pensar inevitablemente en “homogeneizar” dichos formatos (pueden haber especificidades a respetar en algunos casos en particular) podría avanzarse en gran medida si estos procesos analíticos y transformadores fueran impulsados desde una autoridad “superior” y no solo desde la propia lógica de las instituciones “poblacionales” como tal.

Algunos procesos nacionales, en particular, están recorriendo este tipo de caminos, y comienzan a mostrar algunos resultados positivos relevantes. En el caso de Uruguay, por ejemplo, el Plan de Emergencia dio paso al Plan de Equidad<sup>12</sup>, y éste trató de articular dinámicamente varios de los planes “poblacionales” preexistentes (como el Plan de Igualdad de Género<sup>13</sup> y la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia<sup>14</sup>) al tiempo que permitió formular otros planes “poblacionales”, como el de juventud<sup>15</sup>, en un marco más amplio y más pertinente, sin caer en la lógica tradicional de formulaciones aisladas y construidas más artificialmente, a partir casi exclusivamente de consultas con jóvenes.

Otro tanto podría decirse del caso de El Salvador, donde la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, está fortaleciendo algunas áreas “poblacionales” muy claramente, como en el caso de la mujer a través de “Ciudad Mujer” (instalando infraestructura específica para reunir todos los servicios destinados a las mujeres) y la juventud (a través de la aprobación de la Política Nacional de la Juventud<sup>16</sup> y del fortalecimiento de la actual Dirección Nacional de la Juventud, transformándola a futuro en un organismo de mayor relevancia).

En la misma línea, parece estar operando el proceso en Chile, país donde el gobierno está avanzando en la transformación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en cuyo marco se estructurarán las principales políticas del sector social y se dinamizarán las acciones de las instituciones “poblacionales”, a través de los “servicios” existentes y/o a crearse (Servicio Nacional de Menores, Servicio Nacional de la Mujer, ¿Servicio Nacional de la Juventud?, ¿Servicio Nacional del Adulto Mayor?, etc.).

---

<sup>12</sup> Ver al respecto, Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) **De la Emergencia a la Equidad: Las Políticas Sociales del Gobierno Nacional (2005 – 2009)** MIDES, Montevideo.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de las Mujeres (2007) **Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos: Políticas Públicas hacia las Mujeres 2007 – 2011 / Uruguay**. MIDES, Montevideo.

<sup>14</sup> Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008) **Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010 – 2030**. MIDES, Montevideo.

<sup>15</sup> Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011) **Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015**. Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud. MIDES, Montevideo.

<sup>16</sup> Dirección Nacional de la Juventud – Secretaría de Inclusión Social – Presidencia de la República (2011) **Política Nacional de Juventud 2011 – 2024 y Plan de Acción 2011 – 2014: Las Juventudes como Protagonistas Centrales del Proceso de Cambio**. San Salvador.

#### **4 – POLITICAS SECTORIALES DE JUVENTUD: LOGROS Y CARENCIAS**

La mayor parte de las políticas públicas de juventud operan desde la dinámica sectorial (en la educación, la salud, etc.) pero solo excepcionalmente son analizadas de manera conjunta, tanto desde el punto de vista técnico<sup>17</sup> como desde la lógica político – institucional<sup>18</sup>, por lo que resulta pertinente realizar algunos comentarios al respecto.

##### **A – Educación Media: Distancias entre Cultura Juvenil y Cultura Escolar**

La enseñanza secundaria, ha sido catalogada por varios especialistas como una de las principales “políticas públicas de juventud”. Un riguroso informe del SITEAL analiza estas particulares dinámicas<sup>19</sup>, por lo que importa reseñarlo brevemente.

El informe parte por constatar que “uno de los grandes cambios que se están consolidando en América Latina es la incorporación de la educación secundaria dentro del ciclo de educación obligatoria”. Esto representa un gran avance y al mismo tiempo grandes desafíos, tanto cuantitativos (ampliar sustancialmente la matrícula a este nivel) como cualitativos (adecuar la pertinencia de la oferta a una nueva “clientela”). Esto último es particularmente relevante pues “representa la necesidad de desarrollar un conjunto de mecanismos de integración y retención hasta ahora casi inexistentes”, en el marco de prácticas pedagógicas y administrativas que seleccionaban a adolescentes de clase media y alta, desincentivando la presencia de quienes provenían de hogares de escasos recursos.

“Los adolescentes son hoy –sostiene el informe- la gran incógnita de las escuelas medias: inentendibles para unos, curiosos y entusiastas para otros, inquietos, diversos, cambiantes, dan origen a un gran número de interrogantes sobre los que los establecimientos educativos encuentran escasas respuestas convincentes u orientadoras. Como lograr que asuman como propio el proyecto educativo, como interactuar con ellos, cual es la estrategia institucional que permite retenerlos y convertir su paso por la escuela en una experiencia productiva y enriquecedora, son preguntas recurrente de docentes y directivos –en la óptica de este informe- que ponen en evidencia la dificultad de producir una educación de calidad”. A lo largo de sus diferentes capítulos, el informe pasa revista a las principales condiciones sociales en las que crecen y maduran los adolescentes latinoamericanos, mostrando como las condiciones de sus hogares de orígenes (en términos de estratificación social, niveles educativos de los padres, etc.) condicionan en buena medida las probabilidades de éxito escolar de las nuevas generaciones.

---

<sup>17</sup> Una interesante excepción desde este ángulo es el informe producido por el IPEA en Brasil recientemente. Ver al respecto, ABRAHAO de CASTRO, J. de AQUINO, M. y COHELO de ANDRADE, C. (org.) (2009) **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. IPEA, Brasilia.

<sup>18</sup> Otra importante excepción es el debate procesado en el *Foro de Pensamiento Social Estratégico* promovido por el PNUD y que convoca a ministros latinoamericanos, reunido en New York a fines de noviembre de 2008 para analizar estos temas. Ver al respecto, KLIKSBURG, Bernardo (comp.) (2010) **Es Difícil ser Joven en América Latina: Los Desafíos Abiertos**. PNUD – AECID – Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

<sup>19</sup> SITEAL (2008) **La Escuela y los Adolescentes: Informe sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008**. OEI – UNESCO – IPE, Buenos Aires.

Pero lo más relevante del informe no son estas consideraciones sociales y económicas, sino las que realiza sobre las propias prácticas educativas, al interior de los establecimientos de enseñanza media. En tal sentido, el informe sostiene que “el camino que se inicia en la región debe conducir desde una escuela media dirigida a sostener el lugar de privilegio de ciertos sectores sociales hacia otro que fortalezca los mecanismos de inclusión social, dé plena integración como ciudadanos a los adolescentes y se materialice en el avance hacia sectores sociales históricamente ausentes de las instituciones educativas”.

El informe revisa como la dinámica de los establecimientos educativos medios sigue ignorando –en la mayor parte de los casos- la relevancia de la labor socializadora de las y los adolescentes que se procesa desde los grupos de pares (las culturas juveniles siguen ausentes en la enseñanza media) y desde las tecnologías de la información y la comunicación (viejas y nuevas) con lo cual, las distancias generacionales entre profesores y alumnos se tornan cada vez más significativas, haciendo cada vez más difíciles los imprescindibles diálogos entre profesores y estudiantes, lo cual, en definitiva, empobrece la labor educativa y minimiza los impactos a obtener.

Las TICs obligan –en buena medida- a replantear completamente varias de las principales dinámicas de la práctica educativa. Es el caso del rol de profesores y profesoras, por ejemplo, centrado durante el siglo XX en la transmisión de informaciones útiles en las diversas materias o disciplinas (historia, geografía, ciencias, etc.) en un contexto donde costaba mucho acceder a dichas informaciones, lo cual con las TICs se ha transformado actualmente hasta en un evidente exceso de información disponible (en Internet) lo cual obliga a que desde la docencia el rol se transforme en apoyos para seleccionar, interpretar y utilizar proactivamente dicha información.

Otro tanto ocurre con las prácticas pedagógicas, que deberán ir superando paulatinamente el modelo “frontal” y el trabajo individual, por modalidades más horizontales y en equipo, donde –de nuevo- el rol del/la docente se centre en facilitar procesos y no simplemente en supervisar aprendizajes individuales, sustentados preponderantemente en la memoria. Hasta las técnicas de control y evaluación deberán ser revisadas a futuro, superando los mecanismos centrados en la repetición de los conceptos e informaciones brindadas por el/la docente, pasando a modalidades más centradas en la comprensión y en la utilización creativa de la información disponible.

Tal como concluye el Informe del SITEAL, “las escuelas deben interactuar hoy con adolescentes que nacieron y se criaron en un mundo muy diferente a aquel en que nacieron sus padres y maestros. Y más diferente todavía del mundo en el que esas escuelas fueron concebidas (...) Cada vez más –enfatisa el informe- las escuelas secundarias están llenas de adolescentes que poco tienen que ver con el modelo de alumno para el que fueron pensadas o para las cuales sus docentes fueron formados ... Esta otra cara de la problemática adolescente, trasciende a la dimensión económica y representa un nuevo reto: la necesidad de repensar las instituciones orientadas a la educación secundaria, despojarlas de todos los rasgos heredados de su historia de segregación y concebirlas como instituciones integradoras que partan de un profundo conocimiento de esta nueva generación de adolescentes”.

## **B – Inserción Laboral: Desencuentros entre Enfoques de Oferta y de Demanda**

Otra de las áreas clave en el campo juvenil, es la vinculada con la inserción laboral. Desde la década de los sesenta del siglo pasado, las respuestas brindadas desde las políticas públicas han ido cambiando, pero se sigue sin encontrar fórmulas satisfactorias. En la segunda mitad del siglo XX, el diagnóstico explicaba los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones, y por lo tanto, se respondió básicamente con “programas de aprendizaje” que procuraban brindar capacitación y experiencia, mezclando el aula y la empresa, alternando en este marco, teoría y práctica. Una sistematización de las evaluaciones realizadas hasta mediados de los años noventa<sup>20</sup> mostró que estos programas cumplieron un importante rol en la integración laboral de las nuevas generaciones, en el caso de las y los jóvenes “integrados” (que podían invertir cuatro años en su pasaje por estos programas y contaban con el contexto familiar y social adecuado para hacerlo) pero que ello no ocurrió con los jóvenes excluidos (que no reunían dichas condiciones).

Asumiendo estas limitaciones, varios países procedieron a diseñar e implementar programas de capacitación laboral pensados sobre todo para jóvenes excluidos. La iniciativa pionera en este campo fue el Programa Chile Joven, construido con “enfoque de demanda” (tomando centralmente en cuenta las necesidades de las empresas) y no con “enfoque de oferta” (la oferta brindada por las instituciones de formación profesional) que en la mayor parte de los casos no tenían en cuenta adecuadamente aquellas necesidades. En casi todos los casos, estas experiencias procuraron articular las necesidades de las empresas con el aporte de un amplio abanico de entidades de capacitación (públicas y privadas), asumiendo a su vez que las y los jóvenes excluidos necesitaban contar con formación laboral y social a la vez, para que contaran con las herramientas necesarias para ejercer derechos ciudadanos y no solo para incorporarse al mercado de trabajo, asumiendo además desde el principio, que dicha formación (complementada con pasantías laborales en empresas reales) debía ser lo más corta posible (entre 3 y 6 meses en total) para que pudieran ser aprovechadas por jóvenes con necesidades perentorias en materia de ingresos.

Las sucesivas evaluaciones realizadas mostraron que estos programas lograban mejores resultados (en comparación con los tradicionales programas de aprendizaje): los beneficiarios lograron mayores y mejores niveles de inserción laboral que los del “grupo de control” en casi todos los casos<sup>21</sup>. Sin embargo, las mismas evaluaciones llamaban la atención sobre varias limitaciones importantes de este tipo de programas. Por un lado, se demostró que en este marco se seleccionaba a “los mejores entre los excluidos”, mientras que los más afectados por la exclusión social seguían sin ser atendidos adecuadamente al tiempo que se insistía en la escasa “sostenibilidad” de estas experiencias, que se construían al margen de la institucionalidad existente y que solo eran viables con apoyos externos como los que tuvieron mientras se desarrollaron en sus comienzos.

---

<sup>20</sup> RODRIGUEZ, Ernesto (1995) **Capacitación y Empleo de Jóvenes en América Latina**. CINTERFOR/OIT – OIJ, Estudios y Monografías N° 79, Montevideo.

<sup>21</sup> Ver al respecto, ABDALA, Ernesto (2009) **La Evaluación de los Programas de Capacitación Laboral para Jóvenes en Sudamérica**. Papeles de Población N° 59, México.

Seguramente, tomando debida nota de estas limitaciones en paralelo se fueron desarrollando, muy acotadamente y solo en algunos países de la región, otras respuestas complementarias, entre las que se destacaron algunas iniciativas relacionadas con el fomento del primer empleo (sobre todo a través de exoneraciones impositivas a las empresas que contrataran jóvenes), el desarrollo de sistemas de información y orientación laboral (en el marco de “servicios de empleo” en general, desarrollados por los Ministerios de Trabajo) y ciertas reformas de la enseñanza técnica y la formación profesional, para encarar las limitaciones del pasado ya reseñadas<sup>22</sup>.

Las evaluaciones realizadas, sin embargo, han constatado también en este caso impactos muy escasos y hasta marginales. En los programas de fomento del primer empleo, por ejemplo, los logros han sido muy acotados, tanto en los casos que se han promovido a través de leyes especiales (como en el caso del Uruguay en los años noventa) como en los que se han impulsado como iniciativas presidenciales que contaron con una gran prioridad en la agenda pública (como en México, más recientemente) y aún en los casos donde se establecen “cuotas” en la nómina de empleados en su conjunto (como en Colombia). Todos estos ejemplos parecen demostrar que el diagnóstico que sostiene que el problema tiene que ver con los elevados costos de la contratación de jóvenes para las empresas no se ajusta a la realidad, por lo que las respuestas de este tipo no brindan soluciones efectivas.

En la misma línea, el fomento del emprendedorismo entre los jóvenes tampoco ha tenido el impacto esperado, pese a los cuantiosos recursos puestos a disposición para este tipo de iniciativas, tanto por parte de algunos gobiernos como por parte de la cooperación internacional. En este caso, se han destacado al menos dos tipos de explicaciones: por un lado, solo las microempresas “de desarrollo” parecen funcionar, no así las de “subsistencia”, y por otro, aún en el caso de prácticas exitosas, solo se llega a un escasísimo número de jóvenes, generalmente “integrados” y no a los “excluidos”.

Otro tanto se puede decir de los servicios de información y orientación laboral, donde también los diagnósticos previos parecen ser equivocados. En este caso, se ha sostenido que el problema radica en la falta de información y orientación, cuando en realidad el problema central es el tipo de estrategia con la que se asignan los empleos disponibles, centrada como se sabe en mecanismos “particularistas” (familiares, amigos, etc.) y no en mecanismos “universales” (servicios de empleo abiertos equitativamente a todos y todas). Lo mismo ocurre, con las reformas a la enseñanza técnica y la formación profesional que se quedan en aspectos curriculares sin cuestionar el modelo de fondo (o haciéndolo todavía muy tímidamente) que sigue centrado en la formación en oficios, cuando todo indica que hay que pasar decididamente a la formación por competencias (flexibilidad y creatividad, trabajo en equipo, manejo de ciertas tecnologías e idiomas, etc.) útiles para distintos puestos de trabajo, fomentando la empleabilidad<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> OIT **Trabajo Decente y Juventud en América Latina: Avances y Propuestas**. PREJAL – OIT, Lima 2010.

<sup>23</sup> Un riguroso análisis al respecto puede encontrarse en VERA, Alejandro **Los Jóvenes y la Formación para el Trabajo en América Latina**. Documento de Trabajo N° 25, CIPPEC, Buenos Aires 2009.

Por su parte, algunos países han intentado ir más allá de la implementación de *programas* específicos de fomento del empleo juvenil, procurando diseñar e implementar *políticas públicas* en este campo, y *planes de acción* más concretos y operativos que, a la vez, procuren articular las diferentes respuestas sectoriales y específicas. El caso más destacado, seguramente, es el de Perú, donde desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se está implementando un riguroso Plan de Acción en estas materias<sup>24</sup>. En la misma línea, pero todavía en un plano más acotado, algunos países han comenzado a implementar varias iniciativas programáticas complementarias (como en Chile) con resultados -todavía- acotados, pero que pueden mejorarse a futuro<sup>25</sup>.

El Plan de Acción en Perú define como su fin principal, “*contribuir a mejorar la calidad de vida de los jóvenes*”, y su objetivo principal es desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes “*construir trayectorias de trabajo digno y productivo*”. Se trata de una iniciativa sustentada en cuatro pilares fundamentales -empleo, empleabilidad, emprendimiento y equidad- presentado rigurosamente en términos de resultados esperados, responsabilidades institucionales, metas concretas y recursos asignados en cada caso (a diferencia de otros planes similares donde este grado de concreción no existe).

Si bien todavía es muy pronto para medir efectivamente resultados, es esperable un mayor y mejor impacto en las y los jóvenes (en la medida en que se estructura en torno a la noción de “trayectorias” laborales a construir) aunque todavía se trata de una iniciativa de una única institución (el Ministerio de Trabajo), que articula con muchas otras, todavía en términos elementales. Es de esperar que en el futuro, esta iniciativa (y otras similares en otros países de la región) puedan ser encaradas a partir de la articulación efectiva de un conjunto más amplio de instituciones especializadas vinculadas a estas particulares dinámicas, que aporten sus capacidades y saberes en pos de un objetivo compartido.

### **C – Atención de Problemas Específicos y Promoción de Estilos Saludables de Vida**

La esfera de la salud adolescente ha sido atendida desde dos ángulos diferentes pero complementarios: la atención de ciertos riesgos (embarazos tempranos, consumos problemáticos, violencia, etc.) por un lado, y el fomento de estilos saludables de vida, por otros, y aunque el vínculo entre ambas estrategias no siempre ha sido fluido, se han logrado avances importantes, al punto que puede sostenerse que ésta es una de las áreas específicas de trabajo con jóvenes, que más y mejor se ha desarrollado en las últimas décadas. En tal sentido, la estrategia regional de la OPS en estos dominios para el período 2008 – 2012 constituye una referencia relevante, no solo por la rigurosidad con la que está formulada, sino también por los múltiples apoyos que los países están recibiendo en el marco de estas definiciones y líneas de acción.

---

<sup>24</sup> MTPE **Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009 – II al 2012 – I**. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima 2009.

<sup>25</sup> HUNEEUS, Carlos **Balance de los Avances y Desafíos de las Políticas de Empleo para Jóvenes en Chile**. PREJAL-OIT, Santiago 2010.

Dicha estrategia está diseñada sobre la base de un riguroso diagnóstico previo de situación, centrado en una evaluación externa llevada a cabo en 2007, a través de una encuesta auto administrada que “reveló que 22 de los 26 Estados Miembros que la respondieron han establecido programas nacionales de salud para los adolescentes. Si bien esto representa un claro avance, la respuesta de los sistemas y los servicios de salud a las necesidades de la población joven es a menudo deficiente y todavía se enfrenta con limitaciones presupuestarias. Además, los datos pertinentes y la información estratégica sobre la salud de este grupo poblacional sigue siendo escasa, y lo que está disponible no se usa para fundamentar las decisiones de políticas y el diseño de programas”<sup>26</sup>.

La Declaración Final de la *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Salud*, realizada en El Salvador en el año 2008, destaca entre sus considerandos que “los servicios de salud que se ofertan a adolescentes y jóvenes presentan carencias que limitan el acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud, así como a la educación de la sexualidad, y contribuyen a la escasa e inadecuada rehabilitación de casos de enfermedades crónicas como hipertensión, diabetes, obesidad y malnutrición; embarazo y aborto en adolescentes, infecciones de transmisión sexual, mortalidad materna, violencia, lesiones de causa externa, adicciones, discapacidades psíquicas, motoras y sensoriales”, por lo que proponen garantizar “la creación y el fortalecimiento de Programas de Atención Integral en Salud específicos para adolescentes y jóvenes” y trabajar a futuro sobre un conjunto articulado e integrado de planes, programas y proyectos que puedan aplicarse en el marco de esfuerzos articulados entre todas las instituciones relacionadas con estas dinámicas<sup>27</sup>.

En línea con este enfoque, la Propuesta de *Plan Iberoamericano de Juventud 2009 – 2015* (aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Iberoamericana realizada en El Salvador en 2008) postula –textualmente- las siguientes líneas de acción: (a) asegurar el aporte nutricional básico de la persona joven en su momento de desarrollo y prevenir las enfermedades vinculadas a malos hábitos nutricionales; (b) fomentar programas públicos de prevención de hábitos y consumos nocivos en jóvenes, como inversión para asegurar en el futuro una extensión de la calidad de la salud poblacional; (c) promover actuaciones que prevengan y erradiquen la violencia doméstica y los factores propiciatorios que son efecto de la desigualdad social, como: la frustración que genera la debilidad del poder adquisitivo; la falta de cobertura en el sistema de procuración de justicia; el rol pro-activo hacia la violencia de los medios de comunicación masiva y de entretenimiento; la desigual oferta de infraestructura pública del medio urbano y rural, entre otros; (d) difundir una información veraz y cercana al joven sobre situaciones y actuaciones de riesgo; y (e) desarrollar programas de educación sexual y reproductiva, con especial atención a la erradicación de los riesgos de la transmisión del VIH-SIDA y la prevención de los embarazos no planificados<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> OPS (2008) **Estrategia Regional sobre la Salud de los Adolescentes y los Jóvenes**. 142ª Sesión del Comité Ejecutivo (23 al 27 de junio de 2008). Washington.

<sup>27</sup> Disponible en [www.paho.org](http://www.paho.org) y en [www.segib.org](http://www.segib.org)

<sup>28</sup> OIJ (2008) **Propuesta de Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009 – 2015**. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid. Disponible en [www.oij.org](http://www.oij.org)

Evidentemente, aunque todavía excesivamente genéricas, existen definiciones relevantes, pero habrá que ver si existen las capacidades institucionales y los recursos financieros necesarios para ponerlas en práctica, en un contexto donde ya no serán suficientes las definiciones generales y hará falta definir con precisión “como” ponerlas en práctica. Entonces, deberán enfrentarse las múltiples limitaciones que ostentan las políticas públicas en estos dominios (sectorialidad, centralización, predominio de los enfoques de riesgo sobre los enfoques de derecho, etc.) definiendo con precisión “quien hace qué”, esto es, procesando una precisa distribución institucional de roles y funciones, sobre todo entre los Ministerios de Salud, los Organismos Gubernamentales de Juventud y la Sociedad Civil.

Esto es particularmente válido en el campo de la reproducción adolescente, que debe analizarse en el marco de las profundas desigualdades sociales existentes en nuestros países, para diseñar respuestas pertinentes (en el campo de la salud sexual y reproductiva) ajustadas a las características y necesidades de los diferentes grupos juveniles. Un riguroso informe producido desde la CEPAL, con el apoyo del UNFPA y publicado en Madrid por la OIJ, ofrece las bases correspondientes para operar de un modo pertinente en este campo, evitando entramparse en debates altamente ideologizados que complican en gran medida los necesarios avances en este campo<sup>29</sup>.

#### **D – Prevención de la Violencia: Relevancia de las Estrategias Inespecíficas**

Los desafíos que plantea la participación creciente de adolescentes y jóvenes en la comisión de diversos delitos, así como su involucramiento –también creciente- en diversas manifestaciones de violencia, tanto en su calidad de víctimas como en su calidad de victimarios. En general, las clases dirigentes y la opinión pública suelen destacar esta última dimensión (presencia creciente de jóvenes en la comisión de diversos delitos, creciente presencia de maras y pandillas en las principales ciudades de casi toda la región) mientras que los organismos de defensa de los derechos humanos (entre otros) insisten en destacar los importantes efectos de la violencia sobre los jóvenes (altas tasas de homicidios y ejecuciones extrajudiciales cometidas contra jóvenes).

Por si fuera poco, los problemas realmente existentes son generalmente amplificadas por los medios masivos de comunicación, que fomentan el “amarillismo” desde lógicas que mezclan la necesidad de “vender” con serias implicancias empresariales (propiedad de medios de comunicación y de empresas ligadas a la seguridad en un mismo grupo empresarial) en no pocos casos. El resultado –evidente y sumamente preocupante- es la ampliación de la brecha entre la situación real y la situación percibida por la ciudadanía en términos de inseguridad pública, agigantando aún más los problemas existentes.

Frente a tan problemático y preocupante cuadro de situación, las respuestas que se han venido implementando se han puesto en práctica desde lógicas muy diferentes y han logrado resultados también diversos. El enfoque de “*seguridad ciudadana*” prioriza –en definitiva- la protección de bienes y de personas y actúa en consecuencia, mientras que el

---

<sup>29</sup> RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge (2009) **Reproducción Adolescente y Desigualdades Sociales en América Latina y el Caribe: un Llamado a la Reflexión y a la Acción**. CEPAL – UNFPA – OIJ, Madrid.

enfoque de “*salud pública*” funciona sobre la base de la identificación de factores de riesgo y factores protectores, tratando de limitar los primeros y potenciar los segundos. Por su parte, el enfoque de “*derechos humanos*” opera desde un fuerte apego a la ley, denunciando constantemente las violaciones que se producen –sobre todo- en contra de las y los jóvenes, mientras que el enfoque “*económico*”, centra sus razonamientos en los costos de la violencia, tratando de identificar los incentivos y desincentivos que habría que manejar para incidir en la disminución de los elevados niveles de violencia existentes.

Evidentemente, estos enfoques (entre otros) coexisten en la realidad cotidiana de nuestros países. En general, el enfoque de seguridad ciudadana prima en los Ministerios del Interior, mientras que el enfoque de salud pública predomina en los Ministerios de Salud, de Educación y de Cultura, al tiempo que el enfoque de derechos humanos prima en buena parte de la sociedad civil y el enfoque económico predomina en los Ministerios de Finanzas y en los grupos empresariales. La compleja y dinámica mezcla de todos ellos es confusa y cambiante en el tiempo en casi todos los casos nacionales y locales de la región.

En este marco, importa preguntarse por las estrategias –propia- puestas en práctica para combatir la violencia y la delincuencia. La evaluación realizada demuestra que las experiencias sustentadas en enfoques preventivos logran más y mejores impactos que las estrategias puramente represivas o “moralistas”. Diferenciando niveles, incluso, se constata que las experiencias de prevención “inespecífica” (destinadas a todos los jóvenes, en general) son las más eficaces (programas como los de “escuelas abiertas” en Brasil, han logrado impactos sumamente relevantes) y aún en el terreno de las experiencias destinadas a “jóvenes vulnerables”, se han logrado impactos más relevantes desde el apoyo a la inserción laboral y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes. Por su parte, las campañas “moralizadoras”, el fomento de “espacios específicos para la participación juvenil” y los programas de “mano dura”, no han logrado los resultados esperados o han agigantado –incluso- los problemas que se pretendió solucionar<sup>30</sup>.

Por todo lo dicho, parece evidente que las mejores opciones para operar en el futuro, están en el campo de la denominada “prevención inespecífica”, desplegando intervenciones destinadas a todos los jóvenes, y centradas en la generación de espacios para el encuentro, los intercambios, la participación, etc. Las “escuelas abiertas” (utilización de los establecimientos educativos los fines de semana, los días feriados, los períodos vacacionales, etc., para el desarrollo de toda clase de actividades lúdicas, recreativas, culturales, deportivas, etc.) son una herramienta privilegiada en este sentido, al igual que los programas de fomento de culturas de paz (formación en valores, resolución no violenta de conflictos, etc.) en todas aquellas instancias donde se pueda interactuar con jóvenes. A ello habrá que sumar el ofrecimiento de más oportunidades de integración laboral y social a las y los jóvenes en riesgo, fomentando en paralelo las medidas alternativas a la privación de libertad para aquellos adolescentes y jóvenes que ya han cometido delitos.

---

<sup>30</sup> RODRIGUEZ, Ernesto (2006) **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. Asimismo, ABAD, J.M. y GÓMEZ, J.A. (2008) **¡Preparados, Listos, Ya! Una Síntesis de Intervenciones Efectivas para la Prevención de Violencia que Afecta a Adolescentes y Jóvenes**. OPS – GTZ, Lima.

## **5 – TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y POLITICAS DE JUVENTUD**

Si se analizan las políticas públicas de juventud en particular, desde la dinámica de las políticas sociales en general, hay que evaluar el impacto de los programas de transferencias condicionadas en las nuevas generaciones.

### **A – Las Experiencias Desplegadas Hasta el Momento: Avances y Limitaciones**

Como ya se destacara en las páginas precedentes, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se han transformado en una de las iniciativas más relevantes en el campo del combate a la pobreza y la construcción de capital humano en América Latina. Varios estudios comparados han destacado sus principales aportes, así como algunas de sus principales limitaciones<sup>31</sup>, y a efectos de ubicar el foco en sus impactos en adolescentes y jóvenes, importa sintetizar los principales hallazgos de tales estudios.

La CEPAL realiza un seguimiento permanente de tales iniciativas, y en sus más recientes presentaciones se establece que estos programas cubren en la actualidad a 22 millones de familias en 17 países de América Latina y el Caribe, de los cuales, 12 millones se encuentran en Brasil y 5 millones en México. Bolsa Familia y Oportunidades, seguidos de Familias en Acción de Colombia y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, son los programas de mayor envergadura de la región. En los países que se aplican, los PTC cubren en promedio alrededor del 12 % de la población, con un esfuerzo de inversión que representa el 0,25 % del PIB (con grandes diferencias entre regiones y países)<sup>32</sup>.

Pero si bien tienen muchas características comunes, lo que se verifica en la práctica es que la categoría encubre importantes diferencias entre los diferentes PTC nacionales. La CEPAL diferencia tres tipos básicos: (i) aquellos cuya finalidad principal es fortalecer el capital humano de las familias pobres (Oportunidades es el ejemplo más claro); (ii) aquellos cuya finalidad principal es asegurar un nivel de consumo básico para las familias pobres (Bolsa Familia es el ejemplo más claro en esta categoría); y (iii) aquellos cuya finalidad básica es coordinar las diferentes iniciativas estatales, prestando apoyo psicosocial a las familias pobres y procurando cambios en sus percepciones, actitudes y comportamientos (Chile Solidario es el ejemplo más claro en este caso).

En cuanto a resultados, las evaluaciones disponibles tienden a coincidir en que se logran buenos resultados en términos de construcción de capital humano en términos de cobertura (mejora en el acceso a educación y salud) pero no tanto en cuanto a mejoras en los aprendizajes o el estado nutricional de niños y niñas (población priorizada en estas iniciativas). También se ha comprobado que los PTC mejoran los ingresos de las familias en el corto plazo, pero su incidencia efectiva en la disminución de la pobreza, solo se

---

<sup>31</sup> Ver, por ejemplo, COHEN, E. y FRANCO, R. (coord.) (2006) **Transferencias con Corresponsabilidad: Una Mirada Latinoamericana**. SEDESOL, México D.F.; y VARIOS AUTORES (2010) **Transferencias Condicionadas como Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Lecciones Aprendidas en América Latina**. KAS – Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

<sup>32</sup> CEPAL (2009) **Panorama Social de América Latina 2009**. Santiago.

verifica en aquellos países donde los programas tienen un amplio alcance y en que el monto de las transferencias es significativo (Argentina, Brasil, Ecuador, México) pero ello no ocurre en los países donde el alcance de los programas y el monto de las transferencias son más acotados (como se ha verificado en varios países centroamericanos).

En términos más cualitativos, las evaluaciones tienden a destacar que en la mayor parte de los casos estos programas logran mejoras en las condiciones de vida de un amplio conjunto de familias (beneficiando sobre todo a niños y niñas de dichas familias) al tiempo que empoderan a las mujeres (que son las que reciben las transferencias y se hacen cargo del cumplimiento de las condicionalidades establecidas), pero en general no cuentan con estrategias de salida claras, esto es, procesos tendientes a asegurar la salida de las familias atendidas de la pobreza y, por lo tanto, de esta clase de programas (las “salidas” están más vinculadas a plazos de permanencia fijados administrativamente). Solo en algunos casos, se tratan de estructurar respuestas ligadas a la inserción laboral (como en Chile Solidario y en Rutas de Salida de Uruguay) como una estrategia de salida más pertinente.

### **B – Transferencias para Adolescentes y Jóvenes: Algunas Experiencias a Destacar**

Pero más allá de estas consideraciones generales, lo que aquí interesa es ligar estos programas con las políticas públicas de juventud, asumiendo que en un marco donde la prioridad son las familias pobres con hijos chicos, solo excepcionalmente se atienden familias con hijos adolescentes y jóvenes. Sin embargo, dichas excepciones existen, por lo que importa reseñarlas y analizarlas con cierto detenimiento.

En varios casos, la prioridad por niños y niñas se establece con el límite de la mayoría de edad, con lo cual, al menos en teoría, pueden ser beneficiarias de estas iniciativas las familias pobres que tienen hijos menores de 18 años, incluyendo por tanto a adolescentes. Pero existen al menos dos iniciativas que van más allá y tratan de beneficiar más explícitamente a adolescentes y jóvenes: (i) Jóvenes con Oportunidades (un cuarto componente incorporado en 2003 en México), y (ii) Avancemos en Costa Rica (diseñado para contribuir con la universalización de la enseñanza secundaria).

En el caso de Jóvenes con Oportunidades, importa mencionar que –incluso– se generó un antecedente importante en 2001, al ampliar por tres años las becas educativas para que cubriesen hasta la educación media superior, y se ampliaron las acciones de salud dirigidas a adolescentes, incorporando componentes vinculados con sexualidad, drogas y violencia intrafamiliar. Luego, en 2003, Jóvenes con Oportunidades aumentó las transferencias, sumando un apoyo monetario de 3.000 pesos por estudiante, generado gradualmente conforme se concluyen los grados de tercero de secundaria a tercero de preparatoria, acumulándolo y pagándolo en forma diferida, procurando favorecer la conclusión de la educación media superior<sup>33</sup>. Desde entonces, más de 790.000 becarios han culminado la educación media superior antes de cumplir los 22 años y en menos de 4 años<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> LEVY, S. y RODRIGUEZ, E. (2005) **Sin Herencia de Pobreza: El Programa Progres a – Oportunidades de México**. BID – Editorial Planeta, Washington - México D.F.

<sup>34</sup> [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/jovenes\\_con\\_oportunidades](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/jovenes_con_oportunidades)

Por su parte, en el caso de Avancemos de Costa Rica, las evaluaciones disponibles destacan que entre setiembre y diciembre de 2006 (cuando comenzó a operar el programa) se atendieron a 8.000 beneficiarios, pero para marzo de 2007 ya eran 52.225 personas y en noviembre de ese año llegaban a 94.621. De este modo, se logró cubrir el 72,8 % de la población meta total fijada inicialmente, lo que representaba una tercera parte de los matriculados en enseñanza secundaria y un 37 % de los matriculados en enseñanza secundaria pública. En abril de 2008 se habían incorporado 95.669 estudiantes y en noviembre se reportaron 117.679 beneficiarios activos, que representaban una tercera parte de los matriculados en secundaria (un 38,4 % de la secundaria tradicional y un 43,5 % de los matriculados en la secundaria pública). A setiembre de 2009, los datos dan cuenta de 150.598 beneficiarios, lo que muestra claramente el interés del gobierno por masificar el programa y tratar de acercarse al máximo a la meta de universalizar la secundaria (sumando esta iniciativa a otras ya existentes, que operan más en el campo pedagógico)<sup>35</sup>.

En materia de recursos, el presupuesto ejecutado por el programa pasó de 463,5 millones de colones en 2006 a 53.636 millones en 2009 (casi 95 millones de dólares). El gasto del programa representó en 2007 el 0,2 % del PIB, el 0,8 % del gasto público total y el 1 % del gasto público social. Un perfil de los beneficiarios construido a partir de la Encuesta de Hogares de 2008 muestra que el 95,1 % de ellos son hijos o nietos en el hogar, predominan las mujeres y las edades entre 16 y 21 años. En ese año, el 62 % de los becados pertenecía a hogares de los tres primeros deciles de ingreso, inferior al de 2007, que fue del 69,1 %. En cuanto a resultados, los datos de 2006 – 2008 muestran una leve reducción de la deserción, pero ello parece obedecer a la combinación de un conjunto de estrategias puestas en marcha desde diversos frentes, además del programa Avancemos. Y entre los problemas que se han enfrentado, las evaluaciones disponibles destacan que el programa estuvo sometido a constantes cambios en términos de adscripción institucional y en cuanto al perfil de los beneficiarios, lo cual tuvo repercusiones negativas en materia de resultados. En suma, las evaluaciones disponibles destacan que “en la ejecución de Avancemos ha prevalecido la idea de que el subsidio tiene la finalidad de reducir la deserción en el corto plazo (pero) desde un enfoque de derechos, y para que la iniciativa funcione mejor como ‘bisagra’ de unión con la política educativa, es necesario afianzar la idea de que su sentido estratégico es universalizar el derecho a la secundaria completa”<sup>36</sup>.

En esta misma línea de reflexión, otros estudios comparados que han analizado el Projovem Adolescente de Brasil y el Proyecto Adolescente de la Provincia de Buenos Aires, han llegado a conclusiones similares, destacando el riesgo de caer en procesos en los que se produce una “migración de significados que adquieren igualdad, inclusión y ciudadanía, desde espacios de significación más sociales y públicos, a otros más individualizados y ubicados en escenarios de mercado”, concretando cierta “despolitización de necesidades”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> ROMAN, Isabel (2010) **Sustentabilidad de los Programas de Transferencias Condicionadas: la Experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica**. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 160, Santiago.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> LLOBET, V. y MINUJIN, A. (2009) **Transferencias Condicionadas de Ingresos para Adolescentes y Procesos de Ampliación de Derechos: Una Relación Contradictoria**. Congreso ALAS, Buenos Aires.

## **C – ¿A Quién se le Deben Otorgar los Recursos? Especificidades y Complejidades**

Este tipo de programas deberían generalizarse en todos los países de la región, pero ello debería ser prioritario, sobre todo en aquellos casos en que ya se ha logrado la universalización de la enseñanza primaria y ahora debe enfrentarse decididamente el desafío de la universalización de la enseñanza secundaria. Para ello, habrá que encarar decididamente la formulación de respuestas pertinentes a los elevados niveles de abandono escolar, teniendo en cuenta que –por ejemplo- mientras que el 60 % de los chilenos pobres y el 42 % de los argentinos pobres logran terminar el bachillerato, en Uruguay solo 36,4 % de los no pobres y apenas el 6,35 % de los pobres lo hace<sup>38</sup>.

La reversión efectiva del abandono escolar solo es posible combinando una amplia batería de iniciativas programáticas, a ser implementadas en el campo pedagógico y en el funcionamiento general de las escuelas medias, pero programas como Avancemos pueden contribuir en gran medida a concretar avances en la materia. Esto implica invertir más recursos en la enseñanza media, pero no necesariamente a través del propio sistema de educación secundaria, sino a través de vía complementarias, como las que se estructuran en torno a programas de becas que funcionen con criterios que permitan enfrentar las discriminaciones sociales que afectan a buena parte del estudiantado.

En dicho marco, una pregunta clave es a quien se le entrega la ayuda económica, teniendo en cuenta que ya no estamos trabajando con niños y niñas, sino que lo estamos haciendo con adolescentes. Si se entregan los recursos a las madres de los estudiantes, estaremos dando el mensaje de que los adolescentes no pueden hacerse responsables por un buen uso de tales recursos y que no los diferenciamos –en lo sustancial- de los niños. Pero si se los damos directamente y sin ninguna participación de sus familias, podemos estar dando el mensaje de que las familias no cuentan en estos procesos, cometiendo un grave error.

La solución parece estar dada por entregar los recursos a los propios adolescentes, pero con la presencia de sus padres, co-responsabilizándose por su buen uso e involucrándose en el respaldo a sus hijos en materia de asistencia a clases y desempeño escolar. Así se procede en varios casos nacionales, y así debiera ser a futuro en todos los casos en los que se pusieran en práctica iniciativas de este tipo.

La modalidad con la que opera Oportunidades Jóvenes en México, según ya hemos consignado, puede ser un buen referente, en la medida en que los recursos se brindan a lo largo del proceso, es acumulativo y su cobro se condiciona al propio rendimiento escolar, pero ello debiera medirse con criterios diferenciales y no homogéneos porque, como se sabe, los adolescentes que más necesitan este tipo de apoyos son los que enfrentan más dificultades en sus entornos familiares y comunitarios como para lograr los estándares de rendimiento escolar exigidos, sin distinciones, a todos los estudiantes.

---

<sup>38</sup> DE ARMAS, G. y RETAMOSO, A. (2010) **La Universalización de la Educación Media en Uruguay**. UNICEF, Montevideo.

## **D – Una Prioridad Fundamental: Jóvenes que Ni Estudian Ni Trabajan**

Complementariamente, habría que fijar algunas prioridades para concretar el uso de los recursos que puedan disponerse para desplegar este tipo de iniciativas, siempre escasos, casi por definición. En general, los programas de transferencias condicionadas seleccionan a sus potenciales beneficiarios entre las familias afectadas por los niveles más agudos de pobreza, pero en el caso de las y los adolescentes que deberían estar integrados a la enseñanza secundaria, dicho criterio puede llegar a ser muy restrictivo, por lo que importa seleccionar beneficiarios a través de criterios diferentes.

Por muchas razones, las prioridades deberían establecerse en torno a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, que como se sabe, son alrededor de un quinto del total (en el promedio latinoamericano) y llegan hasta casi un tercio del total de la población joven en varios países de la región, como Colombia, Guatemala y Honduras. El tema está presente en la agenda pública en la mayor parte de nuestros países, pero hasta el momento solo se ha logrado tomar conciencia sobre la gravedad del fenómeno, sin que todavía se hayan podido diseñar e implementar respuestas pertinentes y oportunas, a la altura del desafío planteado.

Como se sabe, se trata de un grupo de jóvenes compuesto mayoritariamente por mujeres, recluidas en sus hogares, a cargo de las tareas del hogar y del cuidado de familiares, y que cuentan con muy pocos mecanismos para interactuar con otros/as en la sociedad. Por ello, las respuestas deben contar explícitamente con perspectiva de género, y procurando estructurar respuestas que permitan promover la integración efectiva de este grupo de jóvenes a la sociedad, incluyendo su participación en el sistema educativo, su incorporación al mundo del trabajo y su inclusión en la dinámica ciudadana, participando en todos aquellos ámbitos e iniciativas que puedan despertar el interés correspondiente.

La ayuda económica que a través de becas pueda proporcionarse, puede llegar a ser clave para enfrentar los estereotipos sociales y culturales vigentes en varios países de la región, que priorizan la permanencia de los hijos varones en el sistema educativo o su incorporación prioritaria al mundo del trabajo, operando conjuntamente con criterios diferenciados (para hijos e hijas) en lo que atañe a las libertades disponibles para poder interactuar con otros/as en la sociedad, participando de espacios recreativos y culturales o desplegando iniciativas de participación ciudadana de diversa índole.

Pueden llegar a operar, también, como un antídoto frente a otras opciones que las y los jóvenes tienen en la actualidad en casi todos nuestros países, incluyendo las acciones al margen de la ley que muchas veces permiten generar ingresos propios en tiempos relativamente cortos (como los robos o el narcotráfico) e incluso aquellas que no siendo ilegales entrañan procesos de degradación humana evidentes, como pueden ser la prostitución, el tráfico de personas y muchas otras actividades por el estilo.

Definitivamente, estamos ante un grupo de jóvenes al que se le niega la vigencia de los derechos más elementales, al que no se puede llegar por las vías clásicas (la escuela, la empresa) y ante una situación que perjudica notoriamente el desarrollo de nuestros países, dado el desperdicio que se hace del aporte de un grupo de gran relevancia al respecto.

## **6 – DEL COMBATE A LA POBREZA A LAS REDES DE PROTECCION SOCIAL**

Como comentamos en las páginas precedentes, crecen los consensos en América Latina en torno a la necesidad de superar las respuestas de corto plazo y construir caminos de prosperidad sustentados en esfuerzos programáticos de mediano y largo plazo. Esto tiene implicancias relevantes en el desarrollo humano en general y en los jóvenes en particular.

### **A – De las Respuestas a la Emergencia al Combate a las Desigualdades Sociales**

En los últimos tiempos, en especial en los países que han logrado acumular varios años de crecimiento económico, los esfuerzos por responder a la emergencia social, centrando la atención en el combate a la pobreza, se han ido corriendo hacia la construcción de respuestas de mediano y largo plazo, centradas en el combate a las desigualdades sociales a través de la construcción de redes más sólidas y sostenibles de protección social.

Probablemente, el caso de Chile sea el más claro en este sentido. Como se sabe, Chile es uno de los pocos países de la región donde se lograron avances importantes durante la primera mitad del siglo XX, en términos de construcción de un estado de bienestar, que a partir de 1952 comenzó a mostrar signos evidentes de agotamiento en su versión corporativa, y que durante la dictadura militar se transformó en “residual”, introduciendo mecanismos de mercado en el funcionamiento de la seguridad social, la educación, la salud y la vivienda, convirtiendo la reducción de la pobreza en el objetivo principal de la política social y depositando en los individuos la responsabilidad principal por el logro de avances particulares en su propio bienestar<sup>39</sup>.

A partir de 1990, los sucesivos gobiernos de la Concertación procuraron pagar la deuda social acumulada durante la dictadura, aumentando exponencialmente el gasto público social y reorientando los esfuerzos en políticas sociales hacia los grupos vulnerables, procurando generar capacidades en los individuos beneficiados. Pero será sobre todo en los últimos dos gobiernos de la Concertación (entre 2000 y 2010) que se comenzará con un esfuerzo sistemático vinculado con la construcción de redes sociales más sólidas, diseñadas con criterios más universales, articulando más y mejor los diferentes programas focalizados en grupos específicos. El Programa Chile Solidario, el Plan Auge en salud, el seguro de cesantía, el pilar solidario agregado al sistema de pensiones, la subvención preferencial a la educación y el Programa Chile Crece Contigo destinado a la primera infancia son, seguramente, los principales exponentes de este nuevo enfoque<sup>40</sup>. Este mismo proceso, que continúa desarrollándose en Chile con el nuevo gobierno, está siendo recorrido también en otros países, como Brasil y Colombia, entre otros<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Ver al respecto, LARRAÑAGA, Osvaldo (2010) **El Estado de Bienestar en Chile: 1925 – 2010**. Incluido en Ricardo Lagos (ed.) “Cien Años de Luces y Sombras”. Editorial Taurus, Santiago.

<sup>40</sup> Ver al respecto, LARRAÑAGA, O. y CONTRERAS, D. (ed.) (2010) **Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile**. PNUD – AECID – UQBAR Editores, Santiago.

<sup>41</sup> Ver, por ejemplo, PINHEIRO, M.F.; de SOUZA, L.M. y RODRIGUES, M. (org.) (2010) **Políticas Sociais para o Desenvolvimento: Superar a Pobreza e Promover a Inclusão**. MDS/UNESCO/PNUD, Brasilia; y RENTERIA, Carolina (2009) **Avances y Retos de la Política Social en Colombia**. DNP, Bogotá.

## **B – Construcción de Sistemas Nacionales de Cuidado con Perspectiva Generacional**

En varios casos nacionales, estas redes de protección social están tomando la forma de sistemas nacionales de cuidado, en cuyo marco, se procura dotar de la máxima sostenibilidad posible a los esfuerzos que se destinan a los grupos vulnerables, reforzando incluso las medidas de protección en épocas de crisis, a través del desarrollo de políticas anticíclicas que amortigüen al máximo los efectos de dichas crisis en dichos grupos.

Esto implica una crítica de fondo al modelo tradicional, sustentado en familias nucleares (matrimonio heterosexual y sus hijos/as) con el hombre integrado al mundo del trabajo y la mujer a cargo del cuidado de la familia, tanto en el plano normativo como en la práctica, asumiendo los cambios que se han ido procesando en ambos planos en las últimas décadas, sin que todavía los sistemas de cuidado se hagan eco –efectivamente– de tales cambios, sobre todo en lo que atañe al financiamiento de las políticas públicas correspondientes.

Así, como se sabe, la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población como resultado de los cambios demográficos en curso y las diferentes trayectorias en el campo de la fecundidad entre mujeres pertenecientes a diferentes clases sociales, todavía coexisten con sistemas de cuidado que hacen recaer las responsabilidades correspondientes en las mujeres y con sistemas pensionales que hacen depender el bienestar de la tercera edad de la capacidad de pago y no de las necesidades (en el marco de modelos históricamente “corporativos”, reforzados, además, con las reformas de mercado de los sistemas pensionales, durante los años noventa del siglo pasado).

Sin duda, se han producido avances en estas materias, sobre todo en el plano legislativo, donde varias reformas recientes intentan repartir de un modo más equitativo las responsabilidades por los cuidados de niños y ancianos entre hombres y mujeres, al tiempo que intentan separar el financiamiento de las pensiones de la contribución previa durante la vida activa de las personas, pues ello solo reproduce y amplifica las desigualdades pre-existentes. Países como Bolivia, Ecuador, México (D.F.) y Venezuela, entre otros, se destacan en este plano, en línea con procesos que también están recorriendo otros países de la región (como Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, entre otros).

La CEPAL sostiene, en este sentido, que el cuidado debe entenderse como un derecho asumido por la colectividad y prestado mediante servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, con directa competencia del Estado (equilibrando más y mejor el reparto correspondiente entre responsabilidades del Estado, del mercado, de las familias y las comunidades) y ha propuesto que los sistemas nacionales de cuidado se construyan y consoliden paulatinamente, en torno a cuatro principios básicos: (i) programas de conciliación del trabajo productivo y reproductivo; (ii) programas universales basados en las necesidades; (iii) programas que ayuden a las familias a desarrollar una asistencia autónoma; y (iv) programas de apoyo basados en la cooperación entre generaciones<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver CEPAL (2006) **La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Calidad**. Santiago; y CEPAL (2009) **Panorama Social de América Latina 2009**, ya citado.

En este marco, un campo particularmente relevante, desde la dinámica de las políticas públicas de juventud, es el vinculado con los procesos reproductivos, campo en el cual, como se sabe, las trayectorias de las diversas clases sociales es muy diferente: mientras en las clases medias y altas ha descendido notoriamente la cantidad de hijos/as por mujer, en las clases bajas ello no ha ocurrido o se ha concretado en niveles inferiores. Esto tiene consecuencias sumamente relevantes para las políticas públicas, en la medida en que amplía la cantidad de niños/as pertenecientes a hogares en situación de pobreza y exclusión, que deben ser objeto de cuidado, en un marco donde las respuestas que no brinda el Estado (y en sectores donde el mercado no llega) las propias familias (y en particular las madres jóvenes) deben hacerse cargo, reforzando su reclusión en el hogar y su dependencia de hombres –generalmente ausentes- que no asumen sus responsabilidades en este plano.

“Esto pone de manifiesto –sostiene la CEPAL- la necesidad de contar con políticas que actúen sobre las madres presentes y futuras y sobre sus hijos. Entre estos instrumentos cabe mencionar aquellos que faciliten: (a) la postergación de la edad de inicio de la maternidad; (b) un mejor acceso a la información sobre el control de la reproducción; (c) la permanencia de las mujeres en el sistema educativo; (d) el mejoramiento de la calidad de la educación; y (e) la disponibilidad de instituciones de cuidado y atención de los hijos pequeños que, a su vez, faciliten la participación de las madres en el sistema educativo y en el mundo del trabajo”<sup>43</sup>.

Lo dicho, además, pone de manifiesto la necesidad de priorizar fuertemente las inversiones en educación, enfrentando decididamente la inequidades existentes, tanto en el ingreso y la permanencia, como en lo atinente a los aprendizajes efectivamente obtenidos, terrenos en los que todos los estudios disponibles destacan regularmente las enormes distancias existentes entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a diversas clases sociales, medidos en la mayor parte de los casos por quintiles de ingreso. Esto ha sido asumido por los gobiernos de la región en la reciente Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Mar del Plata (Argentina), acompañado de un conjunto ambicioso de metas generales y específicas en tal sentido, que cuentan incluso con la cuantificación de los recursos necesarios para su cumplimiento efectivo<sup>44</sup>.

En dicho marco, se vienen priorizando con cierta fuerza las inversiones en enseñanza secundaria y superior, con lo cual se beneficiarán más y mejor adolescentes y jóvenes, pero a ello habrá que agregar medidas tendientes a alcanzar a quienes –de todos modos- sigan enfrentando dificultades para su inserción social, y en tal sentido, resulta imperioso discutir a fondo e implementar medidas radicalmente nuevas, destinadas a favorecer la emancipación juvenil, del estilo de las transferencias en efectivo que constituyan “cheques de afiliación”, vale decir, un incentivo para la afirmación (o el retorno) en la educación y/o en el mercado laboral, centrando los esfuerzos en la población joven de 15 a 24 años<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> CEPAL (2010) **Panorama Social de América Latina 2010**, ya citado.

<sup>44</sup> CEPAL – OEI – SEGIB (2010) **Metas Educativas 2021: la Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios**. Madrid.

<sup>45</sup> CEPAL (2010) **Panorama Social de América Latina 2010**, ya citado.

## **C – Hacia una Redistribución Generacional de los Recursos Públicos**

Aunque no son muchos, algunos estudios disponibles sobre gasto público han comenzado a interesarse por la distribución generacional de los recursos disponibles y que se ejecutan en general a través de los presupuestos nacionales. De este modo, se intentan superar los clásicos enfoques centrados –casi exclusivamente– en la distribución sectorial de tales inversiones (educación, salud, agro, industria, transporte, etc.). La constatación más importante, en este marco, es el mayor peso relativo de las inversiones en la tercera edad, en detrimento de la inversión en niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Los estudios de UNICEF, seguramente, han sido pioneros en destacar algunos de los principales componentes de este tipo de contrastes<sup>46</sup>.

En dichos estudios, se destaca reiteradamente que mientras los sistemas de transferencias públicas son proporcionalmente mayores hacia los adultos mayores, las de las familias son el componente principal hacia niños, adolescentes y jóvenes. Este sesgo se da en todos los niveles socioeconómicos, pero es significativamente mayor en los niveles más altos de ingreso. Solo recientemente, esto se está corrigiendo (lentamente y en dimensiones todavía escasas) a través de los programas de transferencias condicionadas, ya comentados, y esto marca un importante contraste, por cierto, entre América Latina y los países de la OCDE, en los cuales el consumo de las personas de entre 0 y 19 años se nutre por partes casi iguales de transferencias públicas y familiares (en nuestra región, el componente de transferencias estatales no supera el 20 % del total). De hecho, en América Latina se gasta en personas mayores (como porcentaje de los ingresos por trabajo) aproximadamente la misma cantidad que los gobiernos de Europa, Estados Unidos y Japón, pero invierten aproximadamente la mitad en niños y jóvenes<sup>47</sup>.

“Para paliar estos déficits –sostiene la CEPAL– es necesario implementar medidas redistributivas sintonizadas con la lógica del ciclo vital, con énfasis en la población infantil y juvenil, y que implican transferencias a las familias cuyos ingresos laborales son claramente insuficientes. Estos mecanismos –agrega el informe– deberían implicar medidas diferenciadas para cada etapa y son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas que deberían revertir los déficits en cobertura y acceso a servicios de cuidado y estimulación temprana en la primera infancia, que confinan al individuo a un surco de exclusión durante la niñez y adolescencia, con un efecto negativo posterior sobre la fase de emancipación de los jóvenes. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación para el empleo, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Uno de los más recientes es UNICEF (2011) **Inversión Pública en la Infancia y la Adolescencia en México (2007 – 2010)**. México D.F.

<sup>47</sup> CEPAL **Panorama Social de América Latina 2010**, ya citado.

<sup>48</sup> Idem.

Y en línea con tales propuestas, la CEPAL estima la inversión necesaria para concretarlo, a partir de la implementación de un conjunto más amplio y sistemático de transferencias condicionadas (en comparación con las existentes hasta el momento) y la universalización de la educación, desde la inicial hasta la secundaria superior, demostrando que ello es posible para la mayor parte de los países de región, en plazos relativamente cortos.

En cuanto a las transferencias, propone tres tipos básicos, las dos primeras centradas en familias pobres que tienen hijos de 0 a 4 años y de 5 a 14 años, respectivamente, y la tercera centradas en jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, con una asignación equivalente al costo público mensual de educación en alta secundaria por estudiante, estimando el costo de estas transferencias como porcentaje del PIB.

El costo de dicho sistema de transferencias es financiable con cierta holgura para un grupo de países ubicándose en el entorno del 2 % del PIB (Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil y Panamá), representa un esfuerzo importante para un segundo grupo (Colombia, Ecuador, México, República Dominicana y Venezuela) y escapa a las posibilidades de un tercer subconjunto de países (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay).

El efecto combinado de las tres transferencias planteadas tendría un impacto absoluto sustancial muy favorable sobre la pobreza (en Nicaragua descendería del 61,8 % al 34,6 % y en Guatemala bajaría del 45,7 % al 29,9 %) y también tendría un impacto positivo relevante en la reducción de las desigualdades (más marcado en los países de menor desarrollo relativo y más modesto en los países más avanzados).

Complementariamente, la CEPAL sostiene que “atacar la desigualdad y la pobreza infantil y juvenil supone al menos tres iniciativas: extender la cobertura en la primera infancia mediante sistemas de cuidado y educación inicial (entre los 0 y 4 años), completar la universalización en las edades correspondientes al ciclo educativo básico (0 a 14 años) y avanzar en la universalización de la enseñanza media (15 a 17 años). Todas estas metas, y los costos extra que suponen para el costo anual por estudiante de cada país, son abordables por todos los países de la región. De hecho, en 15 de 18 países considerados, el costo no supera un punto porcentual del PIB, considerando aquí el costo mínimo requerido para completar la cobertura a tasas de inversión constantes, ya que solo se considera el gasto corriente por alumno”<sup>49</sup>.

En materia de financiamiento, finalmente, la CEPAL establece que el mismo depende de un conjunto de variables (crecimiento económico, carga tributaria, eficiencia en el gasto, cooperación internacional, etc.) y se establece un plazo de 10 años para el logro de los objetivos antedichos. Estimando a su vez un crecimiento del entorno del 2 %, se establece que la mayoría de países podría alcanzar el punto de equilibrio antes de la culminación del período, estableciéndose tres grupos de países: (i) aquellos que podrían lograr contar con los recursos necesarios en 2012 (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay), (ii) aquellos que podrían lograrlo en 2014 (Colombia, Ecuador y República Dominicana) y (iii) los demás países, que no lo lograrían en el plazo estipulado.

---

<sup>49</sup> idem.

## **D – Políticas de Juventud y Desarrollo Social: Bases para una Agenda Integrada**

Por todo lo dicho, urge repensar varios de los procesos analizados e incorporar todos aquellos ajustes o cambios de fondo que correspondan, procurando responder con mayor pertinencia y relevancia a los agudos problemas que enfrentan nuestros jóvenes y, en definitiva, nuestros países, fomentando la cohesión social y no solamente la reducción de la pobreza, atacando –por tanto- las bases de las evidentes desigualdades sociales existentes, tanto en términos objetivos (mejoramiento de las condiciones de vida) como en términos subjetivos (ampliación y fortalecimiento del sentido de pertenencia).

Para ello, resulta imperioso articular más y mejor los múltiples esfuerzos que hasta el momento se realizan por separado, procurando dotar al conjunto de las políticas públicas de una perspectiva generacional, y asumiendo que las y los jóvenes son –ante todo- sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo. Esto implica introducir cambios sustanciales en la distribución general de los recursos públicos (ampliando la inversión en las nuevas generaciones) y construir “sistemas institucionales” que permitan potenciar el trabajo de todas aquellas instituciones que vienen haciendo aportes sustanciales al desarrollo juvenil.

Los Ministerios de Desarrollo Social están llamados a cumplir un activo rol en este campo, colaborando centralmente con la re-legitimación y la efectiva articulación de las políticas públicas de juventud, cumpliendo funciones de rectoría y coordinación en estos dominios, contribuyendo dinámicamente con el fortalecimiento del sector, en el marco de los Consejos o Gabinetes Sociales existentes y/o a crearse en el futuro próximo, y promoviendo la reasignación de recursos entre generaciones, en diálogo permanente con los equipos económicos de gobierno, para mejorar las condiciones de vida de un sector poco atendido y aprovechar más y mejor el aporte de las juventudes al desarrollo de nuestros países.

Los Poderes Legislativos de nuestros países deberían respaldar activamente estas iniciativas, revisando a fondo la legislación vigente y los diferentes proyectos de ley a estudio en cada caso particular, a la luz de esta “perspectiva generacional”, haciendo un hincapié fundamental en las leyes de presupuesto, para lo cual, hará falta contar con estudios técnicos previos que permitan alimentar rigurosamente los debates políticos correspondientes (esfera en la cual la academia podría realizar aportes sustanciales en el futuro inmediato). Esto es particularmente urgente en lo que atañe a la distribución de recursos entre generaciones, dada la escasez relativa de insumos en esta materia.

Concomitantemente, los Ministerios de Desarrollo Social deberían impulsar a fondo la descentralización de las políticas públicas de juventud (trabajando articuladamente con los gobiernos estatales, departamentales y municipales) y monitorear permanentemente las percepciones de la opinión pública en estos dominios, enfrentando decididamente los estereotipos y las estigmatizaciones existentes en relación a las y los jóvenes, promovidas o amplificadas (al menos) por los grandes medios de comunicación.

Por estas y otras vías complementarias, los Ministerios de Desarrollo Social podrían seguir acercándose paulatinamente al cumplimiento de sus mandatos más relevantes, ligados con la articulación efectiva de las políticas sociales y su efectivo desarrollo, convirtiéndose en la máxima autoridad en el enfrentamiento a todas las desigualdades sociales existentes.

### **Anexo N° 1 – Documentos de Política Nacional de Juventud Existentes**<sup>50</sup>

**Bolivia:** Comité Técnico Nacional de Adolescencia y Juventud – Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación **Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y la Juventud (1998 – 2002)**. La Paz 1998 (se desconoce si existen versiones más actualizadas).

**Brasil:** Conselho Nacional de Juventude – Secretaria Nacional da Juventude **Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas**. Brasilia 2006.

**Chile:** Instituto Nacional de la Juventud – Ministerio de Planificación y Cooperación – Comité Interdepartamental de Juventud **Chile se Compromete con los Jóvenes: Plan de Acción en Juventud**. Santiago 2004.

**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 2004.

**Ecuador:** Dirección Nacional de la Juventud – Ministerio de Bienestar Social **Plan Nacional de la Juventud 2004 – 2008**. Quito 2004 (se desconoce si existen versiones más actualizadas).

**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.

**Guatemala:** Consejo Nacional de la Juventud – Secretaría de Planificación y Programación – Presidencia de la República **Política de Juventud 2010 – 2015: Construyendo una Nación Pluricultural, Incluyente y Equitativa**. Guatemala 2010.

**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 Educación Pública **Programa Nacional de Juventud 2008 – 2012**. México D.F.

**Nicaragua:** Secretaría de la Juventud **Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud y Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2005 – 2015**. Managua 2005.

**Panamá:** Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia **Política Pública de Juventud de Panamá**. Panamá 2004.

**Paraguay:** Viceministerio de la Juventud **Plan Nacional de Juventud “Don Félix de Guaranda” 2011 – 2013. Hacia la Nueva Generación de Próceres**. Asunción 2011.

**Perú:** Consejo Nacional de la Juventud **Plan Nacional de la Juventud 2006 – 2011: Perú**. Lima 2006.

**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 Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo de Políticas Sociales **Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015**. Montevideo 2011.

---

<sup>50</sup> No se cuenta con información al respecto, para los casos de Argentina, Cuba y Venezuela.