

JUVENTUD Y COHESIÓN SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

Un modelo para armar



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Laura López
Secretaria de la Comisión

Martín Hopenhayn
Director de la División de Desarrollo Social

Diane Frishman
Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado bajo la coordinación general de Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo técnico de Ernesto Espíndola y Miguel Torres.

Colaboraron asimismo Verónica Aranda, Irma Arriagada, Manuela Badilla, Guiomar Bay, María Elisa Bernal, Carlos Bortoni, César Cristancho, Carlos Daroch, Martine Dirven, Begoña Elizalde (de Voluntarios de las Naciones Unidas), Stephanie Froimovich, Daniela González, Massiel Guerra, Maren Jiménez, Claudio López, Jorge Martínez, Marcelo Miño, Francisca Miranda, Miguel Ojeda, Doris Olaya, Hernán Orellana, Daniela Ortega, Gail Phillips, Ernesto Rodríguez, Jorge Rodríguez, Paul Giovanni Rodríguez, Javier Ruiz, Paulo Saad, Gabriela Salgado, Mariana Sanz Ardaya, Guillermo Sunkel, Andrés Véliz, Daniela Vono y Jürgen Weller.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe agradece la cooperación financiera, sustantiva y de gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), que hizo posible la publicación de este documento.

Diseño de portada: Txomin Arrieta
Diseño y diagramación de interior: Osvaldo Aguiló

Índice

Prólogo.....	5
Introducción.....	9
PRIMERA PARTE: POBREZAS Y RIESGOS.....	31
Capítulo I: Pobreza y desigualdad en la juventud iberoamericana.....	33
Capítulo II: Mortalidad y riesgos entre jóvenes iberoamericanos.....	51
Capítulo III: Maternidad adolescente: exclusión y deudas pendientes en derechos reproductivos.....	75
Capítulo IV: Violencia entre jóvenes, desde jóvenes, contra jóvenes.....	87
SEGUNDA PARTE: EL DESARROLLO DE CAPACIDADES.....	117
Capítulo V: La educación como eje en el desarrollo de capacidades.....	119
Capítulo VI: La conectividad entre jóvenes: capacidades y oportunidades en la sociedad de la información.....	153
TERCERA PARTE: GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES	167
Capítulo VII: Juventud y empleo: entre oportunidades y brechas.....	169
Capítulo VIII: Geografía de las oportunidades: dónde está y cómo se mueve la juventud.....	203
Capítulo IX: Edades y oportunidades: la perspectiva juvenil.....	237

CUARTA PARTE: JUVENTUD, FAMILIA Y SENTIDO DE PERTENENCIA.....	255
Capítulo X: Juventud, familia y género: realidades y percepciones.....	257
Capítulo XI: Cohesión social y sentido de pertenencia.....	273
 QUINTA PARTE: LA INSTITUCIONALIDAD Y LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD	
EN LA PERSPECTIVA DE LA COHESIÓN SOCIAL.....	309
Capítulo XII: Por una institucionalidad pública más cerca de la juventud.....	311
Capítulo XIII: Políticas de juventud y cohesión social: la caja de herramientas para armar el modelo.....	327
 Anexos.....	349
 Bibliografía.....	375

Prólogo

Iberoamérica vive un momento auspicioso en la ecuación que vincula la juventud con el desarrollo. Las señales son conocidas y en este informe se despliega un inédito acopio de evidencia que las confirma. Hoy los jóvenes de la región tienen, en promedio, más años de educación que los adultos y esta brecha es aún más favorable a la juventud en el acceso a nuevas tecnologías de las comunicaciones, la información y el conocimiento. La dinámica poblacional revela que, para la mayoría de los países iberoamericanos, vendrán años en que bajará la proporción de jóvenes, lo que mejorará su situación en cuanto a la relación de oferta y demanda en educación, salud y empleo. La juventud se desplaza con mayor facilidad que la población infantil y la de mayor edad, lo que también les permite modificar sus trayectorias vitales en busca de nuevas oportunidades. La población joven se enferma menos y tiene menores probabilidades de morir durante esta fase del ciclo vital. El cambio cultural y de modelos organizacionales sorprende a la juventud con mayor versatilidad y vitalidad para insertarse y sacarle el mejor partido a estos nuevos escenarios. Finalmente, la juventud es pródiga en nuevos ámbitos de participación “de abajo hacia arriba”, dada su capacidad para aprovechar formas emergentes de asociación y de comunicación a distancia.

Sin embargo, tal como se ilustra profusamente en el presente informe, la juventud iberoamericana también vive dramas que le son propios, unos seculares y otros emergentes. En proporción con su nivel educacional, los jóvenes enfrentan mayores niveles de desempleo y

perciben los salarios más bajos. Si bien se enferman poco, son quienes más mueren por causas externas y registran una muy alta incidencia de homicidios en varios países. La alta persistencia de maternidad adolescente pone un signo de interrogación sobre la titularidad efectiva de los derechos reproductivos entre las más jóvenes. En abuso de sustancias nocivas y exposición a riesgos conexos, la juventud es el grupo de mayor prevalencia. Entre los jóvenes el desarrollo de capacidades, el acceso a oportunidades y la exposición a riesgos están muy segmentados por niveles de ingreso, distribución geográfica y racial y género. En materia migratoria no todo desenlace es feliz, ya que muchos sufren por la falta de derechos, trabajos muy precarios y tráfico de personas. En el campo político la juventud se siente poco identificada con el sistema representativo y el aparato de Estado; las nuevas generaciones perciben que los criterios sectoriales, las lógicas corporativas y las burocracias consolidadas entorpecen la satisfacción de sus demandas, en lugar de facilitarlas.

En cuanto al reconocimiento público y político, los avances son notorios. En las dos últimas décadas no solo se han creado en todos los países instituciones de gobierno encargadas de formular planes y programas de juventud (institutos y direcciones nacionales o secretarías de Estado); también se han puesto en marcha instrumentos para aumentar el conocimiento y la percepción acerca de los jóvenes y mejorar la eficacia y orientación de las políticas públicas destinadas a ellos. La aprobación de leyes de juventud, el diseño y monitoreo de planes y programas, la realización de encuestas nacionales, la instalación de observatorios y la creación de centros de información juvenil y portales en Internet constituyen instrumentos empleados con frecuencia para respaldar e implementar los esfuerzos en este ámbito.

Además, el año 2008 ha sido declarado Año Iberoamericano de la Juventud y el tema de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de ese mismo año es juventud y desarrollo. Por otra parte, un número creciente de países ha ratificado la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, el principal instrumento iberoamericano para proteger y promover los derechos de casi 110 millones de personas de entre 15 y 24 años de edad, distribuidas entre los 22 países de Iberoamérica. Tal Convención reconoce a la juventud como sujeto de derecho y como protagonista de los desafíos del desarrollo económico y social de los países iberoamericanos.

Las políticas públicas de juventud registran una evolución favorable en los últimos años. Falta avanzar en enfoques integrales que puedan trascender las lógicas sectoriales en virtud de la naturaleza misma del “actor joven”, en quien se combinan riesgos, capacidades, oportunidades, sistemas de pertenencia y formas de participación. De allí que sean estas dimensiones, precisamente, las que integran el contenido del presente informe. El mayor desafío para los Estados es, pues, plasmar políticas de juventud y formas institucionales y operativas idóneas, para estar a la altura de este requerimiento de integralidad.

En este marco es un avance notable la decisión de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de implementar un Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud. Así se identifican las principales necesidades de los jóvenes de la región y desde allí se establece una mejor interlocución con los principales actores que intervienen en las políticas de juventud, lo que permite formular en conjunto las recomendaciones estratégicas para fortalecer la agenda pública en esta materia. Tal agenda deberá contar con el apoyo de la comunidad internacional, a través de la cooperación bilateral y multilateral y de iniciativas para generar mayor conciencia respecto del papel central de las políticas de juventud en la cohesión social.

Los desafíos, claro está, no son pocos. Las personas jóvenes deben ser sujetos y beneficiarios efectivos del desarrollo, esto es, construir proyectos de vida y sueños colectivos en el marco de sociedades que los incluyan en sus oportunidades y los protejan en los riesgos. Las nuevas generaciones son la arcilla para recrear un nosotros común. Tal es la motivación que inspira el informe que aquí presentan de manera conjunta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La invitación está abierta.

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Enrique Iglesias

Secretario General
Secretaría General
Iberoamericana (SEGIB)

Eugenio Ravinet

Secretario General
Organización Iberoamericana
de Juventud (OIJ)

Introducción

1. La juventud ayer y hoy

La definición y categorización social de la juventud como grupos o agregados de personas que comparten características comunes es algo relativamente reciente. Se relaciona con el alargamiento de la vida en el último siglo, la mayor dilación en el período de adquisición de capacidades y destrezas para ingresar al mundo productivo debido a la más alta especialización del trabajo y con el cambio generacional en valores y proyectos en una cultura moderna signada por la expectativa del progreso. Antaño, y no tanto, el tránsito de la infancia a la adultez no contaba con ese “fuelle” temporal y anímico que hoy es la juventud y estaba garantizado por ritos de pasaje consagrados, así como por la incorporación precoz de los hombres a la vida productiva y de las mujeres a la reproductiva. Las divisiones sexual y etaria del trabajo dejaban poco espacio para ser jóvenes y reflexionar en torno de la juventud.

Que haya un período vital que llamamos juventud es algo que damos por hecho, por más que sea una novedad reciente en la historia humana. Por cierto, la poesía ha ensalzado la lozanía y vitalidad desde siempre: jóvenes fueron en la literatura los protagonistas del amor y de la guerra, desde la Grecia clásica hasta el romanticismo del siglo XIX. Pero la construcción social de la juventud –y la juventud como objeto de reflexión sistemática y de políticas– es parte del más reciente parpadeo de la historia.

Esto no significa que hoy hablemos sobre una tabla rasa. Lejos de ello, ya hay mucho acumulado en el camino. Jóvenes como promesa, tránsito, amenaza. Confianza y desconfianza en las formas en que la juventud recrea la vida social. La juventud mal entendida como “moratoria”, vale decir, una especie de limbo necesario en que se posterga la construcción de vidas propias para primero acumular capacidades que rendirán sus frutos en el futuro (¿y qué más lejos de la juventud que esta idea de paréntesis existencial?). Suma y sigue: jóvenes como portadores del cambio, con mayor autonomía moral que los niños, pero sin la autonomía material de los adultos, expuestos a riesgos y provocadores de riesgos, rebosantes en la producción de sentido y de mediaciones culturales. Jóvenes como objeto de preocupación y como sujetos de transformación.

Además de nueva, la imagen de lo juvenil cambia con la velocidad de los tiempos. Al respecto, llama la atención la representación que los propios adultos se hacen de la juventud, que además circula por la política, la escuela, la familia y los medios de comunicación. En esta imagen campea la contradicción. Por una parte, el mundo adulto confiere a lo juvenil una amplia gama de rasgos positivos, donde destaca la idea de que los jóvenes son la reserva de adaptabilidad y vitalidad para los nuevos modelos de producir y consumir¹. Ser joven es estar en las mejores condiciones para disfrutar los productos, servicios y aventuras que ofrecen los mercados globalizados. Pero en el mismo imaginario de los adultos se vincula a la juventud con lo disruptivo y anómico en la sociedad: debilidad del orden normativo, falta de disciplinamiento en el estudio o el trabajo, imprevisibilidad en las reacciones y trayectorias o proliferación de conductas de riesgo. Así, desde los discursos y las instituciones se ensalza y a la vez se estigmatiza a los jóvenes. Se les atribuye el protagonismo en las nuevas modernidades y al mismo tiempo se los vincula a la violencia, sobre todo si son hombres, urbanos y de estratos populares.

Desde la perspectiva de los propios jóvenes, su subjetividad es fuente de tensión entre el deseo de integrarse al mundo adulto y la voluntad de armar guiones inéditos. La vida moderna los pone, por una parte, ante una novedosa oferta de alternativas de individualización pero, por otra, los somete a requerimientos de estandarización para amoldarse a la educación y el empleo. La identidad de tantos jóvenes se construye en esta bisagra que vincula, pero tensiona, el legítimo anhelo

¹ En este documento se utiliza el sustantivo genérico masculino “los jóvenes” para aludir tanto al género femenino como al masculino, a fin de evitar formas lingüísticas más largas que afecten a la fluidez de la lectura.

de inclusión social y la pregunta por el sentido y las opciones de esa misma inclusión.

Por último, la juventud aparece como un concepto poco claro en la medida que engloba bajo un mismo rótulo a un conjunto social muy heterogéneo. Ya lo dijimos en el primer Informe iberoamericano de juventud (CEPAL/OIJ, 2004): muy distinta es la situación de jóvenes urbanos y rurales, de jóvenes de grupos socioeconómicos carenciados respecto de otros que viven en hogares de mayores ingresos, de jóvenes de 15 a 19 años en contraste con otros de 20 a 24 o de 25 a 29 años, de jóvenes con poca o mucha educación formal, de jóvenes mujeres en relación con jóvenes hombres, de jóvenes indígenas y afrodescendientes y el resto. Distintas son las oportunidades en función de políticas públicas, instituciones de apoyo, condiciones familiares, dinámica del empleo, capacidades adquiridas y redes de relaciones.

2. Juventud y cohesión social

En el escenario iberoamericano, la juventud vive figurativamente un vaso medio lleno y otro medio vacío. En comparación con los adultos, los jóvenes cuentan con mayor educación y más sintonía con las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. La autonomía suele atribuirse casi como un valor natural de la juventud; sin embargo, no es tan fácil de construir como proyecto efectivo de vida, dadas las barreras al empleo y a la vivienda; en suma, como una transición fluida en que concurren la inclusión social y el sentido de pertenencia.

Los jóvenes iberoamericanos son innovadores en formas de participación; crecieron con el imaginario de la democracia y los derechos humanos y son la generación más sensible a la cuestión ambiental y a los reclamos históricos de minorías de distinto tipo. Pero no confían mucho en las instituciones políticas y tienen dificultades para visualizar la democracia como el orden en que de manera representativa se negocian proyectos colectivos.

A la juventud le sobra plasticidad para recrear la oferta de la industria cultural y los imaginarios urbanos y a la vez en esa recreación sublima y pone en escena sus conflictos. Empero, en la oferta de políticas no encuentra una contraparte pública para establecer claros puentes con sus aspiraciones y lenguajes. Los jóvenes se adaptan mejor a los cambios en la organización del trabajo y del ocio y capitalizan con más facilidad

las posibilidades de construir redes virtuales en torno de todos los temas y motivos. Pero en el trabajo enfrentan más precariedad que flexibilidad y la conectividad a distancia no se traduce por ahora en mayor igualdad de oportunidades.

En este contexto, la pregunta que se formula en este segundo informe iberoamericano de juventud es qué ocurre en la dinámica que vincula a la juventud con la cohesión social en los países iberoamericanos². Recordemos que en el documento sobre cohesión social que la CEPAL y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) presentaron a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago, en 2007, la cohesión social se definía como una moneda de dos caras: una marcada por estructuras e instituciones que facilitan la inclusión social: acceso a educación y empleo, a protección social y a activos que permitan salir de la pobreza, todo con vistas a reducir las brechas sociales, y otra caracterizada por el sentido de pertenencia de las personas y grupos a la comunidad ampliada –cristalizado en la confianza en las instituciones y en otros grupos, las expectativas de futuro, la participación ampliada, la adhesión a normas e instituciones y la disposición a la solidaridad y a formar parte de redes sociales. En esta perspectiva, se parte de la base de que cuanto mayores son las brechas de bienestar, activos y accesos, menor o más difuso se vuelve el sentido de pertenencia.

Si en el referido planteamiento sobre cohesión social (CEPAL, 2007a) se argumentaba que esta va de la mano de la reducción de brechas, hay que reconocer que en la juventud las brechas son pan de cada día. En su relación con los adultos no solo están las brechas en formas de socialización y en el contenido de los proyectos, sino las paradójales brechas que ya se enfatizaban en el primer informe iberoamericano de juventud (CEPAL/OIJ, 2004): más educación y menos empleo; más información, pero menos poder; más consumo simbólico, pero menos consumo material; más expectativas de autonomía, pero más dificultades para formar hogares propios y transitar fluidamente por el ciclo de vida. Hoy los jóvenes encuentran una ventana de oportunidades debido al momento actual de la transición demográfica: baja su peso poblacional relativo, mejora entonces la relación entre oferta y demanda de educación y empleo para este grupo; pero en el horizonte de largo plazo se insinúa una nueva fase en que estos mismos jóvenes tendrán que hacerse cargo de una población

² El primer informe iberoamericano de juventud fue publicado en el año 2004, con el título *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (CEPAL/OIJ, 2004).

envejecida mucho más extensa. Y entre los propios jóvenes están las brechas que este documento ilustra con elocuencia: de logros educativos, de oportunidades de empleo, de conectividad, de nivel de ingresos, de exposición a la violencia y de acceso a la salud reproductiva.

La pregunta surge sin demora: ¿será que todo esto se perfila como una espada de Damocles para el futuro de la cohesión social? ¿Son estas brechas entre generaciones, y en la propia generación joven, un goteo sistemático que corroe la adhesión a normas e instituciones, la confianza en los demás, el vínculo con la comunidad ampliada y la disposición a participar de espacios consagrados de deliberación y representación?

La respuesta es contradictoria: sí, pero no. Porque no todo son malas noticias. Están también las auspiciosas. En primer lugar, el último lustro ha sido favorable para la región en cuanto a crecimiento económico, términos del intercambio comercial, vigorización de la política social en la agenda pública, recuperación del empleo, reducción de la pobreza y la indigencia y la continuidad de regímenes democráticos en todos los países. En este marco, de la mano del crecimiento económico el desempleo juvenil tiende a bajar en lo que va de esta década. Su descenso beneficia, en diversa medida, a jóvenes de distintos niveles de ingreso. Además, en la región el patrón de crecimiento en esta década se vincula más a la expansión del empleo productivo que en la década pasada.

En términos generales, la juventud tiene niveles cada vez mayores de educación que a la larga redundan en más oportunidades de inclusión social. Paralelamente, la expansión de la conectividad empieza ahora a favorecer a nuevas generaciones en todos los niveles sociales (si bien no homogéneamente), al extenderse el acceso a través del sistema escolar desde la primaria, etapa en que la mayoría de los niños y adolescentes están escolarizados. El desafío es avanzar en mayor igualdad de logros entre jóvenes de distintos niveles de ingresos familiares, zonas de residencia e identidades étnicas. Y complementar los saltos en educación con políticas que reconstruyan los eslabones perdidos en el tránsito de la educación al trabajo, mediante programas de acceso a un primer empleo, capacitación con prácticas en el trabajo y certificación de competencias, entre otros.

Si bien el mayor manejo que tiene la juventud de las tecnologías de la información y de las comunicaciones no se ve reflejado en su acceso y presencia en “la” política, por otra parte está en juego su capacidad para redefinir “lo” político. De este modo, la preocupación por lo público se recrea, no se difumina. Y lo hace en espacios locales, en redes virtuales, en movilizaciones en torno de nuevas agendas, en formas flexibles de

acción colectiva. Todo esto es parte integrante de un nuevo mapa de la cohesión social, no de su negación. Así, muchas iniciativas en el ámbito de la sociedad civil tienen a jóvenes como protagonistas.

Además, la combinación de menor desempleo y mayor continuidad educativa, en la medida que se mantenga la tendencia, tiende a reducir la “desafiliación institucional”, es decir, el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan o de las jóvenes que se ocupan en labores domésticas no remuneradas y que, por lo tanto, en su vida cotidiana están “des-cohesionados”. Si bien, como se planteaba en el informe de 2004 (CEPAL/OIJ, 2004), la brecha entre consumo simbólico y consumo material exacerba las expectativas, por otra parte, el consumo simbólico, a la larga, implica desarrollo de capacidades que pueden contribuir a la generación de ingresos y en la inclusión social.

Finalmente, la propia juventud está redefiniendo lo que se entiende por inclusión social. Para muchos jóvenes esta no radica exclusivamente en el empleo y la educación formal, sino cada vez más en participar de la comunicación a distancia, poder integrarse a nuevos espacios físicos por medio de la migración, gestionar recursos y servicios de manera colectiva por medio del uso estratégico de información, participar en redes donde la expresividad y la estética constituyen los campos de reconocimiento recíproco y formar parte de movimientos sociales y asociaciones de pares generacionales para los más diversos fines (Hopenhayn, 2008). Menos estable y más diversificada, la juventud redefine también el sentido mismo de la inclusión social y el sentido de pertenencia.

3. Estructura del informe

Es, pues, en esta perspectiva de dificultades y oportunidades que en el presente documento se examina de manera pormenorizada el vínculo complejo, pero vigente, entre juventud y cohesión social. Para ello se estructura en cinco partes, a saber:

- i) pobreza y riesgos, vale decir, los principales problemas que afectan a la calidad de vida y las perspectivas de vida de la juventud iberoamericana;
- ii) el desarrollo de capacidades, que permite a la juventud activar sus potencialidades, sobre todo a partir de la educación, pero también mediante los nuevos recursos de conectividad;

- iii) el acceso a oportunidades especialmente respecto del empleo, pero también en la movilidad geográfica de la juventud y en cómo el cambio en la estructura de edades abre opciones para los jóvenes;
- iv) el sentido de pertenencia y participación de la juventud, desde el núcleo familiar hasta ámbitos en que los jóvenes construyen su identificación con la comunidad y sus formas de interacción, esenciales para la cohesión social, y
- v) en el marco de las tendencias y desafíos que se destacan en el diagnóstico, el documento se cierra con una quinta parte sobre políticas de juventud, en que se retoman los temas del conjunto del informe y se proponen áreas de intervención para darle mayor “especificidad juvenil” a las políticas, fortalecer la institucionalidad pública en materia de desarrollo de los jóvenes y relacionar la promoción de la juventud con la cohesión social.

La primera parte trata sobre pobreza y riesgos y aborda la pobreza juvenil, la mortalidad y los principales riesgos vitales entre jóvenes, la violencia que afecta a la juventud y la maternidad adolescente.

En el primer capítulo se examina la dinámica de la pobreza y la indigencia de la juventud en Iberoamérica, medida por la disponibilidad de ingresos³. La pobreza y la exclusión social se determinan entre sí en un círculo vicioso que se perpetúa entre generaciones. Los jóvenes constituyen un eslabón crucial en esta posta intergeneracional, pues están en la fase del ciclo de vida en que opera más intensamente la dialéctica que relaciona el desarrollo de capacidades adquiridas con su capitalización en oportunidades efectivas. De este modo, el acceso insuficiente a la formación de capacidades condena, en general, a trayectorias de vida donde la inserción laboral es más precaria y no permite ingresos para salir de la pobreza, ni para acceder a redes adecuadas de protección social.

Entre 1990 y 2006, en la región iberoamericana se redujo significativamente tanto la pobreza como la indigencia juveniles, al punto que el número absoluto de jóvenes indigentes se redujo casi 4 millones. Pese a lo anterior, en el último año había más de 1 millón adicional de jóvenes pobres, lo que implica que el aumento en ingresos de los indigentes no les bastó para salir también de la condición de pobreza.

³ Mientras en América Latina la pobreza se mide por ingresos insuficientes para satisfacer necesidades básicas y la indigencia por ingresos que no bastan para una canasta alimentaria, en España y Portugal se mide por ingreso relativo, vale decir, con relación al ingreso mediano de la sociedad.

Esta evolución se presenta con grandes diferencias entre países y por grupos en su interior. A su vez, en la perspectiva de los objetivos de desarrollo del Milenio, con respecto a las metas de reducir los niveles de pobreza e indigencia a la mitad (con la línea de base en 1990 y el punto de llegada en 2015), la heterogeneidad entre países adquiere una dimensión más amplia, que reduce las posibilidades de cumplir estos objetivos en términos globales y también de los segmentos juveniles afectados por la pobreza e indigencia.

Por una parte, la dificultad para reducir sostenidamente la pobreza obedece al impacto de la alta volatilidad económica de la región, donde las crisis exacerban el desempleo juvenil y amenazan con interrumpir la acumulación de capacidades y oportunidades para muchos jóvenes de familias desprotegidas. Asimismo, la elevada magnitud de la pobreza juvenil se correlaciona con la persistencia de grandes desigualdades de ingresos y de acceso a otros activos. Esta correlación tiende a adquirir mayor significación cuando se compara a jóvenes rurales y urbanos, hombres y mujeres, indígenas y afrodescendientes con relación al resto y entre jóvenes de distintos segmentos etarios. Esto erosiona la cohesión social pues muchos jóvenes se sienten discriminados y segregados del progreso social, en un orden donde la “meritocracia” no les resulta evidente.

Respecto de los problemas de morbilidad y mortalidad juveniles, cabe destacar que los jóvenes se enferman menos y normalmente mueren menos que las personas que están en otras etapas de la vida. Pero hay un perfil específico de la juventud relacionado con los problemas de morbilidad y mortalidad que les afectan. Tal perfil cuenta con poca atención en los sistemas de salud, pues se vincula a causas externas y a comportamientos de riesgos: traumatismos y defunciones por accidentes, enfrentamientos violentos (homicidios, agresiones), consumo de sustancias y suicidios, embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual. Por otra parte, la juventud es el grupo de edad con mayor prevalencia en el consumo de drogas legales e ilegales, lo que debiera plantearse básicamente con criterios de salud pública y privilegiando la información idónea, la prevención y las redes de contención y atención.

En varios países de Iberoamérica, la incidencia de muertes por causas violentas es alarmante entre los hombres jóvenes, si bien difieren mucho de un país de la región a otro, lo que hace variar la incidencia de la mortalidad juvenil. La mortalidad de jóvenes por causas transmisibles presenta diferencias nacionales bastante menores. En general, el porcentaje de defunciones según el sexo pone en evidencia la alta mortalidad

masculina en relación con la femenina, dados los estilos de vida con mayor exposición a riesgos externos de los hombres. En cualquier caso, la primacía de riesgos exógenos en la salud juvenil plantea grandes desafíos respecto del tipo de políticas, pues rebasan los esquemas sectoriales convencionales y reclaman enfoques sistémicos y con énfasis en la prevención. Muchas veces la conducta de riesgo para la salud se relaciona estrechamente con otros problemas en la vida de los adolescentes y jóvenes, incluidos la violencia y descomposición del hogar, la socialización temprana en la violencia, la pobreza y falta de oportunidades, la segregación territorial, el machismo y la falta de información o confianza en materias de sexualidad y autocuidado con referencia al abuso de drogas, tanto lícitas como ilícitas. Por todo ello, los factores vinculados a la cohesión social son determinantes en la salud juvenil.

La maternidad adolescente, sobre todo la no deseada, constituye en América Latina un asunto de salud pública estrechamente ligado a la falta de derechos reproductivos de las jóvenes, la exclusión social y la reproducción intergeneracional de la pobreza. Casi una cuarta parte de las jóvenes latinoamericanas entre 15 y 24 años de edad han sido madres antes de los 20 años. La maternidad adolescente, de mujeres hasta los 19 años de edad, incluye un alto porcentaje de casos no deseados, registra mayores riesgos de salud reproductiva que en madres de edades mayores y genera además círculos viciosos de exclusión de una generación a la siguiente, dado que la mayoría de las madres adolescentes son pobres, de escasa educación y con altas posibilidades de constituir hogares uniparentales sin redes de protección ni promoción sociales. Esto refleja la falta de acceso a derechos reproductivos y a igualdad de oportunidades de las mujeres. Asimismo, tiene causas complejas y cruzadas, por lo que requiere enfoques integrados de políticas.

La persistencia de altas tasas de embarazo y maternidad adolescentes se atribuye a la combinación de un inicio cada vez más temprano de la sexualidad activa en los y las jóvenes, la insuficiente educación sexual en el sistema educativo en muchos de los países, la falta de políticas públicas de salud sexual y reproductiva para adolescentes y mujeres jóvenes no unidas y deudas claras en los derechos sexuales y reproductivos de las adolescentes. Además, los riesgos de maternidad adolescente no deseada tienden a concentrarse en las adolescentes con menos recursos, pues se inician más temprano y registran niveles de protección anticonceptiva muy inferiores. Por tanto, urge mejorar las condiciones de acceso de las y los adolescentes a servicios gratuitos de protección de una sexualidad

activa sin riesgos y con prevención del embarazo. En los programas y en los servicios públicos no debe existir discriminación por condición de paridez, género, comportamiento sexual o nivel de ingresos.

El incremento de la violencia juvenil es tema recurrente en Iberoamérica y tiene estrecha relación con problemas de cohesión social. Cuanto más difusos son los canales consagrados de integración social, más se borra la frontera que separa lo legal de lo ilegal y más difusa también se torna la adhesión a un orden simbólico instituido. Los rasgos de la exclusión que parecen tener mayor causalidad en situaciones de violencia en la juventud son la marginalidad urbana, la falta de acceso a canales de movilidad social y al consumo, la desafiliación institucional en jóvenes que no estudian ni trabajan, la socialización en la agresividad y en el delito desde edades tempranas (en las familias, en los vecindarios o en ambos) y la frustración de expectativas cuando la mayor escolaridad de muchos jóvenes no garantiza mejores opciones de empleo.

En el capítulo se revisan las distintas dimensiones de la violencia en Iberoamérica, vinculando para explicarlas sus causas estructurales, institucionales y circunstanciales, con especial atención en la violencia juvenil organizada. Se examina de modo más pormenorizado el caso de las maras en Centroamérica y sobre todo en El Salvador, la violencia juvenil en Colombia en sus lógicas cruzadas y la violencia juvenil en Brasil, estrechamente vinculada a la marginalidad urbana y la economía ilegal.

También se presentan resultados sugerentes de la Encuesta sobre políticas y programas relacionados con la violencia juvenil, que la CEPAL envió a los gobiernos de América Latina (Ministerios del Interior) en 2008, y de la que obtuvo 12 respuestas nacionales. El procesamiento de estas respuestas ha permitido jerarquizar el tipo de problemas que los gobiernos consideran más apremiantes, qué acciones priorizan y cómo organizan sus programas. Finalmente, en el capítulo se evalúan los distintos tipos de políticas y programas preventivos o de protección ante la violencia que afecta a los jóvenes como víctimas y como agentes.

En la segunda parte del informe se aborda el desarrollo de capacidades de los jóvenes, sobre todo en el ámbito de la educación formal, sin dejar de considerar la importancia creciente de la conectividad en las dinámicas de aprendizaje y desarrollo de destrezas en los jóvenes.

La educación es el principal mecanismo que permite avanzar en múltiples dimensiones de la cohesión social: mayor igualdad de oportunidades, capital humano para la movilidad social futura, formación de ciudadanos activos y respetuosos de los derechos, familiaridad con

códigos culturales diversos y acceso al mercado laboral con mayores opciones. Sin embargo, esta palanca de movilidad y democracia no funciona igual para todos los jóvenes, pues los logros educacionales, si bien aumentan respecto de generaciones precedentes, mantienen fuertes brechas por hogar de origen. El hecho de que los que tienen menos probabilidades de concluir la enseñanza secundaria sean los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza formal, los de origen indígena y afrodescendiente, los residentes en zonas rurales y los que gozan de menor bienestar material indica que el crecimiento económico y los esfuerzos gubernamentales no han logrado promover la mayor equidad en la educación.

Los jóvenes son una oportunidad. Al respecto, es auspicioso que la conclusión de la enseñanza secundaria se expanda sostenidamente en la región y beneficie también a jóvenes de sectores de bajos ingresos. Pero queda mucho por avanzar para mejorar la equidad y calidad de la educación, así como para dar pertinencia a los contenidos en función de los contextos socioculturales de los educandos y de la relevancia del aprendizaje para incorporarse creativamente a la dinámica del sistema productivo. También es clave universalizar el acceso a Internet en el sistema educativo, ya que para muchos jóvenes es la única alternativa de conectividad y adquisición de destrezas apropiadas a la sociedad de la información. Por último, desde el punto de vista del aprendizaje en y para la cohesión social, merecen especial mención los espacios informales de interacción grupal en que se adquieren capacidades. Un ejemplo es el del voluntariado juvenil, que permite aumentar las capacidades de los jóvenes, mejorar la confianza en sí mismos y acrecentar su sentido de la solidaridad con sus pares más carenciados y con el conjunto de la sociedad.

Entre las capacidades y oportunidades, la conectividad digital opera hoy como una bisagra. A ella accede cada vez más la juventud iberoamericana. En 2007, el uso frecuente de los jóvenes duplicaba con creces el de los adultos, mientras el uso ocasional y cotidiano correspondía a la mitad de los jóvenes de 18 a 29 años y solo a un quinto de los adultos. Esto ubica a la juventud como protagonista en el avance hacia la sociedad de la información. Son los jóvenes, sobre todo, quienes por la vía de la conectividad están revolucionando el acceso a la información y el conocimiento, a la participación en grupos, a la gestión de recursos y proyectos y a nuevas formas de recreación y consumo simbólico.

Las diferencias por edad, nivel socioeconómico y educación marcan claramente la brecha digital en términos de acceso, intensidad y contextos

de uso. Entre los subgrupos juveniles, los que más acceden son los de mayores ingresos y mayor nivel educativo. También llevan ventaja los más jóvenes (15 a 19 años) y en ellos predomina el uso en la escuela y en locales comerciales, mientras que los jóvenes de mayor edad acceden más en el hogar y en el trabajo, lo que resulta esperable.

La relación entre conectividad y cohesión social es auspiciosa e inquietante. Como medio, la conectividad ayuda a reconstruir canales de cohesión social, democratizando el acceso a la información y a redes de relaciones. Como fin en sí misma, plantea la pregunta sobre nuevas formas de cohesión social, donde la comunicación a distancia cobra inédito protagonismo. Como brecha de conectividad, la pregunta es si exacerba brechas preexistentes de ingresos y otros activos, minando la cohesión social.

La tercera parte del documento se refiere al acceso a las oportunidades de la juventud iberoamericana. Al respecto, son decisivos el acceso de los jóvenes al empleo y sus trayectorias productivas en la sociedad. Pero también se abordan aquí las dimensiones espacial (distribución y movilidad geográfica de los jóvenes) y de transición demográfica (el cambio en la pirámide de edades), pues ambas plantean oportunidades y riesgos para la juventud iberoamericana.

En el capítulo sobre empleo juvenil se muestran tanto los avances como las barreras en esta materia. Sin duda, el empleo continúa siendo el pilar esencial de la inclusión social. Formar parte activa del mundo del trabajo promueve el acceso al bienestar por medio de ingresos continuos y, en principio, al contar con cobertura de sistemas de salud y seguridad social. Asimismo, fortalece el sentido de pertenencia de las personas en cuanto estas se perciban aportando al progreso colectivo y formando parte de un sistema instituido de aportes y retribuciones. A los jóvenes, la inserción laboral les permite integrarse de manera autónoma a la sociedad y les facilita el desarrollo interpersonal, la autoestima y el reconocimiento mutuo en grupos con características comunes. Por tanto, las oportunidades de empleo son decisivas en la promoción de la cohesión social de cara al futuro.

Al considerar promedios simples para 17 países de América Latina, entre los años 2000 y 2005 creció la participación femenina y no la masculina, mientras la tasa de ocupación subió tanto para los hombres como para las mujeres jóvenes. A su vez, la tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 29 años se redujo del 16,1% al 12,5% entre los años 2000 y 2005, retornando a niveles similares de 1990 (12,8%), pero sigue siendo más

alta en las mujeres. Finalmente, las brechas de desempleo por generación y por quintil siguen siendo muy elevadas en perjuicio de los jóvenes y, sobre todo, de los jóvenes pobres. En cuanto a la brecha generacional, en promedio para ambos sexos, el desempleo juvenil era 2,73 veces mayor que el de adultos en 2005, comparado con 2,68 veces en 1990 y 2,30 veces en el año 2000. Además, hay grupos específicos de jóvenes que tienen dificultades especiales para insertarse productivamente y acceder a trayectorias laborales que les permitan romper el cerco de la exclusión y la pobreza, tales como los jóvenes de bajo nivel educativo, las mujeres jóvenes de hogares tradicionales con rígida distribución de roles, los jóvenes que no estudian ni trabajan y la juventud rural y de minorías étnicas.

En el capítulo sobre la geografía de las oportunidades se expone cómo la juventud se distribuye geográficamente en los países, cómo se moviliza dentro de ellos (como migración interna) y las tendencias de la migración internacional de la juventud a dos países de la región iberoamericana (España y Argentina) y a otro de fuera de la región que capta los mayores flujos (Estados Unidos). Se pone especial énfasis en cómo tales configuraciones determinan perspectivas juveniles en el empleo, la educación, la inserción territorial y la distribución por género, todo lo cual concurre en oportunidades y riesgos para el desarrollo de los jóvenes.

En las ciudades, la segregación residencial traba el desarrollo juvenil, confinando a las zonas marginales o periféricas a una menor oferta educativa y de empleo, un mayor riesgo de violencia y menores redes de conexión física y social. En las zonas rurales, las condiciones de vida de la juventud son más críticas, lo que se traduce en un claro factor de expulsión de jóvenes que emigran hacia las ciudades, debido a una mayor incidencia de pobreza e indigencia, menores logros educacionales, empleos menos institucionalizados y más dificultades de acceso a activos productivos para la juventud.

Son varias las razones que hacen que la juventud tenga mayor propensión migratoria que el resto de la población: menor aversión al riesgo en esta fase de la vida, conformación de nuevos hogares con autonomía en las grandes decisiones, ingreso a la universidad o incorporación a empleos que implican desplazamientos en función de oportunidades y capacidades que no pueden promoverse en el lugar de origen. Destaca sobre todo la mayor migración internacional en que la juventud se embarca debido a oportunidades de desarrollo y a la creciente exposición a mensajes desde el exterior. La cara negativa es que la migración internacional entraña riesgos, sobre todo para las mujeres

jóvenes (expuestas a la trata de mujeres), merma la condición de ciudadanía al llegar a países de recepción donde muchos jóvenes migrantes se ven privados de derechos y produce quiebres en la identidad cultural y en los lazos afectivos.

El cambio en la estructura de edades también incide, e incidirá de maneras dinámicas, en las oportunidades a que acceden los jóvenes. Todos los países iberoamericanos viven transiciones demográficas, si bien en fases distintas, lo que implica cambios en la proporción de jóvenes respecto del total de la población; en la relación entre porcentaje de población en edad productiva y en edad dependiente; en la composición de las familias y del rol de los jóvenes en ellas; en la congestión o descongestión de oferta y demanda de bienes públicos, como la salud y la educación; en el acceso al empleo y en el peso relativo de grupos de edades en las demandas al Estado.

En general, en su primera fase la transición demográfica se caracteriza por una mayor población infantil, luego una mayor población juvenil relativa, posteriormente una mayor población relativa en la fase productiva adulta y finalmente un aumento relativo de la población envejecida. En países con incremento relativo de jóvenes en relación con los niños, se plantea la necesidad de poner mayor énfasis en la enseñanza secundaria y superior, y en la transición de la educación al empleo. Por otra parte, al disminuir luego la proporción de jóvenes, se presenta una oportunidad única para mejorar las opciones de empleo juvenil, fortalecer el capital humano entre jóvenes y aprovechar así el bono demográfico como palanca del desarrollo.

La cuarta parte del informe trata sobre las formas de pertenencia de la juventud, entendiendo la pertenencia como componente central de la cohesión social. Por cierto, aquella puede entenderse y desglosarse en múltiples niveles y perspectivas. Para efectos del presente estudio, hemos optado por comenzar con el núcleo restringido de pertenencia (la familia) y extendernos luego a núcleos ampliados (la participación y comunicación de los jóvenes). Pero también entendemos la pertenencia como adhesión de los jóvenes a la sociedad ampliada y la percepción que la juventud tiene respecto de su lugar en la sociedad.

En el capítulo sobre jóvenes y familia se aborda la diversidad de estructuras familiares en que viven los jóvenes en Iberoamérica, el cambio acelerado de las relaciones en las familias, en los procesos y ritmos de autonomización de los jóvenes y en la distribución de roles por sexo. También los propios jóvenes recrean la percepción respecto del papel y

las reglas que se adoptan en la familia. Esto es fundamental para la cohesión social, pues constituye el nivel cotidiano de aprendizaje en la convivencia, socialización de normas, formas de distribuir y legitimar autoridad y definición de roles de género y edad.

En la región iberoamericana, la mayoría de los jóvenes de las zonas urbanas latinoamericanas viven con sus familias de origen. Entre 1990 y 2006, la constitución de hogares con jefes se ha reducido para los jefes varones y ha aumentado para las jefas, y simultáneamente ha disminuido para los jóvenes jefes, pero ha aumentado para las jefas jóvenes. En las encuestas de opinión se advierte la importancia que los jóvenes de 18 a 29 años siguen atribuyendo a las familias. Los jóvenes que constituyen hogares independientes no necesariamente lo relacionan con nuevos vínculos familiares formalizados por la ley, con paternidad y maternidad efectivas o previstas en el corto plazo, o con proyectos de convivencia para toda la vida. La mayor participación de las mujeres en la generación de ingresos familiares contribuye a que ellas participen más en la toma de decisiones dentro del hogar y, poco a poco, en la redistribución de actividades en el núcleo familiar. Sin embargo, los cambios de valores y cultura respecto del lugar que ocupa la mujer van rezagados en relación con los cambios del rol de las mujeres como generadoras de ingreso.

En el capítulo sobre cohesión social y sentido de pertenencia se aborda, para el caso de la juventud, la adhesión a valores compartidos, formas reconocidas de participación, disposición al reconocimiento de los otros y percepciones sobre discriminación, nuevas prácticas comunicativas, confianza en estructuras sociales y en las opciones de futuro. Estos ámbitos de pertenencia son, a la vez, la contraparte “subjetiva” de la inclusión social, es decir, las formas en que la juventud expresa expectativas y valoraciones ante opciones de que disponen para mitigar riesgos, acceder a capacidades y capitalizar oportunidades. La principal fuente de información utilizada en este capítulo es el Latinobarómetro, única encuesta de opinión de la población latinoamericana que, además de abarcar un amplio espectro de temas: economía, política, democracia, instituciones, entre otros, provee antecedentes comparables entre países y tiene periodicidad anual.

En general, llama la atención que la juventud adhiere en menor grado que los adultos a los referentes seculares de identidad (patria, política, religión), si bien la mayor brecha generacional se da en la falta de compromiso práctico con estas identificaciones. En sus modos de participación, los jóvenes tienden a distanciarse de la política en su forma instituida y representativa, para optar por formas más horizontales,

locales–globales, en torno de ejes éticos y estéticos, y por la vía de acciones directas y no necesariamente sistemáticas ni continuas. La comunicación ejerce un papel cada vez más importante en cómo se cohesiona la juventud, sobre todo por el uso masivo y versátil de las redes virtuales. Finalmente, si por una parte la juventud tiende a percibir un alto grado de discriminación en oportunidades de desarrollo, por otra muestra un nivel relativamente alto de confianza en el futuro a mediano y largo plazo.

En la quinta y última parte del informe se plantean propuestas políticas e institucionales en materia de juventud. La institucionalidad comienza por la construcción misma del “problema–joven”, la “potencialidad–joven” y el “actor–joven” en el discurso público y en la política pública. Desde allí, en el documento se propone privilegiar nuevas orientaciones que rescatan el protagonismo juvenil, contextualizan al joven en sus entornos de vida y promueven redes de capital social para potenciar su desarrollo. Se plantea la necesidad de fortalecer los organismos de juventud (sean institutos o secretarías nacionales) e imprimirles mayor capacidad de coordinación multisectorial; además, se reconoce que queda mucho por avanzar en sistemas adecuados de relevamiento de información sobre la juventud para su uso en el diseño de programas, y en mayor especificidad de lo juvenil en el estatus jurídico, de derechos y de legislación nacionales.

No se pretende agotar el repertorio sectorial de políticas que afectan a las condiciones de vida y oportunidades de los jóvenes, sino poner el acento en algunas áreas decisivas para la cohesión social desde las opciones para la juventud. Especial énfasis se presta a las políticas en el ámbito de la educación –igualdad de oportunidades, facilitación del acceso a conectividad y promoción de la ciudadanía multicultural– y en el del empleo –transición educación–trabajo, empleabilidad juvenil, equidad de género y acceso a primer empleo. En los campos de la violencia, el embarazo adolescente y la sexualidad, se proponen alternativas centradas en la información y prevención, enfoques integrados que permitan contextualizar los problemas y remontar sus causas, y respeto a los derechos de la juventud.

4. Un escenario favorable en el marco internacional e iberoamericano

En su doble perfil de promesa y amenaza, la juventud ha pasado a constituir un foco de atención a escala global e iberoamericana. Tanto las Naciones Unidas como el Banco Mundial y otras instancias de cooperación internacional han consagrado recientes informes globales al tema de la juventud. En el ámbito iberoamericano, el avance de la institucionalidad juvenil y su reconocimiento por los Estados es notable en las últimas dos décadas, con la consagración jurídico-política en prácticamente todos los países de institutos, subsecretarías o ministerios nacionales de la juventud.

Además, los valores de la cohesión social, los derechos humanos y la participación ciudadana adquieren mayor relevancia y consenso en el imaginario democrático y en el discurso de los gobiernos. Esto hace que se piense en la juventud desde los desafíos de su plena pertenencia a la sociedad, su disfrute legítimo de los beneficios del progreso, su presencia en la deliberación pública y su acceso oportuno a los principales mecanismos de inclusión social. Así, accesos, derechos y participación pueden considerarse los tres grandes ejes para articular una estrategia iberoamericana con respecto a la juventud.

Por todo lo anterior, no debe sorprender que la juventud se haya instalado como tema en el marco iberoamericano, y que vivimos en un escenario favorable para movilizar voluntades y despertar aún mayor sensibilidad frente a los problemas y las potencialidades de los jóvenes. Esto tiene sus precedentes.

En el ámbito de las Naciones Unidas se declaró el año 1985 como Año Internacional de la Juventud y se aprobaron directrices para orientar futuras medidas en su favor en el sistema internacional. Diez años después la Asamblea General aprobó el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, con miras a aumentar las oportunidades de participación de los jóvenes en la sociedad⁴. Con el fin de mejorar la situación de los jóvenes, el Programa brinda un marco de política y directrices prácticas para la adopción de medidas en el plano nacional y la prestación de apoyo en el plano internacional. En el documento se explicita un campo de derechos a asegurar para los jóvenes, a saber:

⁴ Resolución 50/81 aprobada por la Asamblea General: Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes [en línea] <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/pmaccion2000beyond.pdf>.

- i) a un nivel de educación conmensurable con sus aspiraciones;
- ii) a oportunidades de empleo a la par de sus habilidades;
- iii) a alimentación y nutrición adecuadas para la plena participación en la vida en la sociedad;
- iv) a un entorno físico y social que promueva la buena salud y la protección contra las enfermedades y las adicciones y que esté libre de todo tipo de violencia;
- v) a derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción en cuanto a raza, sexo, idioma, religión y sin ninguna otra forma de discriminación;
- vi) a participación en los procesos de adopción de decisiones; y
- vii) a locales e instalaciones para actividades culturales, recreativas y deportivas a fin de mejorar los niveles de vida de los jóvenes tanto en las zonas rurales como las urbanas.

La Conferencia Mundial de Ministros encargados de la Juventud tuvo lugar en 1998 en Lisboa y en ella se aprobó la Declaración de Lisboa sobre políticas y programas relativos a la juventud, que constituye un marco para la cooperación internacional en el dominio de las políticas de juventud. En la Conferencia, los ministros incentivaron y respaldaron las acciones de instituciones como la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). En el espacio regional, cabe destacar el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), promovido desde las conferencias de alto nivel gubernamental en el decenio pasado.

En el espacio iberoamericano, la juventud vive su momento de mayor reconocimiento. Lo confirma el que 2008 se haya declarado Año Iberoamericano de la Juventud, que juventud y desarrollo sea el tema de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2008 y que un número creciente de países esté ratificando la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ). Tal Convención entró en vigor el 1° de marzo de 2008 y es el único tratado internacional del mundo que reconoce a la juventud como sujeto específico de derecho y actor estratégico del desarrollo y ha sido diseñado y promovido por la OIJ.

La entrada en vigor de la Convención se produjo luego de que cinco países la ratificaran (Costa Rica, Ecuador, España, Honduras y República Dominicana), habiéndose agregado dos países más (Bolivia y Uruguay). Esto significa que, para estos países, cualquier joven que vea vulnerado alguno de los derechos consagrados en dicho tratado puede invocar esta herramienta jurídica. El texto había sido firmado en 2005 por 16 países de

Iberoamérica en la ciudad española de Badajoz, donde comenzó el proceso de ratificación que cumplió una etapa con la entrada en vigor tras la ratificación en los parlamentos de los primeros cinco países, que continúa en proceso de ratificación por parte del resto de los países firmantes⁵.

Esta Convención es hoy el principal instrumento iberoamericano para proteger y promover los derechos de casi 110 millones de personas entre 15 y 24 años de edad, distribuidas en los 22 países de la región iberoamericana. Constituye a la vez un instrumento jurídico y una voz en la conciencia colectiva. Reconoce a la juventud como sujeto de derecho y como protagonista de los desafíos del desarrollo económico y social de los países de Iberoamérica. Abarca tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, articulando en un mismo instrumento la libertad, la participación, el acceso a medios de autonomía y al bienestar, el desarrollo de capacidades y la creación de oportunidades para los y las jóvenes, así como el derecho a afirmar la identidad propia.

Por todo lo anterior, transformar oportunidades en derechos, con instrumentos consagrados para hacerlos exigibles, es parte fundamental de nuestro futuro como Iberoamérica. Desprovista muchas veces de voz y representatividad políticas, la juventud está hoy en el centro de la atención por medio de esta Convención que le da visibilidad y recursos jurídicos. Los desafíos, claro está, no son pocos. Se trata de que las personas jóvenes puedan ser sujetos y beneficiarios efectivos del desarrollo, esto es, que construyan sus proyectos de vida en el marco de sociedades que los impliquen en sus oportunidades y los protejan en los riesgos. Y que al mismo tiempo les permitan participar en la construcción de un “nosotros común”, vale decir, ser los protagonistas de los nuevos signos de la cohesión social. La invitación está abierta: juventud y cohesión social, un modelo para armar.

⁵ La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) consta de 44 artículos que establecen una serie de derechos civiles y políticos (derecho a la vida, a la objeción de conciencia, a la justicia, libertad de pensamiento y religión, libertad de expresión, reunión y asociación, entre otros); económicos, sociales y culturales (derecho a la educación, a la educación sexual, a la cultura y el arte, al trabajo, a la vivienda, entre otros).

Recuadro 1
CARTA IBEROAMERICANA DE DERECHOS DE LA JUVENTUD

La Convención Internacional de la Carta Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes se llevó a cabo en Santo Domingo, los días 1 y 2 de abril de 2004. Allí se reunieron las 21 delegaciones oficiales de los países iberoamericanos, organismos internacionales y organismos de cooperación para la discusión, negociación y adopción del texto de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud. Los derechos contenidos en la carta son:

- a la vida
- a la igualdad de género
- a la paz
- a la identidad
- al honor, a la intimidad personal y familiar
- a formar parte activa de una familia
- a la libre elección de la pareja
- a la participación social y política
- a la libertad de pensamiento, conciencia y religión
- a la libertad de opinión, expresión, reunión e información
- a la educación
- a la libre creación y expresión artística
- a la salud integral y de calidad
- al trabajo
- a la igualdad de oportunidades
- a la protección social
- al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial
- a una vivienda digna
- al desarrollo económico, social y político
- a vivir en un ambiente sano y equilibrado
- a la recreación y el tiempo libre
- a la educación física y a la práctica de los deportes
- a formular objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio
- a la justicia

Recuadro 1 (conclusión)

Algunas aspiraciones de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud:

- Ningún joven iberoamericano menor de 18 años será involucrado en hostilidades militares
- Ningún joven iberoamericano será sometido a la pena de muerte
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por su raza, color, origen nacional, pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por su sexo, orientación sexual, lengua, religión
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por sus opiniones, su condición social, aptitudes físicas, lugar donde vive, o sus recursos económicos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile, 2004 y sitio de la OIJ [en línea] <http://www.oij.org/carta.htm>.

PRIMERA PARTE

POBREZAS Y RIESGOS

Capítulo I

Pobreza y desigualdad en la juventud iberoamericana

A. ¿Qué significa ser joven pobre?

Nadie pone en duda la relevancia de la pobreza como obstáculo al desarrollo. No debe extrañar, pues, que en el año 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas colocara este problema a la cabeza de los objetivos de desarrollo del Milenio, estableciendo como meta para el año 2015 reducir la incidencia de la indigencia a la mitad respecto de los niveles registrados en 1990 (Naciones Unidas, 2000). Esta prioridad surge de la abrumadora evidencia histórica según la cual la pobreza y la indigencia impiden acceder a un sistema de capacidades y oportunidades que conlleve al bienestar y a vidas humanas auténticamente libres. Esto, porque la pobreza involucra múltiples carencias: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, mayor morbilidad y mortalidad a causa de enfermedades prevenibles, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales (Naciones Unidas, 1995).

La pobreza y la exclusión social se determinan mutuamente en un círculo vicioso que se perpetúa entre generaciones y los jóvenes

constituyen un eslabón crucial en esta posta intergeneracional. Ellos están en la fase del ciclo de vida en que opera más intensamente la dialéctica que vincula el desarrollo de capacidades adquiridas con su capitalización en oportunidades efectivas. Por cierto, la juventud remite a la vez a capacidades acumuladas en etapas previas. Esto también puede operar como una condena, sobre todo si la infancia ha ido acompañada de carencias nutricionales, familiares y educacionales. Lo más probable es que un joven pobre haya sido un niño pobre, y pesa sobre él una alta probabilidad de devenir adulto pobre. En este sentido, es el joven quien “porta” la pobreza de una generación a otra.

Además, la pobreza es una limitante para que los jóvenes se constituyan en un actor más audible en la deliberación pública y puedan ejercer en plena propiedad sus derechos. Más capacitados, mejor insertos en el mundo del empleo y más conectados a la aldea global, los jóvenes pueden abogar más efectivamente por la plena titularidad de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. De esta manera, los jóvenes pobres no se sienten pertenecientes a la sociedad ni reflejados en la orientación colectiva que esta asume. Debido a ello, se ve perjudicada la cohesión social cuyas dos caras son precisamente las que la pobreza niega: inclusión social y sentido de pertenencia (CEPAL, 2007a).

En el presente capítulo se muestra, en este marco, un vaso medio vacío y un vaso medio lleno. Por una parte, al evaluar la dinámica de la pobreza juvenil se percibe que, en promedio, en Iberoamérica ha habido una evolución positiva en el último quinquenio y se ha reducido el índice de pobreza e indigencia juveniles. Pero al mismo tiempo se pone en evidencia la disparidad de dicha dinámica entre países, el largo trecho pendiente todavía y, sobre todo, la desigualdad en niveles de pobreza cuando se compara a jóvenes rurales y urbanos, hombres y mujeres, indígenas y afrodescendientes con el resto, y jóvenes de distintos subgrupos de edad.

Para efectos de medición, se ha tomado como base la información de las encuestas de hogares de los países, que toman el ingreso como indicador de mejor aproximación para reflejar las condiciones de vida básicas de las personas. Sin pretender que la dimensión monetaria sea totalizadora o única como medida del bienestar, sí es un parámetro útil que, complementado con análisis más pormenorizados, permite diseñar líneas de acción (Corak, 2005). En América Latina tradicionalmente se usa el método de la línea de la pobreza –o método del ingreso– que contrasta el ingreso per cápita de las familias con el costo de una canasta mínima de alimentación y una canasta mínima de necesidades básicas (Feres

y Mancero, 2001). Se considera indigente a la persona cuyo ingreso es insuficiente para cubrir su canasta alimentaria básica, y pobre a quien no tiene ingresos para cubrir sus necesidades básicas en general, que incluyen –además de los alimentos– el vestuario, la vivienda y el acceso a servicios básicos, el transporte y las comunicaciones.

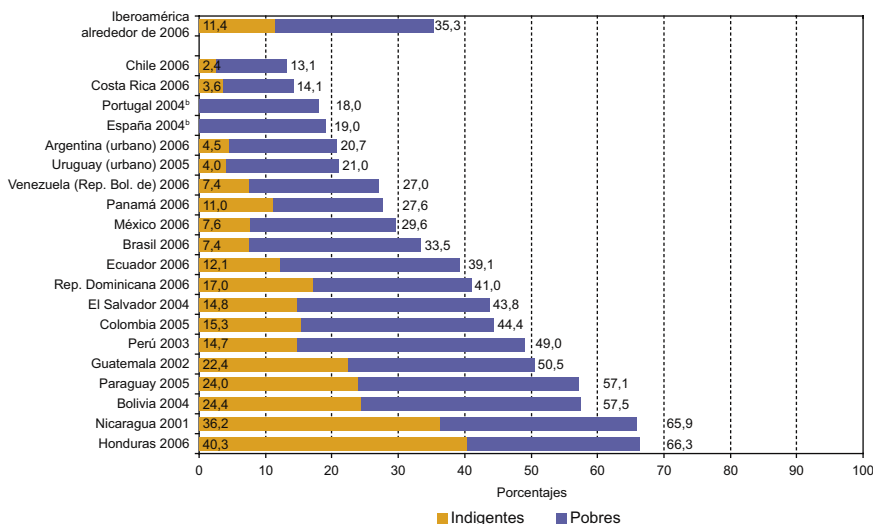
B. ¿Son más pobres los jóvenes?

En Iberoamérica, alrededor del año 2006 poco más del 35% de los jóvenes de 15 a 29 años estaban afectados por la pobreza (47,5 millones), y 11,4% vivían en situación de indigencia, abarcando a más de 11 millones de jóvenes (véase el gráfico I.1). Entre los países de la región hay una disparidad significativa en cuanto a los niveles de pobreza e indigencia juvenil, que va desde 13,1% de pobres y 2,4% de indigentes en Chile, a 66,3% y 40,3% respectivamente, en Honduras. En 10 países tanto los niveles de indigencia como los de pobreza juvenil superan el promedio regional: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. En seis de ellos el nivel de indigencia juvenil representa más del 40% de la pobreza juvenil (en Honduras y Nicaragua, del total de jóvenes pobres, 61% y 55% respectivamente son indigentes).

Los niveles de pobreza son disímiles entre los distintos grupos de edad que conforman la juventud, y suelen ser más bajos respecto del resto de la población, particularmente con relación a aquella menor de 15 años. La población infantil es la más afectada por este flagelo (CEPAL, 2005a). Entre los jóvenes, los de menor edad (15 a 19 años) son los más afectados, superando los niveles de pobreza del conjunto de la población. Y esto ocurre justamente en el momento que deben estar aprovechando las oportunidades que brinda el sistema educativo.

En los países que registran menor pobreza en la región, los jóvenes de 15 a 19 años tienen una incidencia de pobreza mayor que la del resto de los jóvenes. En los demás países, si bien la pobreza e indigencia juvenil superan a la del conjunto de la población, solo lo hacen en proporciones levemente mayores, en parte por la más acentuada generalización de este problema y la mayor cantidad de hogares con hijos pequeños, con incidencias de pobreza e indigencia más marcadas. A nivel iberoamericano, los jóvenes de 15 a 19 años de edad tienen una probabilidad 10% mayor que el resto de la población de estar en pobreza, y 6% mayor en el caso de la indigencia.

Gráfico I.1
IBEROAMÉRICA (20 PAÍSES)^a: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA
ENTRE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)



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

^a En las cifras totales se incluye a la indigencia. En el total regional no se consideran España y Portugal.

^b Corresponde al concepto de riesgo de estar en pobreza (línea equivalente al 60% del ingreso mediano equivalente después de transferencias sociales). Incluye al grupo de 16 a 24 años.

Por el contrario, entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad los niveles de pobreza son menores que los promedios nacionales para todas las edades y que los de otros jóvenes, en todos los países. A nivel regional, la probabilidad de un joven de 20 a 24 años de ser pobre es 12% menor que en el resto de la población, situación que los favorece aún más en lo referido a la indigencia: la población total tiene 30% más de posibilidades de estar en extrema pobreza que este grupo de jóvenes. Aunque con variaciones de nivel entre los distintos países, este es un patrón persistente tanto en lo que atañe a la menor pobreza como, y principalmente, a la menor indigencia. Este patrón general se explica en gran medida por el hecho de que los jóvenes de estas edades están en plena etapa de incorporación al sistema productivo, al tiempo que inician o consolidan su autonomía respecto de sus familias de origen, en muchos casos sin haber formado aún nuevas familias, lo que implica mayor holgura económica debido a la ausencia de cargas familiares.

Finalmente, entre los jóvenes de 25 a 29 años de edad, la pobreza e indigencia es levemente mayor que la del grupo anterior, pese a que de todas maneras registran incidencias de pobreza e indigencia inferiores a las del total poblacional, particularmente en lo concerniente a la extrema pobreza. Esto se explica en buena medida porque muchos de los jóvenes de 25 años o más ya han formado familias y tienen una mayor carga económica (hijos pequeños y cónyuges que ocupan su tiempo en el cuidado de estos, a falta de redes de cuidado infantil), sin tener aún una inserción laboral de calidad.

Esto último se traduce no solo en salarios o ingresos bajos, sino en frecuente inestabilidad laboral, así como en contratos precarios y más riesgos en condiciones laborales. Sin embargo, en la Argentina, Chile y Panamá su situación es mejor que la de los restantes grupos de jóvenes y respecto de la población total. Esto podría explicarse en parte por la formalización más temprana en el empleo en estos países, el acceso a ocupaciones que permiten ingresos suficientes para alcanzar un mayor nivel de bienestar y menores tasas de fecundidad.

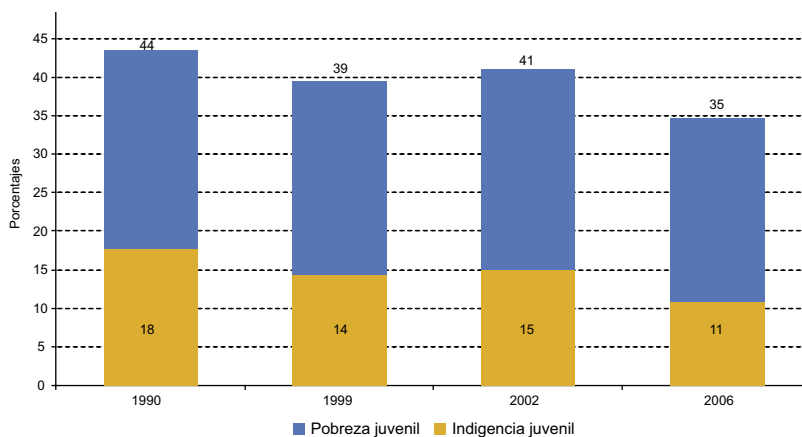
C. Evolución de la pobreza y la indigencia entre los jóvenes

Entre 1990 y 2006, en Iberoamérica se redujo significativamente tanto la pobreza como la indigencia juvenil (véase el gráfico II.2), al punto que el número absoluto de jóvenes indigentes disminuyó en casi 4 millones. Pese a lo anterior, en el último año había más de 1 millón adicional de jóvenes pobres, lo que implica que el aumento en ingresos de los indigentes no les fue suficiente para salir también de la condición de pobreza. Muchos jóvenes indigentes superaron el umbral de ingreso equivalente a una canasta alimentaria mínima, pero no alcanzaron ingresos suficientes para satisfacer el conjunto de sus necesidades básicas. De allí que ya no son indigentes, pero sí pobres.

La reducción de la pobreza no ha sido un proceso lineal. El estancamiento de la economía mundial en los inicios del nuevo milenio, así como la fuerte crisis económica de 2001–2002 que afectó principalmente a la Argentina y el Uruguay, derivaron en un aumento general, aunque moderado, tanto de la pobreza como de la indigencia. Esto no dejó de lado a los jóvenes: mientras entre 1990 y 1999 la juventud registró una notable reducción en sus niveles de pobreza (de 44% a 39%), en 2002 el porcentaje

de jóvenes pobres subió a 41% (y 15% de indigentes). Finalmente, y luego de 4 años de recuperación y crecimiento sostenido (CEPAL, 2007a), la pobreza e indigencia juvenil volvieron a disminuir notablemente, situándose en 35% y 11%, respectivamente. Este avance fue altamente significativo, ya que entre 2002 y 2006 tanto los niveles de pobreza como de indigencia entre los jóvenes se redujeron en la misma cantidad de puntos porcentuales que en los primeros 9 años de la década anterior (1990 a 1999). Esto obedeció en parte a la rápida recuperación de algunas economías de la región luego de la crisis, y a la implementación de programas más integrales de reducción de la pobreza en la mayoría de los países, algunos de los cuales tienen una cobertura masiva, como Bolsa Familia en el Brasil y Oportunidades en México (CEPAL, 2006; 2007c).

Gráfico I.2
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)^a: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA
ENTRE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, 1990–2006
(En porcentajes)



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

^a Las cifras totales incluyen a la indigencia.

En la mayoría de los países disminuyeron la pobreza y la indigencia tanto entre la población total como entre la población juvenil, con las excepciones de la Argentina, el Paraguay, el Perú, República Dominicana y el Uruguay, que registraron alzas bastante significativas. En la Península Ibérica, solo España registró una baja: entre 1996 y 2004 la pobreza

entre los jóvenes de 16 a 24 años disminuyó de 22% a 19%. En Portugal, dicho período fue de estancamiento, con un 18% de jóvenes pobres en ambos momentos¹. Los países donde más se redujo la pobreza juvenil (sobre 10 puntos porcentuales) fueron el Brasil, Chile, el Ecuador (zonas urbanas), Guatemala, Honduras, México y Panamá.

En otros países que tuvieron avances las trayectorias fueron disímiles. En Bolivia (principales centros urbanos), la pobreza entre los jóvenes aumentó entre 1999 y 2004, aunque no se incrementó la indigencia. En Colombia, los avances significativos en pobreza solo se registraron entre 1999 y 2005, y en el período anterior aumentó la indigencia entre los jóvenes de 15 a 29 años. En Costa Rica, los logros en el último período fueron escasos; en Panamá aumentó la indigencia y en el Perú disminuyó, pero se acrecentó la pobreza total. Finalmente, pese a que en la República Bolivariana de Venezuela hubo un importante aumento de la pobreza e indigencia juvenil en la década pasada, en el año 2006 había disminuido a niveles inferiores a los de 1990.

D. Pobreza e indigencia juveniles: ¿cómo va la meta del Milenio?

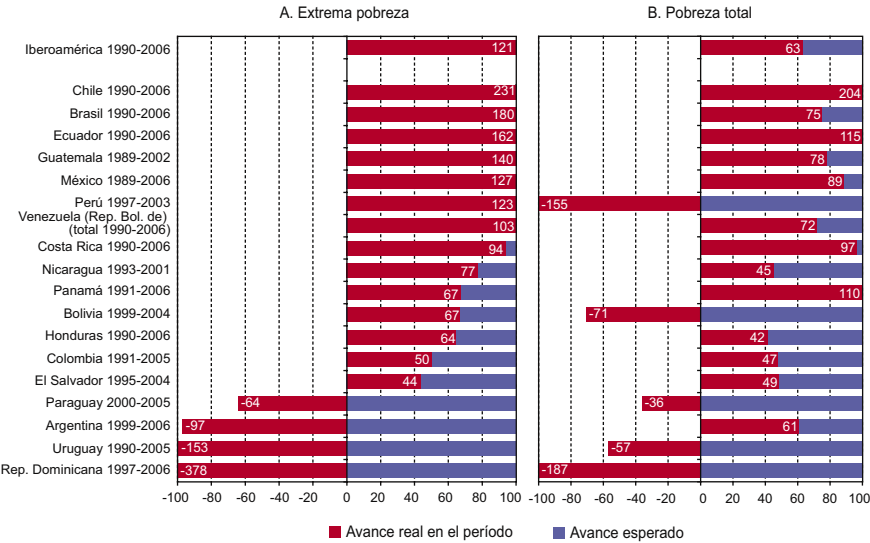
Si se analizan los avances alcanzados en la región y en cada uno de los países siguiendo el criterio planteado por los objetivos de desarrollo del Milenio, la situación en cuanto a reducción de la extrema pobreza juvenil muestra importantes logros. Entre la población total la reducción de la extrema pobreza ha sido suficientemente significativa, al punto de que es probable que esta se logre aminorar hacia el año 2015 a la mitad del nivel registrado en 1990, conforme lo prescribe la meta del Milenio.

De acuerdo con la información disponible para los países de la región, y considerando los períodos efectivos de medición de la pobreza y extrema pobreza, el ritmo de reducción de la indigencia juvenil ha sido mayor del que se debería esperar, como se puede apreciar en el gráfico I.3.A. En este se presenta la reducción de la indigencia juvenil como porcentaje de la reducción esperada en los períodos considerados en cada

¹ Cabe señalar que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la metodología de medición es la pobreza relativa, que refleja principalmente problemas en la desigualdad de la distribución de los ingresos. Por tanto, la pobreza puede no verse afectada por alzas generalizadas en el ingreso de la población que no disminuyan las disparidades entre diversos grupos sociales.

país. Como se puede notar, en 16 años, la reducción de 18% a 11% de la indigencia juvenil representa el 77% de la reducción esperada hacia el año 2015 (la meta sería de 9% de indigencia juvenil en dicho año), mientras que alrededor del año 2006 se esperaba un avance del 64% (poco más de 12% de jóvenes indigentes). Aunque el avance no es muy superior al esperado, los resultados como un todo son positivos si además se considera que a comienzos del nuevo milenio se registró un retroceso significativo, con una fuerte recuperación posterior.

Gráfico I.3
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): AVANCE HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LA PRIMERA META DEL MILENIO EN EXTREMA POBREZA Y POBREZA TOTAL^a, ALREDEDOR DE 1990 Y DE 2006
(En porcentajes)



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

^a Avance calculado sobre la base de una reducción de 50% en 25 años (2% por año), aplicado al período real de comparación. Solo los países con barra roja completa han cumplido con los avances esperados.

Sin embargo, el agregado regional oculta importantes disparidades regionales en avances o retrocesos. Por una parte, el Brasil, Chile, el Ecuador (zonas urbanas), Guatemala, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela muestran avances superiores a los esperados en los respectivos períodos, que auguran el cumplimiento de la meta en relación con sus correspondientes niveles de indigencia inicial.

En particular, tanto el Brasil como Chile y el Ecuador, de mantener los actuales niveles de indigencia juvenil, habrán cumplido la meta planteada hacia el año 2015 de reducir a la mitad la indigencia en este grupo a partir de 1990.

En contraste, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá muestran avances por debajo de lo proyectado, que van desde el 94% hasta el 44% respecto del avance esperado. En particular, Colombia y El Salvador, si bien han reducido la indigencia juvenil, están bastante lejos del ritmo requerido para cumplir con la meta al 2015. El rezago en la reducción llama a aumentar los esfuerzos por medio de diversas herramientas de política pública, que para este segmento de personas incluyen el fomento a mejores inserciones en el mercado de trabajo, tanto promoviendo el aumento de la demanda de trabajo juvenil, como otorgando incentivos para que las ocupaciones impliquen mejores retribuciones salariales.

En cuatro países, la Argentina, República Dominicana, el Paraguay y el Uruguay, la situación es de franco deterioro de la situación de los jóvenes en materia de extrema pobreza: la indigencia juvenil no solo se estancó sino que incluso aumentó, en algunos casos de manera alarmante. Esto requiere políticas no solo de largo plazo, sino también políticas y programas de intervención de corto plazo que reviertan la situación en el menor tiempo posible para evitar pérdidas catastróficas en capital humano acumulado y en condiciones de socialización.

Por otra parte, pese a que la reducción de la extrema pobreza es la meta principal del primer objetivo de desarrollo del Milenio, la CEPAL ha destacado que en el ámbito regional parece más razonable, de acuerdo con su nivel de desarrollo medio en el contexto mundial, establecer la meta de reducir a la mitad la pobreza total para el año 2015. Con esta visión, ha evaluado tanto el avance respecto de la meta oficial como el relativo al conjunto de los pobres de la región (CEPAL, 2005a).

La reducción de la pobreza juvenil ha sido a todas luces insuficiente, pues como ya se señaló, el grueso de jóvenes que han dejado de ser indigentes no han dejado de ser pobres. Si bien para el período 1990–2006 era de esperarse un avance del 64% en la reducción, la cifra actual (35% de jóvenes pobres) solo representa un avance del 40% (véase el gráfico I.3.B). En términos prospectivos, lo más probable es que hacia el año 2015 no se logre disminuir la pobreza juvenil a la mitad del nivel que existía hacia en 1990. Aunque tres países han avanzado a un ritmo mayor que el esperado –Chile, el Ecuador (zonas urbanas) y Panamá–, solo en el primero

ya se alcanzó la meta (pasó de 38% a 13% de jóvenes entre 15 y 29 años en situación de pobreza).

En muchos países se han realizado avances importantes, pero aún insuficientes con miras a alcanzar la meta en los años que restan para 2015. En Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua los avances han sido tan escasos, que es muy poco probable que logren reducir la pobreza de acuerdo con los criterios planteados por los objetivos de desarrollo del Milenio. En Bolivia, el Paraguay, el Perú, República Dominicana y el Uruguay se han registrado importantes retrocesos, si bien en el Uruguay al momento inicial (1990) los niveles de pobreza juvenil eran muy bajos. Esta excepción, sin embargo, no da pie a la complacencia, toda vez que –aunque menos grave que la situación de indigencia– la pobreza excluye a los jóvenes de sus posibilidades de ejercer ciudadanía plena y aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad para desarrollar sus capacidades.

E. Disparidades en la indigencia y pobreza entre jóvenes

La región se caracteriza por fuertes desigualdades entre grupos sociales, enraizadas en la historia y en las estructuras socioeconómicas. Tal desigualdad se refleja también en la pobreza, donde la incidencia varía entre jóvenes según sean rurales o urbanos, hombres o mujeres, más o menos educados, o por el color de la piel y la identidad cultural.

En la perspectiva territorial, ser joven rural o urbano es nacer con parte del destino marcado: en las ciudades se concentra el mayor acceso a educación, salud, empleos formales con mejores ingresos, protección social, conexión a mercados y presencia del Estado. En las zonas rurales, en cambio, la demanda de trabajo es menor y muchas veces estacional, y la ausencia de servicios públicos es un problema generalizado. La residencia en zonas rurales hace que las familias accedan difícilmente a las oportunidades que brinda el bienestar y que son, a su vez, condiciones necesarias de este. Una de las manifestaciones más claras de esta suerte de exclusión geográfica es la incidencia de la pobreza, notoriamente más alta que en las zonas urbanas.

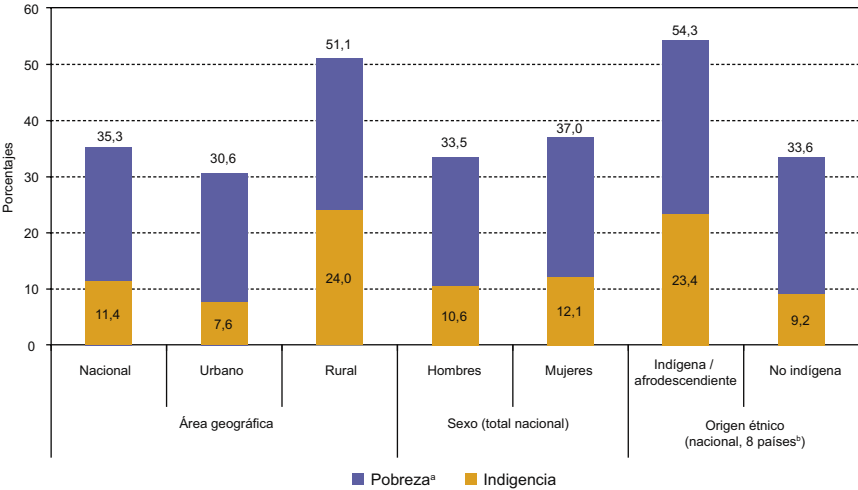
En 2006, entre los jóvenes iberoamericanos de 15 a 29 años de edad, mientras algo menos del 31% de los que habitaban en zonas urbanas eran pobres, más del 50% lo eran en zonas rurales, y mientras en las

primeras alrededor de un cuarto de los jóvenes pobres eran indigentes, en las zonas rurales eran casi la mitad. Esta disparidad es especialmente pronunciada en Bolivia, el Brasil, México, Panamá y el Perú. En estos dos últimos países la probabilidad de los jóvenes de ser indigentes se quintuplica en las zonas rurales. Esto ocurre pese a que el insuficiente dinamismo económico y laboral en dichas zonas ha impulsado el desplazamiento de grandes poblaciones a las zonas urbanas, que en una proporción significativa se ubican en barrios marginales urbanos y decaen o mantienen su condición de pobreza, con fuerte segregación residencial y social (CEPAL, 2007c, cap. I). El mismo desplazamiento hacia las ciudades de muchos pobres del campo hace que disminuyan las disparidades urbano-rurales.

Por otra parte, en las zonas rurales se asientan comunidades indígenas que padecen con mayor dureza tanto el aislamiento geográfico como la postergación económica y social. Entre indígenas y afrodescendientes, el porcentaje que vive en zonas rurales es mayor que en el resto de la población, y tanto en zonas rurales como urbanas han sufrido formas seculares de discriminación, que los convierten en los más excluidos entre los pobres, la mayoría de las veces privados de acceso a activos, a servicios y a poder político. Así, la pobreza entre los jóvenes indígenas y afrodescendientes es claramente mayor que en el resto de la juventud, en parte debido a su mayor ruralidad y en parte por ser discriminados. Mientras que en estos grupos de jóvenes la pobreza afecta a alrededor del 54% (y a más del 23% de indigentes), entre los no indígenas ni afrodescendientes estos niveles no alcanzan al 34% (y a menos del 10% de indigentes). Al respecto, Panamá –seguido a distancia por el Paraguay– es el país con mayores disparidades tanto en pobreza como en indigencia según origen étnico. Mientras entre los jóvenes no indígenas ni afrodescendientes panameños un 8,7% son indigentes, entre los que tienen este origen la indigencia supera el 67%.

También existen disparidades de género en pobreza e indigencia: entre las jóvenes la pobreza supera el 37%, mientras que entre los jóvenes alcanza al 33,5%, diferencia un poco menor en lo atinente a la indigencia (véase el gráfico I.4). Los países que presentan mayores disparidades en cuanto a indigencia entre mujeres y hombres son la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador y Chile (en ese orden). Cabe destacar que estas disparidades, sobre todo en el ámbito de la pobreza total, se han ido incrementando en la región, desfavoreciendo cada vez más a las mujeres (véase el cuadro I.1 al final de este capítulo).

Gráfico I.4
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)^a: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA
ENTRE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA,
SEXO Y ORIGEN ÉTNICO, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, estimaciones sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En las cifras totales se incluye a la indigencia.
^b Incluye a Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

Puesto que la pobreza es un problema que las personas sufren en conjunto con sus familias, su mayor incidencia entre las mujeres refleja en buena medida las tendencias en la reestructuración familiar, en particular, el aumento sostenido de las familias monoparentales donde la mujer oficia como jefe de hogar. Debido a la fuerte discriminación que las mujeres sufren en el empleo (mayores dificultades de contratación y salarios significativamente menores), estas viven una situación que las deja doblemente vulnerables a caer o mantenerse en la pobreza: deben hacerse cargo de sus dependientes con ingresos más bajos y enfrentar mayores dificultades para complementarlos con los que puedan recibir otros miembros de sus familias.

F. Perspectivas ante la pobreza juvenil

En los últimos 16 años se han registrado importantes avances en Iberoamérica, aunque los logros son mucho mayores en la reducción de la indigencia que de la pobreza, y además disímiles entre países.

Naturalmente, el menor avance en la pobreza total con respecto a la indigencia se debe en parte a que muchas familias han salido de la indigencia mejorando levemente sus niveles de bienestar, pasando simplemente a ser pobres no indigentes. En otras palabras, han registrado leves aumentos del ingreso per cápita disponible debido a pequeñas mejoras en la calidad de sus empleos, mayor participación en el mercado de trabajo (incluida la incorporación temprana de los jóvenes a este), reducción de los tamaños familiares (y, por tanto, del número de miembros dependientes y de otros que deben dedicarse a su cuidado), y en alguna medida por los efectos de la política social (CEPAL, 2007c, cap. I).

Un rasgo manifiesto en la trayectoria en los distintos países y períodos es que esta sigue ligada estrechamente a los ciclos económicos nacionales e internacionales. En la última década, se ha evidenciado que la región latinoamericana es una de las más volátiles e inestables en materia de crecimiento económico y expansión de activos, en el contexto de la globalización y la implementación de políticas de apertura comercial y financiera. Esto pone sobre las familias una cuota adicional de vulnerabilidad, pues las crisis recesivas y los impactos (*shocks*) externos pueden cobrar un alto costo en pobreza e indigencia. El aumento del desempleo y la ausencia de redes de protección social son una mala combinación para muchos jóvenes en estos ciclos “maníaco-depresivos” de las economías nacionales.

Para los jóvenes, la mayor protección a su capital humano acumulado tendrá que darse por múltiples vías. Las transferencias directas a las familias, a fin de evitar que los jóvenes abandonen prematuramente el sistema educacional, constituyen hoy un criterio cada vez más aceptado en las políticas de protección social en la región. Acceso a primeros empleos, certificación de competencias y alternativas en capacitación son parte de una política de empleo que facilita la inclusión social de muchos jóvenes que se mueven en la difusa frontera entre el “adentro” y el “afuera”. Las políticas integradas para el desarrollo de infraestructura y servicios en zonas urbano-marginales y zonas rurales nivelarían sin duda el campo de juego, porque permiten emplear jóvenes en estas inversiones sostenidas en el tiempo y, a la vez, llegar a ellos como beneficiarios de la mayor oferta pública. Según se verá en este documento, una inflexión propicia es la transición demográfica que hoy reduce las tasas de dependencia (menor población infantil en proporción a la población en edad de trabajar), y que también tenderá en un futuro próximo a disminuir la cantidad de

jóvenes ante la oferta de servicios y puestos de trabajo.

No es fácil ni rápido zanjar el problema de la indigencia y la pobreza juvenil. Una vez más, la dialéctica capacidades–oportunidades está en el centro del desafío. Lo cierto es que la juventud es el eslabón en que se corta o se perpetúa la pobreza entre generaciones. De allí la urgencia.

Cuadro I.1
IBEROAMÉRICA (20 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA ENTRE LA POBLACIÓN TOTAL Y ENTRE
LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, POR SUBGRUPOS DE EDAD, SEXO, ÁREA DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO
(En porcentajes)

País	Año	Incidencia de la pobreza					Incidencia de la indigencia																		
		Total población	Grupos de edad juveniles			Total nacional	Jóvenes de 15 a 29 años de edad					Jóvenes de 15 a 29 años de edad													
			Subtotal				15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 29 años	Total jóvenes	Áreas geográficas		Hombres	Mujeres	Sexo	Origen étnico indígena/ afro. indígenas	No indígenas								
			15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 24 años						25 a 29 años														
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	21.2	22.7	13.6	18.5	19.0	18.7	15.5	22.0	...	18.7	...	5.2	4.6	3.0	4.3	3.9	4.0	2.8	5.2	...	...	...	4.0	...
	1999	19.7	23.8	15.5	19.6	17.9	19.1	18.1	20.0	...	19.1	...	4.8	5.8	3.5	4.0	4.7	4.5	4.4	4.5	...	...	...	4.5	...
	2006	19.3	27.1	16.2	21.7	13.8	19.1	17.8	20.3	...	19.1	...	6.7	9.5	5.3	3.9	7.4	6.3	5.8	6.7	...	...	...	6.3	...
	1999	23.7	27.8	19.1	23.4	20.7	22.7	21.2	24.1	...	22.7	...	6.7	7.7	4.8	5.4	6.3	6.0	5.7	6.3	...	...	...	6.0	...
	2006	21.0	28.4	17.8	23.2	15.5	20.7	19.1	22.2	...	20.7	...	7.3	10.2	5.6	4.5	7.9	6.8	6.0	7.6	...	...	...	6.8	...
Argentina (zonas urbanas)	1999	52.5	50.8	47.9	49.4	46.4	48.5	47.8	49.2	...	48.5	...	22.9	21.8	18.9	17.7	20.4	19.6	19.3	19.8	...	...	...	19.6	...
	1999	45.0	47.9	38.4	43.2	38.0	41.9	40.8	43.0	...	35.2	41.9	...	17.5	17.5	13.8	11.9	15.7	14.7	13.3	16.2	21.0	11.3	14.7	...
	2004	52.0	50.0	43.2	46.8	45.9	46.6	44.1	48.9	...	37.8	46.6	...	18.7	17.2	10.3	11.3	13.9	13.2	12.3	14.0	19.1	7.9	13.2	...
	1999	60.6	60.0	48.6	54.9	50.0	53.7	51.4	55.9	67.2	42.0	45.5	76.2	36.4	32.1	24.8	25.7	28.9	28.1	25.9	30.1	42.2	15.9	16.9	58.7
	2004	63.9	61.7	53.6	58.2	55.6	57.5	55.3	59.5	67.3	45.6	48.1	79.4	34.7	30.5	22.2	24.4	26.9	26.2	25.3	27.1	35.2	15.2	14.5	53.7
Brasil	1990	48.0	50.2	40.9	45.8	39.8	44.0	42.9	45.1	58.3	43.3	38.2	65.1	23.4	22.6	17.1	17.5	20.0	19.3	18.2	20.4	26.5	18.9	13.8	39.2
	1999	37.5	40.5	34.2	37.6	34.8	36.8	35.6	38.0	47.6	36.2	32.8	53.9	12.9	12.9	9.8	10.7	11.5	11.3	10.7	11.9	15.0	11.1	8.3	23.7
	2006	33.3	38.3	31.1	34.7	30.7	33.5	31.5	35.4	41.6	32.8	30.0	51.6	9.0	9.7	7.4	7.4	8.5	8.2	7.6	8.8	10.7	8.0	6.1	19.3
	1990	38.6	42.9	34.0	38.4	36.5	37.8	35.2	40.3	...	38.1	35.9	13.0	13.5	10.0	11.9	11.7	11.8	10.3	13.2	...	...	...	11.6	13.0
	2000	20.2	24.7	18.3	21.7	17.3	20.3	18.7	21.9	...	19.7	19.7	24.6	5.6	7.3	4.7	4.6	6.1	5.6	5.1	6.1	11.2	5.3	5.1	9.2
Chile	2006	13.7	17.0	11.2	14.3	10.1	13.1	11.8	14.6	18.2	12.8	13.2	12.6	3.2	3.9	2.6	2.4	3.3	3.1	2.8	3.4	4.3	3.0	3.0	3.5
	1991	56.0	56.3	48.3	52.4	48.6	51.3	48.2	54.1	...	48.8	54.9	26.0	25.2	17.1	18.5	21.3	20.4	18.5	22.2	...	...	...	15.1	28.4
	1999	54.9	55.8	49.4	52.8	49.2	51.8	49.5	54.0	...	48.9	57.0	26.8	26.3	20.9	22.0	23.8	23.3	21.6	24.8	...	...	...	19.6	29.9
	2005	47.0	50.8	41.1	46.1	40.5	44.4	41.9	46.8	...	43.7	46.7	20.3	21.7	15.2	15.3	18.5	17.6	15.9	19.1	...	...	...	16.1	21.9
	1990	26.3	23.9	16.8	20.4	20.6	20.5	18.7	22.2	...	21.0	20.1	9.9	8.7	5.3	6.8	7.0	7.0	6.6	7.4	...	...	...	4.8	8.6
Costa Rica	1999	20.4	17.7	12.4	15.3	16.8	15.7	13.8	17.5	...	14.7	16.6	7.8	6.1	4.0	5.8	5.2	5.4	4.4	6.2	...	...	...	3.9	6.6
	2006	19.0	19.2	9.9	14.9	12.2	14.1	12.5	15.8	...	13.9	14.5	7.2	7.2	3.3	3.6	5.4	4.9	4.5	5.2	...	...	...	3.9	6.4
	1990	62.1	63.9	55.5	60.0	56.2	58.9	57.1	60.5	...	58.9	...	26.2	25.4	19.4	20.6	22.6	22.0	20.8	23.2	...	...	...	22.0	...
	1999	63.5	65.8	61.0	63.5	58.8	62.2	61.0	63.3	...	63.3	62.2	...	31.3	31.1	24.8	27.0	28.0	27.8	26.0	29.4	26.0	29.4	27.8	...
	2006	39.9	41.1	34.8	38.2	35.0	37.3	34.4	40.3	...	36.2	37.3	...	12.8	11.7	9.6	10.4	10.7	10.6	9.4	11.9	17.0	10.2	10.6	...

Cuadro I.1 (continuación)

País	Año	Incidencia de la pobreza										Incidencia de la indigencia																	
		Total población					Total nacional					Total nacional					Total nacional												
		Grupos de edad juveniles					jóvenes					jóvenes					jóvenes												
		Jóvenes de 15 a 29 años de edad					Sexo					Sexo					Sexo												
		Áreas geográficas					Origen étnico					Origen étnico					Origen étnico												
rurales					No indígenas/ afro.					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.					No indígenas				
Urbanas					rurales					Hombres					Mujeres					Indígena/ afro.									

Cuadro I.1 (conclusión)

Capítulo II

Mortalidad y riesgos entre jóvenes iberoamericanos¹

A. Mortalidad de los y las jóvenes

Una de las paradojas de la juventud es su robustez en salud y su exposición a riesgos vitales. Sin duda, los jóvenes constituyen el grupo de edad y la etapa del ciclo de vida con menor incidencia de enfermedades y mayor plenitud en el desarrollo físico. En la juventud las capacidades se encuentran en pleno proceso de maduración. No por nada a lo largo de siglos la literatura ha exaltado la vitalidad juvenil.

Pero si los jóvenes constituyen un grupo de edad –15 a 29 años– “endógenamente” más sano, lo es también el de mayor exposición a riesgos exógenos. Ello se evidencia en el mayor peso de las causas externas

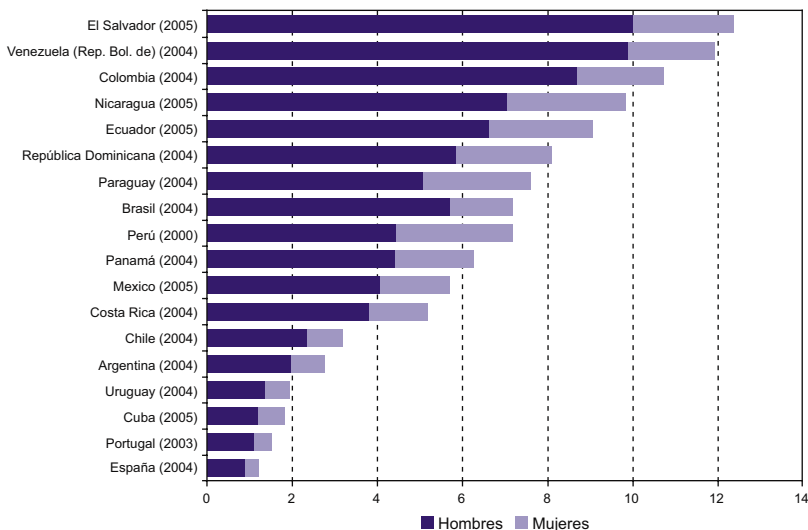
¹ Para causas de mortalidad juvenil, en este capítulo se utilizan datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y las estimaciones y proyecciones de población disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL para los países latinoamericanos; para España y Portugal se utilizan las estimaciones y proyecciones de población de la División de Población de las Naciones Unidas. Cabe advertir la disparidad en registros de defunciones (Bay y Orellana, 2007), lo que dificulta la comparación entre países de la región, pese a lo cual se han podido destacar aquí aspectos importantes de las causas de mortalidad de los jóvenes en la región.

en la mortalidad juvenil, sobre todo accidentes y agresiones, mucho más en los hombres que en las mujeres jóvenes, y variando también según condiciones sociales y económicas. De allí que el principal problema de la salud de la juventud iberoamericana sea la magnitud de estos casos de mortalidad ajenos a su condición “natural” de plenitud vital, vale decir, casos en que prevalecen situaciones y conductas de riesgo. En este contexto, en el presente capítulo nos ocuparemos especialmente de la relación entre salud, mortalidad y riesgos entre los jóvenes².

Comparadas con las defunciones generales, las muertes de jóvenes representan un porcentaje pequeño, aunque sin embargo existen grandes diferencias en la región. Mientras en El Salvador representan más de 12% de las muertes, en España son apenas un poco más del 1% del total de defunciones (véase el gráfico II.1). El porcentaje de defunciones según sexo pone en evidencia, además, la alta mortalidad masculina en relación con la femenina. En la región latinoamericana, esto obedece a estilos de vida con mayor exposición a riesgos externos por parte de los jóvenes hombres.

Gráfico II.1

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE DEFUNCIONES DE PERSONAS DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD POR SEXO, RESPECTO DEL TOTAL DE DEFUNCIONES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

² No es este, por tanto, un capítulo sobre la salud de los jóvenes, sino sobre mortalidad y riesgos de la juventud.

Si bien el porcentaje de defunciones entre jóvenes con respecto al total desciende a medida que los países de la región “envejecen”, se trata de un indicador que relaciona la salud juvenil con los riesgos en su manera de vivir. Esto, porque entre los jóvenes es menor la proporción de muertes por enfermedades infecciosas, parasitarias o de tipo degenerativo; y por ende, predominan las muertes por causas externas. Así, y tal como se muestra en el gráfico I.1, El Salvador y Colombia, que presentan un porcentaje elevado de defunciones en jóvenes, son a la vez los países con el mayor impacto de muertes por causas violentas, y donde un más alto porcentaje de jóvenes muere por homicidio.

En general, la mortalidad de los jóvenes es bastante menor que la de los adultos. Esto resalta al comparar la mortalidad de los jóvenes de 15 a 29 años con la de los adultos de 30 años y más, una vez que se incorpora en el análisis la población de edades avanzadas. Pero, aun al compararla con la de los adultos de 30 a 44 años, la mortalidad de los jóvenes es menor, como se puede observar en el cuadro II.1.

En el cuadro II.1 se aprecia que la mayor mortalidad masculina es bastante elevada en los países iberoamericanos, sobre todo entre los jóvenes. La tasa de mortalidad de los jóvenes en el Brasil, Colombia y El Salvador es alrededor de cuatro veces la tasa de mortalidad de las jóvenes; en la República Bolivariana de Venezuela es de casi 5 veces (siendo este país el de mayor tasa); y en Cuba o el Perú es de casi 2 veces (países estos de menor tasa de mortalidad masculina).

En el mismo cuadro se muestra la esperanza de vida al nacimiento como indicador de la mortalidad general; y los países están ordenados, de menor a mayor, según el nivel de mortalidad general. Este ordenamiento pone de manifiesto diferencias entre los países según el nivel de mortalidad general. Se destacan los casos extremos: en la República Bolivariana de Venezuela, la esperanza de vida al nacer es de 72,8 años, superior en 0,6 al promedio de los países latinoamericanos; y en el Perú es de 69,9 años, poco más de dos años por debajo del promedio regional en el período 2000–2005. Sin embargo, la situación es totalmente distinta si se comparan las tasas de mortalidad de los jóvenes: en la República Bolivariana de Venezuela la tasa de mortalidad es de 193 por cada 100.000 personas de 15 a 29 años; y en el Perú dicha tasa es de 79 por 100.000 (con un promedio latinoamericano de 123).

La misma situación se observa cuando analizamos la mortalidad por sexo. La República Bolivariana de Venezuela presenta la mayor mortalidad masculina en relación con la femenina en la población joven, y el Perú la menor: 4,8 y 1,8, respectivamente. Este indicador viene a corroborar que

Cuadro II.1
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): TASA ESPECÍFICA DE MORTALIDAD POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO Y SOBREMORTALIDAD MASCULINA
(Defunciones por cada 100 000 personas)

País	Esperanza de vida al nacer de ambos sexos 2000–2005	de 15 a 29			de 30 a 44				
		Total	Hombres	Mujeres	Sobremortalidad masculina	Total	Hombres	Mujeres	Sobremortalidad masculina
Costa Rica (2004)	78,1	69	100	38	2,6	134	183	83	2,2
Chile (2004)	77,7	70	103	36	2,8	141	200	82	2,4
Cuba (2005)	77,1	67	85	47	1,8	141	179	104	1,7
Uruguay (2004)	75,2	82	115	48	2,4	160	197	124	1,6
México (2005)	74,8	101	150	55	2,7	193	278	113	2,5
Panamá (2004)	74,7	100	139	60	2,3	169	222	116	1,9
Argentina (2004)	74,3	82	117	47	2,5	168	210	126	1,7
Ecuador (2005)	74,2	140	203	76	2,7	221	301	141	2,1
Venezuela (Rep. Bol. de) (2004)	72,8	193	316	66	4,8	227	331	124	2,7
Colombia (2004)	71,6	167	269	63	4,3	202	317	95	3,3
Rep. Dominicana (2004)	71,2	96	139	53	2,6	199	263	137	1,9
Brasil (2004)	71,0	142	225	59	3,8	258	364	155	2,3
Nicaragua (2005)	70,8	100	145	56	2,6	190	273	111	2,5
Paraguay (2004)	70,8	99	131	67	2,0	177	207	146	1,4
El Salvador (2005)	70,6	230	392	84	4,7	332	567	147	3,9
Perú (2000)	69,9	79	102	57	1,8	145	196	103	1,9
Total América Latina (16 países)	72,2	123	190	57	3,3	212	300	128	2,3
España (2004)	80,0	50	73	26	2,8	112	156	66	2,4
Portugal (2003)	77,2	75	107	41	2,6	178	260	97	2,7

Fuente: Sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

los hombres jóvenes están más expuestos al riesgo de muerte por causas externas en el primer país que en el segundo, lo que se explica más por factores socioeconómicos y culturales que de salud.

De la simple observación de estos indicadores se puede concluir que el panorama regional es diverso en los riesgos vitales que enfrenta la juventud, con diferencias importantes en la mortalidad por sexo y con causales distintas. Por tanto, al analizar la mortalidad en los jóvenes, se puede tener una mejor aproximación al considerar los factores socioeconómicos (oportunidades o expectativas, fortaleza y desarrollo institucional, entre otros). No es casual que países como Chile o Costa Rica, con mayores progresos en institucionalidad y reducción de la pobreza y la exclusión, y con más oportunidades para sus jóvenes (son países de atracción de migrantes), sean los de menor violencia en la región.

B. Mortalidad juvenil y sus causas mayores

Cuando se examina la mortalidad según causas –considerando las enfermedades transmisibles, degenerativas, causas externas, causas mal definidas y otras causas–, el grupo de jóvenes de 15 a 29 años se caracteriza por una gran concentración de las defunciones por causas externas, que superan ampliamente a las muertes por enfermedades transmisibles y degenerativas juntas (véase el cuadro II.2).

Si bien no se puede definir un patrón único para la región, en el caso de los hombres, las defunciones por causas externas o violentas corresponden a más de la mitad de las muertes. Se observa una sobremortalidad masculina en comparación con la femenina en todos los grupos de causas analizados. Sin embargo, donde se acentúa la sobremortalidad es en las causas de muerte externas, lo que viene a confirmar la hipótesis formulada para explicar las diferencias en la mortalidad de los jóvenes y las jóvenes, durante la última mitad del siglo pasado.

Cuadro II.2
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD DE LAS PERSONAS DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD POR SEXO,
CAUSA DE MUERTE Y SOBREMORTALIDAD MASCULINA
(Defunciones por cada 100 mil personas)

País	Total		Enfermedades transmisibles ^a				Enfermedades degenerativas ^b				Causas externas ^c			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Sobre- mortalidad masculina	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Sobre- mortalidad masculina	Hombres	Mujeres	Hombres	Sobre- mortalidad masculina
Argentina (2004)	117	47	7	5	1,4	15	10	1,4	81	17	4,7	15	11	1,3
Brasil (2004)	225	59	11	7	1,5	14	11	1,3	173	20	8,6	27	16	1,6
Chile (2004)	103	36	4	2	2,8	12	11	1,1	72	14	5,2	14	9	1,5
Colombia (2004)	269	63	12	6	1,8	14	11	1,3	228	28	8,3	15	13	1,2
Costa Rica (2004)	100	38	4	2	1,8	16	12	1,3	66	13	5,3	13	9	1,4
Cuba (2005)	85	47	5	2	2,3	12	12	1,0	55	17	3,3	13	14	0,9
Ecuador (2005)	203	76	22	9	2,3	22	14	1,6	131	25	5,1	29	23	1,2
El Salvador (2005)	392	84	21	10	2,1	14	11	1,3	307	39	7,9	50	25	2,0
México (2005)	150	55	12	5	2,4	17	11	1,5	94	17	5,7	26	17	1,6
Nicaragua (2005)	145	56	7	5	1,4	9	7	1,4	68	13	5,4	60	27	2,2
Panamá (2004)	139	60	20	11	1,8	13	12	1,1	90	16	5,6	17	18	0,9
Paraguay (2004)	131	67	10	8	1,2	10	10	1,0	96	26	3,7	15	13	1,2
Perú (2000)	102	57	21	11	1,8	12	10	1,3	45	14	3,1	25	19	1,3
Rep. Dominicana (2004)	139	53	14	13	1,1	10	8	1,2	99	15	6,6	14	12	1,2
Uruguay (2004)	115	48	8	4	2,2	15	10	1,5	73	19	3,8	19	14	1,3
Venezuela (Rep. Bol. de) (2004)	316	66	13	6	2,1	15	13	1,2	271	28	9,8	16	14	1,1
Total América Latina (16 países)	190	57	12	7	1,7	14	11	1,3	141	19	7,3	23	16	1,5
España (2004)	73	26	2	1	1,1	11	6	1,7	50	12	4,1	10	6	1,8
Portugal (2003)	107	41	12	5	2,2	15	0	-	63	15	4,2	16	20	0,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

Códigos de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades (CIE) 10:^a A00–B89, G00–G03, J00–J22^a C00–D48, I00–I99^c V01–Y89.

1. De afuera hacia adentro: mortalidad por causas externas

En el cuadro II.3 se muestran claramente las diferencias entre los países iberoamericanos con respecto a la incidencia de causas externas y, sobre todo, diferencias en cómo incide cada causa externa. Así, mientras en América Latina predominan los homicidios entre los jóvenes, en Portugal y España es muy superior la prevalencia de accidentes terrestres.

Cuadro II.3
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR CAUSAS
EXTERNAS DE LAS PERSONAS DE 15 A 29 AÑOS POR SEXO^a
(Defunciones por cada 100 000 personas)

País	Hombres				Mujeres			
	Total	Homicidios	Suicidios	Accidentes transporte terrestre	Total	Homicidios	Suicidios	Accidentes transporte terrestre
Argentina (2004)	81	17	19	16	17	2	5	5
Brasil (2004)	173	97	8	39	20	7	2	8
Chile (2004)	72	15	22	20	14	1	5	5
Colombia (2004)	228	159	12	26	28	13	5	6
Costa Rica (2004)	66	13	14	24	13	3	2	5
Cuba (2005)	55	14	10	16	17	4	5	6
Ecuador (2005)	131	55	16	32	25	4	9	6
El Salvador (2005)	307	223	20	40	39	20	9	6
México (2005)	94	23	11	33	17	3	3	7
Nicaragua (2005)	68	23	15	13	13	2	6	2
Panamá (2004)	90	36	12	26	16	2	5	6
Paraguay (2004)	96	43	9	19	26	3	5	6
Perú (2000)	45	3	2	10	14	1	1	3
República Dominicana (2004)	99	17	3	30	15	2	1	5
Uruguay (2004)	73	11	23	17	19	3	6	6
Venezuela (Rep. Bol. de) (2004)	271	112	9	37	28	6	3	11
Total América Latina (16 países)	141	68	10	30	19	5	3	6
España (2004)	50	2	9	27	12	1	2	7
Portugal (2003)	63	2	7	40	15	1	2	9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

^a Códigos V01–Y89 de la décima edición de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE–10).

Sin embargo, existen países como Chile, Costa Rica o Cuba que, si bien se acercan a los promedios europeos en muertes por causas externas, difirieren ostensiblemente en cuanto al componente, ya que en los primeros el peso lo llevan los homicidios y suicidios, y en los segundos los accidentes de transporte terrestre. Cabe resaltar la incidencia de los suicidios en los países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. Asimismo, la incidencia de los accidentes de transporte terrestre es alta en México y República Dominicana, alcanzado cifras similares a los países europeos, pero manteniendo una elevada frecuencia de casos de muerte por homicidios.

No obstante, se mantiene la enorme diferencia de la República Bolivariana de Venezuela, El Salvador, Colombia y el Brasil con respecto al promedio de la región latinoamericana. En estos países, además de alejarse sustancialmente del promedio regional (141), se mantienen niveles altísimos de mortalidad en los jóvenes por homicidios. Incluso en El Salvador y Colombia se supera el promedio latinoamericano solo en concepto de homicidios respecto de las tres causas (homicidios, suicidios y accidentes de transporte terrestre).

Al comparar por sexo, si bien en ningún caso sobresalen las mujeres respecto de las causas externas y las diferencias de tasas entre hombres y mujeres resultan altísimas, cabe resaltar que se mantienen los mayores niveles de homicidios –en mujeres– en los países más violentos (El Salvador y Colombia). Es probable que, además de la violencia intrafamiliar, la violencia derivada de los conflictos armados y el crecimiento de pandillas sean elementos determinantes. Por último, resalta la mayor incidencia de los suicidios en mujeres jóvenes en el Ecuador, Nicaragua y el Uruguay que, sin tener el ambiente de violencia salvadoreña (también con alta tasa de suicidio femenino) alcanzan las tasas más elevadas de la región.

2. Morbilidad y mortalidad por causas transmisibles y VIH/SIDA

En el caso de la mortalidad de jóvenes por causas transmisibles, las diferencias por países son mucho menores que respecto de las causas externas. Chile, Costa Rica y Cuba están muy cerca de España, lo que se explica por el alto desarrollo en coberturas de salud pública que estos países latinoamericanos han ido forjando en un largo período de tiempo; mientras que en Portugal se observa mayor mortalidad en ambos sexos por estas causas, ubicándose en el promedio latinoamericano (véase el cuadro II.2). En general, también en estas causas la mortalidad masculina supera a la femenina, pero en niveles que van de 1,1 a 2,8 veces, mientras que en las causas externas la decuplica con creces.

En la morbilidad por enfermedades transmisibles, el VIH/SIDA cobra creciente importancia. Según datos del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la más alta prevalencia de dicha enfermedad entre jóvenes de 15 a 24 años, al año 2005, se da en los países de Centroamérica (véase el cuadro II.4).

Cuadro II.4
AMÉRICA LATINA: PREVALENCIA DEL VIH/SIDA ENTRE JÓVENES DE
15 A 24 AÑOS, 2005
(Tasa por cada 10 000 jóvenes)^a

Nivel bajo (entre 6 y 20 por 10 000):	Bolivia, Nicaragua
Nivel medio bajo (entre 18 y 30 por 10 000):	Chile, Costa Rica, Ecuador, México
Nivel medio (entre 24 y 50 por 10 000):	Paraguay, Brasil, Uruguay
Nivel medio alto (entre 36 y 70 por 10 000):	Argentina, Colombia, Perú, Venezuela (Rep. Bol. de)
Nivel alto (entre 54 y 90 por 10 000):	El Salvador, Guatemala, Panamá
Nivel alto (entre 90 y 150 por 10 000):	Honduras

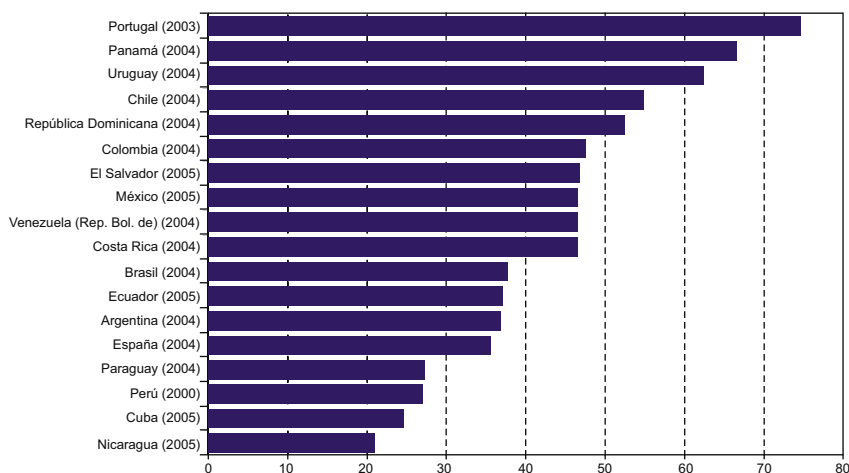
Fuente: Estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA*, 2006, Ginebra, 2006.

^a El indicador más bajo corresponde a la prevalencia estimada entre las mujeres; y el más alto, al de los varones.

En el gráfico II.2, a su vez, se muestra la mortalidad juvenil a causa de dicha enfermedad, y podría explicarse que en países como Portugal o Panamá tengan un alto peso relativo las muertes de jóvenes por causas transmisibles. En estos dos países, junto con el Uruguay, Chile y República Dominicana, los casos de muerte por VIH/SIDA representan más del 50% de las defunciones por causas transmisibles en las personas entre 15 y 29 años de edad. Por otra parte, al comparar el peso relativo de las muertes por VIH/SIDA respecto del total de defunciones de los jóvenes con el de los adultos, llama la atención que el peso de las muertes por VIH/SIDA de los jóvenes es inferior al de los adultos en todos los países de la región. No obstante, en algunos países se observan valores próximos como es el caso del Ecuador, Cuba o Nicaragua.

Para estudiar el impacto del VIH/SIDA en la salud de los jóvenes, las tasas de mortalidad por esta causa estarían disfrazando la magnitud del problema, pues el tiempo transcurrido entre la infección del joven y su muerte puede conducir a que esta ocurra a edades adultas. En efecto, las muertes por esta causa tienen un peso mayor a edades más avanzadas, que parcialmente podrían ser evitadas si los jóvenes estuviesen debidamente informados y protegidos ante riesgos de contagio.

Gráfico II.2
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): PORCENTAJE DE DEFUNCIONES POR VIH/SIDA
RESPECTO AL TOTAL DE DEFUNCIONES POR ENFERMEDADES TRANSMISIBLES
DE LAS PERSONAS DE 15 A 29 AÑOS



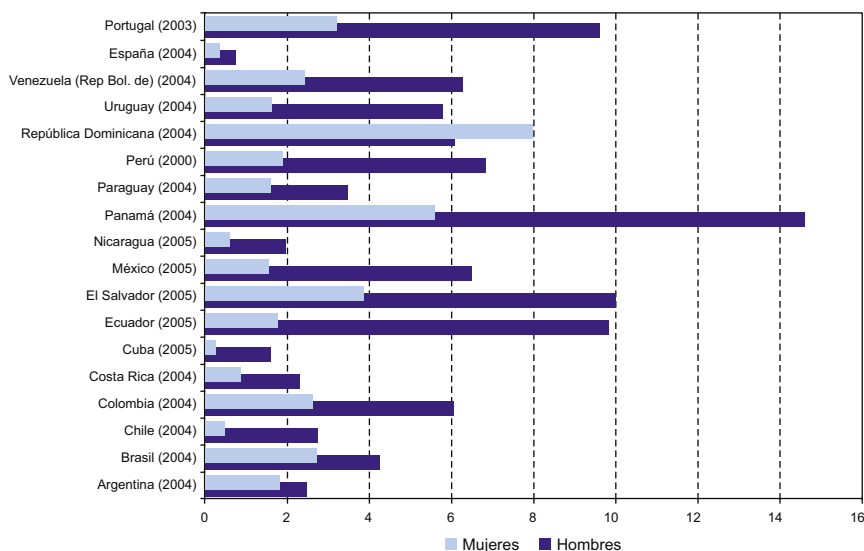
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

Además, tal como se advierte en el gráfico II.3, la tasa de mortalidad por VIH/SIDA de los hombres jóvenes supera varias veces la de mujeres. Sin embargo, la medida de esta diferencia por sexo puede variar mucho entre países. En el extremo de mayor diferencia destacan Chile, Cuba, el Ecuador y el Perú; mientras la brecha de género en mortalidad por VIH/SIDA es menor en República Dominicana, la Argentina, el Brasil, El Salvador, Colombia y el Paraguay. El caso de República Dominicana es el que más llama la atención, pues es el único donde la tasa de mortalidad juvenil por VIH/SIDA es superior en mujeres que en hombres.

Por último, la mayor tasa de morbilidad masculina no exime de riesgos a las mujeres, en la medida que no se generalice el uso del condón o preservativo en las relaciones tanto homo como heterosexuales. En el caso de las mujeres, puede considerarse un mayor factor de riesgo el que entre 1990 y 2005 se multiplicó de 2 a 2,5 veces el porcentaje de mujeres que tienen relaciones sexuales sin estar casadas; pero por otra parte, aumentó de 15–17% a 31–38%, en los últimos cinco años, la proporción de mujeres que en estas condiciones se previenen mediante el condón³.

³ Datos de HIV/AIDS Survey Indicators Database [base de datos en línea] <http://www.measuredhs.com/hivdata/>.

Gráfico II.3
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD DE LAS PERSONAS
DE 15 A 29 AÑOS POR VIH/SIDA, SEGÚN SEXO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

En el cuadro II.5 se muestra la información disponible para cuatro países iberoamericanos, respecto de las respuestas otorgadas por jóvenes a las encuestas de juventud en materia de uso de condón. Llama la atención que Chile registre niveles comparativamente bajos en el cuidado por vía del condón (en un país con fuerte tradición “sanitarista” y de políticas de prevención de enfermedades contagiosas), y que en México dicho uso esté más generalizado, al mismo nivel que España. El caso chileno puede deberse a las dificultades del Ministerio de Salud para realizar campañas públicas explícitas de uso del condón, ante la oposición de fuerzas conservadoras en el propio país.

Cuadro II.5
USO DE CONDÓN O PRESERVATIVO ENTRE JÓVENES
SEXUALMENTE ACTIVOS

País	Edad	Condón o preservativo		
		Total	Hombres	Mujeres
Chile (2006) ^a	15 a 29 años	42,6	55,8	29,2
Costa Rica (2007) ^b	18 a 24 años	—	70,9	32,5
México (2005) ^a	12 a 29 años	76,9	86,4	60,7
España (2004) ^a	15 a 29 años	79,4	84,7	73,6

Fuente: Informes de los organismos de juventud de los respectivos países.

^a Se especifica uso en última relación.

^b Solo zonas urbanas.

3. Mortalidad por embarazo, parto y puerperio

Esta causa de mortalidad y su incidencia revela con mucha fuerza el nivel de desarrollo de los países. Tanto en España como en Portugal las tasas de defunciones por esta causa son bastantes inferiores a las de los países latinoamericanos (véase el cuadro II.6). El Paraguay, que es el de mayores tasas en el contexto regional, supera en un rango de entre 9 y 15 muertes por cada 100 mil mujeres de 15–29 a 30–44 años de edad, respectivamente, mientras los europeos no llegan a 0,5 muertes por cada 100.000 mujeres de esas edades.

Es llamativo el caso de República Dominicana, pues su tasa es mucho mayor en el tramo de edad de 15 a 29 años que en el de 30 a 44 años, a diferencia de la tendencia de la mayoría de los países, donde es mayor la tasa de las mujeres de 30 a 44 años que la de las jóvenes. Sin embargo, en esta situación hay que considerar los nacimientos de uno y otro grupo (el indicador normalmente usado es la razón de mortalidad materna)⁴. Es necesario también desglosar el análisis dentro del grupo de 15 a 29 años, pues los riesgos de mortalidad materna difieren según la edad. Los riesgos diferenciados del embarazo dentro de estos grupos de edades se ven claramente cuando se analiza la mortalidad infantil por edad de la madre. Entre grupos de edades por quinquenio, son las madres de 15 a 19 y 40 a 44 años de edad las que tienen mayor nivel de embarazos riesgosos y, en consecuencia, una elevada tasa de mortalidad infantil, en comparación con los otros grupos de mujeres (20 a 24 años, 25 a 29 años, 30 a 34 años y 35 a 39 años) (CEPAL, 2005a).

⁴ Se define como el cociente de muertes por embarazo, parto y puerperio y el total de nacimientos.

Cuadro II.6
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR EMBARAZO,
PARTO Y PUERPERIO DE LAS MUJERES DE 15 A 29
Y 30 A 44 AÑOS DE EDAD
(Defunciones por cada 100 000 mujeres)

País	Grupos de edad	
	15 a 29 años	30 a 44 años
Argentina (2004)	3,0	4,4
Brasil (2004)	3,7	3,3
Chile (2004)	1,0	1,2
Colombia (2004)	5,2	4,3
Costa Rica (2004)	1,6	2,9
Cuba (2005)	1,8	2,8
Ecuador (2005)	3,9	4,8
El Salvador (2005)	1,3	1,9
México (2005)	5,0	4,5
Nicaragua (2005)	4,8	6,3
Panamá (2004)	2,7	3,5
Paraguay (2004)	9,1	15,5
Perú (2000)	3,2	4,3
República Dominicana (2004)	4,3	2,8
Uruguay (2004)	0,5	1,8
Venezuela (Rep. Bol. de) (2004)	5,4	4,6
España (2004)	0,1	0,3
Portugal (2003)	0,3	0,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; y División de Población de las Naciones Unidas.

C. Consumo de drogas y riesgos para la juventud

1. Qué dicen los datos disponibles y comparables

La información sobre adicciones es escasa, al menos si se quieren tomar poblaciones nacionales segmentadas por grupos de edad y comparables entre distintos países de la región, y para un conjunto significativo de drogas lícitas e ilícitas. Lo que tenemos, y solo para algunos países, son prevalencias anuales de algunas drogas ilícitas, y mensuales de alcohol y tabaco⁵. Esto plantea un serio problema a la medición de adicciones en la

⁵ La prevalencia año se mide mediante encuestas que preguntan al entrevistado si ha consumido determinada droga alguna vez en el último año, y la prevalencia mes del mismo modo para el último mes. Consumidores ocasionales que llevan una vida normal y con buena salud pueden haber consumido cualquier droga en alguna ocasión en el último año.

población, pues las estadísticas de prevalencia de consumo de sustancias no permiten inferir la incidencia de consumidores problemáticos o adictivos. Pero al menos presentan diferencias en niveles de consumo entre algunos países, entre distintas drogas y entre distintos grupos de edad. A continuación se presentan los principales resultados de un procesamiento de información recientemente realizado por la CEPAL.

En el consumo de tabaco, del cuadro siguiente se desprende que existen diferencias marcadas en el consumo de los jóvenes entre los países considerados, si bien el consumo es mayor entre jóvenes que en la población general y su prevalencia en el último mes oscila entre 17,7 y 52% entre jóvenes, con Chile en el extremo más alto y el Paraguay en el más bajo⁶. Chile es el país que presenta la mayor brecha generacional en esta materia: 5 de cada 10 jóvenes consumieron tabaco en el último mes, comparado con 4 de cada 10 personas de la población general.

En alcohol, y tal como se observa en el mismo cuadro, en cinco de los seis países incluidos el consumo de la juventud sobrepasa el 45% en la prevalencia mes. España es el que presenta el mayor consumo de alcohol con el 66,3% de jóvenes, seguido por Chile con un 64,9%. En el otro extremo, Bolivia es el país con menor consumo, con una prevalencia mes de 46,5%. También en alcohol el consumo juvenil supera claramente el de la población general, si bien la diferencia entre ambos grupos de edad en algunos países es bastante baja, como es el caso de España, con una brecha inferior a dos puntos porcentuales⁷.

A diferencia del análisis de drogas lícitas para las que se utiliza la prevalencia mes, en las drogas ilícitas la información permite comparar la prevalencia del último año: porcentaje que ha consumido al menos una vez de alguna de estas drogas el último año.

⁶ Es importante constatar que en la “población general” en estos cuadros también se incluye a los jóvenes. Por lo tanto, si fuese posible “aislar” y considerar solamente “población adulta”, las brechas de consumo serían aun mayores, vale decir, en los datos se apreciaría con mayor crudeza el sobreconsumo de la juventud en relación con los adultos en todas las sustancias, tanto lícitas como ilícitas.

⁷ Empero, debe considerarse que para el caso español la juventud en la encuesta abarca un rango mayor, entre los 15 y 34 años, en contraste con el resto de los países donde el rango se sitúa alrededor de los 18 y 25 años. Por tanto, las mayores prevalencias para el caso español deben tomarse con cautela.

Cuadro II.7
IBEROAMÉRICA (7 PAÍSES): CONSUMO DE TABACO Y ALCOHOL, PREVALENCIA EN
EL ÚLTIMO MES, EN JÓVENES Y POBLACIÓN GENERAL, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)

País	Edad referencia	Tabaco		Alcohol	
		Jóvenes	Población general	Jóvenes	Población general
Argentina (2006)	18 a 24 años	38,0	32,1	59,7	50,4
Bolivia (2005)	18 a 24 años	31,8	25,9	46,5	42,6
Chile (2006)	19 a 25 años	52,0	40,9	64,9	56,7
El Salvador (2005)	Universitarios (solo una universidad)	19,2	11,7	-	-
España (2006)	15 a 34 años	42,3	38,4	66,3	64,6
Paraguay (2004)	20 a 24 años	17,7	15,0	50,5	45,2
Uruguay (2006)	19 a 25 años	-	31,8	57,5	50,1

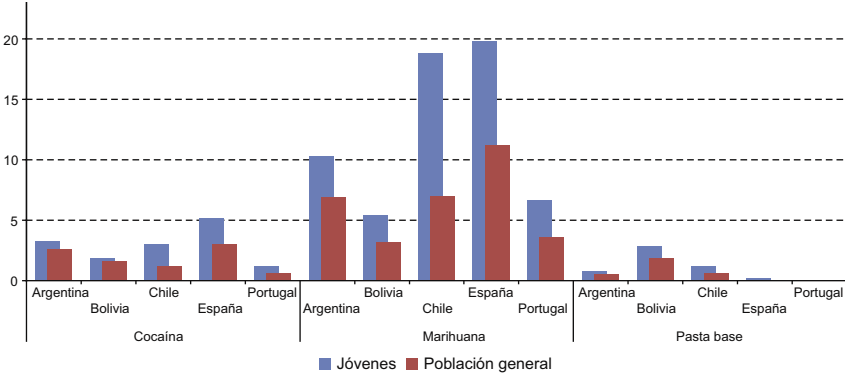
Fuente: Observatorio Argentino de Drogas (OAD), Estudio nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas, 2006; Centro Latinoamericano de Investigación Científica (CELIN), Estudio comparativo urbano sobre consumo de alcohol, tabaco, cocaína y otras drogas en Bolivia, 1992, 1996, 1998, 2000 y 2005; Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Séptimo estudio nacional de drogas en población general de Chile, 2006; Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Informe nacional del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM); Centro Europeo de Vigilancia para las Drogas y la Drogadicción (EMCDDA), Spain National Report, 2006; Observatorio Paraguayo de Drogas (OPD), Estudio nacional de consumo de drogas en hogares paraguayos, 2004; Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD), Cuarta Encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas (2001 y 2006).

Tal como se observa en el gráfico II.4 para cinco países, la marihuana es la droga ilícita más consumida por la juventud en cuatro de ellos para los que la investigación de la CEPAL encontró información comparable. España y Chile presentan el mayor consumo, con una prevalencia anual de 19,8% y 18,8%, respectivamente. Bolivia es el país que registra la menor prevalencia de marihuana con relación al resto de los países, con un 5,4% en el consumo en los últimos 12 meses.

Con respecto a las otras dos drogas, se observa que en algunos países se consume más cocaína que pasta base, como es el caso de España, Portugal, Chile y la Argentina, mientras que en Bolivia ocurre lo contrario. Esto se explica porque dicho país es productor de hoja de coca y la producción de la pasta base no requiere gran inversión económica ni técnica; por tanto, en Bolivia la droga se encuentra accesible a la población. Si se compara el consumo de marihuana con el resto de las drogas ilícitas se observa que en algunos países la diferencia es bastante grande, como

es el caso de Chile, donde el consumo de marihuana es 6 veces mayor al consumo de cocaína. En Bolivia, por la razón recién expuesta, esta brecha es significativamente menor.

Gráfico II.4
IBEROAMÉRICA (5 PAÍSES): PREVALENCIA EN EL ÚLTIMO AÑO DE
DROGAS ILÍCITAS, EN JÓVENES Y POBLACIÓN GENERAL
(En porcentajes)



Fuente: Observatorio Argentino de Drogas (OAD), Estudio nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas, 2006; Centro Latinoamericano de Investigación Científica (CELIN), Estudio comparativo sobre consumo de alcohol, tabaco, cocaína y otras drogas en Bolivia 1992, 1996, 1998, 2000 y 2005; Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), 7° Estudio nacional de drogas en población general de Chile; Centro Europeo de Vigilancia para las Drogas y la Drogadicción (EMCDDA), Informes nacionales.

Nota: Los datos de Argentina, Bolivia, Chile y España corresponden a 2006, y los de Portugal a 2007.

En cualquiera de estas drogas ilícitas el consumo es notoriamente mayor entre jóvenes que en adultos, tal como se observa en el gráfico II.4. A esto se vincula el hecho de que los jóvenes se encuentran en una fase etaria de mayor experimentación vital y disposición a explorar con el propio cuerpo, tienen menos responsabilidades laborales y familiares que actúen como mecanismos de auto inhibición, cuentan con más tiempo para la recreación festiva o más disposición a ella, y a veces usan el consumo de droga como parte de los rituales de pertenencia y de pasaje entre sus grupos de pares. Todo esto también es válido para explicar la mayor prevalencia entre jóvenes del consumo de alcohol y tabaco.

Importa, por último, considerar la información relativa al consumo en la población escolar, tanto preadolescente como adolescente, respecto

de lo cual hay información comparable para un mayor número de países⁸. En cuanto al consumo de tabaco entre escolares, y tal como se aprecia el cuadro siguiente, aumenta a medida que avanzan en edad, lo que se comprueba para todos los países, pero con diferentes prevalencias y a distintos ritmos. Se observa que Chile posee las mayores prevalencias mensuales de uso de tabaco entre escolares en todos los rangos de edad, manteniendo diferencias de al menos 10 puntos porcentuales con el país más cercano. En el rango de 12 a 14 años, en Chile casi se duplica el consumo de España, con prevalencias de 25,5% y 13,8%, respectivamente. En el siguiente rango de edad, Chile presenta casi un 45% de consumo, mientras que con prevalencias cercanas al 30% se encuentran España, el Uruguay y la Argentina. Finalmente, en el rango de 17 a 18 años, comparativamente es Chile el país que nuevamente registra los mayores índices con el 54,8%; España un 42,1%, mientras que la Argentina y el Uruguay presentan valores muy cercanos a este último caso, en torno del 39%.

Respecto del alcohol, en el mismo cuadro II.8 se observa que en todos los países su consumo aumenta a medida que avanza la edad de los escolares. El consumo no crece a igual velocidad en los distintos países. En el primer rango de edad, el Brasil presenta la prevalencia más alta de consumo en los últimos 30 días entre los 8 países observados, con un 35%. En el segundo rango de edad, el consumo de alcohol se incrementa entre 20 y 30 puntos porcentuales, lo que se traduce en prevalencias mayores al 50% entre los escolares de 15 a 16 años. Comparativamente, España es el país con las mayores prevalencias (66%). Finalmente, en el rango de 17 a 18 años las prevalencias alcanzan al 76,5% en el caso de España y al 74,5% en el Uruguay⁹.

⁸ Si bien se observan las mismas drogas que para el caso de los jóvenes, las cifras no pueden ser comparadas debido a las diferencias metodológicas de ambos estudios. Los datos del consumo juvenil provienen de encuestas de población general que utilizan la aplicación "cara a cara" (salvo España, donde se recurre a la metodología de auto aplicación), mientras que los datos sobre escolares provienen de encuestas de auto aplicación. Esto se traduce en una mayor confiabilidad en los datos escolares, lo que podría explicar, en parte, el salto que existe en las diferencias de las prevalencias de ambas poblaciones. Por otra parte, las encuestas de escolares tienen el problema de excluir a los usuarios que podrían tener un mayor consumo de drogas, pues entre los desertores, sea como causa o como consecuencia, la prevalencia suele ser muy superior.

⁹ Se debe tener en consideración que para los datos españoles la edad considerada es la del tope del rango que utilizan los otros países, es decir, en vez de evaluarse el consumo de escolares entre 12 y 14 años, se consideran las prevalencias de los escolares de 14 años. Por lo tanto, en igualdad de condiciones, España debería tener un consumo menor al que aparece en el gráfico, en los tres rangos considerados.

Cuadro II.8
IBEROAMÉRICA (8 PAÍSES): CONSUMO DE TABACO Y ALCOHOL,
PREVALENCIA EN EL ÚLTIMO MES, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)

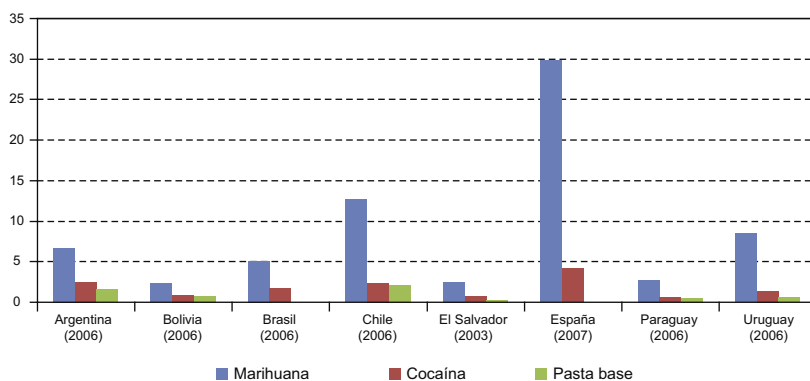
País	Tabaco			Alcohol		
	12 a 14 años	15 a 16 años	17 a 18 años	12 a 14 años	15 a 16 años	17 a 18 años
Argentina (2006)	12,1	29,3	38,7	21,8	52,9	67,9
Bolivia (2006)	5,1	14,8	27,9	6,4	18,6	34,0
Brasil (2006)	4,8	13,6	19,6	34,9	55,6	63,1
Chile (2006)	25,5	44,8	54,8	22,1	47,9	65,5
El Salvador (2003)	6,8	12,3	18	9,0	17,0	26,0
España (2007)	13,8	30,6	42,1	31,7	65,3	76,5
Paraguay (2006)	6,8	15,7	23,3	25,2	48,5	57,5
Uruguay (2006)	11,9	30,0	39,5	30,7	60,2	74,5

Fuente: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD), "Jóvenes y drogas en países sudamericanos: un desafío para las políticas públicas. Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria"; Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Informe comparativo en siete países, Encuestas escolares a nivel nacional; Observatorio Español sobre Drogas, Encuesta estatal sobre uso de drogas en estudiantes de enseñanza secundaria (ESTUDES), que corresponde solo a jóvenes de 14, 16 y 18 años.

En cuanto a las drogas ilícitas en la población escolar adolescente (12 a 18 años), el gráfico 5 muestra nuevamente que la marihuana es la más consumida en todos los países, seguida por la cocaína y finalmente por la pasta base, que presenta el menor consumo.

Con todo, las prevalencias de cada país son dispares entre adolescentes escolarizados. En el caso de la marihuana, España es el país con mayor consumo de escolares adolescentes en prevalencia año (29,8 %), superando por más del doble a Chile (12,7 %). La cocaína presenta un menor consumo en todos los países con respecto a la marihuana. Nuevamente el país con la mayor prevalencia es España, con un 4,1%, seguido por Chile y el Uruguay, que presentan prevalencias casi iguales (2,4% y 2,5%, respectivamente). Finalmente, la pasta base muestra prevalencias anuales muy bajas. Chile presenta un 2,1 % y la Argentina un 1,6% en población adolescente escolarizada. El resto de los países tienen prevalencias menores de 1%.

Gráfico II.5
IBEROAMÉRICA (8 PAÍSES): PREVALENCIA EN EL ÚLTIMO AÑO DE PRINCIPALES
DROGAS ILÍCITAS EN POBLACIÓN ESCOLAR, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD), "Jóvenes y drogas en países sudamericanos: un desafío para las políticas públicas. Primer Estudio Comparativo sobre uso de Drogas en Población Escolar Secundaria"; Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Informe comparativo en siete países, Encuestas escolares a nivel nacional; Observatorio Español sobre Drogas, Encuesta estatal sobre uso de drogas en estudiantes de enseñanza secundaria (ESTUDES).

2. Consideraciones ineludibles

El consumo de drogas suele relacionarse con riesgos de morbilidad y mortalidad entre los jóvenes. Esto es parcialmente cierto, pues dicho consumo es mayor en la juventud que en otros grupos de edad, puede generar daños para la salud y entrañar conductas de riesgo.

Sin embargo, es preciso hacer algunos alcances para matizar el problema. En primer lugar, las drogas más consumidas (tal como se vio en el acápite precedente) y que generan mayores problemas de salud a la sociedad son el alcohol y el tabaco, en mucho mayor grado que las drogas ilícitas. El hecho de que sean drogas legales no las hace menos nocivas, y sus víctimas se distribuyen entre aquellas cuya adicción genera daños irreversibles para la salud, y las que bajo el efecto del alcohol se exponen y exponen a terceros a conductas de riesgo. Además, el alcohol es la sustancia que opera con mayor frecuencia como puerta de entrada a otras drogas.

En segundo lugar, no todo consumo de drogas, y no en todos por igual, produce daños evidentes para la salud. Distintas drogas tienen niveles variables de daño a la salud según distintos patrones e intensidades de consumo, y esto es válido tanto para drogas lícitas como ilícitas. Por lo tanto, no es lo mismo hablar de adicciones que de consumo de drogas.

En los estudios se observa que la mayoría de los consumidores de drogas son ocasionales, lo hacen con mayor intensidad en la juventud y luego reducen y hasta abandonan el consumo, y no ven dramáticamente alteradas sus actividades regulares ni sus condiciones de salud a consecuencia de dicho consumo.

En tercer lugar, para el caso de las drogas ilícitas, las conductas de riesgo de consumidores problemáticos pueden vincularse a su carácter ilegal, pues se dan en contextos de comercio ilícito y de conflictos con la ley que muchas veces entrañan riesgos de agresiones. Además, el consumo problemático de drogas (intensivo, con exposición a riesgos bajo su efecto, y daños en la salud psíquica y en las relaciones con los demás) suele relacionarse, sea como causa o como consecuencia, con la desafiliación institucional (jóvenes que no estudian ni trabajan), con la pertenencia a grupos de pares en que se combina el tráfico ilegal con el consumo de drogas ilegales, y con contextos de violencia familiar y de violencia territorial.

En cuarto lugar, y con respecto a lo anterior, si bien las adicciones pueden ser transversales y padecidas por jóvenes de distintos niveles socioeconómicos, los más vulnerables son aquellos que no cuentan con redes de protección oportunas, sea en el nivel familiar, comunitario o de acceso a servicios de salud. Por ello, la drogodependencia en condiciones de bajos ingresos, accesos restringidos a prestaciones sanitarias, redes sociales desprovistas de recursos e información adecuada, y entornos más expuestos a la violencia y la desafiliación institucional, es doblemente problemática: por la adicción y por lo que entraña en su contexto social.

En este sentido, no es de extrañar que los mayores problemas vinculados a las drogas se concentran en zonas urbano-marginales, con altos índices de jóvenes que no estudian ni trabajan, falta de acceso a servicios de salud y ausencia de capital social. Es allí donde el consumo entre jóvenes está más ligado a la desesperanza y a la debilidad de los mecanismos de autorregulación. Es allí, también, donde la drogodependencia refuerza más la marginación y la falta de proyecto de vida entre los jóvenes. Y es allí donde el microtráfico se afina y se combina con el consumo, en un “maridaje” que suele terminar mal. Los “bolsones” de pasta base o de bazuco acuñan en muchas ciudades iberoamericanas el síndrome en que se combinan todos estos síntomas.

En quinto lugar, mientras las adicciones constituyen problemas de salud que deben ser tratados con criterios de rehabilitación y redes de apoyo a quienes las padecen, el carácter ilegal de la droga y su estigma en el imaginario social (en que a la sustancia se la vincula con el delito y la

pérdida de normatividad), hacen que muchas veces el drogodependiente no pueda tratarse como debe, tienda a ocultar su adicción por temor a la sanción legal, y no encuentre la debida acogida en los servicios de salud por el estigma negativo que vincula a la juventud con el consumo de drogas.

Todo lo anterior debe considerarse en una política de prevención de adicciones entre los jóvenes. Primero, en tal política se deben considerar conjuntamente las adicciones a drogas legales e ilegales, pues la distinción es arbitraria y solo sirve para soslayar el peso mayúsculo de los daños causados por las drogas legales (mucho mayor que las ilegales), y llevar a un terreno equivocado (el de la criminalidad) los problemas relacionados con el consumo adictivo de drogas ilegales, en vez de ubicarlos claramente como problema sanitario.

Segundo, se debe incluir como objetivo principal la reducción de adicciones y consumos nocivos de tabaco y alcohol, pues son estas las drogas con mayor prevalencia tanto en jóvenes como en adultos. Esto incluye la prevención y sanción de conductas de riesgo bajo el efecto del alcohol, la puesta en marcha de mecanismos de información y protección oportunas a los consumidores, y la mayor y mejor oferta de servicios de rehabilitación y desintoxicación.

Tercero, en la política se debe hacer una clara distinción entre tráfico y consumo en el caso de drogas ilegales, entendiendo que el drogodependiente requiere de atención sanitaria y no de sanción legal. Y se debe incorporar explícitamente este mensaje en la forma en que el Estado comunica a la sociedad, a fin de reeducar a la opinión pública para que el problema sea tratado por todos con distinta disposición hacia la población con problemas de adicciones.

Cuarto, se debe transmitir información idónea que les permita a los consumidores de drogas reconocer tempranamente cuando están generando drogodependencia, a fin de que acudan por apoyo familiar y profesional. Hay que reconocer, además, que una parte de los jóvenes no va a renunciar al consumo de drogas, al menos de forma inmediata, y muchos de ellos requieren, en ese marco, de información para autorregular el consumo minimizando los daños a sí mismos y a terceros.

Quinto, la política debe tener un enfoque integral que permita contextualizar la vulnerabilidad a las adicciones en el marco de los entornos socioculturales e institucionales en que se desenvuelven los consumidores. Esto plantea el desafío de abordar el contexto familiar de los drogodependientes con información adecuada, promover redes sociales y tratamientos que favorezcan la resiliencia, e intervenir en los

barrios con estrategias comunicacionales que partan de la situación concreta que viven los jóvenes y sugieran alternativas de vida. Todo esto no es nada fácil, requiere recursos humanos y financieros, y toma tiempo. Infundir futuro en un espacio que choca en cada esquina con la desesperanza no es responsabilidad exclusiva de una política de prevención de adicciones: implica el concurso de distintos agentes y políticas.

D. Desconocimiento sobre salud juvenil y vulnerabilidad en la salud de los y las jóvenes

El peso de las causas externas y del VIH/SIDA en la mortalidad de los jóvenes, y la baja mortalidad relativa de los jóvenes en relación con el resto de la población, pone en evidencia la importancia de los comportamientos y factores de riesgo a la salud y la vida en estas edades, que además tiene implicaciones importantes para la salud y mortalidad de este grupo cuando alcanzan la adultez.

Los factores de riesgo a la salud de los jóvenes –el uso de alcohol y otras drogas, la desprotección en la actividad sexual, la exposición a agresiones y accidentes– presentan grandes desafíos respecto del tipo de políticas, pues van más allá de los esquemas sectoriales convencionales, y reclaman enfoques sistémicos y con énfasis en la prevención de riesgos. Muchas veces la conducta de riesgo a la salud está estrechamente ligada a otros problemas en la vida de los adolescentes y jóvenes, incluyendo la violencia y descomposición del hogar, la socialización temprana en la violencia, la pobreza y falta de oportunidades, la segregación territorial, el machismo y la falta de información o confianza en materias de sexualidad.

Aunque en la Convención sobre los Derechos del Niño, que entró en vigor en 1990, se establece el derecho a la salud de los adolescentes y jóvenes, en la mayoría de los casos la salud de esta población no es un área prioritaria en las políticas e intervenciones en este campo (OMS, 2002). Los programas e intervenciones existentes en materia de salud para esta población muchas veces incorporan un alcance limitado sobre las conductas de riesgo y no procuran promover comportamientos y entornos favorables a la salud (Maddaleno, Morello e Infante-Espínola, 2003). Además, las poblaciones indígenas, frecuentemente excluidas de

servicios de salud adecuados, tienen una proporción mayor de jóvenes si se compara con la población general, pero a la vez son estos jóvenes quienes enfrentan mayores barreras a la atención en salud.

En suma, aunque la mortalidad en jóvenes de 15 a 29 años sea más baja de la de otros grupos etarios, los jóvenes enfrentan desafíos específicos en materia de cuidado y acceso a los servicios a la salud. Además de proveer un nivel básico de atención a la salud de este grupo, incluyendo la promoción de comportamientos y entornos saludables, es necesario hacer un mayor esfuerzo por contar con buenos diagnósticos sobre la salud de los jóvenes e involucrarlos para que puedan ser protagonistas en constatar y abordar sus problemas.

La salud de los jóvenes de hoy es clave para el desarrollo productivo de toda la sociedad en el corto y mediano plazo. Pero no es solo cuestión de reducir la mortalidad y morbilidad evitables a fin de optimizar el desarrollo del capital humano entre los jóvenes. También es un imperativo ético promover la salud en una generación que se encuentra en el umbral más alto de sus capacidades, tanto en desarrollo cognitivo como físico. Traducir estas capacidades en mayor plenitud de vida marca una disposición más positiva por parte de los jóvenes frente al futuro y hacia la sociedad en que viven, lo que fortalece la dimensión subjetiva en la ecuación que vincula la juventud a la cohesión social.

Capítulo III

Maternidad adolescente: exclusión y deudas pendientes en derechos reproductivos

A. Los porfiados datos sobre maternidad adolescente en la región

Desde la década de 1970, es notorio el descenso de la fecundidad general en América Latina por efecto de cambios socioeconómicos (educación, urbanización) y culturales (información reproductiva, secularización, estilos de vida), de roles de género y de mayor acceso a métodos anticonceptivos. Las ideas de la contracepción y la planificación familiar están cada vez más difundidas y son requeridas por las mujeres. Hoy estas invocan su derecho a disponer responsablemente de sus cuerpos, si bien enfrentan restricciones culturales, religiosas o económicas para poder decidir cuándo y cuántos hijos quieren tener. En el otro extremo, muchas mujeres tienen que postergar la formación de una familia y la reproducción a fin de mejorar sus carreras laborales.

Este descenso de la fecundidad general contrasta, sin embargo, con la maternidad adolescente, que desconcierta porque no se reduce. Si bien la tendencia al descenso de la fecundidad adolescente ocurrió hasta la década de 1980, desde fines de esa década la tendencia se interrumpe e

incluso se revierte en algunos países, alcanzando niveles muy altos como promedio para la región. Casi una cuarta parte de las jóvenes entre 15 y 24 años han sido madres antes de los 20 años de edad. Entre los grupos socioeconómicos de mayores ingresos, menos de un 5% de jóvenes mujeres han sido madres a los 17 años, mientras que, entre los grupos de menores ingresos, la incidencia alcanza entre un 20% y un 35% de las jóvenes, dependiendo del país.

En el cuadro III.1 se compara, para distintas regiones del mundo, la tasa global de fecundidad (TGF) y la tasa específica de fecundidad adolescente para el período 2005–2010. Lo primero que llama la atención es que América Latina y el Caribe está por debajo de la media mundial en la fecundidad total, pero se encuentra bastante por sobre el promedio en la fecundidad temprana, solo superada por África en el nivel de la fecundidad adolescente. Por otra parte, los valores de esta tasa son casi 6 veces los de Portugal y más de 8 veces los de España. Esto sugiere una asimetría evidente en cuanto a políticas activas en materia de derechos sexuales y reproductivos entre América Latina y los países europeos de Iberoamérica, responsable en parte de las diferencias que emergen en términos de maternidad adolescente entre ambos grupos de países.

Cuadro III.1
GRANDES REGIONES DEL MUNDO: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD
ESTIMADA PARA 2007, TASA ESPECÍFICA DE FECUNDIDAD DEL
GRUPO DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD ESTIMADA PARA 2007

Región	Tasa global de fecundidad (TGF), 2005–2010	Tasa específica de fecundidad del grupo de 15 a 19 años (por mil), 2005–2010
El mundo	2,55	52,6
África	4,67	103,9
Asia	2,34	39,7
Europa	1,45	14,7
Portugal	1,46	13,5
España	1,41	9,3
América Latina y el Caribe	2,37	76,2
América del Norte	2,00	39,9
Oceanía	2,30	26,5

Fuente: Naciones Unidas, División de Población [en línea] <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2008].

La evidencia sugiere que estamos ante un repunte genuino de la fecundidad adolescente en América Latina (o en la mayoría de los países que cuentan con datos), a contrapelo de lo que acontece en el resto del mundo, y de lo que sucede con el resto de las edades y de las tendencias previsibles para este grupo de edad en la región, a la luz del avance de dos fuerzas que históricamente han sido disuasivas de la reproducción temprana: la urbanización y la escolarización. En este sentido, la cifra observada en España en 2004 revela un contraste con América Latina: no más del 5% de las adolescentes españolas cumplen los 20 años habiendo sido madres.

En el cuadro III.2 se ilustra que en varios países la maternidad antes de los 18 años de edad es en la que más aumenta el porcentaje de madres en el último período intercensal, con mayor intensidad en países pobres de Centroamérica. Un hecho documentado (Di Cesare y Rodríguez, 2006; CEPAL/OIJ, 2004), pero que no se aprecia plenamente en el cuadro, es que durante las décadas de 1980 y 1990 los países del Cono Sur de América y Cuba, justamente aquellos de transición demográfica más avanzada (CEPAL/CELADE, 2004), experimentaron un alza en sus tasas de fecundidad, luego de un período de baja concomitante con el descenso de la fecundidad total. Así, en estos países se anticipó la tendencia que luego se extendería a varios otros –como Colombia, el Brasil, República Dominicana, el Ecuador, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela– que en etapas de plena transición demográfica comenzaron a experimentar aumentos de la fecundidad adolescente.

Lo anterior es tanto más preocupante por cuanto la maternidad adolescente, de mujeres hasta los 19 años de edad, incluye un alto porcentaje de casos no deseados, registra mayores riesgos de salud reproductiva que en madres de edades mayores, y genera además círculos viciosos de exclusión de una generación a la siguiente, dado que la mayoría de las madres adolescentes son pobres, de escasa educación y con altas posibilidades de constituir hogares monoparentales, sin redes de protección ni promoción sociales. En síntesis, esta especificidad de las adolescentes refleja falta de acceso a derechos reproductivos y a igualdad de oportunidades de las mujeres. Además, tiene causas complejas y cruzadas, por lo que requiere enfoques integrados de políticas (Rodríguez y Hopenhayn, 2007, pág. 9).

Cuadro III.2
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE
LA PROPORCIÓN DE MUJERES DE 15 A 19 AÑOS QUE HAN TENIDO HIJOS, POR
EDADES SIMPLES. CENSOS DE LA RONDA DE 1990 Y 2000

País	Año (fecha censal)	Años de edad					Total
		15	16	17	18	19	
Argentina	1991	3,3	6,6	11,2	17,3	23,1	11,9
	2001	3,7	6,5	11,2	17,2	23,6	12,4
Bolivia	1992	1,6	4,4	9,9	17,9	28,0	11,7
	2001	2,0	5,7	11,7	20,8	29,2	13,5
Brasil	1991	2,2	5,2	10,4	17,2	24,3	11,5
	2000	3,3	7,6	13,8	20,8	28,1	14,8
Chile	1992	2,1	4,8	9,8	16,1	24,8	11,8
	2002	6,3	5,1	10,2	16,7	24,1	12,3
Colombia	1993	2,6	6,4	12,8	20,9	29,3	14,0
	2004/05	2,9	7,1	13,7	21,0	28,6	14,3
Costa Rica	1984	2,0	5,6	10,9	18,6	27,5	12,8
	2000	2,5	6,2	11,8	19,8	27,5	13,2
Ecuador	1990	6,2	5,4	11,0	19,4	27,9	13,5
	2001	3,2	8,1	14,9	23,9	32,5	16,3
El Salvador	1992	2,8	6,8	13,5	22,0	30,6	14,4
	2007 (provisional)	2,8	6,9	12,7	20,4	28,0	13,7
España	Encuesta 2004			1,2		3,4	2,1
Guatemala	1994	2,9	7,3	14,5	25,1	35,5	16,1
	2002	2,6	6,9	14,2	23,1	33,0	15,5
Honduras	1988	3,6	8,1	15,6	25,2	34,6	16,6
	2001	3,0	8,4	17,1	27,6	38,0	18,3
México	1990	1,4	3,8	8,6	16,1	24,2	10,4
	2000	1,8	4,8	10,7	18,2	26,2	12,1
Nicaragua	1995	5,0	12,6	23,7	34,8	46,0	23,9
	2005	4,3	10,7	19,8	28,9	38,4	20,0
Panamá	1990	3,6	8,2	15,2	22,4	30,8	16,1
	2001	4,1	9,3	16,2	25,4	33,3	17,4
Paraguay	1992	2,0	6,2	13,0	23,4	32,9	15,0
	2002	1,9	5,1	10,1	17,8	26,7	12,1
Portugal	Encuesta 1997						2,5
Rep. Dominicana	2002	4,4	9,1	15,4	23,6	32,1	16,7
Venezuela	1990	3,3	6,9	13,0	19,9	27,5	13,8
(Rep. Bol. de)	2001	3,2	7,5	13,7	21,7	29,8	15,0
Uruguay	1985	1,2	3,4	7,2	12,4	19,3	8,4
	1995	5,0	7,7	12,8	18,4	24,6	13,9

Fuente: Procesamientos especiales de bases de microdatos censales con REDATAM. Para España, López y otros, *Informe juventud en España, 2004*, Madrid, 2005, tabla 1.49 (estimación aproximada). Para Portugal: Fertility and Family Survey (FFS), 1997; tabla 12, tablas estándares de países [en línea] http://www.unece.org/pau/ffs/f_h_151b.htm [fecha de consulta: 4 de abril de 2008].

B. Razones que explican la persistencia de alta maternidad adolescente

La persistencia de altas tasas de embarazo y maternidad adolescentes se vincula a la combinación de un inicio cada vez más temprano de la sexualidad activa en los y las jóvenes, con insuficiente educación sexual en el sistema educativo en muchos de los países. A esto se suman la falta de políticas públicas de salud sexual y reproductiva para adolescentes y mujeres jóvenes no unidas, y deudas claras en los derechos sexuales y reproductivos de las adolescentes (Rodríguez y Hopenhayn, 2007, pág. 5).

Como parte de los cambios culturales de la modernidad y la consiguiente mayor liberalidad en los comportamientos sexuales, se observa una iniciación sexual más temprana en países desarrollados. En España, por ejemplo, se da un notable aumento de la iniciación sexual durante la adolescencia¹. Tal tendencia también se extiende a América Latina. Pero la gran diferencia es que en los países desarrollados (en particular, Europa occidental), “la actividad sexual en la adolescencia se inicia y luego se continúa bajo condiciones de protección anticonceptiva”². En América Latina, entre los y las jóvenes, mientras el conocimiento sobre protección anticonceptiva es casi universal –lo que no significa que sea un conocimiento sólido, sino solamente una identificación de métodos–, el uso es mucho más restringido. Y la región está muy por detrás de los niveles de uso entre adolescentes que se observan en los países desarrollados. Esta combinación explica la elevada fecundidad adolescente en la región y el contraste con la baja fecundidad temprana de los países desarrollados.

En la información se aprecia, además, que el problema más grave es que la difusión del uso de anticonceptivos se inicia una vez que las jóvenes tienen su primer hijo, lo que refleja que los servicios de salud reproductiva o bien actúan a destiempo, o lo hacen a partir del indicador de la maternidad y no del inicio de la sexualidad activa de las mujeres. Si por una parte, se logra el objetivo de controlar la intensidad reproductiva, no se evita la reproducción temprana. Como se observa en el cuadro III.3 para ocho países, solo en Colombia y en el Brasil la mayoría de las adolescentes han comenzado a usar anticoncepción cuando aún no tenían hijos. En general, también se aprecia que las adolescentes madres tienen mayor acceso a la anticoncepción. En ello podría incidir el estigma social que

¹ Véase López y otros (2005), parte III, pág. 119, cuadro 3.92.

² Véanse, por ejemplo, resultados de las encuestas *Fertility and Family Surveys*, en su mayoría de la década de 1990 [en línea] www.unece.org/pau/ffs/welcome.htm.

inhibe a las muchachas para solicitar estos servicios; la negación o rechazo familiar, que puede ser una barrera infranqueable basada en brechas generacionales u otros mecanismos culturales; la restricción administrativa, que limitan la posibilidad de los adolescentes de solicitar directa y confidencialmente los servicios; y la falta de pertinencia de los programas existentes, que no logran atraer a los y las adolescentes, quienes requieren un trato diferente a los otros grupos de edad. Pareciera, pues, que existe un marco institucional y cultural en que se empieza a reconocer como sujeto sexual a la mujer recién en tanto madre, lo que plantea un enorme desafío político.

Cuadro III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): USO DE
ANTICONCEPTIVOS ADOLESCENTES ALGUNA VEZ UNIDAS, POR
NÚMERO DE HIJOS LA PRIMERA VEZ QUE USARON

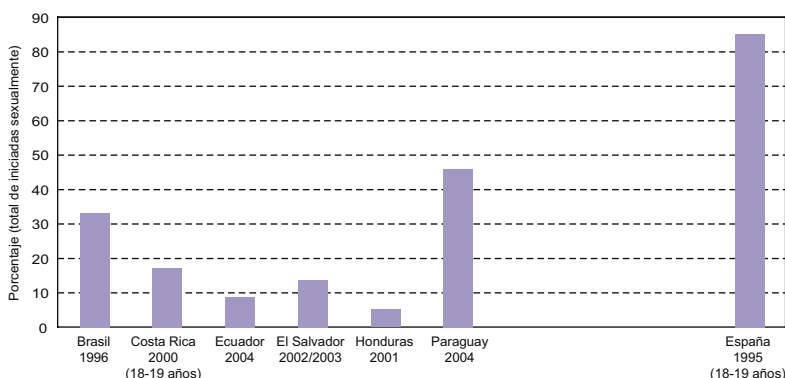
País y año de la encuesta	Nunca ha usado	Sin hijos al usar primera vez	Con 1 o más hijos al usar primera vez
Bolivia, 2003	33,7	35,4	30,9
Brasil, 1996	16,4	59,2	24,4
Colombia, 2005	13,5	58,2	28,3
Guatemala, 1998/99	73,3	11,2	15,5
Honduras, 2005	28,8	41,2	30
Nicaragua, 2001	26,2	40,9	32,9
Perú, 2000	28,8	35,3	35,9
República Dominicana, 2002	24,9	46	29,1

Fuente: Procesamiento en línea de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS) mediante StatCompiler [en línea] www.measuredhs.com, 19 de marzo de 2008.

Otra dimensión de esta problemática, pocas veces considerada en los análisis de la maternidad adolescente, y que contribuye a realzar aún más las desigualdades de género en materia de derechos reproductivos, es la falta de políticas de promoción para las prácticas anticonceptivas por parte de los jóvenes hombres. El uso del preservativo masculino o condón es una práctica complementaria y de responsabilidad compartida necesaria no solo para evitar embarazos no deseados sino también para prevenir la transmisión de enfermedades por la vía sexual, como el VIH/SIDA, entre otras. Las políticas de promoción de métodos anticonceptivos femeninos y masculinos y las orientadas a una educación sexual universal y responsable siguen siendo instrumentos esenciales para la toma de conciencia y la prevención de tales riesgos para los jóvenes y los adolescentes.

Como corolario, aún una fracción mayoritaria de las y los adolescentes se inician sin protección en América Latina, con alta exposición al riesgo de embarazo, con índices de protección muy distantes de los observados en los países desarrollados (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): USO DE ANTICONCEPTIVOS
MODERNOS EN LA PRIMERA RELACIÓN SEXUAL,
MUJERES DE 15 A 19 AÑOS



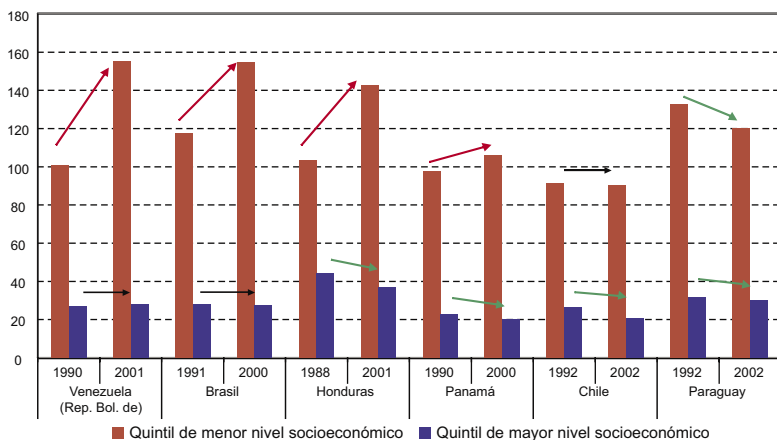
Fuente: Brasil: procesamiento de base de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS), 1996; Costa Rica: M. Chen y otros, Salud reproductiva y migración nicaragüense en Costa Rica 1999–2000: resultados de una Encuesta Nacional de Salud Reproductiva, 2001, pág. 102, cuadro 17; El Salvador: Informe final de la Encuesta nacional de salud familiar (FESAL), 2002/03 (cálculo ponderado: cuadros 9.12 y 9.13). Paraguay, Informe final de la Encuesta nacional de salud materno-infantil (ENSMI), 2004, cuadro 7.10 (solo relaciones premaritales) [en línea] www.cepep.org.py/endssr2004/informe_final/adolyaduljovenes.htm; Honduras: Informe final de la Encuesta nacional de epidemiología y salud familiar (ENESF), 2001, cuadro 7–10; Ecuador: Informe final de la Encuesta demográfica y de salud materna e infantil (ENDEMAIN), 2004: cuadro 14.13 [en línea] http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevo05/pdf/tablas/14_actsexual.pdf; España: Fertility and Family Survey (FFS), cuadro 21 [en línea] http://www.unece.org/pau/ffs/f_h_151b.htm.

C. Dinámica de exclusión en la maternidad adolescente: clase y género

Los riesgos de maternidad adolescente no deseada tienden a concentrarse entre las adolescentes con menos recursos, pues se inician más temprano y registran niveles de protección anticonceptiva muy inferiores. En los estratos medios y altos, en cambio, las trayectorias de emancipación juvenil son más tardías y se vinculan a niveles bajos de fecundidad. En los estratos más desfavorecidos esa trayectoria se caracteriza por abandono temprano de estudios, maternidad adolescente y mayores tasas de fecundidad, cargando con la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Las jóvenes con bajos niveles educativos, escasos recursos económicos y aquellas que residen en las áreas rurales son las que generalmente carecen de oportunidades, medios y motivaciones fuertes para regular su fecundidad. Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2007a), se estima que el 45% de los embarazos de las jóvenes entre 15 y 19 años no han sido planeados y son el resultado de la falta o el mal uso de un método anticonceptivo. Así, en todos los países analizados, la tasa específica de fecundidad adolescente del quintil más pobre triplica al menos la del quintil más rico, y en varios la relación es de 5 a 1. El gráfico III.2 resulta elocuente en este sentido, pues en él no solo se muestra que es mucho más alta la maternidad adolescente en la pobreza (contrastando primer y quinto quintil de ingresos), sino que es más resistente a descender. Así, por más que descienda la fecundidad general de las mujeres pobres, persiste su inicio temprano, lo que pone claras barreras a la continuidad educativa y a contar con mayor tiempo de preparación para la vida adulta. Del mismo modo, a menor educación, mayor precocidad en el inicio sexual y menor uso de anticonceptivos modernos.

Gráfico III.2
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): TASA DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE
EN ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS EXTREMOS,
ZONAS URBANAS, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y DE 2000, POR 1.000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Boletín Desafíos*, No 4, enero de 2007, pág. 8, gráfico 1.

Mientras esta situación persista, es altamente probable que la trayectoria vital de los adolescentes mantenga este sesgo que castiga a los

más pobres (Rodríguez y Hopenhayn, 2007) y con menor educación. Y esto contribuirá a la reproducción de las desigualdades socioeconómicas en el largo plazo y a mayores contrastes en el ejercicio de derechos por parte de las nuevas generaciones. Se trata, por ende, de un asunto prioritario para las políticas públicas en el ámbito reproductivo, y que requiere combinar acciones tanto de retención y progresión en el sistema educativo como de información y protección más oportuna en el ámbito de uso de métodos modernos de prevención de la maternidad.

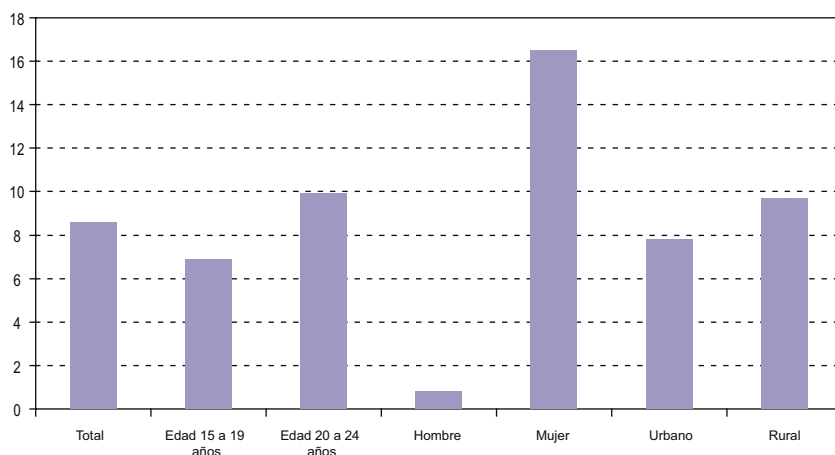
Además de la segregación socioeconómica en riesgos y uso efectivo de derechos, hay que destacar que son las mujeres quienes más padecen esta situación y las consecuencias del embarazo no deseado. Por una parte, los hombres tienden a eludir tales consecuencias, y por otra, se espera que la mujer se haga cargo exclusivamente de la prevención del embarazo. Además, son las mujeres adolescentes, sexualmente activas, quienes se ven estigmatizadas y descalificadas y, peor aún, parte importante del embarazo adolescente se origina en la violencia, la manipulación o el abuso sexual, muchas veces cometidos por adultos.

Diversos son, además, los riesgos y las consecuencias negativas vinculadas a la reproducción en la adolescencia (Rodríguez y Hopenhayn, 2007). En primer lugar, ella ostenta probabilidades más altas de pérdida intrauterina, de mortalidad y morbilidad infantiles, y de complicaciones obstétricas y en el puerperio para las madres, tendencia que se da en los distintos estratos y condiciones socioeconómicas. En segundo lugar, se hace más difícil compatibilizar la crianza con otras actividades propias de la adolescencia, en particular la permanencia en la escuela y la inserción laboral, lo que en muchos casos condena a la exclusión social a lo largo de toda la vida (véase el gráfico III.3)³.

En tercer lugar, se producen mayores desventajas para encarar el proceso de formación de los hijos en una etapa de la vida en que las personas aún están forjando su identidad y sin claridad sobre roles parentales. En cuarto lugar, las madres adolescentes tienen mayor probabilidad de ser madres solteras, tanto por razones materiales (limitaciones financieras y dependencia de los hogares de origen) como por razones psicosociales (relaciones más inestables, embarazos productos de violencia).

³ Por otra parte, entre deserción escolar, embarazo precoz y pobreza los vínculos son complejos y se entrelazan. No es claro que la deserción escolar entre las muchachas de la región se deba principalmente a la fecundidad precoz (Contreras, Guzmán y Hakkert, 2001).

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE MUJERES QUE DEJAN LOS
ESTUDIOS POR EMBARAZO, ALREDEDOR DE 2005



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

En quinto lugar, en el caso de las mujeres pobres, con poca escolaridad, solteras y sin pareja, la maternidad adolescente incide decisivamente en sus patrones de empleo y refuerza las desigualdades de género, y repercute negativamente en la búsqueda de un futuro trabajo, pues les resta experiencia, requisito indispensable para acceder a empleos productivos, mejores puestos y salarios decentes. La maternidad en las jóvenes castiga claramente su carrera profesional, obligándolas a no ingresar al mercado de trabajo, dedicarse a actividades domésticas y a cuidar a sus hijos y hermanos menores o tomar un empleo a tiempo parcial o precario (con sus secuelas de bajos ingresos y pocas posibilidades de promoción social), ya que deben compaginar sus labores con las obligaciones familiares.

Además, muchas jóvenes abortan bajo presión en un contexto de falta de garantías sanitarias y condiciones de ilegalidad del aborto, con secuelas para su salud y fertilidad. Esto eleva la cifra de jóvenes adolescentes que mueren por causa de embarazo precoz, debido a la práctica de abortos mal realizados que son invisibilizados en el momento de levantar las encuestas en los países.

En suma, la resistencia a la baja en la reproducción en la adolescencia, junto con todos los problemas que conlleva, desafía a las políticas públicas,

delata debilidades diagnósticas y fracasos programáticos, y deja en claro la necesidad de criterios transversales y complementariedad en campos diversos de intervención, dada la complejidad e inequidad en situaciones que enfrentan, sobre todo, las mujeres adolescentes de familias de bajos ingresos y con menor logro educativo.

Es urgente mejorar las condiciones de acceso de las y los adolescentes a servicios gratuitos de protección de una sexualidad activa sin riesgos y de prevención del embarazo. Queda en evidencia, como se dijo, que la provisión de medios anticonceptivos modernos tiende a dirigirse a quienes ya son madres, y es urgente revertir esta idea implícita de que las mujeres recién se vuelven sujetos de políticas y titulares de derechos reproductivos cuando ya han procreado. En los programas y en los servicios públicos no debe existir, pues, discriminación ni por condición de paridez, ni por género, ni por comportamiento sexual, ni por nivel de ingresos.

Por último, los programas de salud sexual y reproductiva para adultos se basan en supuestos de sistematicidad, autonomía y madurez que no se cumplen en el caso de los adolescentes. La ausencia de programas preventivos en que se considere atención especializada, intervenciones integrales (incluida la consejería) y principios de confidencialidad mantiene alejados a los adolescentes de los servicios oficiales. Reglamentaciones y dispositivos institucionales inapropiados (porque los tratan con desdén, porque les imponen horarios o condiciones difíciles, entre otras trabas) desalientan a los adolescentes a usar tales servicios. En este plano operan las reformas legales, institucionales y programáticas tendientes a brindar una atención de salud sexual y reproductiva oportuna, especializada, con confidencialidad y sensible a los y las adolescentes.

Capítulo IV

Violencia entre jóvenes, desde jóvenes, contra jóvenes

A. Violencia y juventud: mitos y realidades

El incremento de la violencia juvenil es un tema recurrente en Iberoamérica. Es cierto que la violencia va en ascenso y en muchos países de América Latina los índices de criminalidad sobrepasan con creces los promedios globales, pero esto no significa que la percepción de la ciudadanía en todas las naciones de la región coincida con la realidad. Más aún, la espectacularización mediática de la violencia juvenil tiende a disociar la imagen respecto de los hechos objetivos. Así, países con niveles relativamente bajos de violencia y delincuencia igualmente reflejan, en sus encuestas de opinión, una priorización de este tema por sobre la salud o la educación. Esto termina por marcar negativamente la imagen de lo juvenil.

Por lo tanto, vale la pena distinguir entre la violencia y su fantasma. El espectro de la violencia estigmatiza, hasta convertir el caso concreto del joven delincuente o “anómico” en tipología general. Así, ser joven, varón, suburbano y de bajos ingresos es percibido como amenaza por los demás. Con frecuencia, la estigmatización sirve de justificación para políticas de control social y también como profecía autocumplida: tanto se les atribuye el rasgo de violencia a jóvenes de este perfil, que muchos de ellos pueden

acabar asumiendo el estigma como guión. Así, la frontera entre el juicio exógeno y el rol propio que se abraza pierde claridad.

Está el fantasma, pero está también la realidad, donde la violencia tiene a jóvenes como víctimas y victimarios, y hunde sus raíces en causas diversas. Los procesos sociales por los que la violencia juvenil aumenta en períodos cortos de tiempo responden a causas cruzadas, múltiples, y no siempre con el mismo peso en todos los países.

La violencia puede tener una relación estrecha con problemas de cohesión social. En este sentido, la violencia de los jóvenes se entiende en el contexto de tensiones y contradicciones que enfrenta la juventud. Puede ser violencia “expresiva” y se manifiesta en protestas o repulsas diversas; o “instrumental”, como medio para obtener lo que no se obtiene por otros medios. En ambos casos puede obedecer a las tensiones que viven los jóvenes entre más acceso a educación, pero persistentes dificultades para traducirlo en oportunidades efectivas de empleo; entre mayor manejo de información, pero mayor marginación del poder político en que esa información puede utilizarse; tensión entre aspiraciones de reconocimiento y, al mismo tiempo, sentirse infantilizados por la educación y la salud, y estigmatizados por la justicia y los medios de comunicación; tensión entre más expectativas de autonomía moral, pero mayores dificultades para la autonomía material; tensión porque el mayor acceso al consumo simbólico no se traduce en mayores ingresos o en mayor acceso al bienestar. Además, la violencia surge de las brechas en oportunidades que separan a unos jóvenes de otros en acceso a educación y empleo de calidad, redes de relaciones, condiciones ambientales, capital cultural, entre otros.

Cuanto más difusos los canales consagrados de integración y movilidad social, más se borra la frontera que separa lo legal de lo ilegal, y más difusa también es la adhesión a un orden simbólico instituido. Todo esto erosiona el orden simbólico, por cuanto resulta difícil visualizar los logros al final de los esfuerzos. Y una vez que el mérito y el esfuerzo dejan de ser los referentes normativos de los comportamientos, es incierto lo que de allí resulta en términos de adhesión o no adhesión a la legalidad. Como advierte Rossana Reguillo (Reguillo, 2008), existe una íntima conexión entre la violencia y la “paralegalidad” en la juventud latinoamericana: más que falta de ley, existe otra ley que corre paralela, como la de las “maras” o el narcotráfico.

En el mismo sentido, la falta de proyección en amplios sectores juveniles, sobre todo populares y urbanos, viene dada porque saben que sin educación secundaria completa son pocas las opciones de empleo

y reconocimiento social, quedando marcados como desprovistos de destrezas y de vínculos necesarios para acceder a los canales más legitimados de inclusión. Sin futuro, la violencia ronda como tentación y también como verdugo. Como decía un sicario de Medellín en plena adolescencia: “no nacimos pa’ semilla”. A falta de expectativa de porvenir, se difumina el cálculo de costos y beneficios futuros de las acciones presentes. Mal que mal, la ley se apoya en la idea de que los beneficios presentes por violarla son menores que los costos futuros. Sin futuro, ¿dónde están los costos? Desafío central para la cohesión social en la juventud es reencantar el futuro dentro de las reglas del juego de la legalidad, el mérito y el reconocimiento.

La violencia juvenil tiene una estrecha relación con la exclusión social, tanto en victimarios como en víctimas (Kliksberg, 2007; Rodríguez, 2005). La relación entre violencia y contexto se alimenta y retroalimenta, de modo que los entornos de violencia –ya sea societal, territorial o familiar– propician resoluciones violentas en los jóvenes. Estas pueden ser autoinflingidas, orientadas a la comunidad o ejercidas de manera colectiva. Por otra parte, la violencia juvenil afectará a los activos de los hogares pobres en acumulación de capital social y humano, relaciones intrafamiliares y activos productivos (Moser y Van Bronkhorst, 1999). A su vez, mientras menos activos tengan los individuos, los hogares y las comunidades, más dificultades tendrán para hacer frente a la violencia.

En este marco, la juventud popular urbana es víctima y victimaria. Más aún, en períodos de crisis económica, la violencia –sea delictiva o expresiva– aparece a la vuelta de la esquina. Y cuando se abre la compuerta se multiplican las aguas. De este modo, la falta de cohesión social es a la vez causa y consecuencia de la violencia en la juventud, y conduce a crisis de pertenencia y al distanciamiento respecto de las instituciones (Zubillaga y Briceño-León, 2007).

Los costos económicos y sociales de la violencia tienden a ser mayores que el costo efectivo de los programas de prevención o de reinserción de jóvenes víctimas o victimarios de violencia. Mientras más pronto se invierta en un individuo, más posibilidades hay de prevenir las conductas violentas durante la edad adulta (OMS, 2003; Banco Mundial, 2003 y 2005; Schweinhart, 2005; Levitt, 1998). Invertir de manera preventiva e integral en la juventud en situación de riesgo social tiene efectos complementarios en la reducción de la pobreza, en el fortalecimiento del capital social y en la prevención de externalidades negativas, contribuyendo así al refuerzo de los derechos de justicia social y de los derechos humanos en general (Schneidman, 1996).

B. Situación y multidimensionalidad de la violencia en la región

La correlación entre alta desigualdad y violencia ya forma parte del saber sobre la sociedad. Entre otros, Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998) hallaron –en una investigación sobre 45 países– que las altas desigualdades se correlacionaban con la tasa de homicidios. Sin embargo, medir la violencia es difícil, pues los datos para evaluarla provienen de variadas fuentes, como son los organismos policiales, judiciales y de salud. Sin duda, el homicidio es el acto violento de mayor gravedad y visibilidad, pero hay una amplia gama de actos violentos que no guardan necesariamente directa relación con los homicidios y que muchas veces no se registran (Buvinic, Morrison, y Orlando, 2005; Hopenhayn, 2002).

Para la Organización Panamericana de la Salud (OPS), un índice normal de criminalidad oscila entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Cuando el índice de homicidios se sitúa entre 5 y 8 la situación es delicada, pero cuando excede de 8 nos hallamos frente a un cuadro de criminalidad “epidémica”. Este es el caso de América Latina, región en que la tasa de homicidios del año 2006 triplica el nivel de la epidémica, y quintuplica la tasa propia de la mayor parte de los países desarrollados, que se ubica entre 0 y 5. El promedio de homicidios duplica el mundial, lo que convierte a la región en una de las más violentas del planeta. Tomando datos de años recientes, los países con criminalidad más aguda son Colombia (10 veces la epidémica), El Salvador (5 veces), la República Bolivariana de Venezuela (4,3 veces) y el Brasil (3,8 veces). Solo se hallan debajo de la cota de 8 homicidios Costa Rica, Cuba, el Perú, la Argentina, Chile y el Uruguay (Kliksberg, 2007; Buvinic, Morrison, y Orlando, 2005; Rocha, 2006). Como puede observarse en el capítulo de mortalidad y riesgos del presente documento, la violencia es por mucho la primera causa de muerte entre los jóvenes varones; y en algunos países, entre las causas violentas, el homicidio tiene clara primacía como causa de muerte por sobre los accidentes y suicidios.

En las cifras y estadísticas disponibles se aprecia la fuerte presencia de los hombres como víctimas y victimarios, superando la de las mujeres, sobre todo entre los 15 y 29 años, con un predominio muy significativo de los varones en los casos de muertes violentas. Con datos variables por país entre 2004 y 2005 (salvo Perú, 2000), en el caso de los hombres, las muertes por homicidios alcanzaban a 68 por cada 100.000 en jóvenes de 15 a 29 años, y en mujeres bajaban a 5 por cada 100.000, mientras que

en España y Portugal estos índices descienden drásticamente a 2 y 1 por cada 100.000 personas, respectivamente. A escala mundial, tres de cada cuatro víctimas de homicidios son varones (OMS, 2003). En datos recientes (véase el cuadro IV.1) se corrobora el sesgo masculino de la proporción de homicidios juveniles, así como su aumento reciente.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PORCENTAJE DE HOMICIDIOS
JUVENILES EN TOTAL DE HOMICIDIOS

País	Año	Rango de edad (años)	Hombres	Mujeres	Total de homicidios en jóvenes	Porcentaje respecto del total de homicidios
Argentina ^a	2002	18–24	37	1	38	18,2
Brasil ^b	2004	18–24	7 065	509	7 586	41,1
	2005	18–24	7 317	540	7 867	37,9
Chile ^c	2004	15–24	78	2	80	24,6
	2005	15–24	112	12	117	30
Colombia ^d	2003	15–24	6 607	553	7 160	32,3
Costa Rica ^e	2003	15–29	109	15	124	61,1
	2004	15–29	87	20	107	38,2
Honduras ^f	2007	15–24	144	40	184	25,7

Fuente: *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*, 2007.

^a Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

^b Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

^c Servicio Médico Legal.

^d Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia.

^e Poder judicial.

^f Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).

Sin duda la masculinidad se relaciona más con comportamientos de riesgo y con una cultura donde la agresividad e incluso la violencia pueden formar parte de la identidad de género. Ser hombre deviene en el mayor motivo de orgullo, y temas vinculados a la hombría tradicional como el respeto, la fuerza y el honor se convierten en los soportes de la identidad (CEPAL/OIJ, 2004; Zubillaga y Briceño-León, 2007). La resolución violenta de conflictos tiene, desde esta perspectiva, una dimensión cultural estrechamente vinculada al machismo. No obstante, esta enorme diferencia de la incidencia de homicidios entre hombres y mujeres no significa que las mujeres jóvenes no sean víctimas de violencia; pueden serlo en importante medida sin llegar al extremo del homicidio, en un terreno intermedio donde las realidades son más difíciles de reflejar en estadísticas y registros.

Los sesgos de género en las cifras de violencia juvenil son evidentes, aunque aquella que afecta a las mujeres jóvenes del continente se torna invisible por vincularse a temas sobre los cuales la sociedad se resiste a hablar y tratar abiertamente. La violencia contra la mujer representa una alta carga para la salud pública y conlleva riesgos relacionados con enfermedades de transmisión sexual (OPS, 2007a). Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual a manos de familiares. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que en el año 2002 entre un 10% y un 36% de las mujeres latinoamericanas habían sido objeto de violencia física o sexual, mientras que entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas. En casi la mitad de estos casos los agresores viven con las víctimas, y en tres cuartas partes son familiares directos de los niños y niñas abusados (OMS, 2003).

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): PORCENTAJE DE MUJERES QUE NOTIFICARON
HABER SIDO VÍCTIMAS DE VIOLENCIA POR PARTE DE FAMILIARES,
2000–2005

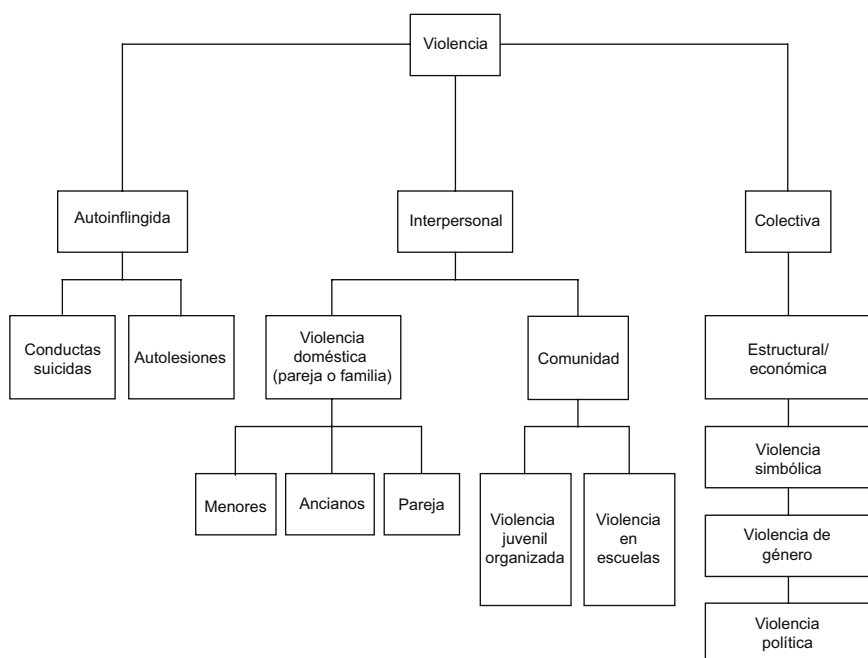
País	Violencia física	Violencia sexual
Bolivia	53	12
Perú	42	10
Colombia	39	12
Ecuador	31	12

Fuente: Encuestas de Demografía y Salud efectuadas en Bolivia (2003), Perú (2000), Colombia (2006), Ecuador (2004) y Haití (2000).

Finalmente, cabe señalar que la violencia juvenil asume formas múltiples y corresponde a diversos ámbitos, tal como se plantea en el modelo ecológico difundido por organismos internacionales que abordan temas de salud y violencia (Organización Panamericana de la Salud, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial) (véase el diagrama IV.1). Puede tener raigambre estructural, como en el caso de la exclusión; institucional, como la violencia en las prisiones, las escuelas o las redes del crimen organizado; interpersonal (relacional) o individual, destacando aspectos psicobiológicos, éticos y morales de cada persona. Asimismo, puede interpretarse desde la perspectiva de la joven víctima o del joven victimario. Y también existe la violencia simbólica, encarnada en el lenguaje y en el sistema de signos que reproduce la cultura

para connotar actitudes y rasgos, o bien para hacer invisibles a ciertos grupos. En esto se incluyen las formas “naturalizadas” de la violencia de género, implicadas en la dominación del hombre sobre la mujer, como también las formas de discriminación en la comunicación con jóvenes de minorías étnicas, migrantes o con habilidades especiales.

Diagrama IV.1
CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE VIOLENCIA



Fuente: Adaptación sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2003.

C. Violencia juvenil organizada en el contexto urbano latinoamericano

En los resultados de los estudios con información entregada por encuestados en todo el mundo se observa que una gran mayoría de quienes participan en actos violentos contra jóvenes son personas del mismo grupo de edad y género que sus víctimas. En la mayoría de los casos, los agresores son hombres que actúan en grupos (UNICEF, 2006). La participación de jóvenes

en hechos de violencia se relaciona con el contexto global de desigualdades que se generan en las grandes ciudades y capitales latinoamericanas. Así, la segregación urbana deteriora la calidad de vida comunitaria y altera los patrones locales de asociatividad. Los jóvenes de los barrios marginales ven bloqueada la socialización en los valores fundamentales que definen su pertenencia a la sociedad nacional. En ese contexto, la asociatividad juvenil tiende a desarrollar expresiones de identidad grupal, pero con dificultades para armonizar o articularse institucionalmente con otros sectores de la sociedad (CEPAL/OIJ, 2004). Todo lo anterior ha dado origen a nuevas formas de violencia urbana y de organizaciones que ejercen violencia a fin de apropiarse territorios urbano-marginales, controlar redes o nichos de narcotráfico y otras formas de crimen transnacional organizado, así como para enfrentar por vía violenta la violencia de otros.

Desde la perspectiva de la cohesión social, un fuerte móvil es la pertenencia a un grupo en que se asegura cierto grado de identificación colectiva. Si la sociedad flaquea en proyectos colectivos y de motivación política, en la creación de instituciones y empleos que hagan fluida la identificación, o en ambos, los jóvenes –o una parte de ellos– acuden a otros referentes de pertenencia en que concilian una función simbólica (sentirse parte de, ser reconocidos por) así como una función material (obtener beneficios que no logran por otra vía).

En este sentido, la pertenencia a la pandilla opera como “inclusión en la exclusión”. Bajo un sistema de recodificación que va desde los tatuajes hasta un lenguaje propio, y que se extiende a la refundación de la ley como forma de organizar el delito, no de abolirlo, muchas pandillas operan como sistemas de integración social a nivel micro que reflejan, compensan y a la vez refuerzan la desintegración social en el nivel macro. Las bandas juveniles otorgan un espacio alternativo de socialización a niños y jóvenes excluidos, cuyo sentido de pertenencia se basa en acciones colectivas que van desde compartir el tiempo libre hasta acciones delictuales en un marco de paralegalidad constituido (Reguillo, 2008). La pandilla es para muchos jóvenes un espacio de participación social, un sistema de valores donde se afirmarán identidades personales y grupales mediante nuevos códigos de comunicación y nuevas formas de autoridad y comunicación, distintos de aquellos que existen en el mundo de las instituciones formales.

Las estadísticas y el material bibliográfico disponibles permiten apreciar que el número de defunciones de jóvenes por causas violentas es alarmante. En países como Colombia y El Salvador, los homicidios son por lejos la primera causa de muerte en los hombres jóvenes, donde

influyen significativamente los enfrentamientos armados en zonas de conflicto en el primero, y la activa propagación de pandillas o maras junto al crimen organizado en el segundo (CEPAL/OIJ, 2004, pág. 142). Mientras que en el Brasil, donde los homicidios ocupan el tercer lugar entre las principales causas de defunción en la población general, los hombres de 10 a 19 años de edad presentan un riesgo de morir asesinados seis veces mayor que las mujeres del mismo grupo de edad (OPS, 2007b, pág. 152). Estos datos obligan a detener la mirada en estos tres casos nacionales, donde la violencia en la juventud tiene connotaciones y formas distintas que hunden sus raíces en factores de exclusión y pérdida de cohesión social, a la vez que refuerzan estos mismos problemas.

1. Bandas juveniles y maras: el caso de El Salvador

Las estimaciones recientes sobre el número de pandillas y pandilleros en la región centroamericana varían enormemente. Las estimaciones a la baja sugieren que hay entre 70.000 y 100.000 pandilleros en Centroamérica y en los cálculos más elevados a veces se triplica esta cifra (WOLA, 2006). Durante los años noventa, en esos países se produjo el crecimiento explosivo de “maras”, modalidades de organización juvenil fuertemente influenciadas por la cultura y el estilo pandillero de los Estados Unidos.

Cabe mencionar que en Centroamérica las pandillas juveniles han existido desde al menos los años sesenta del siglo pasado, aunque sus características cambiaron significativamente en los años noventa. Estas aparecieron en Los Ángeles, Estados Unidos, en la década de 1980, formadas por inmigrantes centroamericanos, muchos de los cuales vivían en barrios pobres que ya estaban inundados de pandillas definidas por filiación racial. Los refugiados o hijos de refugiados de la guerra civil de El Salvador crearon en ese entonces la Mara Salvatrucha, o MS13, y la Calle 18, dos de las pandillas juveniles más dominantes en esta comunidad, como medio para protegerse de las pandillas locales (principalmente mexicano-estadounidenses) en sus nuevos barrios de Los Ángeles (Narváez Gutiérrez, 2004; Peralta, 2005).

Para Carlos Elbert (2004), el fenómeno de las maras en El Salvador se gestó como consecuencia de al menos cuatro factores, a saber: i) la expulsión de los Estados Unidos de pandilleros de nacionalidad salvadoreña, quienes regresaron forzosamente a su país llevando consigo hábitos y grupos de referencia muy ligados a la violencia territorial; ii) la existencia de masas juveniles sin futuro tras el fin de la guerra; buena parte de aquellos grupos de jóvenes habían participado en la

guerrilla, el ejército, los grupos paramilitares o policiales durante el conflicto armado de la década de 1970; iii) la disponibilidad abundante de armas de guerra que circulaban entre la población civil por efecto de la guerra civil; y iv) la desocupación y falta de perspectivas de los jóvenes en el período de reconstrucción democrática, durante el cual muchas promesas de reinserción no fueron cumplidas.

La mara, como concepto, viene de la palabra “marabunta”, una especie de hormiga que vive en colonias y que construye grandes nidos. En los años ochenta, dicho término se comenzó a utilizar en El Salvador para denominar a las “pandillas” y también a los grupos de amigos. Se trata de un fenómeno social, principalmente masculino, con miembros de edades que fluctúan entre los 7 y 35 años, pero que comúnmente incluye adolescentes y jóvenes veinteañeros. Por lo general, los miembros de las maras o pandillas provienen de zonas económicamente desfavorecidas y de contextos urbanos pobres y marginalizados, o bien son migrantes retornados de los Estados Unidos. Buena parte de sus integrantes han desertado del sistema escolar, poseen empleos mal pagados y viven en un medio caracterizado por servicios inefectivos, capital social débil y hacinamiento (Peralta, 2005).

En los años noventa, la política de deportación de los Estados Unidos, con la aprobación de la ley de reforma de la inmigración ilegal y responsabilidad del inmigrante (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA), de 1995), permitió deportar a personas con antecedentes penales. En un período de tres años (1994–1997), más de 150.000 personas migraron forzosamente, regresando a sus “países de origen” desprovistos de redes sociales y a veces sin poder hablar español (WOLA, 2006). Estas políticas de deportación desempeñaron un papel importante en la evolución de las pandillas de la región centroamericana y un rol clave en la “transnacionalización” del problema. Con el crecimiento constante de la migración entre los Estados Unidos y Centroamérica, las conexiones y las influencias entre las pandillas de cada país no han hecho más que fortalecerse. Es probable que las políticas de deportación represivas refuercen mayormente las conexiones transnacionales entre las pandillas de Centroamérica y los Estados Unidos y agraven los problemas en la región (WOLA, 2006).

Con el paso de los años, muchas de estas pandillas o maras en El Salvador se han transformado en organizaciones verticales, vinculadas al narcotráfico, al tráfico de personas y a la delincuencia urbana, presumiéndose que existen entre 30.000 y 35.000 miembros

en ese país solamente. Según la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2006), estas agrupaciones constituyen un grave problema que amenaza el orden público en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, como también en el sudeste de México y en algunas zonas de los Estados Unidos.

A partir de 2003, los gobiernos centroamericanos empezaron a responder a la violencia de las pandillas juveniles con lo que los políticos denominan “mano dura”, es decir, estrategias policiales represivas que incluyeron detenciones masivas de jóvenes por pertenecer a pandillas, relajación de los criterios probatorios y duras condenas de prisión (WOLA, 2006). Se impuso entonces la prensa sensacionalista y la tendencia a atribuir a miembros de las maras, con frecuencia sin pruebas, la responsabilidad por la mayoría de los crímenes y la violencia en la región (Cruz y Santacruz Giralt, 2004), lo que coadyuvó a la adopción de dichas políticas.

En El Salvador, con leyes “mano dura” en 2003 y leyes “supermano dura” en agosto de 2004, acompañadas de algunos programas preventivos, se arrestaron 11.000 miembros de maras en un solo año. Sin embargo, el número de homicidios siguió creciendo: 2.172 en 2003, 2.762 en 2004 y 3.812 en 2005. En los primeros ocho meses de 2006, el promedio seguía ascendiendo y sumaba ya 3.032. Contra la idea de que el homicidio en el país es mayoritariamente atribuible a las maras, en el informe del Instituto de Medicina Legal (IML, 2006) para el año 2004 se afirmaba que un alto porcentaje de los homicidios acaecidos no tiene un móvil reconocido (48%), pero especifica que casi el 34% de los ocurridos en 2004 se atribuyen a la delincuencia común, un 8% a la violencia social y solo un 10% se relaciona con las maras. Además, en la investigación cualitativa sobre pandillas se ha sugerido que las víctimas más comunes de la violencia mara son otros pandilleros (Naciones Unidas, 2007).

De modo que en las políticas frente a las maras se debe considerar su nivel objetivo de presencia en la violencia en la calle, así como su funcionalidad y participación en redes transnacionales de crimen y economía ilegal. Lo cierto es que el tema de la violencia juvenil en la región se ha politizado significativamente y ha pasado a ubicarse entre las principales prioridades de la agenda regional. Por esta razón, importantes corrientes de cooperación internacional se están comenzando a volcar en estos dominios (Rodríguez, 2007).

2. La violencia juvenil en Colombia

Una de cada tres muertes en Colombia es producto de alguna causa violenta, y dos de cada cinco muertes violentas ocurren en hombres entre los 15 y los 29 años de edad. A tal punto, que en los datos demográficos se advierte una disminución de la población en los grupos de edad entre 15 y 35 años, como efecto de la migración y la violencia (OPS, 2007b, pág. 222). En datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se señala que en 2002 el grupo entre 15 y 19 años representó 9,35% del total de la población, y registró una tasa de mortalidad de 156,47 por 100.000, donde el 67% de las defunciones fueron muertes violentas, causadas en su mayoría por armas de fuego (OPS, 2007b, pág. 225). El grupo de edad más afectado por lesiones interpersonales, tanto en hombres como en mujeres, se ubica entre los 18 y 24 años, y para el grupo entre los 20 y 24 años, la mortalidad de los hombres llegó, durante la década de 1990, a sextuplicar con creces la de las mujeres (OPS, 2007b). Además, en la composición de la población carcelaria por edades, el 56,9% se encuentra entre los 18 y 30 años.

Por otra parte, en la situación de guerra que vive Colombia, tanto los combatientes como las víctimas de las guerrillas y los paramilitares son mayoritariamente jóvenes (Muñoz González, 2002). Ambos han utilizado grupos de jóvenes, bajo la denominación de “milicias”, fungiendo como grupos de choque para ejercer el control territorial en algunas ciudades. No es fácil, además, trazar la línea divisoria entre estos grupos y aquellos que son puramente delictivos. En este marco también se inscribe la experiencia de la población desplazada –con alto porcentaje de jóvenes– que padece la doble cara de la pérdida de activos y lazos en el lugar de origen, y las mayores dificultades de inserción social e institucional en los lugares de llegada¹. En conjunto, esto también constituye un peligro de “metamorfosis” de una forma de violencia y victimización a otra.

La guerrilla y los grupos paramilitares no son el único canal de violencia y victimización instituido entre los jóvenes de Colombia. Su uso al servicio de los intereses de las organizaciones criminales ha sido frecuente, al menos bajo dos formas principales. La primera es el “sicariato”, o pago

¹ El desplazamiento forzoso se genera durante los conflictos internos debido a los ataques directos a la población civil o a la necesidad de evitar posibles ataques. Durante las últimas décadas, la intensificación de los conflictos civiles ha provocado un incremento sustancial del número de desplazados internos, siendo el segundo país del mundo, después de Sudán, en este contingente. Actualmente, hay más de dos millones de desplazados en Colombia.

de sicarios, pistoleros a sueldo al servicio del narcotráfico y también de los conflictos armados, frecuentemente menores de edad, que se propagó sobre todo en los años ochenta y noventa del siglo pasado en ciudades como Medellín. La segunda son las pandillas o grupos de jóvenes al servicio de las organizaciones criminales, sobre todo, pero no exclusivamente, en los grandes centros urbanos del país.

En la evaluación de los enfrentamientos en que se ven envueltos los pandilleros, se observa que la mayoría de ellos se producen entre pandillas, generalmente relacionados con la competencia en espacios de ocio o por reacciones de violencia física ante la violencia simbólica plasmada en insultos u otros. Asimismo, también se dan cuando se enfrentan a otros grupos tales como bandas de delincuentes, milicias guerrilleras, grupos de vigilancia barrial, paramilitares, organizaciones de “limpieza social”, pobladores, organismos de seguridad del Estado y desconocidos. Entre los propios pandilleros el saldo es trágico, con más víctimas que victimarios. En general, ellos mismos roban a los habitantes de su barrio, se enfrentan a otras pandillas y ocasionalmente agreden a no pandilleros. En contrapartida, están más expuestos que cualquier otro grupo urbano a ser víctimas de múltiples violencias, tales como golpizas, heridas graves, homicidios y desapariciones (Criado, 2007).

Todo lo anterior forma parte del estigma de la violencia donde “los jóvenes se convierten en el chivo expiatorio de una opinión pública asustada y desorientada (...) el dedo acusatorio señala a las pandillas responsabilizándolas de la inseguridad, y como corolario, transformando a todo joven de los sectores populares en pandillero desalmado” (Perea Restrepo, 2004, pág. 140). Los miedos generalizados terminan por proyectar sobre jóvenes hombres, urbanos y de sectores populares la sospecha generalizada de un potencial agresor o criminal. El primer requisito de una política para enfrentar el problema es remontar el estigma en que pagan los justos por los pecadores.

3. Violencia juvenil en el Brasil: exclusión social, marginalidad urbana y economía ilegal

La violencia juvenil en el Brasil tiene estrecha relación con la intensa desigualdad en oportunidades, la alta marginalidad y la segregación urbana. Piénsese que en 2002, el Brasil tenía 35 millones de jóvenes (15 a 24 años), y siete millones de ellos no trabajaban ni estudiaban. Y mientras la tasa de mortalidad de la población brasilera cayó de 633 por

100.000 habitantes en 1980 a 561 en 2002; en este mismo período la tasa de mortalidad en los jóvenes aumentó de 128 a 137, y las causas externas en esta mortalidad fueron adquiriendo cada vez mayor proporción (Vieira, 2004; Rodríguez, 2005).

Entre los hombres jóvenes, el homicidio es claramente la primera causa de muerte. En un estudio hecho para las 27 capitales estaduais del país y las 10 regiones metropolitanas tradicionales, se observa que los homicidios de jóvenes entre 15 y 24 años tuvieron un dramático incremento del 88,6% en los últimos 10 años, al pasar de 10.173 en 1993 a 19.188 en 2002. Entre los jóvenes asesinados, el 93% eran varones y el aumento en ese lapso fue del 74% entre negros y mulatos. El crecimiento fue muy superior al experimentado por los homicidios de la población total, donde la expansión fue del 20% en ese mismo período (Waiselfisz, 2008; Adital, 2008; Dayrell y Carrano, 2002).

Según los datos de la Secretaría de Salud, las tasas de mortalidad en varones brasileños de 15 a 24 años de edad prácticamente superan a las de los Estados Unidos en un 50%, y a los de Canadá, Francia e Italia en un 100%. La tasa de muertes por homicidio, en el mismo grupo, se incrementó en 130% durante el período de 1980 a 1995 (Dayrell y Carrano, 2002). En el Brasil, hoy en día, los jóvenes constituyen el grupo social que más mata, el que más muere y el que representa el mayor contingente en las prisiones. Por cada joven que muere en España o en Irlanda, mueren 48 jóvenes brasileños (Willadino Braga, 2003). Estas cifras suelen estar vinculadas al crecimiento y la banalización del uso de armas de fuego, a la expansión del narcotráfico en el país y a la afirmación de un “ethos” viril en la juventud (Willadino Braga, 2003).

La mayoría de los jóvenes implicados en asesinatos en el Brasil, sea como víctimas o como “agresores”, son varones, negros, mulatos y pobres, y todavía adolescentes. En general, suelen residir en las periferias, las *favelas* de los centros urbanos o en ambas y están desvinculados del sistema escolar (Willadino Braga, 2003). La fuerte exclusión que experimentan los jóvenes que habitan las *favelas* se ve cruzada por la presencia del narcotráfico, que para muchos adolescentes y jóvenes excluidos se ofrece como una salida a la condición de pobreza y falta de opciones de movilidad social, como un ingreso que permite formas específicas de prestigio y pertenencia, y como un acceso inédito al consumo. A esto también concurre el debilitamiento de los referentes normativos, causado por la falta de oportunidades y los problemas con la justicia y la policía.

Los “favelados” involucrados en las pandillas de la droga son generalmente jóvenes de 15 a 30 años que buscan ganar dinero, poder y movilidad social. Los miembros de las *quadrilhas* de la droga controlan a su vez a las *favelas* y cuidan los lugares de venta de narcóticos. Por su parte, los miembros jóvenes defienden dichas zonas de los ataques de otras *quadrilhas* o bien, de las redadas de la policía y se sitúan en los niveles jerárquicos más bajos y peligrosos del negocio de la droga. Tanto es así que los mismos “favelados” reconocen a estos jóvenes como los más pobres en este negocio (Sperberg y Happe, 2000). De esta manera, el grueso de las víctimas de la violencia se ubica en el cruce entre exclusión social, marginalidad urbana y economía ilegal.

Los narcotraficantes encuentran en los jóvenes de los barrios populares una mano de obra barata y disponible para sus negocios, situados en el contexto de una red de acciones criminales que incluyen, además del tráfico de drogas, el robo, los juegos de azar, la explotación sexual, la extorsión y la venta ilegal de armas (Dayrell y Carrano, 2002). El tráfico de armas y de narcóticos conforma la dinámica criminal que más crece en las regiones metropolitanas brasileñas, la que más se articula orgánicamente con la red del crimen organizado y que más influye en el conjunto de la criminalidad (Soares y Guindan, 2007).

En un informe del Instituto Brasileño de Innovaciones en Salud Social se indica que los 7.000 chicos menores de 18 años que trabajan para el narcotráfico carioca y que integran la facción criminal más antigua de Río de Janeiro, el Comando Vermelho (CV), reciben como pago el 20% de las sustancias que venden en las llamadas “bocas de fumo”, los puntos de venta ilegal de droga en la capital turística del Brasil (IBISS, 2006). En otro estudio se entrevistó a 230 niños, adolescentes y jóvenes entre 11 y 24 años, integrantes de grupos armados en 34 comunidades de la ciudad de Río de Janeiro. Del total de jóvenes que pasaron por la investigación, 57,4% de ellos ingresaron en la actividad cuando tenían entre 13 y 15 años, 90% dijeron que sabían leer y escribir, pero apenas un 5,2% había concluido la secundaria. En la investigación también se constataron en estos jóvenes altos índices de evasión escolar y de uso de drogas, combinados con el difícil acceso a espacios públicos fuera de su comunidad. Según aquellos que fueron sometidos al cuestionario, los enfrentamientos con la policía fueron la causa del 60,4% de las muertes registradas a lo largo del estudio. Los jóvenes también relataron haber presenciado 122 muertes y 205 golpizas durante los primeros cinco meses de la investigación (Observatorio de Favelas de Río de Janeiro, 2006).

En efecto, muchos jóvenes mueren anualmente en las grandes ciudades del Brasil como víctimas de la violencia policial. En 2003, en el estado de Río de Janeiro, 1.195 personas fueron asesinadas por la policía y más del 65% de ellas mostraban signos inequívocos de ejecución. En 2006, solo en el primer semestre se registraron 520 civiles muertos por la policía, casi todos jóvenes negros, habitantes de las *favelas* cariocas. Se estima que el 70% de los asesinatos atribuidos a grupos de exterminio, que permanecen sin solución o que están vinculados a la policía, a la seguridad privada o a grupos relacionados con el tráfico de drogas, afectan a jóvenes con edades entre 15 y 17 años (Willadino Braga, 2003). Todo esto, en última instancia, exacerba la criminalidad en lugar de mitigarla (Soares y Guindan, 2007).

D. Cómo lo ven los gobiernos

Durante 2008, la CEPAL llevó a cabo una encuesta sobre políticas y programas dirigidos hacia la violencia juvenil. En dicho estudio resalta que, para las autoridades a cargo de la seguridad de los gobiernos, la violencia juvenil organizada figura como una de las principales preocupaciones en sus respectivos países. En segundo lugar, se considera la violencia intrafamiliar y, finalmente, a todas las conductas violentas autoinflingidas o perpetradas, al igual que aquellas vinculadas al consumo de alcohol y drogas (véase el cuadro IV.3).

En las respuestas recogidas se da cuenta de la diversidad de preocupaciones. Así, entre las causas identificadas destacan la marginalidad y la ausencia de expectativas, las brechas y desigualdades sociales, la discriminación racial, el conflicto armado, la falta de autoridad de los padres, la carencia de educación y capacitación adecuadas de los jóvenes, el maltrato familiar, la adhesión a pandillas, el consumo de alcohol y drogas, y la ausencia de modelos. Entre las manifestaciones se mencionan la victimización de jóvenes y la delincuencia, y esta última se desagrega en hurto, robo, violencia callejera y familiar, vinculación con el narcotráfico, violencia en el noviazgo y otros.

Cuadro IV.3
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS DE
VIOLENCIA DE LOS JÓVENES

Países	Problemas de violencia juvenil		
	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Argentina	Marginalidad y falta de expectativas	Ausencia de proyectos individuales y sociales, drogadicción	Ausencia de parámetros y modelos Desempleo
Brasil	Desigualdades sociales, dificultades de acceso a la educación y al trabajo	Discriminación y victimización	Conflictos recurrentes de consumo abusivo y tráfico de drogas
Chile	Delincuencia	Violencia en las escuelas	Violencia en la pareja
Colombia	Conflicto armado Hurto	Narcotráfico y delincuencia común Homicidio	Pandillas y culturas juveniles Extorsión
Costa Rica	Rebeldía	Falta de autoridad por parte de los padres de familia	Núcleo en el que se desenvuelven
Ecuador	Maltrato intrafamiliar	Violencia intergeneracional	Suicidios
El Salvador	Pandillas	Delincuencia	Violencia y maltrato intrafamiliar
Guatemala	Maras (extorsión, violencia)	Drogadicción y alcoholismo	Homicidios, fetididos, abuso sexual infantil
México	Violencia intrafamiliar	Violencia callejera	Violencia en el noviazgo
Perú	Delincuencia, pandillas	Abuso de drogas y alcohol, violencia intrafamiliar	Falta de educación y capacitación adecuada
República Dominicana	Consumo de alcohol y drogas narcóticas desde temprana edad	Participación en el microtráfico de drogas y actividades conexas	Violencia social y agresividad asociada generalmente a lo anterior
Venezuela (Rep. Bol. de)	Robo	Porte ilícito de armas	Posesión de drogas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países (Ministerios del Interior) a la encuesta acerca de políticas y programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina, 2008.

Un conjunto de problemas que preocupa a las autoridades latinoamericanas se refiere a diversas formas de violencia perpetradas o sufridas por jóvenes en contextos urbanos. De acuerdo con las proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL (CEPAL/CELADE, 2000), en promedio simple, el 78% de las personas jóvenes viven en ciudades y sufren las consecuencias de las dificultades derivadas de la concentración urbana. Para las autoridades nacionales, este tópico constituye el principal problema de la violencia juvenil. Para algunos gobiernos se trata de problemas vinculados a la marginalidad (Argentina), a acciones delictivas tales como hurto o delincuencia (Chile, Colombia, República Bolivariana de Venezuela), pandillaje y violencia callejera (Guatemala, México, Perú),

al narcotráfico y al homicidio (Colombia), o al porte ilícito de armas (República Bolivariana de Venezuela).

Según las autoridades, los problemas que afectan en mayor medida a los jóvenes varones se vinculan al desempleo (Argentina, Chile, México, Perú). Por otra parte, la drogadicción y las adicciones (Argentina, Colombia, Costa Rica, México), la falta de acceso a la educación (Ecuador, Chile, Perú), el conjunto de problemas relacionados con el tejido asociativo débil y con baja participación, y la falta de liderazgos juveniles, parecen afectar de igual manera tanto a hombres como a mujeres jóvenes.

E. Políticas públicas: enfoques múltiples, intervenciones diversas

1. Enfoques de políticas públicas hacia la juventud con abordajes frente a la violencia

De la diversidad de programas y atribuciones sectoriales surgen múltiples enfoques y características institucionales, de los cuales se pueden distinguir al menos seis modelos diferentes:

- i) Un primer enfoque ha sido el de “ampliación de la educación y uso del tiempo libre” y tiene su mayor desarrollo en el período 1950–1980. Con la expansión de la educación (que legitimó la “moratoria social” del joven en tanto estudiante), sumada a la masificación de la televisión y el impulso de las industrias culturales, emergió una preocupación de las instituciones por el uso del tiempo libre de los jóvenes, fomentándose programas deportivos, recreativos y campañas preventivas de salud para alejar a los jóvenes de conductas supuestamente censurables, como el consumo de drogas o la sexualidad temprana. Tal enfoque tenía un carácter paternalista y moralista en el acercamiento a la juventud, discriminando entre buen y mal uso del tiempo, entre conductas constructivas y perniciosas, y entre la contención y la descontentación (Rodríguez, 1995; 1996; Abad, 2002).
- ii) Un segundo enfoque es el de la “represión política de sectores juveniles movilizados”, cuya mayor expresión ocurrió en el período 1970–1985, donde la juventud problemática, en tiempos de Guerra Fría, fue vista por enclaves de poder estatal como aquella que estaba involucrada en movimientos políticos de izquierda. En este período,

muchos movimientos estudiantiles se radicalizaron en torno de la denuncia y lucha contra las desigualdades sociales. Las políticas de detención, encarcelamiento y represión (incluido el terror de Estado) fueron parte de este modelo de control social, en que las juventudes movilizadas eran demonizadas y consideradas una amenaza a la estabilidad política y la seguridad nacional (Abad, 2002).

- iii) Un tercer enfoque se vincula a “políticas de apoyo a los pobres y prevención del delito” (sobre todo desde 1985 hasta hoy). La llamada “década perdida” del desarrollo latinoamericano (los años ochenta del siglo pasado) trajo al ámbito de la política pública una mayor conciencia del vínculo entre violencia y exclusión, y con ello la necesidad de prevenir la violencia mediante políticas que facilitaran accesos mínimos a los grupos más golpeados por la crisis económica y el desempleo. La juventud dejó el pedestal del protagonismo revolucionario para ser representada, desde el Estado, como un grupo poblacional con agudas dificultades para acceder a los mecanismos de inclusión social. Son los jóvenes mayormente marginados de la educación y del empleo formal, víctimas y victimarios de la violencia delictual, el vandalismo reactivo a las crisis, el crimen organizado y la violencia de pandillas. En este marco se diseñan programas de contención para las poblaciones más afectadas por la vía de fondos de emergencia y fondos de inversión social, así como otros mecanismos de transferencias por medio de los cuales la juventud, en tanto excluida y vulnerable, se convirtió básicamente en objeto de asistencia más que sujeto de participación.
- iv) Un cuarto enfoque es el de “política de mano dura” frente a los problemas de violencia juvenil, sea vincule esta al narcotráfico, a las pandillas o maras, o a la delincuencia común. Coexiste en el tiempo con el enfoque anterior y tiende a proyectar en la juventud popular urbana, de sexo masculino, el núcleo central de la amenaza a la paz social. Sintomáticamente, se desplaza la terminología de la seguridad nacional (frente a la “amenaza comunista”) a la seguridad ciudadana (frente a la amenaza de la delincuencia). Ejemplos claros de este enfoque son la disminución de la edad de condena o imputabilidad penal en muchos países de la región, la persecución policial a grupos juveniles y su represión previa a todo acceso a la justicia, así como legislaciones excepcionales de represión juvenil con extensión de atribuciones policiales, como la ley “antitatuajes” en Honduras o las leyes de mano dura y posterior súper mano dura

en El Salvador. Tales respuestas de mano dura a la violencia no han logrado controlar el problema, y han planteado dilemas más graves en materia de derechos humanos y Estado de Derecho, así como de sobrepoblación carcelaria (WOLA, 2006).

- v) Un quinto enfoque es el de la “capacitación e inserción laboral de jóvenes excluidos” (desde principios de los años noventa hasta hoy). Cabe recordar que en todos los países de la región iberoamericana, el desempleo juvenil al menos duplica el desempleo adulto, pese a que la juventud cuenta con mayor educación y está más dotada de capacidades específicas de la sociedad de la información. Por ello, la frustración juvenil es causada en gran medida por sus dificultades para acceder al empleo, ya que es lo que también permite transitar hacia una autonomía efectiva. En este marco, las políticas de juventud que valoran tanto la mayor autonomía juvenil como su inclusión social y su tránsito más fluido hacia la vida adulta, privilegian la incorporación de los jóvenes al mundo laboral. Con este modelo se procura potenciar su capital social y capital humano, centrándose en la capacitación, certificación de destrezas, promoción de redes de gestión, transmisión de habilidades de negociación frente a servicios y prestaciones públicas, dotación de activos productivos de inicio, acceso a conectividad, entre otros. Con ello, emerge un criterio distinto al situar a los jóvenes como actores del desarrollo antes que como sector afectado por las crisis, al que hay que asistir por razones humanitarias. Subyace también, en este enfoque, la idea de que mientras la juventud perciba más mecanismos instituidos para ganar autonomía e inserción productiva, menor será la tendencia a la violencia funcional y expresiva.
- vi) Un criterio emergente y con otros matices es el de las “políticas de auto–afirmación de los jóvenes en tanto ciudadanos”. Subyace a este criterio la idea de que la forma de enfrentar preventivamente la violencia juvenil es generar mecanismos materiales y simbólicos que permitan a la propia juventud reconocerse como actor social, actor político y pleno sujeto de derechos. Esto incluye acciones que tengan en cuenta, ante todo, los intereses de los mismos jóvenes y, en especial, de los más desfavorecidos; así como la generación de capacidades y oportunidades para que puedan construir autónomamente objetivos personales y socialmente responsables, y que los comuniquen y defiendan haciendo uso de sus derechos. Se trata aquí de apoyar a las organizaciones de jóvenes, fomentar el incremento del control

directo de recursos por parte de ellos, sensibilizar a la opinión pública sobre las situaciones de discriminación que los afectan como grupo social y, en definitiva, facilitar no tanto su transición a la etapa adulta como su legitimación política en calidad de actores sociales con intereses, necesidades y propuestas propias (Abad, 2002).

2. ¿Quién hace qué?

Según la encuesta realizada por la CEPAL a Ministerios del Interior en la región, solo algunos países inscriben los programas contra la violencia juvenil dentro de los sistemas nacionales de juventud. Tal es el caso del Perú, a través de los lineamientos de la Política de la Juventud 2005–2015; de Colombia, a través del Programa Presidencial Colombia Joven; y México, a través de la Política Nacional de Juventud y el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD). En relación con la gestión y coordinación de los programas dirigidos a la violencia juvenil, los organismos de juventud o los ministerios encargados de la temática de la violencia trabajan de manera coordinada con los cuerpos policiales, ONG, fundaciones y actores comunitarios, como son la escuela y diversas asociaciones comunitarias.

Cuadro IV.4
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): INSTITUCIÓN QUE CENTRALIZA LA
INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA JUVENIL

País	Ministerio de Interior	Oficina de Estadística Nacional	Instituto de la Juventud	Policía	Observatorio de violencia	Otro/otras
Argentina		X	X	X		X
Chile	X			X		
Colombia						X
Costa Rica	---					
Ecuador		X				
Guatemala			X	X		
Honduras					X	
México		X				
Perú	X	X	X	X	X	
Uruguay					X	
Venezuela						
(Rep. Bol. de)			X	X		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta acerca de políticas y programas dirigidos hacia la violencia juvenil en América Latina y el Caribe, 2008.

En Chile, el Ministerio del Interior y distintas ONG coordinan los esfuerzos dirigidos a la violencia juvenil, articulados con los municipios y

las policías locales. Algunos programas, relacionados principalmente con la recreación, la capacitación laboral y la educación, son coordinados por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), que posee oficinas municipales de juventud a nivel local, y que es por ley un organismo eminentemente técnico y de coordinación de esfuerzos institucionales². En Colombia, algunas instituciones comprometidas en las acciones contra la violencia son la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social^{3 4}.

Los programas relativos a la violencia juvenil en Costa Rica articulan al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, al Patronato Nacional de la Infancia, al Ministerio de Educación Pública, al Ministerio de Seguridad Pública y al Ministerio de Justicia y Gracia. En México, los programas son coordinados por los Institutos Estatales de Juventud y el Instituto Politécnico Nacional, entre otros. En el Perú, la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), como órgano dependiente del Ministerio de Educación, es la entidad que, junto con el Ministerio del Interior, coordina los programas de violencia juvenil. Asimismo, en algunos casos se trabaja con el Ministerio de Salud y con defensorías del pueblo. En el Ecuador, por ejemplo, una buena parte de los programas son coordinados conjuntamente por ministerios y ONG nacionales.

En varios países, las estrategias dirigidas a la violencia juvenil se inscriben en campos especializados. En Chile, las acciones se realizan principalmente a través de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004). En la República Bolivariana de Venezuela, estas se implementan sobre la base de planes nacionales para la protección de niños y adolescentes (2001–2007), del Plan de acción nacional contra el abuso y la explotación sexual comercial (2005), de planes de prevención de delitos fronterizos y planes de protección de la familia en la frontera colombo–venezolana. En el Perú, se implementan programas de prevención de la violencia con apoyo de la OPS y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), junto con programas de capacitación a funcionarios responsables en gestión de desarrollo juvenil.

² Entre 1997 y 1999, el INJUV contó con un modelo institucional que redujo sus funciones ejecutoras. Solo ejecuta el Sistema de Información para la Juventud (SIJ) e Interjoven, orientados a intervenir en aquellas áreas estratégicas y que refuerzan su rol técnico, asesor, articulador y coordinador.

³ Véase [en línea] www.presidencia.gov.co.

⁴ Véase [en línea] www.icbf.gov.co.

Cuadro IV.5								
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL								
Momento de la intervención	Enfoques	Área de intervención	Tipos de programas	Institución coordinadora	Logros	Dificultades	Financiamiento	Países
Predelito	Enfoques centrados en la familia	Violencia intrafamiliar, doméstica o contra la mujer	Fortalecimiento familiar	Ministerios del Interior, Justicia, Educación o ambos	Resolución pacífica de conflictos	Falta de coordinación entre red de servicios locales y municipales	Presupuesto nacional	Bolivia Brasil
			Comisarias de la niñez y la mujer		Desarrollo de capacidades de mediación		Instituciones de protección del niño, Colombia del adolescente, de Ecuador la mujer o de todos ellos	Chile Costa Rica Colombia
			Defensorías de niñez y adolescencia	Instituciones de protección del niño, del adolescente, de la mujer o de todos ellos	Apoyo a víctimas en el proceso de denuncia y seguimiento de casos	Falta de capacitación a funcionarios de instituciones educativas y de salud	Fondo internacional reembolsable	México Uruguay Perú
			Servicios telefónicos de consulta y apoyo frente a la violencia	ONG	Formación de personal de salud			Venezuela (Rep. Bol. de)
			Protección y atención jurídica y psicosocial a víctimas	Organismos nacionales de juventud		Falta de seguimientos, continuidad y evaluación		
Enfoque comunitario	Seguridad y convivencia ciudadana		Defensorías escolares y comunitarias	Ministerios del Interior	Visibilización de problemas de violencia	Intervención sujeta a presupuesto anual	Presupuesto nacional	Chile
			Fomento a la cultura de paz y convivencia ciudadana	Ministerios de Justicia	Reducción del delito y reincidencia	Falta de coordinación entre red de servicios locales y municipales	Gobernaciones o alcaldías	Colombia Costa Rica Ecuador
			Articulación políticas y comunidad	Instituciones de protección de la mujer	Disminución violencia intrafamiliar		ONG	El Salvador Honduras
			Especialización de cuerpos policiales en violencia infanto-juvenil	Fundaciones	Mejoramiento de servicios y de atención a víctimas y agresores	Escasa participación de actores locales	Otros ministerios	Perú Venezuela (Rep. Bol. de)
			Celebración día de la niñez, y de la mujer	ONG	Diálogos fluidos entre vecinos y policías	Dificultades en la articulación policías-comunidad	Fondo internacional reembolsable	

Cuadro IV.5 (continuación)

Momento de la intervención	Enfoques	Área de intervención	Tipos de programas	Institución coordinadora	Logros	Dificultades	Financiamiento	Países
Pre delito			Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes		Perfeccionamiento del sistema de registro e intervención de peores formas de trabajo infantil	Estrategias de seguridad sin dispositivos de prevención		
					Observatorios de la violencia	Falta intercambio de diagnósticos y metodologías		
Enfoque comunitario	Educación	Educación	Creación de espacios públicos y de recreación	Ministerios de Educación, Cultura, Deportes o todos ellos	Actividades en recintos escolares durante fines de semana y feriados	Sobre intervención de programas públicos y privados a nivel local	Presupuesto nacional	Chile Colombia Costa Rica Guatemala Perú
			Prevención de la violencia en las escuelas	ONG locales	Disminución de violencia y apropiación de instalaciones educativas	Escasa participación de actores de la comunidad educativa	Instituciones de protección del niño y del adolescente	
			Policía escolar	Fundaciones	Disminución de uso de drogas		Fondo internacional reembolsable	
			Programas deportivos	Institución de protección de la familia				
			Proyectos de educación en prevención del delito	Organismos internacionales	Herramientas de educación para la vida			
			Programas contra la deserción escolar	Organismos nacionales de juventud	Incorporación transversal al currículo escolar de temas sobre valores, civismo, democracia y derechos humanos			
	Capacitación e inserción laboral	Capacitación de recursos humanos	Mediación laboral	Ministerios del trabajo	Formación laboral de utilidad práctica cotidiana	Falta ampliar cobertura	Presupuesto nacional	Chile Colombia Costa Rica
				Organismos internacionales	Capacitación laboral acompañada de práctica remunerada	Incorporación de procesos de monitoreo y evaluación	Bancos estatales y privados	Ecuador México Perú Uruguay
				Organismos nacionales de juventud				

Cuadro IV.5 (conclusión)

Momento de la intervención	Enfoques	Área de intervención	Tipos de programas	Institución coordinadora	Logros	Dificultades	Financiamiento	Países
Pre delito	Enfoque comunitario	Capacitación e inserción laboral			Empatías entre instructores y jóvenes Orientación profesional	Falta desarrollo de líneas de micro emprendimientos y autoempleo	Fondos internacionales reembolsables y no reembolsables	
Post delito	Enfoque centrado en jóvenes en conflicto con la ley	Modelos reparatorios o de responsabilización	Responsabilidad penal Reinserción social y educativa de jóvenes infractores	Ministerios del Interior, Justicia, Educación o todos ellos Instituciones de protección del niño y del adolescente ONG Fundaciones Instituciones de protección de la familia	Conformación de equipos ejecutores multidisciplinarios Integración sectores municipales y comunitarios Visibilidad del problema en el ámbito local Integración de intervención individual y familiar Disminución de índices de delincuencia y deserción escolar	Financiamiento insuficiente Escaso recurso humano Escasa participación de actores locales	Presupuesto nacional Fondos municipales o regionales Instituciones de protección del niño y del adolescente Fondo internacional reembolsable ONG	Chile Colombia Costa Rica Ecuador México Perú Uruguay

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta acerca de políticas y programas dirigidos a la violencia juvenil en América Latina y el Caribe, 2008.

Desde el ámbito sectorial, en algunos programas se integran experiencias exitosas en materia de salud adolescente, prevención de conductas de riesgo, y sensibilización y fomento de estilos de vida saludables. La presencia de ONG especializadas ha sido crucial para su implementación, tanto en sus aportes metodológicos como en los impulsos iniciales a experiencias que posteriormente se replicaron desde el ámbito público (al respecto, el caso de Cora en México es paradigmático). Ejemplos en estas áreas son el programa “Abre tus Ojos” en Colombia, y en el Perú los programas de escuelas y comunidades saludables –a través del Ministerio de Salud y en relación con los lineamientos de las políticas de salud de los y las adolescentes.

3. Áreas de políticas y programas específicos frente a la violencia juvenil

Frente a este panorama, se ha abierto un amplio abanico de políticas y programas para enfrentar la violencia juvenil, con la incorporación de muchas variables a fin de operar con más probabilidades de éxito (véase en el Anexo de este capítulo el resumen de buenas prácticas en prevención y rehabilitación de la violencia juvenil).

En las medidas implementadas en el área de la seguridad se han incorporado modelos de reparación y de responsabilización en estrategias de seguridad pública, así como de responsabilización penal juvenil o adolescente en estructuras judiciales de apoyo a víctimas o en alianzas de la comunidad y las policías locales. La acción gubernamental ha cubierto un amplio campo de intervenciones pre y post delito, bajo enfoques de intervención familiar y comunitaria, así como de medidas dirigidas a jóvenes en conflicto con la ley.

Varios programas tienen como unidad de intervención al núcleo familiar, ya sea en la perspectiva del fortalecimiento familiar (Perú y República Bolivariana de Venezuela) o de estructuras de apoyo a víctimas de la violencia. En el Ecuador, por ejemplo, se han implementado comisarías enfocadas en la violencia contra la mujer, la familia y el niño, coordinadas por el Ministerio del Interior. En la República Bolivariana de Venezuela, del 2002 al 2006, se implementó el Programa de defensorías escolares y comunitarias. Dentro de las iniciativas en que se incorporan modelos preventivos bajo enfoques comunitarios, también destacan aquellos cuyas metodologías permiten articular policías locales y sectores diversos de la comunidad. Un ejemplo de este tipo es el programa Patrullas juveniles y

el Club de menores amigos del policía, correspondientes a asociaciones ciudadanas de vigilancia o de policía escolar, todos ellos implementados en Perú. También existen programas para crear cuerpos especializados en la temática infanto-juvenil en el interior de la policía nacional. En Colombia, dentro de la Policía Nacional, en 1978 se creó la especialidad de Policía de Menores, con fuerte participación de mujeres. En ese país también se creó la policía de infancia y adolescencia, bajo el nombre de Policía de protección juvenil y actualmente de Policía Cívica Juvenil.

El uso de enfoques comunitarios para tratar el problema de la violencia ha dado origen a programas orientados a la integración social de jóvenes en situación de riesgo. Estos pueden basarse en la recreación o en la promoción de espacios de participación y representación juvenil, así como en el aumento de oportunidades laborales para los jóvenes. En la región latinoamericana se implementan algunos programas de este tipo, como son el Programa de Cultural de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia Juvenil, y el programa Asociación Promoción de Juventudes, implementados dentro de los lineamientos específicos de la política educativa del Perú, así como los programas Barrios de Paz y Espacios de diálogo en la diversidad en el Ecuador.

Las intervenciones en el ámbito de la recreación son muy variadas y van desde la celebración del día de la niñez y la recreación, en Colombia, hasta proyectos de desarrollo deportivo en países como Chile (escuelas de fútbol) y Costa Rica (construcción de canchas de fútbol). En este último país, los planes de desarrollo deportivo han sido asumidos por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Ministerio de Justicia y Gracia, otorgando capacitación a grupos de jóvenes que apoyan a equipos de fútbol (barras) con el fin de promover campañas de no violencia en los estadios.

En el ámbito de la responsabilización penal juvenil o adolescente, es posible incluir todas las medidas focalizadas en jóvenes infractores: rehabilitación, reinserción educativa, intervención temprana, y otras. En Costa Rica se desarrolla el ciclo de charlas en materia penal juvenil, de cobertura nacional, implementado desde 2001 y coordinado por el Ministerio de Seguridad Pública. En el Perú, destaca el Programa de intervención temprana adolescentes y jóvenes con conducta de riesgo, así como medidas reparatorias del delito desde el Ministerio de Justicia a través de programas de reinserción social del adolescente infractor.

Algunos países han intentado integrar enfoques punitivos y de prevención situacional en el tratamiento de la violencia juvenil. En Chile,

por ejemplo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública contempla planes comunales de seguridad pública, ejecutados con los municipios mediante proyectos anuales de prevención de violencias en establecimientos educacionales, así como prevención psicosocial con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Otra línea de acción de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública son los programas de prevención y atención integral para niños, niñas y adolescentes, ejecutados con fondos provenientes del Programa de seguridad integrada: 24 horas de los Carabineros de Chile, dirigido a niños, niñas y adolescentes presentes en el programa “Protección 24 horas”, que hayan ingresado a una unidad policial debido a la vulneración de derechos o trasgresión normativa y en calidad de inimputables.

En el área de la seguridad y convivencia ciudadana, Colombia es uno de los países con mayor oferta programática y mayor articulación del tema de la violencia en la política nacional de juventud. Para el tratamiento del problema de la violencia existe un marco institucionalizado a nivel nacional, regional y local, diversificado por sectores (familias, escuela, juventud, mujer), diseñado de acuerdo con ópticas preventivas (educación, empleo, participación) y coercitivas (policía, ejército, justicia). Asimismo, se percibe a nivel de medios de comunicación, partidos políticos y organizaciones populares una actitud abierta al debate y la sensibilización. Entre las múltiples instituciones creadas durante los últimos años destacan las consejerías presidenciales, los centros de conciliación urbana, los conciliadores en equidad, las comisiones especiales de quejas, las casas de la juventud, los centros de amor a buenaventura, las juntas de participación, las Comisarías de familia, los consejos de seguridad, las comisiones de paz, las oficinas de derechos humanos y los núcleos de vida ciudadana, que se han sumado a los organismos tradicionales de la policía, la justicia y los municipios.

En el nivel local, destacan programas especiales bajo la denominación del Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) en Cali, y el Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el área metropolitana. En el Programa DESEPAZ se desarrollan proyectos en varias líneas complementarias: conocimiento de la epidemiología de la violencia, fortalecimiento del orden institucional ciudadano a través de un Consejo de Seguridad y mejoramiento de las policías, educación para la paz y la convivencia por la vía de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y a la estructura familiar, apertura de espacios locales de participación mediante consejos de gobierno comunitario,

consejos de seguridad comunitarios, juntas administradoras locales y comités intersectoriales, educación para la participación y la convivencia comunitaria, y promoción del desarrollo social en sectores críticos y de riesgo.

En el área de la educación, en varios países se ha realizado un importante trabajo de prevención de la violencia en las escuelas. En la mayoría de los casos, dichos programas se inscriben en políticas educativas, aunque operan con refuerzos o coordinación de las policías locales o de otros ministerios (Justicia, Desarrollo Social, Salud, y otros). En Chile, como política específica destinada a los jóvenes, se han desarrollado programas en que se implementan escuelas preventivas integrales y el programa “Chile más seguro”, con una línea de acción en la escuela y otra de prevención infanto-juvenil. A nivel nacional, también se han implementado programas de reinserción educativa. En Costa Rica se ha aplicado el Programa Nuevas Oportunidades, programa de transferencia condicionada contra la deserción escolar, coordinado por el Ministerio de Educación Pública. En el programa Semillas de conocimiento, en Colombia, se contemplan proyectos de educación en prevención del delito y contravenciones para niños, niñas o adolescentes, y sus líneas de acción son: servicio social estudiantil, talleres de fortalecimiento de valores para padres e hijos, actividades de capacitación a policías y vacaciones creativas. En ese país, en el programa “Jugueteando” se utiliza la recreación a niños, niñas, adolescentes, padres e hijos, para difundir sus derechos fundamentales.

En el área de prevención educativa, mención especial merece la integración de enfoques de cultura de paz, ciudadanía, convivencia y clima escolar, que se está intentando aplicar en varias instituciones educativas de la región. Mediante la experiencia del programa “Abriendo Espacios”, hoy “Escuela Abierta”, ejecutado por la UNESCO/Brasil, se intentó potenciar la interacción escuela, familia y comunidad, creando mecanismos de negociación sobre los reglamentos y las normas internas de la escuela, implementar medidas afirmativas en términos de seguridad pública, producir material impreso y didáctico para sensibilizar a las familias y al profesorado, y abrir espacios culturales a nivel local en las dependencias escolares ya existentes. En el programa se incluyó la apertura de escuelas durante los fines de semana (sábados, domingos, o ambos), dejando a disposición de los jóvenes sus laboratorios informáticos, canchas de deporte, bibliotecas, entre otros. La evaluación realizada por la UNESCO en el estado de Río de Janeiro evidencia el poder de la escuela como

espacio de socialización en la práctica de la tolerancia y el respeto mutuo (Morales, 2007).

F. En síntesis

El problema de la violencia juvenil requiere de un “giro copernicano” que reconozca a la juventud como actor y sujeto de derechos, facilite su acceso a activos que le permitan ganar autonomía, y abra espacios de autoafirmación juvenil en el ámbito público y político. A mayor inclusión y ciudadanía, menor violencia, tal sería el supuesto y el desafío. En este marco, las estrategias innovadoras (Rodríguez, 2005) ostentan una orientación preventiva, intentando basarse en activos comunitarios e integrar una dimensión participativa. Hay programas de este tipo que ya cuentan con niveles de ejecución nacional, regional y local, con la clara intención de crear redes institucionales de prevención, sensibilización, generación de conocimiento y participación juvenil.

Las experiencias presentadas coinciden en que las políticas de juventud deben incorporar la visión de los propios jóvenes, mantener alta flexibilidad y adecuarse a los rasgos de los jóvenes y de su entorno. Hay mucha evidencia en que se pone de manifiesto que la mejor prevención de la violencia se da en el nivel local, debido a la mayor proximidad y factibilidad de trabajar directamente con los jóvenes, y porque permite coordinar intervenciones en distintos sectores y atender a ciertos tipos de violencia y sus factores de riesgo (Morrison, 2003).

Los enfoques de mayor criminalización de la juventud no han tenido resultados positivos ni se han traducido en una reducción de la violencia, por lo que existe creciente consenso de la necesidad de avanzar en modelos de prevención y rehabilitación, lo que implica: acciones concretas en el momento del primer o segundo delito; secciones específicas en las prisiones para los menores, evitando que el contacto con infractores adultos permita la transformación del joven de infractor ocasional en delincuente consuetudinario; modernizar los sistemas judiciales y de la administración de la justicia; y contar con comisiones legislativas específicamente centradas en la temática juvenil, que modernicen la legislación vigente mediante acuerdos políticos amplios.

SEGUNDA PARTE

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Capítulo V

La educación como eje en el desarrollo de capacidades

A. Centralidad de la educación y esfuerzo de los países

La educación es uno de los principales factores para impulsar el desarrollo tanto de los individuos como de las comunidades. Bien concebida, apunta a desarrollar las capacidades de las personas para que estas puedan ejercer sus derechos y libertades, impulsar sus proyectos de vida, afianzar y recrear su cultura, participar de los sistemas de aportes y retribuciones (sobre todo mediante el trabajo), y acceder así al bienestar y a la protección social.

En una perspectiva social, una buena educación con acceso universal es el principal fundamento para democratizar el desarrollo de capacidades y, con ello, el posterior acceso a oportunidades. Constituye, si se rige por los principios de equidad y calidad, el mecanismo más importante de inclusión social en el tránsito de una generación a la siguiente. A la inversa, la mayor inclusión social también es básica para una oferta y demanda más igualitarias en educación. Así, sociedades con buena educación para todos son más equitativas en su estructura del ingreso.

En una perspectiva económica, una sociedad educada incrementa su competitividad y diversifica su producción, impulsando saltos en desarrollo

tecnológico y agregando cada vez más valor a sus mercancías. Sobre todo hoy, a las puertas de la sociedad de la información y en un mundo globalizado donde la gran diferencia la hace el conocimiento como valor agregado. Ya hace una década y media, la CEPAL y la UNESCO señalaban que “al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos clave tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad” (CEPAL/UNESCO, 1992).

En este marco, en la región se han hecho importantes esfuerzos por masificar el acceso a la educación, invirtiendo más recursos y extendiendo los años de escolaridad obligatoria. Es indudable que los esfuerzos internacionales por crear instrumentos normativos de carácter vinculante, así como los compromisos asumidos por los ministros de educación en las diversas cumbres y conferencias regionales, se han transformado en una base ética y legal que ha impulsado a los órganos legislativos nacionales a establecer medidas legales internas acordes con dichos compromisos. Entre los avances más importantes está el aumento del número de años de educación obligatoria, lo que supone medidas para aumentar en forma progresiva la cobertura, el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar, cumpliendo los principios de asequibilidad (enseñanza gratuita y obligatoria, posibilidad de elección de los padres, diversidad); accesibilidad (eliminación de exclusiones discriminatorias e identificación de obstáculos); aceptabilidad (contenidos adecuados al desarrollo integral) y adaptabilidad (a las condiciones de los educandos).

En el cuadro V.1 se observa el esfuerzo de los países en materia de obligatoriedad de la educación, lo que involucra que los Estados deben asegurar la existencia de la oferta educativa necesaria para cumplir con esta obligación legal. A medida que se extienden los años de obligatoriedad, la educación se va constituyendo en derecho y compromiso en la primera fase de la juventud, lo que hace que esta no coincida con la interrupción del proceso de adquisición de capacidades. Además, desde 1990, estos compromisos han conducido a los países de la región a hacer importantes esfuerzos por incrementar los recursos destinados a las distintas modalidades de educación pública o subsidiada, en promedio, de un 3,2% a un 4,6% del PIB en 15 años (CEPAL, 2007c).

Cuadro V.1
IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES): NÚMERO DE AÑOS DE ENSEÑANZA
OBLIGATORIA RESPECTO DEL TOTAL DE AÑOS DE ESTUDIO
NECESARIOS PARA COMPLETAR LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Nivel primario	Nivel de baja secundaria	Nivel de alta secundaria
Honduras (6/12)	Argentina (9/12)	Chile (12/12)
Nicaragua (6/11)	Bolivia (8/12)	Costa Rica (10/11) ^a
	Brasil (8/11)	Perú (11/11)
	Colombia (9/11)	Venezuela
	Cuba (9/12)	(Rep. Bol. de) (10/11) ^a
	Ecuador (9/12)	
	El Salvador (9/12)	
	España (10/12)	
	Guatemala (9/11)	
	México (9/12)	
	Panamá (9/12)	
	Paraguay (9/12)	
	Portugal (9/12)	
	República Dominicana (8/12)	
	Uruguay (9/12)	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124; "Hacia la ampliación del segundo objetivo del Milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe", *serie Políticas sociales*, N° 132 (LC/L.2712-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.60; y "Estructura del sistema educativo en Portugal" [en línea] http://www.dgb.sep.gob.mx/tramites/revalidacion/Estruc_sist_edu/Estud-PORTUGAL.pdf.

Nota: Entre paréntesis se indica el número de años obligatorios y, a la derecha, el número de años necesarios para completar el ciclo superior de la enseñanza secundaria.

^a En la educación obligatoria solo se considera una parte del ciclo superior de enseñanza secundaria.

En el gasto público por estudiante efectuado en cada nivel educativo (primario, secundario y terciario) se aprecian niveles y relaciones muy dispares. Hay países donde el gasto público anual por estudiante en cualquiera de los niveles no supera los 500 dólares (Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Perú); en Guatemala y Nicaragua estos valores no superan los 100 dólares anuales. En un conjunto amplio de países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Uruguay, se destinan recursos significativos que varían desde 500 a 2.500 dólares, dependiendo del nivel educativo, con bastante heterogeneidad entre sí y respecto de la concentración de recursos por estudiante en los distintos niveles. Por último, destaca la Península Ibérica por sus altos niveles de gasto público por estudiante, en promedio superiores a 3.000 dólares por año. Claramente, estas diferencias en gastos anuales por alumnos marca desde la partida una enorme brecha en la calidad de la oferta y en las posibilidades de nivelar logros entre distintos países iberoamericanos.

Por otra parte, en países como Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Uruguay es notorio el alto nivel de gasto por estudiante en educación terciaria, en comparación con los otros niveles. Por cierto, la educación terciaria requiere recursos educativos especializados y comparativamente más costosos (profesores de alto nivel, bibliotecas, laboratorios avanzados, equipamiento médico, entre otros). Pero asimismo, en la mayoría de los países de Iberoamérica, el acceso de los jóvenes a este nivel es muy restringido, y el grueso de los jóvenes que acceden pertenecen a clases medias y altas. Por lo tanto, el gasto mayor en este nivel tiene un carácter regresivo en la distribución de la oferta para jóvenes de distintos grupos socioeconómicos. El desafío en esta materia, para promover las capacidades de los jóvenes, no es reducir el gasto público en educación superior, sino ampliar su acceso a jóvenes de menores recursos.

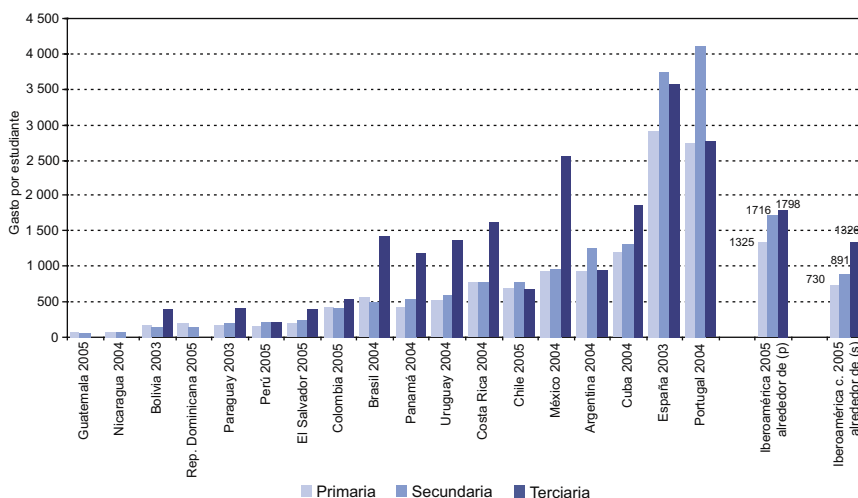
Finalmente, destaca la situación de Argentina, España y Portugal, cuyos mayores niveles de gasto por estudiante se concentran precisamente en la educación secundaria. Estos países tienen un grado generalizado de cobertura en este nivel, lo que permite destinar una proporción significativa del gasto público a jóvenes estudiantes que efectivamente requieren ser financiados íntegra o parcialmente por los recursos del Estado (véase el gráfico V.1).

En general, en la región los recursos se han orientado a acrecentar la infraestructura educativa y financiar los recursos materiales y humanos necesarios para sostener la expansión de la oferta educativa, principalmente para la enseñanza primaria. El aumento de la cobertura educativa ha permitido masificar la educación primaria e incrementar el acceso educativo a la educación secundaria, beneficiando principalmente a los sectores de menores ingresos de cada país.

Sin embargo, esta veloz masificación no ha ido acompañada del desarrollo de la calidad de los servicios educativos públicos. La creciente demanda no se ha correspondido con la inversión en equipamiento educativo físico y virtual, el mejoramiento de las condiciones salariales y la promoción de la formación docente y la mejor gestión educativa. Según la evidencia de las pruebas disponibles a nivel internacional, los logros de los estudiantes iberoamericanos, y en particular entre los latinoamericanos, están bastante por debajo de los que alcanzan los jóvenes en los países de mayor desarrollo (OCDE, 2000; 2006). De modo que el aumento en cobertura y acceso no ha resuelto problemas de calidad ni de equidad, lo que no permite el desarrollo pleno de las potencialidades de los jóvenes. La falta de pertinencia y relevancia de los contenidos curriculares, además

de la escasez de conocimientos importantes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, afecta en particular a jóvenes para quienes la educación es la herramienta exclusiva que permite acceder al empleo digno y a una vida más autónoma.

Gráfico V.1
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE EN
LOS NIVELES PRIMARIO, SECUNDARIO Y TERCIARIO
(En dólares del año 2000)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Compendio mundial de la educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2007.

Nota: La (p) corresponde al promedio ponderado de los países de la región, por cada nivel de gasto educativo, y la (s) corresponde al promedio simple. Los países están ordenados según el nivel de gasto en educación secundaria.

Por otra parte, la inversión se ha concentrado en aumentar la cobertura y retención en la educación primaria, y en menor grado en la educación secundaria. El incremento de la cobertura de enseñanza secundaria en las zonas urbanas no ha ido acompañado de la respectiva inversión en las zonas rurales, lo que impulsa a muchos adolescentes al abandono escolar o a la progresiva migración a centros urbanos menores y mayores, en búsqueda de un sistema de oportunidades no disponible para estos jóvenes en sus zonas de residencia.

En este sentido, uno de los mayores desafíos que enfrenta la región es realizar una inversión en educación planificada para el largo plazo, previendo nuevos escenarios poblacionales y sociales, dirigida tanto a

mejorar la cobertura y eficiencia interna del sistema educativo (matrícula, repetición, retención, conclusión) como su calidad, para así aumentar los logros de aprendizaje en los niños y jóvenes. Esto requiere esfuerzos en el área del financiamiento y adecuada regulación de los agentes que participan en el sector, así como de innovación en la gestión y la formación docente. Además, se requieren acciones afirmativas que mitiguen los factores de exclusión y que mantengan a los jóvenes dentro del sistema educativo, enfrentando la discriminación implícita derivada de las carencias socioeconómicas, que se manifiesta no solo en abandono escolar sino también en la fuerte segmentación de los servicios educativos y en la alta segregación de las comunidades escolares.

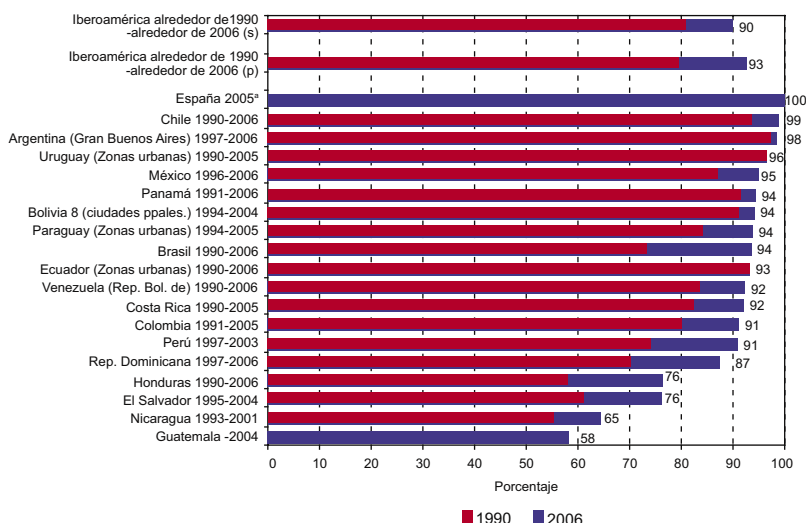
B. Acceso y conclusión de la educación primaria: base mínima para las oportunidades educativas de los jóvenes

Uno de los logros más importantes de la región ha sido el aumento del acceso de los niños y jóvenes a los sistemas educacionales formales. El incremento de la oferta del sistema educativo es una condición necesaria, aunque no suficiente, para ampliar el acceso de la población en edad escolar. También por parte de la demanda hay problemas que merman el uso de la oferta: la falta de ingresos familiares que induce a las familias a orientar a los niños y jóvenes a actividades que les permitan complementar ingresos; los efectos de la desnutrición infantil; las grandes distancias que los alumnos deben recorrer en zonas rurales, a veces enfrentando inclemencias climáticas; y en el caso de los mayores, la ausencia de incentivos para mantenerse en la escuela, ya sea por los costos de oportunidad de estudiar o debido a la falta de pertinencia del currículo respecto de sus realidades e intereses (UNESCO/OREALC, 2007).

Desde comienzos de los años noventa, el acceso de la población en edad escolar ha aumentado en todos los niveles educativos, lo que es reflejo principalmente del incremento en los niveles de logro en educación primaria, necesario para la promoción en los ciclos superiores. Actualmente, la asistencia escolar entre los niños con edad para estar en el nivel de enseñanza primaria es prácticamente de carácter universal (97%), aunque ya a inicios de la década pasada el acceso era generalizado (91%). De aquellos que entran a primaria, una proporción muy alta de niños y adolescentes la completa, de tal forma que entre los 15 y los 19 años, el

93% de los jóvenes iberoamericanos completó la primaria, lo que representa 13 puntos porcentuales más que a comienzos de los años noventa (véase el gráfico V.2).

Gráfico V.2
CONCLUSIÓN DEL CICLO PRIMARIO ENTRE JÓVENES DE 15 A 19
AÑOS, ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990 Y 2006
(En porcentajes)



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

Nota: La (p) corresponde al promedio ponderado de los países de la región, por cada nivel de gasto educativo, y la (s) corresponde al promedio simple. Los países están ordenados según el nivel de gasto en educación secundaria.

^a Tasa de supervivencia al último grado de primaria.

Estos importantes avances en materia de acceso a la escuela primaria continúan siendo afectados por el alto grado de desigualdad de la estructura social de los países de la región, aunque en menor medida que en décadas pasadas. Pese a las altas tasas de conclusión de la enseñanza primaria, la gran mayoría de los jóvenes de 15 a 19 años que no lo logran provienen de los estratos de menores ingresos o de zonas rurales, y con frecuencia son indígenas o afrodescendientes.

C. La educación secundaria. El desafío de la progresión y la conclusión

1. Acceso y progresión educativa

En Iberoamérica, contar con educación secundaria es fundamental para poder tener buenas probabilidades de acceder a un nivel de bienestar mínimamente digno. No solo porque ello permite desarrollar diversas competencias generales y especializadas en los jóvenes, sino también porque otorga una credencial frente al mercado de trabajo que acredita la posibilidad de desempeño en múltiples servicios. Si bien los salarios vinculados a este nivel educativo muchas veces distan de ser adecuados, sobre todo entre los más jóvenes, son superiores a los que reciben personas con menor educación. Además, con mayor frecuencia incluyen contratos formales, con las consiguientes prestaciones de salud y seguridad social. Además, y puesto que este ciclo educacional suele culminar alrededor de la edad en que se empieza a ejercer la ciudadanía legal, el currículo educativo entrega, en mayor o menor medida, herramientas para su ejercicio.

Entre 1990 y 2006, los niños y jóvenes en edad de estar en baja secundaria aumentaron su asistencia escolar de 84% a 94%, en tanto que entre los que tenían edad para estar en alta secundaria, el incremento fue de algo más de 15 puntos porcentuales (de 61% a 76%), lo que implica un avance evidente en cuanto a retención escolar, pese a los altos niveles de retraso escolar que se observan (véase el recuadro V.1 para distinción entre baja y alta secundaria).

Recuadro V.1 ¿QUÉ ES ALTA Y BAJA SECUNDARIA?

En la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborada por la UNESCO y revisada y actualizada en 1997, se desagregan los tradicionales ciclos educativos de preescolar, primaria y secundaria en seis ciclos, a objeto de refinar los diagnósticos y darle a las políticas una base de información más pormenorizada, que a su vez permite desagregar los niveles de intervención de las políticas. En el diagnóstico presentado en este capítulo, se ha seguido la CINE en la distinción entre primer ciclo y segundo ciclo de enseñanza secundaria, o ciclos de baja y alta secundaria. El primero completa la educación en las destrezas básicas iniciada en el nivel de educación básica, y se compone de 2 a 3 años de estudio, dependiendo del país. El segundo nivel –alta

Recuadro V.1 (conclusión)

secundaria– tiene contenidos de mayor especialización y también según el país, consta de 2 a 3 años.

La utilidad de esta clasificación consiste en analizar con algún grado de detalle la situación educativa durante la etapa juvenil. Importa sobre todo esta distinción entre el primer y el segundo ciclo de enseñanza secundaria (baja y alta secundaria), pues en la mayoría de los sistemas educativos se define la escolarización obligatoria hasta el primer ciclo. El término de este ciclo suele coincidir con la edad de inicio de la etapa juvenil, impulsando a los jóvenes a optar, de acuerdo con sus necesidades e intereses, por continuar distintos tipos de programas de estudio o incorporarse al mercado de trabajo. Por tanto, el término de la baja secundaria puede ser considerado como un momento de transición clave para el mayor desarrollo de capacidades juveniles y el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el sistema social.

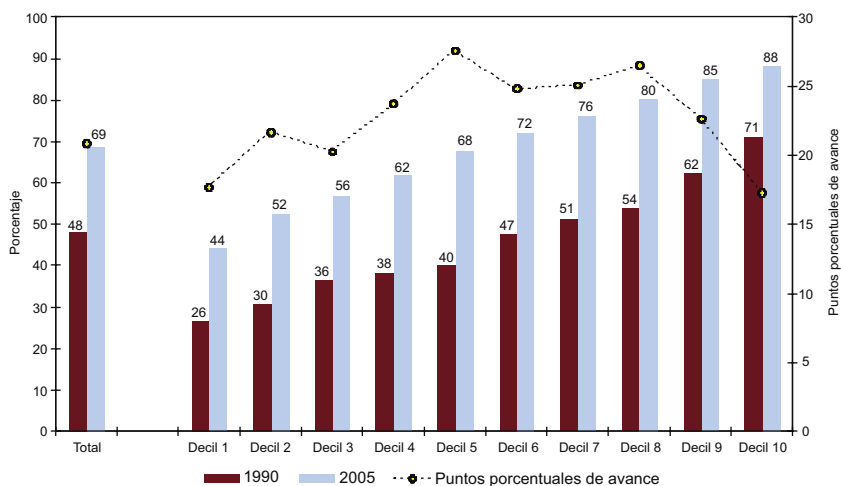
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997.

Entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad, que pertenecen al primer decil de ingresos per cápita (más pobre) y que estudian, solo el 44% están al día, frente al 88% de los jóvenes del decil de ingresos más rico (véase el gráfico V.3). Así, pese a haberse incrementado notablemente el acceso entre los jóvenes de estratos de ingreso más desfavorecidos, estos experimentan mayores dificultades en la progresión, principalmente al llegar a los ciclos de baja y alta secundaria. Debido a lo anterior, la disparidad en el rezago escolar ha aumentado: entre los estudiantes de 15 a 19 años de edad, la razón entre el porcentaje de estudiantes rezagados del primero y quinto quintil de ingresos per cápita se incrementó de 2,5 a 3,8 veces entre 1990 y 2006. Los avances han favorecido mayormente a los estudiantes que provienen de los estratos medios de ingreso, mientras que el avance en los estratos más ricos es naturalmente menor debido a las mayores tasas de progresión oportuna que ya registraban a comienzos de los años noventa.

En cualquier caso, hubo incrementos significativos en el acceso neto de jóvenes al primero y segundo ciclo de enseñanza secundaria (estudiantes que asisten al nivel que corresponde a su edad): la tasa neta de asistencia en el primer ciclo pasó del 45% al 70%. En el segundo ciclo, la tasa de asistencia casi se duplicó (de 27% a 47%). En solo 15 años, se observa un avance significativo en el porcentaje de jóvenes entre 14 y 17 años que

asisten a programas del ciclo superior de la secundaria. Sin embargo, la meta regional sobre acceso progresivo de los jóvenes a enseñanza secundaria, en particular el primer ciclo, encuentra dificultades.

Gráfico V.3
IBEROAMÉRICA (17 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD EN
PROGRESIÓN OPORTUNA^a EN EL CICLO EDUCATIVO SECUNDARIO,
POR DECILES DE INGRESO PER CÁPITA DE SUS HOGARES,
ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990 Y 2005
(En porcentajes)



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

^a Considera la posibilidad de un año de rezago por ingreso tardío al sistema escolar.

2. Conclusión de la enseñanza secundaria: los logros a nivel regional y nacional

Pese a la relevancia de contar con educación secundaria completa, la mitad de los jóvenes de la región no culminan este nivel. Aunque los que terminan el primer ciclo de enseñanza secundaria superan los dos tercios, queda mucho por avanzar. Los niveles de logro registrados a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa eran ostensiblemente menores, lo que explica grandes avances en la materia. Entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad, la conclusión del ciclo de baja secundaria aumentó de 53% a 73%, en parte debido al esfuerzo de muchos países de la región por darle carácter obligatorio a este nivel, por lo general de 2 a 3 años de

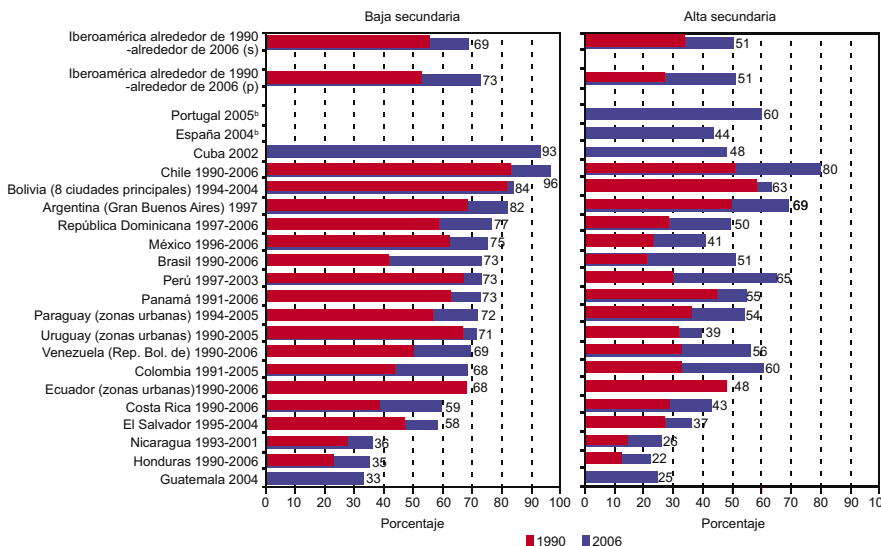
estudio. Correlativamente, en una década y media el porcentaje de jóvenes que culminaron la enseñanza secundaria completa pasó de 27% a 51%. Aunque esto representa un gran adelanto resulta insuficiente, pues la mitad de los jóvenes de la región no logran obtener esta credencial educativa y quedan en situación de vulnerabilidad social y con escasas posibilidades de obtener un empleo digno.

De todas maneras, no hay que desconocer que estos avances han sido importantes en la región, pues han beneficiado en mayor medida a los niños y jóvenes de menores ingresos. A pesar de que los logros en la progresión educativa han sido un tanto desiguales, la capacidad de retención de los sistemas educativos ha mejorado. También es notoria la disparidad en los niveles de logro educativo y el ritmo de avance de los jóvenes de los distintos países de la región en ambos ciclos (sobre todo el segundo), como se puede apreciar en el gráfico V.4.

En cuanto a la conclusión de la baja secundaria entre jóvenes de 20 a 24 años de edad, solo dos países registran niveles superiores al 90% (Chile y Cuba). Niveles relativamente altos se registran en la zona metropolitana de Argentina y en las ocho principales ciudades de Bolivia. No obstante que la gran mayoría de los países de Iberoamérica tienen normas de obligatoriedad legal para este ciclo, en una parte sustancial de ellos menos del 75% de los jóvenes lo culminan, y en Guatemala, Honduras y Nicaragua bordean un tercio.

La diferencia entre países en conclusión del ciclo superior también es significativa, aunque debido a que en general este logro es mucho menor, la distancia entre los países con mejor y peor situación disminuye. Argentina y Chile mantienen todavía altos niveles de conclusión (superiores al 65%), pero la proporción de estudiantes que culminan el primer ciclo de secundaria y no terminan el segundo ciclo es bastante alta (13% y 16%, respectivamente). En cambio, en Guatemala, Honduras y Nicaragua, en los que menos de un cuarto de los jóvenes culminan la alta secundaria, la “pérdida” de estudiantes es menor (8%, 13% y 10%, respectivamente), situación que evidencia que la culminación de ambos subciclos se concentra principalmente en los estudiantes de mayores recursos.

Gráfico V.4
IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE LOS CICLOS DE BAJA
Y ALTA SECUNDARIA ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD,
ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990 Y 2006
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Compendio mundial de la educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2007.

Nota: En los promedios no se considera a Cuba, España, Guatemala y Portugal. El promedio ponderado se denota con una (p), y el simple con una (s).

^a Considera la posibilidad de un año de rezago por ingreso tardío al sistema escolar.

^b Tasa bruta de graduación del 2º ciclo de educación secundaria (solo preparación para ingreso directo a educación universitaria conducente a investigación avanzada).

3. Las desigualdades en la conclusión de la educación secundaria

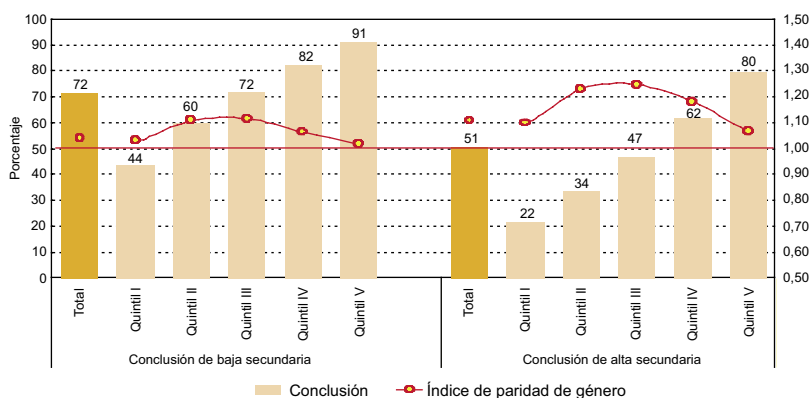
Si bien los avances en acceso, progresión y conclusión educativa han sido significativos, no han mostrado ser uniformes en todos los grupos de jóvenes. En particular, las mejorías en cuanto a conclusión del ciclo superior de la enseñanza secundaria siguen siendo muy marcadas por las desigualdades económicas. Pero estas disparidades expresan una serie de procesos que van diferenciando a los niños y jóvenes a lo largo de su ciclo de vida y que afectan en muchos casos el desarrollo de sus capacidades.

Aun en un contexto de masificación del acceso educativo en Iberoamérica, el origen socioeconómico –y otras características adscriptivas y semiadscriptivas que normalmente se le asocian, como el género, el área

de residencia, la pertenencia étnica, y el capital educativo del hogar, entre otras— sigue siendo relevante para explicar gran parte de las diferencias en la progresión y conclusión educativas. Esto resta fuerza al valor “meritocrático” de la movilidad social en las sociedades modernas, en las que teóricamente el nivel de bienestar que alcanza cada individuo pasa a depender principalmente de sus propios esfuerzos y opciones, y no tanto de características propias de su situación de origen. En la mayoría de los países de la región, las circunstancias de origen siguen influyendo notoriamente en el éxito escolar de los jóvenes y, por ende, en sus inserciones laborales y las consiguientes posibilidades de ascenso social.

En primer lugar, existen evidentes disparidades en el logro educativo según el origen económico de los jóvenes. Si bien estas disparidades ya son marcadas en lo relativo al logro del ciclo inferior de la secundaria (alrededor de 9 años de estudio), estas aumentan notoriamente con respecto a la conclusión de la secundaria completa. En la baja secundaria, por cada 10 jóvenes provenientes del primer quintil de ingreso que concluyeron este ciclo, lo hicieron 21 jóvenes del quintil más alto; en la alta secundaria, esta relación es de 10 a 36 (véase el gráfico V.5).

Gráfico V.5
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE LOS CICLOS DE BAJA Y ALTA SECUNDARIA ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS PER CÁPITA DEL HOGAR Y SEXO, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes y razones)



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

Nota: Los totales regionales pueden diferir de otros gráficos, dado que en este se utilizaron las coberturas geográficas más amplias disponibles. El eje secundario del gráfico representa la razón del porcentaje de conclusión femenino y masculino, de tal forma que los valores sobre 1,00 indican un porcentaje de conclusión mayor de las mujeres en relación con los hombres.

Aunque en la mayoría de los países el ciclo inferior de educación secundaria es obligatorio, la falta, la mala calidad o la inadecuación de la oferta educativa, el rezago escolar y las necesidades de incorporarse al mundo del trabajo son factores que atentan contra la retención escolar de los jóvenes de más bajos ingresos. Con frecuencia, los jóvenes más pobres no terminan sus estudios básicos y se incorporan al mercado de trabajo asalariado a actividades por cuenta propia o de carácter familiar, de manera precaria, con bajos ingresos y ausencia de acceso a los sistemas de protección social, lo que refuerza su condición de pobreza o vulnerabilidad y extrema las dificultades de desarrollo de competencias más especializadas.

Esta situación es aun más pronunciada en las brechas de conclusión del ciclo superior de la secundaria. En este ciclo se desarrollan competencias más especializadas, normalmente orientadas a la incorporación en la educación superior y, con menor frecuencia, con miras a la incorporación directa al mercado de trabajo. Para los jóvenes provenientes de los sectores de menores ingresos, esta falta de pertinencia y relevancia de los contenidos educativos de acuerdo con su realidad socioeconómica actúa como un desincentivo adicional para la conclusión de la secundaria.

Los sistemas educativos de la región tienden a ofrecer una secuencia lineal de contenidos y desarrollo de competencias, la mayoría de las veces común en términos formales aunque muy heterogénea en cuanto a su calidad, a menudo descuidando las especificidades de los diversos mundos juveniles y desatendiendo sus necesidades económicas, sociales y educativas. De esta forma, el diseño secuencial común de los sistemas educacionales los transforma paradójicamente en una estructura desigual y diferenciadora de oportunidades para los jóvenes, en desmedro de los que viven mayor exclusión socioeconómica.

En segundo lugar, las disparidades en el logro educativo secundario favorecen a las mujeres, especialmente en lo atinente a la finalización del nivel superior (véase nuevamente el gráfico V.5). Esto se debe en parte a la mayor incorporación de los hombres adolescentes de estratos medio-bajos al mercado de trabajo. Sin embargo, en los estratos medios de ingreso se registran mayores disparidades de logro que en los bajos en favor de las mujeres, pues en los estratos bajos es más ostensible la deserción escolar femenina al finalizar el nivel primario, para trabajar en el ámbito doméstico (generalmente cuidando hermanos menores), lo que reduce la ventaja de las mujeres en logros educativos. También cabe destacar que entre los y las jóvenes provenientes de etnias originarias esta situación suele invertirse –en un contexto de niveles de conclusión más bajos–, pues el abandono

escolar femenino en muchos casos es superior al masculino, en parte por la configuración tradicional del rol femenino en estas culturas, orientado particularmente a la economía doméstica y la producción agrícola.

Aunque ya a comienzos de los años noventa la situación era favorable a las mujeres jóvenes, los avances en el ámbito educativo en torno de la equidad de género se han reforzado. Esto indica un logro notable en favor de una mayor igualdad de oportunidades entre los géneros, pues el más alto logro educativo entre las mujeres permite contrarrestar en alguna medida las fuertes inequidades que viven en el mercado de trabajo, pese a que persiste cierto grado de segmentación en las distintas ocupaciones según sexo.

En tercer lugar, los jóvenes que viven en zonas rurales deben enfrentar dificultades mayores para acceder a los servicios educativos. Además de verse afectados con más frecuencia por la pobreza y otras privaciones, como malnutrición y dificultades de acceso a servicios básicos y salud, muchas veces no pueden acceder a la educación por falta de oferta –principalmente la secundaria– o debido a las grandes distancias para acceder a los centros educativos (primarios o secundarios). En otros casos, acceden en condiciones inadecuadas por la escasez de infraestructura (o su mal estado), de materiales didácticos y de profesores, entre otras carencias. Esto obliga a los jóvenes y a sus familias a desarrollar estrategias migratorias de “estudio fuera del hogar”, orientadas a pequeños centros urbanos o a las grandes ciudades, dependiendo de la disponibilidad de recursos para ello.

En las zonas rurales, uno de los avances más notables ha sido el mayor porcentaje de retención de los jóvenes, pues el 63% continúan estudiando –independientemente del nivel de retraso–, situación que, en 1990, solo favorecía a alrededor del 41% de los jóvenes. En cuanto al término de los estudios, si bien se registran marcadas diferencias entre los jóvenes que residen en zonas urbanas y rurales, las disparidades son relativamente menores que las que se pueden observar por niveles de ingreso. Además, los avances registrados en zonas rurales son muy significativos: la conclusión de la baja secundaria pasó del 28% al 47%, y de la secundaria completa aumentó de 9% a 24%.

En cuarto lugar, en los países donde existen diversas etnias originarias y poblaciones afrodescendientes, a los factores de exclusión antes mencionados se agrega la discriminación. Esta, a través de sus múltiples expresiones, profundiza su marginación y exacerba la reproducción de la pobreza entre estos grupos sociales. En el caso de los pueblos indígenas,

que en proporción significativa habitan en zonas rurales, estos suelen verse afectados notablemente por dificultades de acceso a la educación, así como por la inadecuación de esta a sus características socioculturales y necesidades específicas.

De acuerdo con la información disponible para ocho países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay, existen disparidades respecto de la educación con dependencia del origen étnico. Por ejemplo, el 66% de los niños y jóvenes indígenas en edad de estar en alta secundaria acceden a los sistemas educativos. De este grupo, solo un 34% están efectivamente en secundaria, en comparación con el 48% entre los jóvenes no indígenas. La tasa de deserción global entre los jóvenes indígenas supera casi en un tercio a la de los no indígenas (37% comparado con 23%). Aunque en ambos grupos los mayores porcentajes de deserción se dan durante el transcurso de la secundaria, un 30% de los jóvenes indígenas abandonaron la escuela cuando cursaban primaria.

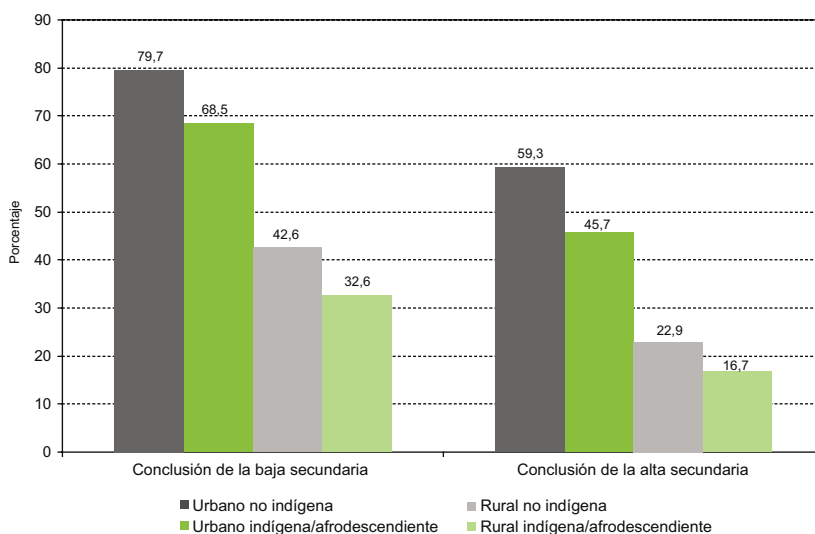
Todo esto se traduce en diferencias de logro indígena/no indígena bastante significativas, principalmente en las zonas urbanas. Al comparar la conclusión en ambos ciclos de la secundaria, en estas zonas aumenta la disparidad en desmedro de los jóvenes indígenas y afrodescendientes, pues –además del menor porcentaje de conclusión del ciclo de baja secundaria– es mayor su probabilidad de abandono escolar después de finalizar ese ciclo (véase el gráfico V.6).

Aunque todavía existen importantes deficiencias en la oferta educativa para los jóvenes residentes en zonas rurales, hoy se circunscriben principalmente al nivel secundario. Los avances en materia de acceso y logro han sido evidentes, aunque se mantiene un importante rezago respecto de las zonas urbanas. Por otra parte, la presencia indígena y de otras poblaciones minoritarias en comunidades rurales refuerza la brecha urbano–rural. La persistencia de currículos unificados, no abiertos al pluriculturalismo, refuerza la desigualdad de acceso a los servicios educativos, y también la necesidad de que estos sean de una calidad adecuada, pertinentes a la cultura, quehaceres y necesidades de las etnias originarias.

Finalmente, persisten grandes diferencias de acceso, progresión y conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes provenientes de hogares con bajo capital educativo y de aquellos cuyos padres completaron la educación terciaria. Esta diferencia en las oportunidades educativas no es muy grande hasta los 14 o 15 años, pero después se incrementa de tal forma que entre los jóvenes de 18 a 19 años y más cuyos padres tienen baja

educación, solo un 26% continúan estudiando. Además, entre los jóvenes de 15 a 19 años que estudian o egresaron de la enseñanza secundaria, los que han sido promovidos oportunamente varían entre el 50% y el 90% según el nivel de educación de sus padres. El alto porcentaje de jóvenes que provienen de hogares menos educados con tres o más años de retraso (30%) es indicativo de las deficiencias con que deben enfrentar el sistema de enseñanza.

Gráfico V.6
IBEROAMÉRICA (8 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE LOS CICLOS DE BAJA Y ALTA SECUNDARIA ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y PERTENENCIA ÉTNICA, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)



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

Aunque desde comienzos de los años noventa se registra un avance generalizado en la conclusión de la secundaria, las diferencias siguen teniendo la misma intensidad y afectan a los dos estratos de educación más bajos. En promedio, los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza secundaria muestran un nivel de conclusión del primer ciclo de esta (baja secundaria) del 67%, en comparación con el 97% de aquellos cuyos padres asistieron o culminaron la educación terciaria. En los niveles de culminación de la secundaria completa, del 44% y el 91%

respectivamente, se advierte un aumento importante de las distancias de logro entre jóvenes provenientes de hogares con menor y mayor educación: entre los primeros, el 24% abandonaron la escuela luego de finalizar el ciclo de baja secundaria, mientras que entre los últimos, solo un 6% de los jóvenes desertaron en dicha etapa.

Hay que reconocer que se han registrado importantes adelantos en materia del combate a la reproducción de la pobreza, por la vía de reducir la transmisibilidad de las restricciones educacionales. No obstante, el hecho de que sean precisamente los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza formal, los de origen indígena y afrodescendiente, los que residen en zonas rurales y los que gozan de menor bienestar económico, quienes menos probabilidades tienen de concluir la enseñanza secundaria, indica que el crecimiento económico y los esfuerzos gubernamentales no han sido suficientemente efectivos para desarticular este mecanismo de reproducción de las desigualdades de una generación a la siguiente. Esto a su vez señala la persistencia de una estructura desigual de oportunidades en el sistema educacional, debido a su alta permeabilidad a la inequitativa estructura social y económica que predomina en Iberoamérica.

Sin duda uno de los desafíos importantes en Iberoamérica –y que es posible de lograr en el mediano plazo– es incrementar la cobertura y calidad educativa de baja y alta secundaria en las zonas rurales. Esto debe acompañarse de un aumento de la relevancia de los contenidos curriculares, incorporando materias que sean percibidas como útiles para los intereses actuales de los jóvenes y para sus posibilidades reales de inserción laboral, dependiendo del contexto en que se desenvuelven, e incluyendo en el último nivel (alta secundaria) programas de especialización técnica acordes con las necesidades productivas y el mercado de trabajo de estas áreas. Además, en el caso de los jóvenes provenientes de los estratos de más bajos recursos, es necesario acompañar las mejoras antes mencionadas con diversas acciones afirmativas que apunten a su retención en el sistema escolar: becas y cupos asegurados, cursos de nivelación, cursos de verano, currículos complementarios, bolsas de trabajos compatibles con la carga escolar, transferencias condicionadas, entre otras.

D. Educación postsecundaria y terciaria: una deuda con los jóvenes y una pérdida para la sociedad

Las relaciones entre la educación, especialmente la postsecundaria, y el mundo del trabajo se han visto modificadas por las transformaciones que ha experimentado este último, lo que ha creado un cuadro nuevo y complejo de demandas a la formación de recursos humanos calificados y ha alterado las formas de aprovechamiento de estos recursos (Cox, 2002). Entre esas modificaciones destacan:

- i) las que atañen a los contenidos de las ocupaciones y generan nuevas demandas de competencias, destrezas y conocimientos;
- ii) la disminución relativa de la oferta global de puestos de trabajo;
- iii) el cambio en la estructura sectorial del empleo, en particular, el aumento de la “tercerización”, que trae la expansión tanto de actividades de baja calificación como de aquellas que demandan fuerza de trabajo altamente calificada (principalmente el sector financiero, energía y comunicaciones y servicios prestados a las empresas), muchas veces ligadas a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (CEPAL, 2002a).

El sistema educacional cumple una función (o disfunción) estratégica en el tránsito de las sociedades nacionales hacia un orden global, competitivo y altamente interconectado, centrado en el paradigma de la sociedad del conocimiento. En la mayoría de los países de la región, a los persistentes rasgos de inequidad social que marcan un patrón de desarrollo de la estructura del sistema educativo también altamente desigual, segregado y segmentado, se suman las restricciones presupuestarias y la priorización de recursos principalmente hacia la masificación de la educación primaria. Además, la adaptación del sistema educacional y de formación en general es lenta y los ajustes se producen con importantes rezagos, sobre todo ante las dificultades de responder con rapidez a los cambios en los requerimientos de recursos humanos para el desarrollo.

Con contadas excepciones, los países de la región se encuentran rezagados en educación superior respecto de lo que se esperaría dado su nivel de riqueza y en comparación con los países desarrollados. Según evidencias de fines de la década pasada, mientras entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alrededor del 23% de la población de 25 a 64 años tenía alguna calificación técnica

o profesional, en Iberoamérica esta proporción rondaba el 15% (CEPAL, 2002b). Aunque no es posible determinar cuál es el nivel óptimo de educación de la población y en particular de la fuerza de trabajo, para acompañar los procesos de desarrollo de los países, los reducidos niveles de población con alta calificación y su baja relación con los niveles de desarrollo económico revelan un funcionamiento inorgánico del sistema educativo con respecto al sistema productivo en la mayoría de los países de la región.

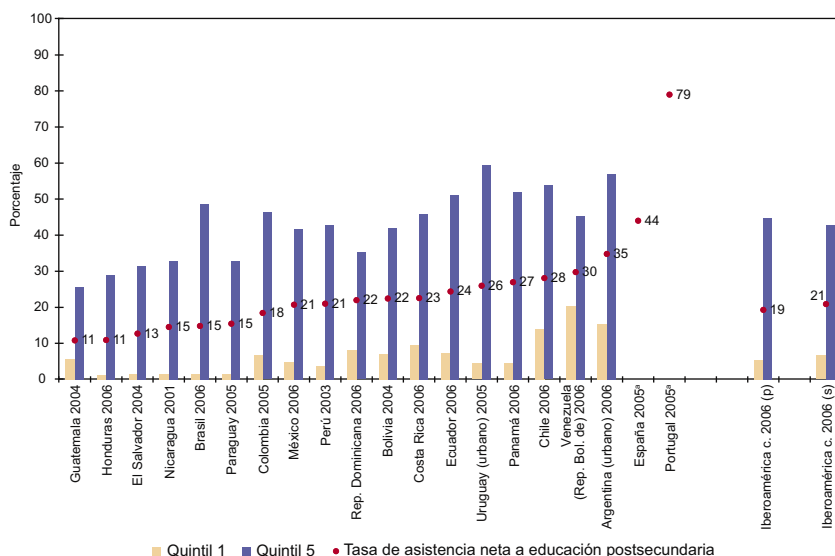
En materia de acceso a la educación postsecundaria y terciaria (técnica, profesional no universitaria y universitaria), los avances registrados desde comienzos de los años noventa no son muy alentadores. Si bien el porcentaje de jóvenes en edad de estar en terciaria que estudiaban –en educación postsecundaria o todavía en secundaria– aumentó de 28% a 35%, solo algo más de la mitad de ellos cursaban efectivamente algún estudio postsecundario. En otras palabras, muchos estaban rezagados todavía en educación secundaria. Por lo tanto, los jóvenes en edad correspondiente que efectivamente estaban en educación postsecundaria llegaban al 19% del total de jóvenes en edad de estar en dicho ciclo (vale decir, la tasa de asistencia neta a la educación postsecundaria), como se ve en el gráfico V.7. Asimismo, las desigualdades de acceso a este ciclo educacional son escandalosamente notorias: mientras un 5,3% de los jóvenes provenientes del quintil de ingresos más bajo cursaban estudios postsecundarios, entre los de mayores ingresos lo hacían el 44,9%.

Las propias dificultades económicas, los incentivos para incorporarse al mercado de trabajo y adquirir por esta vía mayores niveles de autonomía, la deficiente base de conocimientos y herramientas de aprendizaje que suelen darse, entre otros factores, inciden fuertemente en un alto nivel de fracaso escolar o en la conclusión de ciclos breves de especialización postsecundaria: el porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años de edad que habían culminado al menos 5 años de estudios superiores se situaba en torno de un 8,2% alrededor de 2006.

Naturalmente, el acceso y conclusión de la educación terciaria –programas de educación profesional universitaria y no universitaria– están fuertemente limitados por diversos factores de exclusión: mientras entre los jóvenes residentes en zonas urbanas, el 10% concluyeron la educación terciaria, menos de un 2% de los residentes en zonas rurales lo hicieron. Además, debido a la baja oferta educativa en este nivel en los pequeños centros urbanos, muchos de los jóvenes que tienen oportunidad de estudiar deben migrar a las ciudades principales. Por

otra parte, prácticamente ningún joven proveniente del quintil de más bajos ingresos logra concluir la educación universitaria (0,7%), y entre aquellos provenientes de pueblos originarios o afrodescendientes, solo un 2% logran profesionalizarse. La reproducción intergeneracional de la estructura de oportunidades educativas, ya patente en cuanto a acceso y conclusión de la educación secundaria, se exacerba en el ciclo terciario: un joven hijo de padres con educación postsecundaria (completa o incompleta) tiene 6 veces más probabilidades de profesionalizarse que un joven cuyos padres no concluyeron la secundaria.

Gráfico V.7
IBEROAMÉRICA (20 PAÍSES): TASAS DE ASISTENCIA NETA A EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA, ENTRE JÓVENES CON EDAD PARA ESTAR EN ELLA (APROXIMADAMENTE DE 18 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN EL PAÍS), ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)



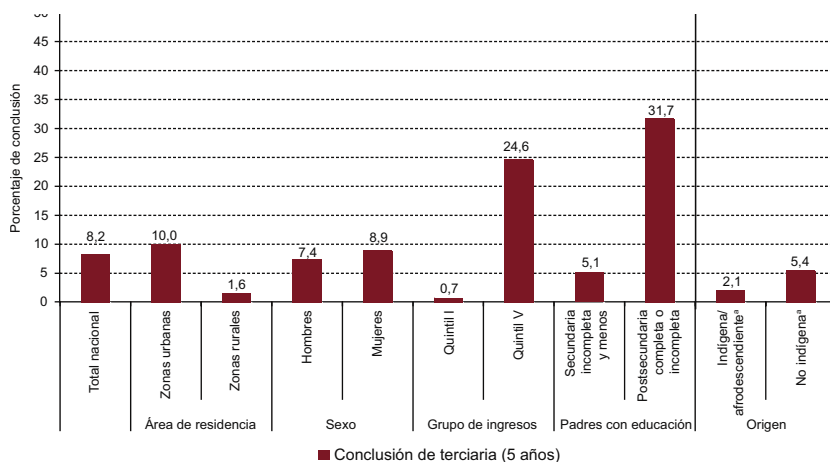
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Nota: En los promedios no se consideran España y Portugal. El promedio ponderado se denota con una (p), y el simple con una (s).

^a España y Portugal reportan las tasas brutas de ingreso a educación terciaria (programas universitarios conducentes a investigación avanzada). A diferencia de una tasa neta, en que se muestra a los matriculados de un grupo de edad específico respecto del total de personas de dicho grupo de edad, en la tasa bruta se presenta el total de matriculados independientemente de su edad. En las tasas netas de asistencia presentadas acá se usa como población de referencia a jóvenes comprendidos aproximadamente entre los 18 y 23 años de edad, dependiendo de la edad oficial de egreso de la educación secundaria en cada país.

Gráfico V.8

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA (5 AÑOS DE EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA) ENTRE LOS JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS DE EDAD, SEGÚN DIVERSAS CARACTERÍSTICAS, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)



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

^a En la clasificación según origen étnico de los jóvenes se incluye a ocho países.

La inversión continua en capital humano es hoy en día un elemento clave de las estrategias de los países para promover el desarrollo económico, el pleno empleo, la ciudadanía activa y la cohesión social. En este sentido, la apuesta por los jóvenes no se puede circunscribir solo a la educación primaria y secundaria. Estas sin duda otorgan la plataforma de conocimientos y competencias generales para un proceso continuo de aprendizaje. Pero el potencial de creatividad e innovación juvenil es insuficientemente aprovechado si no se despliega con la utilización de herramientas especializadas que se entregan principalmente durante la educación postsecundaria.

El acceso a los trabajos “inteligentes” y de alta productividad en el marco de la sociedad del conocimiento depende en gran medida del desarrollo pleno de las capacidades del conjunto de jóvenes. Las estrategias de desarrollo que dejan a la educación técnico-profesional al exclusivo arbitrio de mecanismos de oferta y demanda, solo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una elite reducida de jóvenes. El escaso desarrollo de algunas economías de la región motiva con frecuencia a aquellos más calificados a migrar a países más desarrollados en busca

de mejores oportunidades laborales y mayor especialización. La ausencia de una masa crítica de técnicos y profesionales jóvenes, que manejen las herramientas de innovación de última generación, limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad en la mayoría de los países iberoamericanos.

En este sentido, es necesario en el mediano plazo incrementar tanto la oferta educativa postsecundaria no profesional en pequeños centros urbanos, como también la superior no universitaria y universitaria en centros urbanos medianos. Esto debe incluir mecanismos de compatibilización entre la educación y trabajo, lo que implica generar alternativas educativas conformes con el desempeño laboral, tal como la oferta educativa vespertina o nocturna.

Sin embargo, las dificultades de incorporación y retención de una proporción mayoritaria de jóvenes, así como las restricciones de recursos públicos, indican la necesidad de desarrollar ofertas educativas que incluyan modelos pedagógicos semipresenciales y flexibles, que estimulen la permanencia y consideren la existencia de diferentes ritmos de aprendizaje; en dichas ofertas se deben utilizar los recursos públicos materiales y humanos existentes en las localidades, y asegurar los materiales básicos necesarios garantizados por el Estado. Ello se debe complementar con la construcción de programas y redes de protección social que permitan a los estudiantes de menores recursos disminuir el costo–oportunidad de mantenerse en el sistema educacional una vez culminada la educación secundaria. Para aumentar su eficacia, estas acciones afirmativas deben iniciarse en etapas previas del ciclo educativo: es necesario mantener la intervención, con las variaciones que correspondan, a lo largo de todo el ciclo de educación del niño y el joven de menores recursos, desde la preescolar hasta la postsecundaria.

E. Umbrales educativos mínimos para el bienestar y devaluación educativa

Solo la enseñanza secundaria completa permite, aún, situarse con altas probabilidades fuera de la pobreza (CEPAL, 2003). Esto mantiene el alto grado de rigidez de la estructura social ya observado en estudios anteriores (CEPAL/OIJ, 2004; Franco, León y Atria, 2007). Además, sigue dificultando la movilidad social debido a que, a medida que se masifica la conclusión de primaria –lo que también está ocurriendo con la secundaria–

esta disminuye su valor relativo. En otras palabras, se produce un proceso de devaluación educativa de los niveles educativos masificados, puesto que abarcan conocimientos y habilidades que se vuelven comunes en el mercado de trabajo.

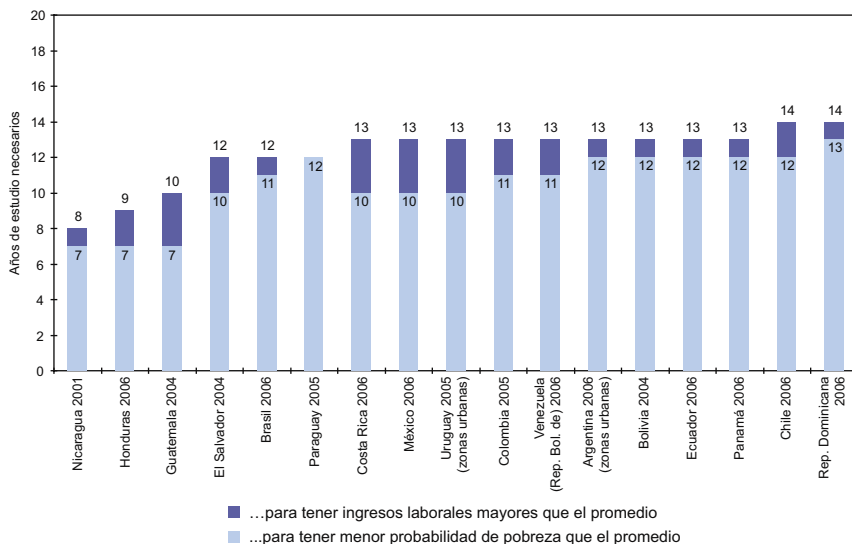
Actualmente, acceder a empleos cuya remuneración laboral asegure un mínimo acceso al bienestar supone haber completado como mínimo el ciclo secundario, que varía según el país entre 11 y 12 años de estudio (véase el gráfico V.9). Solo en algunos países centroamericanos, la enseñanza primaria completa y un poco más todavía produce una diferencia, aunque en contextos de pobreza generalizada. De acuerdo con datos para 18 países de la región, alcanzar ese umbral educativo permite obtener un ingreso que otorga mayor probabilidad de situarse fuera de la pobreza. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber terminado el ciclo secundario, el hecho de cursar algunos años suplementarios (insuficientes para alcanzar la licencia secundaria) no influye mayormente en la remuneración percibida. Ello implica, en la mayoría de los casos, que tales jóvenes tienen escasa posibilidad de eludir la pobreza. En cambio, el ingreso aumenta en forma acelerada cuando las personas, habiendo ya cursado el ciclo secundario de 11 o 12 años según el país, suman posteriormente algunos años de estudio adicionales.

Las tasas de retorno de la educación en el mercado de trabajo son bajas y varían poco con diferentes años de estudio cuando no se completa la educación secundaria. La licencia secundaria marca un cambio importante en la remuneración, y el retorno en términos de ingreso por cada año adicional de educación postsecundaria también es significativamente mayor (CEPAL, 2003). Sin embargo, la generalización de la conclusión del ciclo completo de educación secundaria en varios países de la región muestra un proceso de “devaluación relativa” de carácter progresivo, y las tasas de desocupación entre jóvenes con dicho nivel educativo han tendido a aumentar más o disminuir menos respecto de jóvenes con otros niveles educativos. Asimismo, los ingresos salariales que los primeros perciben apuntan a una disminución incluso en contextos de incremento general de ellos. Aunque en menor medida, este proceso de devaluación también ha afectado a los jóvenes con niveles de educación postsecundaria técnica y profesional no universitaria.

Gráfico V.9

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA TENER UNA MENOR PROBABILIDAD DE ESTAR EN LA POBREZA, O INGRESOS LABORALES MAYORES AL PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS DE EDAD^a, ALREDEDOR DE 2006

(En número de años de estudio y porcentajes)



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

^a Ocupados 20 o más horas a la semana.

Por otra parte, existen importantes diferencias en los retornos salariales masculinos y femeninos, lo que evidencia la persistente discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo: con los mismos niveles de calificación que los hombres, reciben en promedio remuneraciones entre un 20% y un 25% inferiores. Además, existen mayores trabas para la inserción laboral femenina, especialmente entre las jóvenes en plena edad reproductiva. En este sentido, aunque levemente, el mayor éxito escolar de las mujeres compensa el menor retorno que su educación tiene en el mercado de trabajo. Cabe recordar que las mujeres superan actualmente a los hombres jóvenes en logros en todos los niveles educativos: conclusión de primaria, secundaria y terciaria.

En zonas rurales, si bien hay una relación entre mayor educación y menor pobreza en la agricultura y mucho más claramente en las actividades no agrícolas de residentes rurales, no existen estudios sobre el umbral necesario para insertarse de manera óptima en una agricultura

modernizante o en varios tipos de empleo rural no agrícola. De hecho, en las cifras generales para América Latina se observa que las personas con residencia rural ocupadas especialmente en empleo no agrícola, en promedio, tienen más años de educación formal que los residentes rurales ocupados sobre todo en agricultura, pero aproximadamente el mismo nivel promedio que los residentes urbanos ocupados principalmente en la agricultura. Ambos tienen menos educación formal que los residentes urbanos en empleos no agrícolas. En general, las pocas evidencias y análisis parecieran apuntar a un umbral mínimo de educación formal necesario de alrededor de unos nueve años en las zonas rurales medianamente insertas en los mercados. Esto sobre pasa el promedio alcanzado actualmente por los jóvenes rurales, excepto los de Chile y Cuba.

Las consideraciones precedentes hacen necesario introducir políticas que permitan la adecuada diferenciación de especialidades entre los jóvenes que alcanzan la educación secundaria completa, así como aumentar y diversificar la oferta postsecundaria y las alternativas de financiamiento. Al respecto, entre las diversas medidas posibles –además del necesario mejoramiento en materia de calidad de la educación, que se revisa a continuación– destaca la creación de sistemas de certificación de competencias laborales, orientados al reconocimiento público, documentado, formal y temporal de la capacidad laboral demostrada por los jóvenes, sin estar necesariamente sujeta a la culminación de un proceso educativo. Si bien esto no implica desechar el valor de la educación tradicionalmente certificada, al menos sí abre un espacio en cuyo interior, por una parte, es puesto “entre paréntesis” su valor informativo en términos de preparación para el trabajo y, como contraparte, se otorga un valor privilegiado a la dimensión experiencial y práctica del aprendizaje laboral (Schkolnik, Araos y Machado, 2005).

F. La calidad de la educación y los logros de aprendizaje

Pese a que los Estados han hecho importantes esfuerzos por elevar el gasto público en educación en forma sostenida, los avances no han logrado contrarrestar el efecto de las grandes desigualdades de la estructura social en los sistemas educativos. Esto se ha puesto en evidencia con el auge del problema de la calidad educativa, ligado a la masificación del acceso.

Las desigualdades sociales se mantienen dentro del sistema

educativo, o se acentúan, y las inequidades también afectan a los procesos y resultados de aprendizaje. Actualmente, la necesidad de asegurar una educación de calidad para todos es un imperativo en la región (UNESCO, 2004). Además de responder a una exigencia de equidad, la educación debe ser relevante y pertinente. Los contenidos del aprendizaje deben adecuarse a las exigencias de la sociedad y del desarrollo integral del individuo y, a la vez, adaptarse a las necesidades específicas de los educandos y del contexto social y cultural. Asegurar una educación de calidad para todos consiste, pues, en un proceso de inclusión a lo largo de la vida –en tanto derecho a la educación, igualdad de oportunidades y participación– que dé herramientas para superar trabas que excluyen o discriminan a los estudiantes, y limitan el aprendizaje y el pleno desarrollo como personas (CEPAL, 2007c).

Según evidencia obtenida del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, 2006), los estudiantes de 15 años de edad de los 8 países iberoamericanos que participaron (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay) obtuvieron en promedio los peores puntajes en ciencias, en esta prueba que midió el desempeño de estudiantes de 57 países. Mientras que entre los estudiantes provenientes de países de la OCDE (excluidos España, Portugal y México), el porcentaje cuyo desempeño fue básico o menos (nivel 1 o menor) fue de 19%, y de 36,8% entre estudiantes de países provenientes de otras regiones, en Iberoamérica este porcentaje alcanzó al 43,3% de los estudiantes. El desempeño de los estudiantes de la Península Ibérica fue bastante superior al de los restantes países iberoamericanos: si se excluye a España y Portugal, los porcentajes de bajo desempeño alcanzan prácticamente al 52%. Complementariamente, el porcentaje de estudiantes que alcanzaron altos niveles de desempeño (nivel 4 o superior) en dicha prueba no superó el 10% (5,8%, si se excluye a los estudiantes de la Península Ibérica), en comparación con el 30% entre los estudiantes de los países más desarrollados.

Los niveles de segregación escolar (conformación de comunidades escolares homogéneamente pobres o ricas) y de segmentación escolar (diferencias de calidad de la oferta educativa en términos de infraestructura y equipamiento educativo) están estrechamente relacionados entre sí y, obviamente, con las desigualdades de origen entre los estudiantes. Y esta combinación de factores es mucho más relevante para explicar las diferencias en los logros de aprendizaje en relación con los países desarrollados, e incluso respecto de otros países en desarrollo (CEPAL, 2007c). Esto revela que en la región los sistemas educativos no solo no

atenúan las desigualdades sociales de los estudiantes, sino que estas se exageran en su interior, reproduciendo con esto una estructura muy desigual de oportunidades para los jóvenes. Esto coloca un signo de interrogación sobre las perspectivas de la cohesión social, dado que la diferencia en logros educativos marca en la vida adulta diferencias muy grandes en acceso al bienestar, al empleo, a la protección social y al pleno ejercicio de la ciudadanía.

En Iberoamérica, los jóvenes son una oportunidad. Pero aprovecharla significa otorgarles acceso a una educación de calidad para todos, con criterios de equidad y contenidos pertinentes a sus propios contextos y relevantes para enfrentar exitosamente y con capacidad innovadora los cambios cada vez más constantes del sistema productivo. Para enfrentar el desafío de mejorar la calidad de la educación se requiere incrementar la relevancia de los contenidos curriculares; aumentar su pertinencia, incorporando en la educación secundaria elementos de aprendizaje y métodos pedagógicos que permitan relacionar los conocimientos con la vida diaria de los estudiantes y aprovechar su potencial creativo para el desarrollo de soluciones e iniciativas de emprendimiento innovadoras; fortalecer contenidos curriculares adecuados a la era de la información y las comunicaciones, al mundo científico, a la diversidad cultural, a la democracia, la paz y la tolerancia; desarrollar sistemas de incentivo a los docentes, salariales y no salariales, que impliquen un reconocimiento del esfuerzo e impulsen el perfeccionamiento; otorgar mayores niveles de autonomía escolar para complementar y adaptar currículos de base; flexibilizar los mecanismos de gestión, incorporando mayor participación de los profesores en la adaptación del currículo educativo, y el involucramiento de la comunidad escolar (padres y apoderados), entre las principales medidas.

G. Educación y tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC)

La introducción y uso de las TIC en los sistemas educativos es común en el escenario internacional, debido a que son consideradas una competencia básica (como la lectura, la escritura y las matemáticas), representan una oportunidad para el crecimiento económico y el empleo, y constituyen herramientas para mejorar la gestión escolar y el proceso de enseñanza y aprendizaje. El uso de las TIC en el proceso de enseñanza y aprendizaje puede mejorar los logros de los alumnos, ya que es posible utilizarlas

como herramienta para aprender y para enseñar. En este sentido, las TIC permiten un nuevo escenario para la enseñanza y el aprendizaje. Sobre la base de las oportunidades que ofrecen, se pueden promover prácticas de enseñanza constructivistas, centradas en los alumnos, con compromiso activo, interacción permanente y diálogo, y así fomentar la adquisición de herramientas para aprender a lo largo de toda la vida. Sin embargo, el aprovechamiento de las TIC, que demandan el diseño y la puesta en práctica de un nuevo enfoque curricular, es solo un elemento de una estrategia coordinada orientada a mejorar el currículo, la pedagogía, la evaluación, el desarrollo profesional de los maestros y otros aspectos de la cultura escolar.

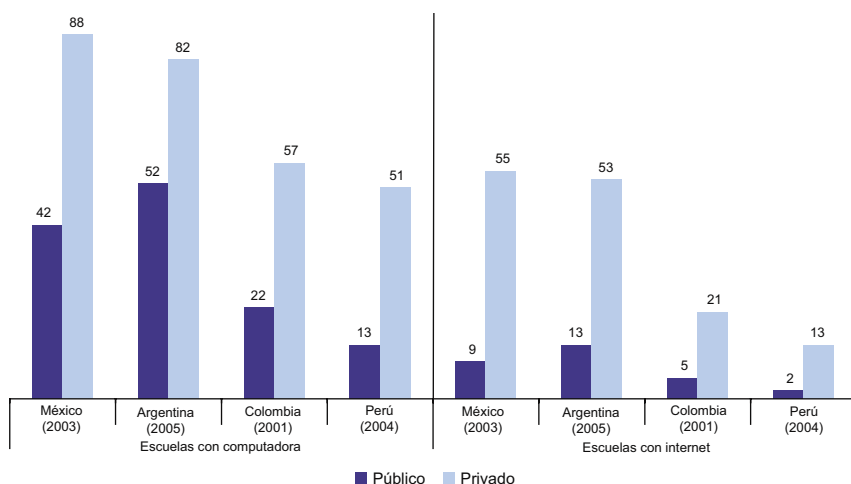
Los gobiernos de muchos países llevan más de tres décadas explorando diversas maneras de utilizar las TIC en educación, comenzando con tecnologías como la radio y la televisión, más tarde los computadores, luego la Internet y actualmente dispositivos móviles, incluidos teléfonos celulares y asistentes personales digitales. Las primeras iniciativas tenían como propósito ampliar la cobertura de la educación usando la señal de radio y luego “envasando” contenidos educativos en las señales de televisión. La Telesecundaria de México, por ejemplo, inició sus transmisiones en 1968 con el propósito de ampliar la cobertura de la educación secundaria en zonas rurales, beneficiando anualmente a más de 900.000 alumnos de 7º a 9º grado (De Moura Castro, Wolff y García, 1999).

Luego, durante la década de 1980 y parte de los años noventa, las iniciativas tuvieron un carácter exploratorio y procuraban aprovechar las TIC para mejorar los resultados de enseñanza-aprendizaje o los procesos administrativos en las escuelas. Así, el Programa Nacional de Informática Educativa de Costa Rica se inició en 1988 con el propósito de crear ambientes de aprendizaje mediados por tecnología, que contribuyeran a estimular la creatividad, el pensamiento lógico, la capacidad de resolución de problemas y la fluidez tecnológica (REDAL, 2005). Asimismo, Enlaces, en Chile, se inició en 1992 con el propósito de ayudar a mejorar la equidad y la calidad de la educación mediante el uso de programas multimedia y redes de computadores. Finalmente, a partir de mediados de los años noventa, las iniciativas de introducción de las TIC en educación comenzaron a priorizar el objetivo de dar acceso a los alumnos, con énfasis en los sectores más vulnerables.

No obstante, el acceso a las TIC y su utilización en la educación en la región presenta fuertes diferencias entre países y entre los sistemas públicos y privados de enseñanza, con una situación aun peor en las zonas

rurales. Las disparidades sociales que subyacen a estos números son aun más significativas, si se considera que es muy probable que los alumnos de escuelas privadas tengan más acceso a computadoras en su hogar que los alumnos de las escuelas públicas. Así, la disparidad entre ambos tipos de escuelas refuerza las desigualdades de ingreso, en lugar de contribuir a compensarlas.

Gráfico V.10
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CONECTIVIDAD EN
ESCUELAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2001–2005
(En porcentajes)



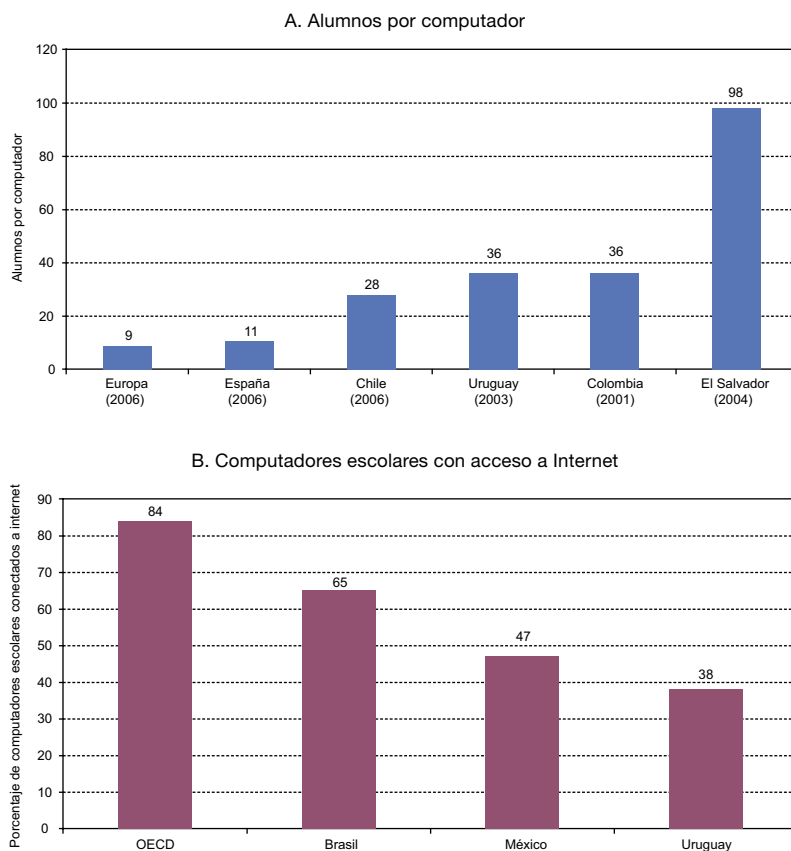
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Monitoreo del eLAC2007: avances y estado actual del desarrollo de las sociedades de la información en América Latina y el Caribe", documento de proyecto, N° 51 (LC/W.151), Santiago de Chile, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC), 2007.

Con respecto al acceso formal o teórico a las TIC y contenidos, en años recientes se ha acortado la brecha digital de la región en equipamientos. Pero las diferencias en calidad técnica de ese acceso –capacidad de transmitir, procesar y almacenar información– continúan creciendo. Pese a todo, las políticas relacionadas con las TIC en educación han jugado un papel importante en el acceso a ellas de grupos desfavorecidos. En la región, el acceso a las TIC desde las escuelas podría compensar significativamente las enormes desigualdades de acceso desde los hogares (Sunkel, 2006).

En los últimos años, muchos países han iniciado políticas de informática educativa que tienen como centro la dotación de infraestructura en las escuelas, entregando computadoras y acceso a Internet. Si bien se

han hecho avances, la heterogeneidad y el rezago respecto de los países desarrollados continúan caracterizando a la región (véase el gráfico V.11). Esta situación se agrava al considerar el uso de los equipos; en general, el acceso y uso de las TIC en educación se concentra en laboratorios de informática, más que en las salas de clase, y una cantidad considerable de los equipos está destinada a fines administrativos, quedando fuera del alcance de los estudiantes.

Gráfico V.11
IBEROAMÉRICA (6 PAÍSES): ALUMNOS POR COMPUTADOR Y COMPUTADORES
ESCOLARES CONECTADOS A INTERNET
(En porcentajes y razones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Monitoreo del eLAC2007: avances y estado actual del desarrollo de las sociedades de la información en América Latina y el Caribe", documento de proyecto, No 51 (LC/W.151), Santiago de Chile, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC), 2007.CEPAL, 2007.

En los países de la región, las políticas atinentes a las TIC en educación consideran estrategias orientadas a propiciar su uso por profesores y alumnos, siendo las más utilizadas la capacitación y la entrega de contenidos. Respecto de la primera, en la mayoría de las iniciativas se incluyen estrategias para capacitar a los profesores y también algunas de ellas para habilitar a los alumnos, destinando un tiempo considerable a aspectos vinculados a la alfabetización digital de los profesores más que a los relacionados con el uso de TIC en el proceso de enseñanza. En la mayoría de los casos, los modelos pedagógicos a aplicar en el aula son definidos por el currículo existente o una reforma educacional en curso, sin considerar el uso de las TIC en esos modelos. Así, las políticas referentes a las TIC son frecuentemente excluidas de la dimensión pedagógica de las reformas educacionales. En cuanto a la capacitación de alumnos, en la mayoría de las iniciativas se procura desarrollar competencias en TIC más bien funcionales (saber usar aplicaciones tales como procesador de texto, planilla de cálculo, presentaciones, correo electrónico y web) y en pocas iniciativas se incluyen estrategias para desarrollar habilidades y destrezas con miras a la sociedad de la información (Voogt y Pelgrum, 2005).

El desarrollo del potencial de las nuevas generaciones depende en buena medida del aprovechamiento que estas puedan hacer de las TIC. Para esto se requiere fortalecer las estrategias de aumento de cobertura y calidad del acceso a las TIC por parte de los actores del sistema educacional, entregando más computadoras y mejorando el acceso a Internet; asimismo, es preciso ampliar y profundizar las técnicas de capacitación, para que los profesores puedan adquirir gradualmente las habilidades y destrezas necesarias para el uso de las TIC en su práctica profesional y así aplicarlas en el proceso de enseñanza. Lo anterior debe ir acompañado del diseño e implementación de estrategias que integren el uso de las TIC en los currículos, de forma que su aprovechamiento en el aula sea consistente y coherente con los planes pedagógicos de cada país.

H. Aprendiendo por otras vías: la diversificación de los medios y el ejemplo del voluntariado

La mención de múltiples fuentes de acceso a información y conocimiento forma parte del discurso actual sobre desarrollo de capacidades. Este “descentramiento” es considerado problemático en relación con la crisis

del sistema escolar, de la pedagogía en las escuelas y de la educación formal, entendiendo que su tradicional monopolio y primacía se ven mermados por el acceso a otras formas de conocer y aprender. Pero es considerado positivo, y más aún, una potencialidad inédita, cuando se destaca que los jóvenes de hoy desarrollan capacidades desde el hogar a través de las redes virtuales, en asociaciones barriales donde construyen capital social y capital cultural, y en sus formas activas de asimilar la oferta de la industria audiovisual.

Sin duda, un desafío mayor para el sistema educacional formal es integrar a la sala de clases y a la dinámica del aprendizaje, la riqueza de medios alternativos que usan hoy los jóvenes para forjar capacidades. El diálogo de sordos entre la institución–escuela, por una parte, y las culturas juveniles, por otra, no contribuye a esta integración y representa un desperdicio de posibles sinergias. Tan solo considerar la cantidad de información que se busca, se selecciona, se procesa e incorpora como conocimiento en el uso que los jóvenes hacen de Internet, debiera llevar a repensar este puente entre vías institucionalizadas y vías informales de generación de capacidades.

Desde el punto de vista del “aprendizaje en” y “para la cohesión social”, especial mención merecen los espacios informales de interacción grupal en que se adquieren capacidades. Un ejemplo es el del “voluntariado juvenil”, que ha experimentado un fuerte aumento en América Latina. En un reciente estudio llevado a cabo en 12 países de la región para analizar los programas de servicio voluntario se advirtió que el 77% de los programas en este campo involucran a los jóvenes en la planificación y organización de actividades¹. Las principales actividades que los jóvenes desempeñan en estas organizaciones son: difusión de información, evaluación, desarrollo de redes, documentación de procesos y diseño de información, así como actividades relacionadas con “entrega de servicios directos”, tales como campañas educativas, organización de la comunidad y actuar como tutor, mentor o entrenador.

Portocarrero y otros (2004) comprobaron que el principal factor que impulsó a la juventud a dedicarse a este tipo de actividades de voluntariado fue aprender y adquirir experiencia (Portocarrero y otros, 2004). Varios países han puesto en marcha lo que se conoce como programas de “Aprendizaje–servicio” (Argentina o Chile, por ejemplo), iniciativas en que se incorpora un número de horas de trabajo comunitario necesario

¹ Center for Social Development (2008).

para graduarse, ya sea en educación secundaria o universitaria y que son coherentes con el interés de los jóvenes.

Estos programas de servicio voluntario permiten aumentar las capacidades de los jóvenes, así como mejorar su confianza en sí mismos, lo que contribuye a desarrollar su liderazgo. Si este potencial es canalizado correctamente, los programas de servicio voluntario pueden ser una herramienta fundamental para involucrar al joven, apoyar el desarrollo de su formación y transformar la creación del futuro capital social en quienes participan. En esta misma lógica, los programas de servicio voluntario también han sido identificados como estrategias integradoras que, mediante su contribución a la formación de los jóvenes, facilitan su incorporación al mercado laboral. De este modo, “los programas de servicio que involucran a los jóvenes en responder a necesidades comunitarias de relevancia, a la par que les aportan posibilidades de aumentar capacidades y ganar experiencia profesional pueden ser posicionados como una estrategia única para ofrecer el tipo de enfoque global para combatir desempleo juvenil” (Marchus, 2004).

Capítulo VI

La conectividad entre jóvenes: capacidades y oportunidades en la sociedad de la información

A. Introducción

La sociedad de la información no solo supone la incorporación intensiva de innovación y conocimiento en el aparato productivo, sino un cambio en la vida de las personas en que la conectividad y la red son fundamentales. La comunicación de ida y vuelta a distancia se abre paso como espacio para incrementar capacidades y oportunidades, pues revoluciona el acceso a la información y el conocimiento, a la participación en grupos, a la gestión de recursos y proyectos, a formas inagotables de recreación y consumo simbólico. Por ello, el presente capítulo puede considerarse como un puente entre dos partes de este informe: desarrollo de capacidades y acceso a oportunidades.

Esto es especialmente válido para la juventud. La expansión del acceso a Internet sigue un ritmo exponencial entre los jóvenes, por los espacios que frecuentan y porque tienen más ductilidad que los adultos para asimilar nuevos lenguajes y más facilidad para “aprender usando”, sobre todo cuando se trata de ingresar al nuevo mundo de las tecnologías interactivas. Son los jóvenes quienes posiblemente emprenderán no solo

cambios productivos y organizacionales, sino también de comunicación y cultura, donde la apropiación y uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), además del dato instrumental, entraña cambios de sentido. Y donde la capacidad para traducir información en conocimiento de manera fluida, y darle a este procesamiento usos estratégicos, es parte de la vida cotidiana y de la vida productiva.

Por otra parte, este protagonismo y esta ventaja de los jóvenes en el acceso y uso de las TIC plantea interrogantes sobre la brecha entre generaciones y entre los propios jóvenes. Si este uso implica un salto cualitativo en mapas cognitivos y formas de pensar y sentir, la brecha de edad en acceso y uso de las TIC debiera generar a la vez marcadas brechas entre generaciones. Y si las TIC se difunden entre jóvenes de distintos grupos de ingreso y facilitan la comunicación a distancia, constituyen un medio inédito para reducir brechas, tender puentes y facilitar la cohesión social entre los mismos jóvenes. En este marco, en el presente capítulo se examina en qué medida la relación de los jóvenes con las nuevas TIC contribuye –o no– a fortalecer la cohesión social en los países de la región¹.

En esta visión el impacto social de las TIC no está predefinido. Va a depender del uso que se les dé y de los procesos sociales en que se inserten. Si se pone énfasis en su potencialidad democratizadora o innovadora, las TIC podrían ser un gran factor de nivelación de oportunidades de la población, contribuyendo así a fortalecer la cohesión social. Pero si no se insertan en modelos sociales de uso pueden generar nuevas formas de desigualdad social en múltiples campos de la sociedad, tales como acceso a empleos de calidad, capacidad para procesar información y conocimiento, vinculación con redes ampliadas, participación en iniciativas colectivas y visibilidad pública. Si la brecha digital se corresponde con brechas educativas y de ingresos, tiende entonces a reforzar y multiplicar desigualdades a lo ancho de la sociedad. Por el contrario, reducir la brecha digital indirectamente puede derivar en la reducción de otras brechas seculares. Es, pues, una oportunidad única y un riesgo único.

¹ La noción de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) es utilizada en referencia a las herramientas y procesos para acceder, recuperar, guardar, organizar, manipular, producir, intercambiar y presentar información por medios electrónicos. Estos incluyen hardware, programas computacionales (*software*) y telecomunicaciones en la forma de computadores y programas tales como aplicaciones multimedia y sistemas de bases de datos. En el análisis empírico que se presenta más abajo solo se hace referencia a Internet.

B. Expansión de las TIC

¿Cómo se han expandido las TIC en la región? En el cuadro VI.1 se destacan algunas tendencias para el período 2000–2007.

Cuadro VI.1
IBEROAMÉRICA Y OTROS PAÍSES SELECCIONADOS (27 PAÍSES): USUARIOS
DE INTERNET^{a,b} E INDICADORES DE EXPANSIÓN, 2000–2007

País	Usuarios de Internet (Número de usuarios por 100 habitantes)			Indicadores de expansión ^c	
	Año			Tasa de crecimiento promedio anual, 2000–2007	Relación 2007/2000
	2000	2004	2007		
Países con mayor penetración					
España	13,6	35,1	44,5	18,5	3,3
Costa Rica	6,0	23,5	33,6	28,0	5,6
Chile	16,7	27,9	33,5	10,5	2,0
Portugal	16,8	24,5	33,4	10,4	2,0
Uruguay	10,9	21,0	29,0	14,9	2,7
Perú	3,1	11,6	27,4	36,4	8,8
Colombia	2,1	8,9	26,2	43,7	12,7
Brasil	2,9	12,2	26,1	36,6	8,9
Países con mediana penetración					
Argentina	7,1	16,1	23,6	18,8	3,3
México	5,1	13,4	21,4	22,7	4,2
Venezuela (República Bolivariana de)	3,4	8,8	20,7	29,5	6,1
República Dominicana	4,1	9,1	17,2	22,8	4,2
Ecuador	1,4	4,7	11,5	34,9	8,1
Guatemala	0,7	6,0	10,2	46,7	14,6
El Salvador	1,1	8,9	10,0	36,7	8,9
Países de baja penetración					
Panamá	3,2	9,5	6,7	11,3	2,1
Honduras	0,9	3,2	4,7	26,9	5,3
Paraguay	0,7	2,5	4,1	28,1	5,7
Nicaragua	1,0	2,2	2,8	15,8	2,8
Bolivia	1,5	3,9	2,1	5,2	1,4
Totales regionales					
Iberoamérica (20 países)	5,1	12,6	19,4	21,0	3,8
América Latina (18 países)	4,0	10,7	17,3	23,3	4,3
Otros países seleccionados					
Suecia	45,6	75,5	76,8	7,7	1,7
Japón	29,9	62,2	73,5	13,7	2,5
República de Corea	41,4	65,7	72,2	8,3	1,7
Estados Unidos	44,1	63,0	71,9	7,2	1,6
Reino Unido	26,4	47,0	66,2	14,0	2,5
Australia	34,5	47,8	54,0	6,6	1,6
Alemania	30,2	43,3	51,5	7,9	1,7

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

^a La cifra es producida y divulgada por el país (se considera el dato ajustado por el país con el fin de hacerlo coincidir con los estándares internacionales).

^b La cifra es estimada por la agencia internacional cuando un dato de país para un año específico o para una serie de años no está disponible, o cuando existen múltiples fuentes de información o hay cuestionamientos a la calidad de los datos. Las estimaciones se basan en datos nacionales, tales como encuestas o registros administrativos u otras fuentes de información, pero utilizando la misma variable para realizar la estimación.

^c El índice

En primer lugar, persiste un “rezago latinoamericano” en conectividad en comparación con países de la OCDE. El promedio para América Latina de usuarios por cada 100 habitantes es de 17,3, muy por debajo de los niveles de penetración de Internet en los países de mayor grado de desarrollo. En 2007, la proporción de usuarios en los países con mayor nivel de penetración en la región (Costa Rica y Chile) no alcanzaba a la mitad de la de países como Suecia, el Japón, República de Corea y los Estados Unidos, donde la penetración es de más de 70 usuarios por 100 habitantes. Por cierto, las distancias se van estrechando en el tiempo. Pero los países con mayor nivel de penetración en la región en el año 2007 aún están por debajo de los niveles alcanzados por los países más desarrollados en el año 2000.

En segundo lugar, desde el año 2000, Internet ha tenido un fuerte ritmo de expansión en América Latina. Así, el número de usuarios promedio para la región se cuadruplicó entre 2000 y 2007. En Guatemala y Colombia, el crecimiento en el período ha sido exponencial, aumentando 14,6 veces y 12,7 veces, respectivamente. Pero también ha sido muy alto en países como: Perú, Brasil, Ecuador, El Salvador, Costa Rica y República Bolivariana de Venezuela. Por el contrario, en los países más desarrollados el ritmo de expansión es menor: la relación 2007/2000 es de 1,6 (Estados Unidos, Australia), 1,7 (Suecia, República de Corea, Alemania), hasta un máximo de 2,5 (Japón, Reino Unido). Algo similar ocurre en Chile y el Uruguay, con altos niveles de penetración para América Latina, y donde el mayor ritmo de crecimiento se logró en la década de 1990.

Un tercer rasgo es el alto grado de heterogeneidad en las tasas de crecimiento de las TIC. De forma complementaria con lo señalado anteriormente, se observa que hay un gran número de países que han tenido altas tasas de crecimiento promedio anual en el período 2000–2007: Guatemala, Colombia, Perú, Brasil, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, República Bolivariana de Venezuela, Paraguay, Honduras. Pero también hay países con bajas tasas, más cercanas a las de países con mayor nivel de desarrollo (Bolivia, que aún no despega y Chile, que ya tiene un importante nivel de expansión de las TIC).

Por último, se observa que en 2007 las TIC tienen un desarrollo heterogéneo en los distintos países de la región. Si se considera el número de usuarios por cada 100 habitantes como indicador de expansión, es posible distinguir tres grupos de países. Los países con bajo nivel de penetración, que son los que recién comienzan a despegar en términos de infraestructura tecnológica necesaria para avanzar hacia la sociedad de la información, los países con un nivel de penetración media, y los países

con un alto nivel de penetración (donde España se distancia de los países latinoamericanos acercándose a los países de mayor nivel de desarrollo).

C. Brechas de acceso

Edad, nivel socioeconómico y educación son variables que claramente marcan la brecha digital en términos de acceso. En el cuadro VI.2 se aprecian datos relativamente actualizados de las encuestas de hogares de cuatro países de la región, en que claramente el uso de Internet es muy superior entre jóvenes que entre no jóvenes, y más intensivo entre los adolescentes (15 a 19 años). Como puede observarse, esta tendencia es sistemática en los cuatro países considerados e ilustra la “ventaja juvenil” en el uso de Internet.

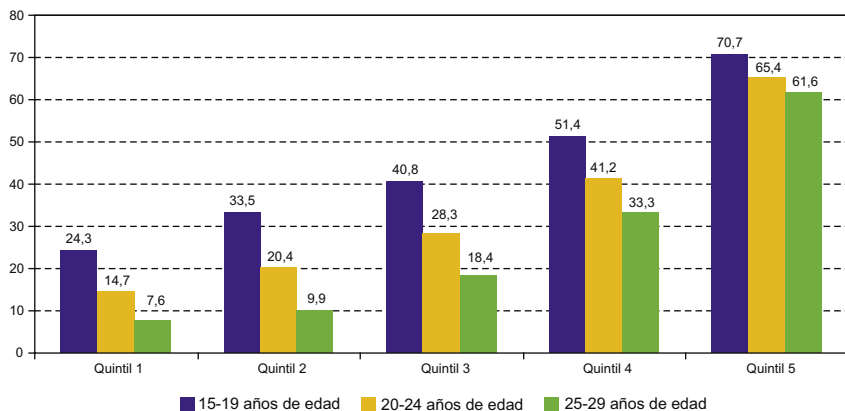
Cuadro VI.2
AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): USUARIOS DE INTERNET SEGÚN EDAD,
ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes)

País	Usuarios de Internet					
	Edad (años)					
	15–19	20–24	25–29	30–44	45–59	60 y más
Brasil (2005)	33,5	31,1	27,2	20,5	13,6	3,3
Chile (2006)	73,4	56,0	46,0	28,4	19,2	5,5
Costa Rica (2005)	39,2	37,2	32,1	22,3	14,0	4,2
México (2007)	46,7	36,6	25,2	20,0	10,8	4,5
Promedio simple (4 países)	48,2	40,3	32,6	22,8	14,4	4,4

Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) [en línea] <http://www.cepal.org/SocInfo/OSILAC>; y cálculos del OSILAC basados en encuestas de hogares de los países. Año más reciente disponible.

Pero a la brecha intergeneracional se superpone la brecha intrageneracional entre los propios jóvenes, tanto por nivel de ingresos de los hogares como por nivel educacional del joven. En el gráfico VI.1 se advierte que a medida que aumenta el quintil de ingresos, sube correlativamente la conectividad, con un incremento muy significativo entre jóvenes del cuarto y quinto quintil para cinco países considerados, que además son de distintos niveles de PIB per cápita y de incidencia de pobreza en el interior de América Latina (con Chile en el extremo alto y el Paraguay en el bajo).

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES)^a: USUARIOS DE INTERNET POR QUINTIL
DE INGRESO Y EDAD, ALREDEDOR DE 2005
(En promedios simples)



Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) [en línea] <http://www.cepal.org/SocInfo/OSILAC>; y cálculos del OSILAC basados en encuestas de hogares de los países. Año más reciente disponible.

^a Los países incluidos son Chile (2006), Brasil (2005), Costa Rica (2005), México (2007) y Paraguay (2005).

Como se puede ver en el gráfico VI.1, en todos los quintiles es mayor la conectividad entre los más jóvenes (15 a 19 años). Pero en el quinto quintil la brecha de conectividad entre los jóvenes mayores y menores es inferior a la que se da en los otros quintiles; y claramente las brechas entre subgrupos etarios juveniles son mucho mayores, en términos relativos, en los dos quintiles de menores ingresos. Esto es, por una parte, una mala noticia, pues muestra el bajo grado de conectividad en muchos jóvenes de escasos recursos, sobre todo en su fase vital más productiva o más cercana a la autonomización. Pero por otra, es una buena noticia, pues sugiere que la escuela está efectivamente jugando un rol compensatorio en los quintiles más pobres (donde muchos jóvenes entre 15 y 19 años acceden por la vía del establecimiento escolar). Probablemente, los más jóvenes son también usuarios más intensivos de Internet en locales comerciales, porque en general disponen de más tiempo de ocio.

Cuando se compara la información para los distintos países, es posible comprobar que la brecha de conectividad por ingresos no es homogénea. En Chile, el país con mayor conectividad entre los analizados, en el primer quintil más de la mitad de la población de 15 a 19 años son usuarios de Internet. Y a medida que baja la conectividad promedio del

país, se acrecientan las brechas en conectividad por ingresos. Tal es el caso del Paraguay, donde el uso de Internet en bajos ingresos para todas las edades es muy escaso. Incluso en Costa Rica, con una mejor distribución del ingreso, se registran contrastes muy acentuados en porcentaje de usuarios de Internet por quintil de ingreso, incluso entre jóvenes (con intensidad 6 o 7 veces mayor en el quinto quintil en relación con el primer quintil).

Desde el punto de vista de la relación entre sociedad de la información e igualdad de oportunidades, estas brechas por ingreso plantean fuertes dudas sobre la posibilidad de que la conectividad compense desigualdades de ingreso y otros activos. Pareciera que es necesario concentrar esfuerzos complementarios en democratizar el acceso a Internet y simultáneamente elevar el acceso promedio, ya que este influye positivamente en aquel.

Finalmente, hay una marcada correlación entre nivel educativo y uso de las TIC, lo que señala otra brecha que además tiende a coincidir bastante con la de ingresos (pues en América Latina el nivel educativo está segregado en relación bastante directa con el nivel de ingreso de los hogares de los educandos). Por otra parte, a mayor nivel educativo menor es la brecha intergeneracional de uso de Internet. Así, a pesar de que la brecha generacional sigue persistiendo incluso dentro de los subgrupos juveniles, las diferencias para tecnologías como computador e Internet suelen ser menores en la medida que la persona adquiere mayor nivel de educación. Dicho de otro modo, la edad como determinante de uso se vuelve menos relevante cuando las personas cuentan con mayor acumulación de capital humano. Inversamente, la brecha en términos relativos, por nivel educativo, es más pronunciada a medida que aumenta la edad.

Cuadro VI.3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES)^a: USO DE INTERNET SEGÚN EDAD Y NIVEL
EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2005
(En promedios simples)

	15–19 años	20–24 años	25–29 años	30–44 años	45–59 años	60 años y más
Educación primaria	12,7	3,0	2,6	1,3	1,0	0,4
Educación secundaria	54,0	31,4	23,6	16,5	11,8	6,9
Educación postsecundaria no terciaria	88,5	86,1	75,3	61,7	46,0	24,6
Educación terciaria	-	89,3	87,1	81,3	72,7	47,7

Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) [en línea] <http://www.cepal.org/SocInfo/OSILAC>; y cálculos del OSILAC basados en encuestas de hogares de los países. Año más reciente disponible.

^a Los países incluidos son: Chile (2006), Brasil (2005), Costa Rica (2005) y México (2007).

D. Brecha en intensidad y sentidos del uso

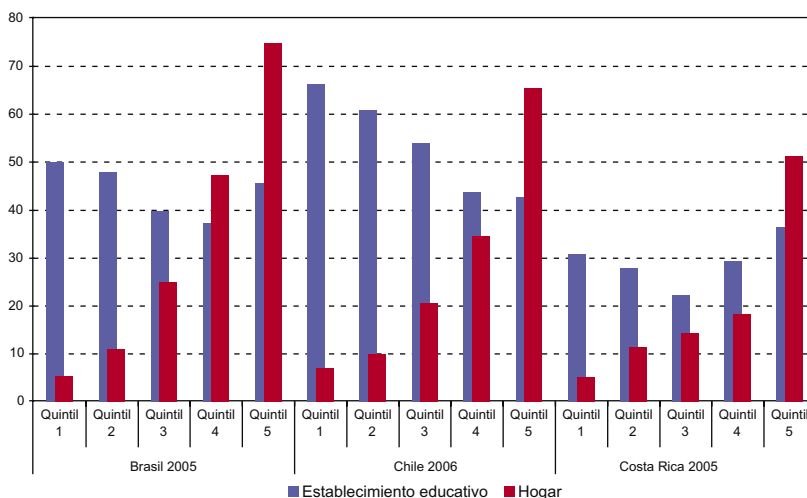
La condición de usuario suele entenderse en términos de acceso a conectividad. Pero la frecuencia, intensidad y capacidad en el uso marcan una diferencia fundamental en desarrollo de capacidades y acceso a oportunidades por esta vía.

En este sentido, la juventud conectada no es homogénea en frecuencia e intensidad. En el gráfico VI.2 resalta, respecto del lugar de uso de Internet, que entre los jóvenes más pobres (15 a 19 años) el colegio es el lugar preferencial, y a medida que sube el nivel de ingresos gana protagonismo el hogar. La importancia relativa del establecimiento educativo se revierte en favor del hogar solo en el quintil 5, aunque en el caso del Brasil este cambio ya ocurre en el quintil 4. Esto se explica claramente por el hecho de que en hogares pobres no hay computadores, y ratifica la importancia de compensar desigualdades de origen con dotación de conectividad en el sistema escolar –aunque una vez más, hay menor presencia escolar en los últimos años de secundaria de jóvenes de hogares de menores ingresos. El caso chileno es elocuente, tratándose de un país en que el Programa Enlaces prácticamente ha universalizado el acceso en las escuelas secundarias públicas del país. Así, las políticas educativas en que se incorpora el componente tecnológico han jugado un rol importante en atender las desigualdades de origen, lo que ha contribuido a aminorar la brecha de acceso.

Una duda sobre democratización de Internet surge al considerar que la frecuencia e intensidad de uso es siempre menor en la escuela que en el hogar. Como se vio en el capítulo anterior, en América Latina el número de alumnos por computador es todavía muy bajo, y los computadores no están en las salas de clase sino en laboratorios. En el hogar, en cambio, el joven usuario tiene un uso diario y prolongado, que marca una diferencia tanto cualitativa como cuantitativa. En países latinoamericanos, el número de alumnos por computadora es significativamente mayor en las escuelas que en países de mayor desarrollo.

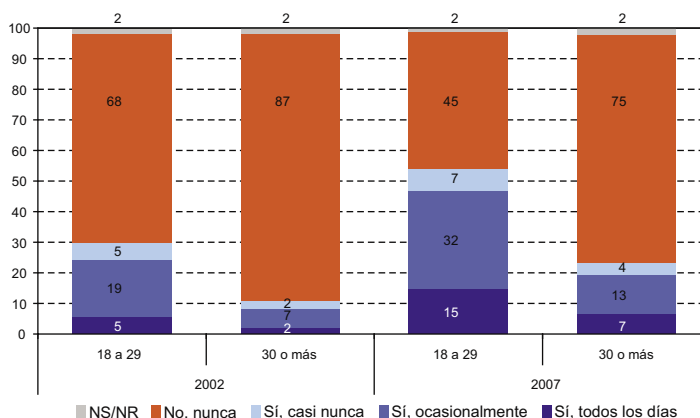
Los datos de frecuencia de uso de Internet según edad (véase el gráfico VI.3) dejan ver que la brecha generacional no se restringe al acceso (conectados versus desconectados), sino que es aún más intensa en frecuencia de uso, como también en el ritmo de expansión.

Gráfico VI. 2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): LUGARES DE USO DE INTERNET
DE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO



Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) [en línea] <http://www.cepal.org/SocInfo/OSILAC>; y cálculos del OSILAC basados en encuestas de hogares de los países, año más reciente disponible.

Gráfico VI.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): USO DE INTERNET SEGÚN EDAD, 2002 Y 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de datos de la encuesta Latinobarómetro 2002 y 2007 [en línea] www.latinobarometro.org.

Nota: Los datos corresponden a respuestas a preguntas relativamente diferentes: ¿Alguna vez en su vida ha navegado en la web? (2002) y ¿Alguna vez en su vida ha usado correo electrónico o se ha conectado a Internet? (2007).

Se observa que el ritmo en reducción de los no usuarios (que nunca usan Internet) disminuyó más notoriamente entre jóvenes de 18 a 29 que en adultos de 30 años o más en el último lustro, tanto en términos absolutos como relativos. El uso intensivo, si bien es bajo en relación con lo que cabe esperar para un tránsito fluido hacia la sociedad de la información, sigue siendo en 2007 más del doble en jóvenes que en adultos. El uso ocasional y cotidiano hacia 2007 abarcaba a la mitad de los jóvenes de 18 a 29 años y solo a un quinto de los adultos. Estas diferencias son bastante más pronunciadas si se incluye entre los jóvenes a los de 15 a 17 años². Además, esta proporción de jóvenes conectados (ocasionales y cotidianos) se duplicó entre 2002 y 2007 como promedio latinoamericano, lo que sugiere un intenso ritmo de expansión.

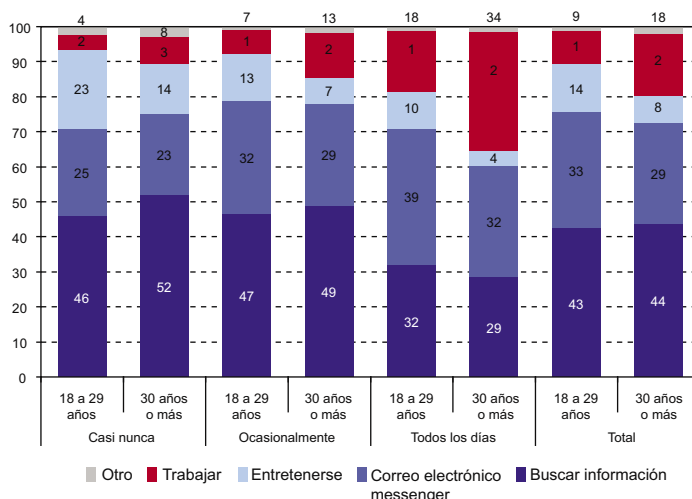
La difusión de acceso a Internet sigue un ritmo exponencial entre los jóvenes debido a la expansión de las conexiones de banda ancha, la proliferación de cibercafés y centros comunitarios tecnológicos, el surgimiento de herramientas gratuitas y de fácil utilización, el aumento en la incorporación de computadoras e Internet en las escuelas y universidades, la mayor atención que los medios de comunicación tradicionales le están dando al mundo que se desarrolla dentro de la web, y la mayor disposición de contenidos y herramientas en español y portugués. Además, el ritmo de expansión entre los jóvenes responde a los espacios que frecuentan y al hecho de que tienen más ductilidad que los adultos para asimilar nuevos lenguajes y para “aprender usando”, sobre todo cuando se trata de ingresar al nuevo mundo de las tecnologías interactivas.

Las brechas en intensidad de uso también implican brechas en los sentidos de uso. La juventud no solo se conecta con más frecuencia, sino con mayor plasticidad. Es más dúctil para usos más diversificados y simultáneos de Internet, vale decir, desarrolla con mayor naturalidad la capacidad para procesar información y usarla en red, y hacerlo de manera más sincrónica. De modo que el vínculo de los jóvenes con las TIC marca una diferencia cognitiva y perceptiva de estos respecto de los adultos.

En el gráfico VI.4 se puede apreciar que los jóvenes usan las TIC principalmente para buscar información, comunicarse y entretenerse. Según la misma encuesta de Latinobarómetro, los jóvenes usan Internet “todos los días”, especialmente para comunicarse; “ocasionalmente” y “casi nunca” lo usan sobre todo para buscar información; “casi nunca” y “ocasionalmente” para “entretenerse”.

² Lamentablemente, en la fuente de datos solo se incluye a mayores de edad, a partir de los 18 años.

Gráfico VI.4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): USO PRINCIPAL DE INTERNET
SEGÚN FRECUENCIA DE USO Y EDAD, 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de datos de la encuesta Latinobarómetro 2007 [en línea] www.latinobarometro.org.

En las preferencias de uso, jóvenes y adultos divergen y convergen. La divergencia se observa en que los jóvenes son más intensivos que los adultos en “entretenimiento” vía Internet (14% comparado con 8%), y los adultos más orientados al “trabajo” que los jóvenes (18% versus 9%), lo que no debe sorprender debido a la fase de ciclo de vida que le toca a cada cual. La mayor convergencia se da en “búsqueda de información” y “comunicación” (correo electrónico, *messenger*), donde las proporciones en el total de uso son similares entre jóvenes y adultos. Sin embargo, el uso de Internet para obtener un empleo, según datos disponibles para Chile, es mayor en jóvenes que en adultos. De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2006, en Chile, del total de quienes reconocieron que Internet fue su principal fuente de obtención de empleo, el 29% se encontraban en el tramo de 25 a 29 años, el 14% entre 30 y 34, y solo el 7% entre 40 y 44 años”.

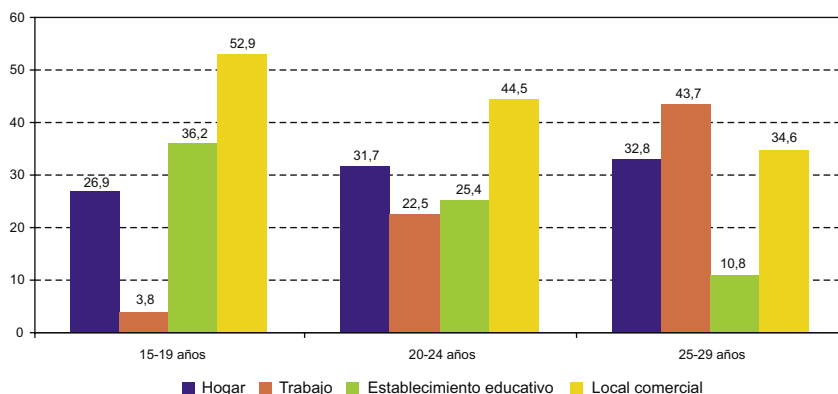
Al considerar la frecuencia de uso declarada por los usuarios, se aprecian tendencias sugerentes. Tanto para jóvenes como adultos, a medida que aumenta la frecuencia de uso adquiere mayor relevancia la utilización para el trabajo y la comunicación, en comparación con la

búsqueda de información y la entretención. Aun cuando en la encuesta Latinobarómetro no se consideran otros elementos para explorar esta tendencia en profundidad, cabe preguntarse si estos perfiles en el uso tienen alguna correlación con el lugar de conexión, vale decir, si dependen de la facilidad y durabilidad del acceso (siempre mayor en el hogar). Un ejemplo notable en el gráfico VI.4 es la disminución de la entretención como uso principal de los jóvenes cuando aumenta la frecuencia de uso, pasando del 23% al 13% y luego al 10%. Al parecer, existe cierta relación entre uso con fines de entretención y acceso por vía de cabinas o locales comerciales.

Además, a mayor frecuencia de uso también se hace más significativa la diferencia entre jóvenes y adultos, especialmente por la relevancia que cobra el uso para el trabajo en estos últimos. Y para los jóvenes con menos capacidad o condición más precaria de acceso, la comunicación también se vuelve menos relevante como uso principal, lo que limitaría las posibilidades de estas tecnologías en la sociabilidad, y por tanto, en las relaciones intrageneracionales fuertemente marcadas por la emergencia de este vínculo.

En los países de la región, el lugar donde los jóvenes se conectan a Internet varía también por subgrupo de edad. Como se observa en el gráfico VI.5 para cinco países, la conexión en el hogar y en el trabajo aumenta con la edad, mientras la mayor conexión en escuelas y locales comerciales es más frecuente en los más jóvenes. La mayor conectividad de subgrupos juveniles de más edad en el trabajo es casi tautológica, pues su presencia en el empleo también es mucho más considerable, como también es redundante que en los jóvenes de 15 a 19 años la presencia de la escuela es mucho mayor como lugar de conexión a Internet. Podría suponerse que esto implica espacios más compartidos de conectividad entre los más jóvenes y creciente privatización de dicho espacio con la edad, aunque no es evidente de qué modo este “factor entorno” influye en patrones y sentidos de uso.

Gráfico VI.5
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES)^a: LUGARES DE ACCESO A INTERNET ENTRE LOS
JÓVENES POR GRUPOS ETARIOS^b, ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes)



Fuente: Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) [en línea] <http://www.cepal.org/SocInfo/OSILAC>; y cálculos del OSILAC basados en encuestas de hogares de los países. Año más reciente disponible.

^a Los países incluidos son: Chile (2006), Brasil (2005), Costa Rica (2005), México (2007), Paraguay (2005).

^b El indicador se refiere al número de usuarios que mencionan determinado lugar respecto al total de usuarios del tramo etario respectivo. La suma de los distintos lugares de acceso puede ser mayor a 100% debido a que es una pregunta de múltiple respuesta.

En síntesis, la relación entre conectividad y cohesión social es a la vez auspiciosa e inquietante. Como medio, la conectividad podría ayudar a reconstruir canales de cohesión social, democratizando el acceso a información y a redes de relaciones. Como fin en sí mismo, plantea la pregunta sobre nuevas formas de cohesión social, donde la comunicación a distancia cobra un inédito protagonismo. Como brecha en conectividad, la pregunta es si exacerba brechas pre-existentes en ingresos y otros activos, minando la cohesión social. Por ello, el desafío está abierto y en el desenlace podrán incidir la voluntad de los gobiernos y las adecuadas políticas públicas.

TERCERA PARTE

GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES

Capítulo VII

Juventud y empleo: entre oportunidades y brechas

A. El sentido y el contexto

El empleo continúa siendo el principal asidero de la inclusión social. Formar parte activa del mundo del trabajo permite el acceso al bienestar por la vía de ingresos continuos y, en principio, por contar con cobertura de sistemas de salud y seguridad social. Por otra parte, fortalece el sentido de pertenencia de las personas, en la medida que estas se perciban aportando al progreso colectivo y se sientan parte integrante de un sistema instituido de aportes y retribuciones. Para muchos, estar fuera del mundo del trabajo es la forma más dramática de “no pertenecer”, vale decir, de estar excluidos tanto social como simbólicamente. Esto es muy acentuado en los jóvenes, pues la inserción laboral es el principal expediente de integración a la sociedad, facilita el desarrollo interpersonal, la autoestima y el reconocimiento mutuo en colectivos con características comunes. Por tanto, las oportunidades de empleo para la juventud son decisivas en la promoción de la cohesión social de cara al futuro.

Tal como se planteó en el primer informe iberoamericano de juventud (CEPAL/OIJ, 2004), la juventud encuentra difíciles barreras

para incorporarse oportunamente al mundo laboral. Más educados que las generaciones mayores, los jóvenes enfrentan niveles muy superiores de desempleo, menores remuneraciones y menor acceso a sistemas de protección social por medio del empleo. No es casual que hoy el tema del empleo juvenil forme parte de cumbres mundiales y se haya incorporado entre las metas del Milenio. La percepción cada vez más generalizada es que el alto y persistente desempleo juvenil mina la cohesión social a futuro, frustra expectativas a escala masiva y erosiona el respeto a “las reglas del juego”.

Para que los jóvenes puedan tener acceso a oportunidades laborales se requiere que se expanda la generación de puestos de trabajo, pero también que la juventud esté capacitada para aprovecharla. En breve, se trata de crear condiciones favorables desde la demanda y desde la oferta, que además estén vinculadas y puedan estimularse mutuamente.

En cuanto a la demanda de trabajadores, vale decir, a la generación de puestos de trabajo, en la experiencia reciente de América Latina se ha confirmado que la región no se encuentra en una situación de “crecimiento sin empleo”. La evolución de la tasa de ocupación se ha relacionado estrechamente con el crecimiento económico, de manera que las crisis económicas registradas tanto durante los años ochenta, como a partir de mediados de los años noventa, afectaron negativamente a la generación de empleo y el desempleo se incrementó. En consecuencia, en las últimas décadas no se ha facilitado el acceso de la juventud al empleo. Los jóvenes, al prepararse para entrar al mercado laboral, se estrellan contra fuertes dificultades para conseguir los primeros empleos según sus expectativas y desarrollar trayectorias laborales ascendentes. No obstante, como se muestra en el presente capítulo, hay ciertas mejorías en los últimos cuatro años, sobre todo relacionadas con el mejor desempeño económico general de los países de la región. En efecto, al iniciarse una fase de mayor crecimiento económico a partir del año 2003, la tasa de ocupación empezó a crecer continuamente, lo que contribuyó a bajar el desempleo de manera significativa (CEPAL, 2007b). Esta mejora general del mercado de trabajo también favoreció a la inserción laboral de los jóvenes, aunque persisten las brechas que castigan a unos grupos más que a otros. En resumen, el crecimiento económico estimula la demanda laboral, lo que implica el surgimiento de nuevas oportunidades para los jóvenes. La mayor incertidumbre hoy día es, precisamente, la sustentabilidad de ese dinamismo económico en el próximo lustro en Iberoamérica, en el contexto posible de una recesión de alcance global.

Con lo anterior, no se desconoce que factores como el cambio tecnológico y sus correspondientes efectos sobre los precios relativos pudiesen generar una reasignación de recursos que desincentivase la contratación de mano de obra, reduciendo así también la contribución del trabajo al crecimiento económico. Además, la experiencia reciente también ha enseñado que en ciertas situaciones una profunda reestructuración sectorial puede coincidir con un crecimiento significativo de la producción, sin una mayor contratación de mano de obra. A nivel agregado, sin embargo, en la información reciente de América Latina se indica que el crecimiento económico ha coincidido con un aumento razonable del empleo, sobre todo del empleo asalariado, que refleja más exactamente la demanda laboral.

Pero no basta con una demanda laboral dinámica, vale decir, con la apertura de nuevos puestos de empleo. Por parte de la oferta, es decir, de las capacidades para ocupar puestos de trabajo, los jóvenes deben estar en condiciones de aprovechar las oportunidades existentes, lo que implica que deben tener el grado de empleabilidad requerido; no obstante, ella cobra distintas definiciones dependiendo de los grados de segmentación que caracterizan a los mercados laborales. Específicamente, las posibilidades de acceder a los segmentos que prometen mejores condiciones de empleo y trayectorias laborales ascendentes dependen del capital humano, capital social y capital cultural de los jóvenes. Mientras que el primero se entiende como el acceso a educación y capacitación de buena calidad, el capital social representa relaciones sociales basadas en la confianza, la cooperación y la reciprocidad. Por último, el capital cultural comprende el manejo de los códigos de comunicación internalizados por la sociedad como relevantes en las relaciones productivas. El acceso a estas formas de capital es segmentado, por lo que la situación, los problemas y las perspectivas de los jóvenes son heterogéneos, aspecto al que volveremos más adelante.

Para efectos de ilustrar las continuidades y los cambios en la difícil inserción laboral juvenil, en la primera sección de este capítulo se resume la situación de los años anteriores y luego se contrasta con los cambios en el último quinquenio. Sobre la base de los resultados de un procesamiento de las encuestas de hogares, se constata la mejoría de las condiciones de inserción a mediados de la década actual, lo que a su vez refleja la situación de economías en expansión y mercados de trabajo en recuperación. Sin embargo, dicha evolución no es específica de la juventud, sino de toda la población activa. Con ello, se mantienen las

brechas que marcan sus desventajas de empleabilidad con respecto al mundo adulto.

Además, como se verá en la cuarta sección, los problemas estructurales que bloquean el flujo oportuno de los jóvenes hacia la vida productiva en el mundo laboral se mantienen en el tiempo de manera variada para diferentes segmentos de la juventud. Todo lo anterior incide en lo que se presenta en la quinta sección de este capítulo, a saber, cómo la propia juventud se plantea frente a sus oportunidades y expectativas de empleo. La combinación entre oportunidades reales y percepciones subjetivas respecto del empleo es, precisamente, una de las columnas vertebrales para entender la dinámica de cohesión social de los y las jóvenes en Iberoamérica.

B. Un pasado turbio: la precaria inserción laboral de los jóvenes en los años noventa y a inicios de la década del año 2000

En los estudios previos (por ejemplo, CEPAL/OIJ, 2004) se mostraron los problemas de la inserción laboral juvenil y cómo se agravaron entre inicios de los años noventa y los primeros años de la década siguiente, especialmente a consecuencia de la crisis económica que golpeó a la región a partir de mediados de los años noventa. Además, se observó una menor capacidad de absorción del sector informal, lo que se tradujo en altas y persistentes tasas de desempleo en algunos países, incluso a pesar de años de importante crecimiento económico. En este contexto, se registró un aumento de la tasa de desempleo juvenil y un incremento de la proporción de jóvenes insertos en sectores de baja productividad.

En este lapso, la inserción juvenil empeoró de manera similar a la de los adultos. Por ello, no se cumplieron las expectativas de que la juventud tendría una dinámica favorable en el empleo. Estas expectativas se basaban en tres supuestos. El primero era que, al disminuir la proporción de jóvenes en la segunda transición demográfica, disminuía también la población joven que ingresa al mercado laboral. El segundo, que la juventud cuenta con más años de educación y por tanto estaría mejor posicionada para acceder al empleo. El tercero, que los cambios tecnológicos y organizativos del mundo laboral son más coincidentes con el perfil de destrezas de los jóvenes, que hacen mayor uso de las TIC

y tienen también mayor flexibilidad para las nuevas formas de organización. Por otra parte, su situación relativa en comparación con los adultos tampoco empeoró, a pesar de que frecuentemente se argumenta que, en un contexto de crisis económica, los jóvenes se ven más afectados que otros grupos de edad.

De manera que la evolución del empleo en ese período dejó mucho que desear y alimentó grandes frustraciones. Lo positivo puede encontrarse en el aumento de la tasa de participación de las mujeres y, con ello, la reducción de la brecha entre sexos respecto de la presencia en el empleo remunerado. También se registró un incremento de la proporción de estudiantes en los grupos etarios juveniles, lo que implica mayores y mejores capacidades en los jóvenes y, por consiguiente, mayores oportunidades de trabajo en las trayectorias productivas futuras y, eventualmente, mejoras en la productividad media cuando las nuevas generaciones asuman la posta en el empleo. Por último, esta década turbia en empleo tuvo como elemento positivo una reducción promedio de la proporción de los económicamente inactivos que no estudian, o sea, de los que se dedican a los oficios de hogar o “no hacen nada”.

Asimismo, el período dejó en evidencia el alto nivel de heterogeneidad en las oportunidades de inserción laboral de los y las jóvenes. En tal segmentación inciden el nivel educativo, el sexo, el nivel de ingresos del hogar de origen y la zona en que el joven vive, ya sea urbana o rural. Particularmente decisiva es la diferencia observada entre las oportunidades de empleo para los jóvenes que buscan trabajo por primera vez y aquellos que ya han adquirido cierta experiencia, lo que subraya la relevancia de la primera experiencia laboral para la posterior inserción en el mundo del trabajo. Aun así, hay que reconocer que los rasgos individuales y del hogar recién referidos marcan su impronta y van generando crecientes brechas de ingreso a lo largo de toda la vida laboral, como se observa en jóvenes con distintos niveles educativos y entre hombres y mujeres.

Recuadro VII.1
JÓVENES Y TRABAJO EN NÚMEROS GRUESOS

En América Latina y el Caribe hay 106 millones de jóvenes entre 15 y 24 años. 58 millones forman parte de la fuerza laboral, de los cuales 10 millones están desempleados y 30 millones trabajan en la economía informal. De quienes solo trabajan, el 63,7% son hombres y un 36,3% mujeres. Otros 48 millones están inactivos, es decir, no tienen ni buscan empleo. Se estima que 22 millones de estos jóvenes no estudian ni trabajan, es decir, están “desafiliados” institucionalmente y no tienen una actividad clara. En este número se incluye a 6 millones de desempleados que tampoco estudian, pero además abarca a 16 millones de jóvenes que no estudian, ni tampoco están buscando trabajo. El 81% de estos 22 millones de jóvenes viven en las ciudades y el 72% son mujeres. Del total de la población de jóvenes, unos 49 millones estudian. De estos, 13 millones estudian y trabajan (58,2% son hombres y 41,8%, mujeres), 4 millones estudian y buscan pero no consiguen trabajo, y 32 millones solo estudian (de los cuales el 46,2% son hombres y el 53,8% mujeres).

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Trabajo decente y juventud: América Latina*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

C. La evolución reciente: ¿un presente más diáfano o con claroscuros?

A partir del bienio 2003–2004, América Latina vive una inflexión positiva y se inicia un período de crecimiento económico sin precedentes durante las últimas décadas, en que casi todas las economías de la región se expandieron de manera significativa, lo que repercutió favorablemente en los mercados laborales. En efecto, a nivel regional entre 2003 y 2007, la tasa de ocupación aumentó en dos puntos porcentuales, la tasa de desempleo bajó de 11,0% a 8,0% y los indicadores de informalidad y subempleo también mostraron importantes descensos (CEPAL, 2007f). En este marco, cabe preguntarse cómo lo anterior incidió en superar o mitigar los problemas estructurales de la inserción laboral juvenil. La mejoría general observada en los mercados de trabajo también benefició a la inserción laboral de los jóvenes. Varios indicadores que mostraban deterioro significativo entre inicios de los años noventa y comienzos de la década del año 2000, hacia mediados del presente decenio volvieron a un nivel similar al que ostentaban hace 15 años (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INDICADORES LABORALES PARA JÓVENES
DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)

Medición alrededor de:	Total			Hombres			Mujeres		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Tasa de participación	56,6	58,1	57,8	74,7	71,6	70,7	39,7	45,1	45,4
Tasa de ocupación	49,3	49,3	50,6	66,5	62,8	63,6	33,1	36,2	38,0
Tasa de desempleo	12,8	16,1	12,5	10,9	13,6	10,2	15,9	20,0	15,8
Porcentaje de desempleados que buscan desde hace un año o más ^a	17,8	15,8	10,9	17,2	15,5	9,7	18,2	16,1	12,0
Tasa de desempleo relativo a tasa de desempleo adultos	2,68	2,30	2,73	2,54	2,25	2,63	2,80	2,36	2,89
Porcentaje estudiantes ^b	22,0	23,9	25,4	21,6	23,0	24,1	22,8	24,9	26,7
Porcentaje inactivos que no estudian ni se dedican a oficios de hogar ^c	4,4	3,7	4,1	4,8	3,9	4,4	3,7	3,5	3,8
Porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad ^c	48,7	50,7	45,7	47,0	48,8	43,2	51,1	53,2	49,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para Bolivia, Ecuador, Uruguay y el Gran Buenos Aires para Argentina.

^a Solo incluye a Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Uruguay.

^b No incluye al Brasil y el Perú.

^c No incluye a la Argentina, Colombia, México, Nicaragua y República Dominicana.

Al observar la evidencia para 17 países latinoamericanos, es interesante constatar tendencias opuestas en la tasa de participación laboral entre hombre y mujeres. Por la parte masculina, se mantuvo la tendencia decreciente de la participación laboral, que se explica por la mayor permanencia en el sistema educativo. Esta tendencia de 15 años sugiere que se trata de un fenómeno estructural que no ha sido interrumpido ni por situaciones de crisis –que podrían obligar a los jóvenes a dejar sus estudios para contribuir a los ingresos del hogar–, ni por situaciones de reactivación que podrían estimular una mayor inserción laboral, debido al surgimiento de nuevas oportunidades de trabajo. Caso contrario es el que muestran las mujeres jóvenes, quienes todavía presentan tasas

inferiores de participación y tienen, por tanto, mayor margen de expansión. Ellas vieron incrementar su participación laboral de 39,7% en 1990 a 45,4% en 2005, si bien ya hacia el año 2000 habían alcanzado el 45,1%, lo que muestra una tendencia estable en el último lustro evaluado.

Esto último puede deberse a distintos motivos. Uno de ellos es que el incremento previo de participación de las mujeres (1990–2000) coincidió con una mayor urgencia de las familias por contar con ingresos adicionales y de hecho, en los años noventa, el aumento de la participación laboral de las mujeres jóvenes se concentró en aquellas pertenecientes a hogares de ingresos per cápita más bajos. Sin embargo, la dinámica de modernización sugiere también un natural acortamiento en la brecha entre ambos sexos respecto de la participación laboral, que forma parte de esta tendencia inversa entre hombres y mujeres en los últimos 15 años. Además, cabe señalar que la tasa de participación cayó para las mujeres jóvenes urbanas, mientras que subió para las mujeres rurales entre 20 y 29 años (como también para las adultas).

El empleo femenino, especialmente juvenil, tiene especificidades seculares y recientes. Las mujeres están muy sobre representadas en el trabajo doméstico, mientras que en las orientaciones vocacionales y oportunidades laborales siguen orientadas a ciertas áreas de servicios (comercio, hoteles, restaurantes y servicios comunales), actividades vinculadas a la prolongación de las labores domésticas, la enseñanza, la salud, el cuidado, la atención personalizada y la administración, es decir, cargos que son tradicionalmente femeninos. Así, pese al aumento en sus logros escolares, la determinación cultural de roles y funciones sigue conduciendo a las mujeres hacia opciones “históricas”¹. A esto se agrega una tendencia reciente, a saber, la tercerización en el sector de servicios, que expulsa a las mujeres a las tareas o empresas de menor calificación y que recluta a muchas jóvenes en trabajos para los que están sobrecalificadas. Ellas son mayoría en las nuevas modalidades de trabajo (teletrabajo, trabajo a domicilio o a tiempo parcial), lo que gracias al acceso a la tecnología les abre nuevos nichos y les permite compatibilizar obligaciones familiares. Sin embargo, dichos trabajos suelen ser precarios,

¹ Las ocupaciones “femeninas” tienen menos prestigio, son peor pagadas y ofrecen menos posibilidades de desarrollo profesional y capacitación (Abramo, 2003), son menos diversificadas que las masculinas y por tanto brindan menores oportunidades laborales. Cabe recordar que la gran mayoría de las mujeres deben compatibilizar el empleo con las labores de reproducción, el cuidado de sus hijos y las labores domésticas. Ello afecta en mayor medida a las mujeres jóvenes y jóvenes adultas que inician sus carreras laborales y simultáneamente tienen hijos.

mal remunerados, presentar condiciones insalubres y carecer de protección social (Silveira, 2008).

Conviene advertir que el aumento más marcado en el empleo juvenil femenino no indica en absoluto una disminución en logros escolares de las mujeres, quienes hoy muestran mayores niveles que sus pares masculinos tanto en educación primaria como en secundaria. Una explicación posible de ello es que en los hogares pobres son los hijos hombres quienes salen al mercado laboral a complementar los ingresos familiares, mientras las mujeres jóvenes dependientes aportan en el cuidado del hogar, que es más compatible con la continuidad en los estudios. De esta manera, gran parte del incremento tanto de la participación laboral, como de los años de escolaridad de mujeres jóvenes de hogares de bajos ingresos, también se vio facilitado por una reducción de la proporción de estas jóvenes que se dedicaron principalmente a los oficios del hogar².

Como resultado de un marcado descenso de la tasa de participación de los hombres jóvenes y un muy leve aumento de las tasas de las mujeres, la brecha de participación entre ambos continuó cerrándose y la tasa de participación de los jóvenes en su conjunto bajó levemente, en contraste con el período anterior en que se observó un moderado aumento. La caída de esta tasa ha sido más pronunciada entre los más jóvenes (15 a 19 años, tanto hombres como mujeres), lo que coincide con el crecimiento de la asistencia al sistema educativo, que ha sido mayor en este grupo de edad (véase el cuadro VII.2).

Llama la atención, por otra parte, el continuo aumento de los jóvenes que estudian y trabajan, o que estudian y buscan trabajo (véase el cuadro VII.3). Mientras en algunos casos esto puede tener un efecto positivo, facilitando la adquisición de calificaciones y experiencias útiles para su futura trayectoria laboral, en otros es un proceso desgastador que puede afectar a los resultados en ambas áreas. También puede interpretarse positivamente, en el sentido de que el ingreso temprano

² La participación de las mujeres en el mercado de trabajo difiere por edad, nivel educativo, lugar de residencia, y otros, pero presenta rasgos comunes: desigualdad; escasa oferta; alto desempleo; sobre representación en ocupaciones informales, precarias, de menor calidad y trabajo doméstico; menor salario por trabajos de iguales características (brecha que crece en aquellas mujeres con mayor capacitación); concentración en los sectores microempresariales; y menores posibilidades de manejo de la información y de las oportunidades de negocios. Se les reclama mayor escolaridad para acceder a la misma oferta de empleo y una mejor educación no les garantiza más y mejores empleos o una remuneración mayor.

al mercado laboral no es causa de interrupción de los estudios, o al menos lo es en medida decreciente.

Cuadro VII.2
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN DE JÓVENES,
POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR DE LOS AÑOS
1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)

	Total			Hombres			Mujeres		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
15–19 años	39,5	38,0	35,7	53,7	48,6	45,8	25,4	27,2	25,4
20–24 años	64,8	68,1	67,0	85,0	84,1	81,9	46,2	52,6	52,9
25–29 años	71,5	76,7	76,8	94,8	94,2	93,2	50,4	60,7	61,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para el Ecuador, el Uruguay y el Gran Buenos Aires para la Argentina.

Cuadro VII.3
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PROPORCIÓN DE JÓVENES QUE ESTUDIAN
Y TRABAJAN, Y ESTUDIAN Y BUSCAN TRABAJO, POR SEXO,
SEGÚN GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR
DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)

	Total			Hombres			Mujeres		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Proporción de jóvenes ocupados que estudian, como proporción de jóvenes ocupados, según grupo de edad									
15–19	25,9	32,6	34,9	25,1	30,0	32,9	29,3	38,2	39,1
20–24	14,9	19,6	21,0	13,4	16,7	17,6	17,5	25,2	26,8
25–29	7,9	11,0	11,5	7,1	9,0	9,9	9,5	14,0	14,1
Proporción de jóvenes desempleados que estudian, como proporción de jóvenes desempleados, según grupo de edad									
15–19	30,4	28,4	32,0	30,8	26,8	31,8	30,3	32,9	32,4
20–24	19,4	21,2	24,6	19,1	21,2	24,3	19,7	22,1	25,2
25–29	9,5	11,8	13,3	10,3	13,3	14,2	9,3	11,0	13,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, el Perú, República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador, el Uruguay y el Gran Buenos Aires para la Argentina.

Por otra parte, este porcentaje se incrementó después de una reducción de la proporción de los “otros inactivos” entre quienes fueron jóvenes en la fase anterior, es decir, en el primer lustro de la década del año 2000³. Desde la perspectiva de la inclusión y cohesión social, si bien el incremento es pequeño (de 3,7% a 4,1%), constituye un signo inquietante, pues se trata de jóvenes en situación de “desafiliación institucional”, que no están integrados a los principales mecanismos de inclusión (escuela, trabajo, responsabilidad en el hogar). Por lo tanto, no participan de la dinámica que vincula la formación de capacidades con la generación de oportunidades y, en consecuencia, constituyen un grupo cuyos mecanismos de pertenencia son muy inciertos. Una importante proporción de estos jóvenes se encuentran en riesgo social y con dudosas perspectivas respecto de sus trayectorias futuras.

Un signo positivo es que la tasa de ocupación subió tanto para los hombres como para las mujeres jóvenes y, en consecuencia, para los jóvenes en su conjunto. Sin embargo, en consonancia con la mayor permanencia de los hombres jóvenes en el sistema educativo, en el caso de ellos el aumento de la tasa de ocupación fue moderado y no compensó la caída previa; de manera que los niveles de ocupación se mantienen por debajo de los registrados a inicios de los años noventa. En contraste, en el caso de las mujeres jóvenes, la tasa de ocupación media supera en cinco puntos porcentuales el nivel de inicios de los años noventa. Por consiguiente, también se está aminorando la brecha entre las tasas de ocupación de hombres y mujeres jóvenes.

El aumento de la tasa de ocupación se registra en todos los quintiles, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, se mantiene una gran brecha en la tasa de ocupación entre los jóvenes miembros de los hogares más pobres y los pertenecientes a hogares más acomodados, con 21 puntos porcentuales de diferencia entre el primer y el quinto quintil. Este fenómeno persiste con más fuerza entre las mujeres (aproximadamente 27,5 puntos porcentuales de diferencia) que entre los hombres (11 puntos porcentuales). En el caso de ellas, la brecha se está cerrando pero solo lentamente (30 puntos porcentuales a inicios de los años noventa). Esto plantea problemas de cohesión social, por cuanto segmenta claramente oportunidades entre jóvenes de distinto nivel de ingreso de sus familias y bloquea, por tanto, la mayor democratización de oportunidades productivas.

³ “Otros inactivos” se refiere a los que no trabajan, no buscan trabajo, no estudian y no se desempeñan en oficios domésticos.

Como se observa en el cuadro VII.1, la tasa de desempleo de jóvenes (15 a 29 años) para un promedio de 17 países de América Latina se redujo del 16,1% al 12,5% entre 2000 y 2005, retornando a niveles similares a los de 1990 (12,8%). Sin embargo, cabe acotar que en algunos de los países más grandes de la región, como Argentina, Brasil y México, el nivel del desempleo a mediados de la década no había descendido al nivel de inicios de los años noventa (véase el cuadro 7.2 en el Anexo de este capítulo), por lo que alrededor de 2005, en el promedio ponderado, la tasa de desempleo juvenil siguió más alta que hace 15 años (OIT, 2007)⁴. Si bien en promedio simple, tanto las mujeres como los hombres vieron reducidas sus tasas de desempleo, sigue siendo más alta en las mujeres (15,8% para el año 2005) que para los hombres (10,2% para el mismo año). También se observa que tanto en hombres como en mujeres jóvenes se redujo drásticamente el porcentaje de desempleados que buscan empleo desde hace un año o más –en promedio para ambos sexos, bajó de 15,8% a 10,9%–, lo que es muy positivo porque dicho grupo suele reflejar graves problemas de inserción laboral. Descendió también el porcentaje de los jóvenes desempleados con menos de un mes de búsqueda, lo que podría reflejar una menor intensidad de pérdidas de empleo⁵. En contraste, subió su participación el grupo de desempleados que busca trabajo desde hace un mes y hasta cuatro meses.

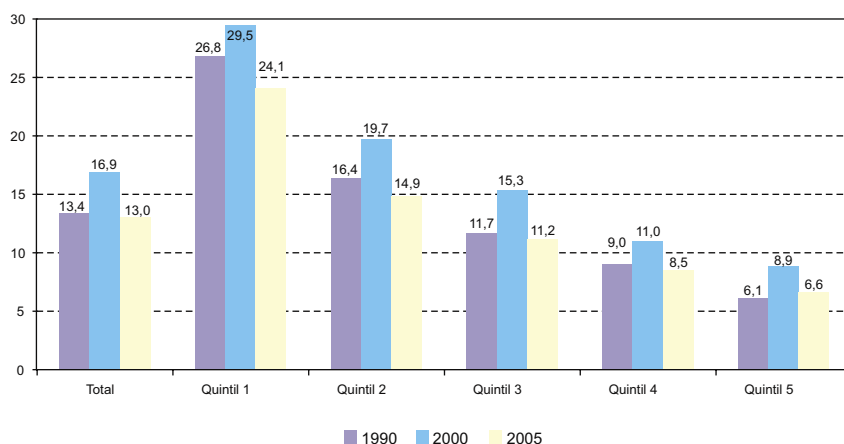
Frente a esta perspectiva relativamente auspiciosa, los grandes déficits en materia laboral siguen siendo las brechas de desempleo por generación y por quintil. En cuanto a lo primero, se amplió la brecha entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos: en 2005, en promedio para ambos sexos, el desempleo juvenil era 2,73 veces mayor que el de los adultos, lo que se compara con 2,68 veces en 1990 y 2,30 veces en el año 2000 (véase el cuadro VII.1). Esto deja ver la rigidez de la brecha entre desempleo juvenil y desempleo adulto, pone en evidencia que la caída del desempleo de los jóvenes responde en general a la mejora de los mercados laborales y no a especificidades del empleo juvenil, y permite pensar en crecientes tensiones intergeneracionales por la mayor falta de oportunidades productivas para los jóvenes en comparación con los adultos.

⁴ En el promedio ponderado, la tasa de desempleo regional para toda la población económicamente activa (jóvenes y adultos) descendió a los niveles de inicios de los años noventa recién en 2007 (CEPAL, 2007c).

⁵ En la fase anterior, esta proporción había aumentado marcadamente.

A la brecha intergeneracional en desempleo se añade la brecha entre jóvenes por quintiles de ingresos (véase el gráfico VII.1). Así, si bien la tasa de desempleo juvenil volvió a los niveles de inicios de los años noventa para todos los quintiles (con la excepción del quintil más rico, donde se mantuvo en un nivel levemente superior), de todas maneras se mantiene una enorme brecha en el desempleo juvenil entre el quintil más bajo y el más alto (24,1% versus 6,6% en 2005, comparado con 26,8% versus 6,1%, respectivamente, en 1990).

Gráfico VII.1
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO JUVENIL, SEGÚN QUINTIL
DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, ALREDEDOR DE LOS
AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Bolivarian de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador, el Uruguay y el Gran Buenos Aires para la Argentina.

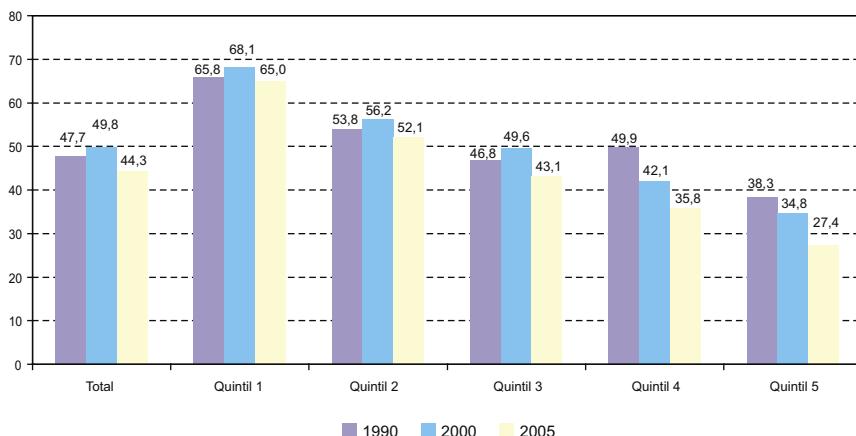
Desde la perspectiva de la cohesión social, en el sentido de mayor solidaridad y confianza entre grupos sociales, resulta inquietante la brecha de desempleo por generaciones y, entre los mismos jóvenes, por quintil de ingresos. La combinación de ambas brechas evidencia que el mayor desempleo se concentra entre jóvenes de bajos ingresos y coincide sintomáticamente con el grupo de la sociedad donde, sobre todo para los hombres, es más alto el índice de violencia, tanto en calidad de

victimizados como de victimarios. Un núcleo duro de insatisfacción, falta de oportunidades y perpetuación de la exclusión se concentra en este grupo que reúne rasgos de edad y de origen social. Falta de solidaridad y falta de confianza entre grupos parecieran ser dos caras de la misma moneda en estas asimetrías.

Otro campo que indica una mejoría de la inserción laboral es la evolución de la ocupación según sector de productividad, que representa la calidad de inserción, pues el empleo en el sector de productividad media o alta suele proporcionar mayores niveles de ingreso, de derechos y de cobertura de seguridad social. En efecto, como se observa también en el cuadro VII.1, en el promedio se registró una marcada caída de la participación del sector de baja productividad en el empleo juvenil. Mientras que en los varones cayó de 48,8% a 43,2% de los ocupados entre 2000 y 2005, en las mujeres bajó de 53,2% a 49,0%. Esto muestra una brecha de productividad que sigue perjudicando a las mujeres, quienes además vieron descender en menor proporción que los hombres su participación en empleos de baja productividad. Por otra parte, este descenso ha sido más drástico para los jóvenes de 20 a 29 años que para los adultos y para los más jóvenes (de 15 a 19 años), y la proporción del empleo en el sector de baja productividad cayó por debajo del nivel de los años noventa. Por último, este cambio favorable en la composición del empleo se registra en todos los quintiles; sin embargo, la reducción fue mucho más moderada en sectores de baja productividad en los dos quintiles más bajos, lo que subraya los problemas especiales de inserción productiva de los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos (véase el gráfico VII.2).

La mejora generalizada de la inserción, si bien de diferente grado, contrasta con los resultados de la inserción en el sector de baja productividad según nivel educativo. En efecto, si bien todos los grupos educativos mejoran su inserción en la fase actual (al comparar el año 2000 con el 2005), en casi todos se registra una mayor inserción en el sector de baja productividad que a inicios de los años noventa (véase el cuadro VII.4). Esto se debe a un efecto de composición, pues alrededor de 2005 el logro promedio educativo entre los jóvenes, medido por años de escolaridad, es claramente superior que en 1990. De esta manera, en la medición más reciente, los grupos con mayor promedio educativo –que registran los menores niveles de inserción en el sector de baja productividad– pesan más en el agregado que anteriormente.

Gráfico VII.2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PROPORCIÓN DE JÓVENES OCUPADOS INSERTOS
EN EL SECTOR DE BAJA PRODUCTIVIDAD, SEGÚN QUINTIL
DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, ALREDEDOR DE LOS
AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela; el total urbano para Bolivia, el Ecuador, el Uruguay y el Gran Buenos Aires para la Argentina.

Cuadro VII.4
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PROPORCIÓN DE JÓVENES OCUPADOS INSERTOS
EN EL SECTOR DE BAJA PRODUCTIVIDAD, POR SEXO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO,
ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)

Años de estudio	Total			Hombres			Mujeres		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Total	49,6	51,5	46,8	47,8	49,2	44,3	52,0	54,5	50,1
0-3	68,3	72,8	68,8	63,2	65,8	62,6	78,9	85,5	76,8
4-6	62,8	65,7	62,7	57,2	60,5	56,2	74,6	77,2	75,5
7-9	51,2	58,8	55,1	46,6	52,9	49,0	61,0	70,4	67,8
10-12	33,5	40,4	37,6	32,3	37,2	33,9	35,7	45,2	43,3
13 y más	15,9	19,1	17,4	16,0	19,4	17,0	15,7	18,9	18,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela; el total urbano para Bolivia, el Ecuador y el Uruguay.

El hecho de que los diferentes grupos educativos registren mayores niveles de inserción en los sectores de baja productividad que alrededor de 1990, a pesar del crecimiento económico más elevado y de la mayor generación de empleo en el sector de media o alta productividad (reflejado en el agregado), puede explicarse por el fenómeno conocido como “devaluación educativa”, a saber, que al aumentar el nivel educativo promedio de la juventud, muchos jóvenes tienen más dificultades para acceder a los mismos empleos. Así, la mejoría del nivel educativo de la fuerza de trabajo juvenil ha significado que no todos los jóvenes con mejor educación pudieron insertarse en las ocupaciones previamente “reservadas” para personas de su nivel educativo, ejerciendo de esta manera una “presión hacia abajo” en los empleos disponibles.

Además, los empleos femeninos en el sector informal se concentran, en mayor proporción, en actividades más desprotegidas, como la venta ambulante; el trabajo en empresas minúsculas de un modo ordinario, ocasional o contractual; el trabajo familiar no remunerado; el trabajo a domicilio y el servicio doméstico. Las mujeres que trabajan en forma independiente o por cuenta propia tienen un ingreso que representa un 57% con relación al de los hombres. Esto se explica, entre otras razones, porque estas deben compatibilizar sus tiempos laborales con otro tipo de actividades, fundamentalmente tareas del hogar y familiares (Milosavljevic, 2007).

Mientras en los indicadores de empleo se observa una tendencia general a la mejoría, no se puede constatar lo mismo para los ingresos laborales (véase el cuadro VII.5). Estos se mantuvieron estables en términos reales –medidos por la respectiva línea de pobreza–, si bien se redujo levemente la brecha respecto del ingreso medio, con lo que se revirtió parcialmente la pequeña ampliación de esta brecha que se dio entre inicios de los años noventa y comienzos de la década del año 2000.

Cuadro VII.5
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): INGRESOS LABORALES DE LOS JÓVENES,
SEGÚN GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005

	Total			Hombres			Mujeres		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Ingreso en líneas de pobreza, según grupo de edad									
15–19 años	1,63	1,58	1,57	1,71	1,67	1,68	1,49	1,38	1,34
20–24 años	2,70	2,66	2,66	2,93	2,87	2,86	2,30	2,31	2,35
25–29 años	3,70	3,60	3,66	4,10	3,96	3,99	3,06	3,07	3,19
Proporción del ingreso medio de todos los ocupados remunerados, según grupo de edad									
15–19 años	39,8	37,7	38,0	36,5	34,9	35,8	49,3	43,3	41,0
20–24 años	66,9	65,7	66,4	63,4	62,4	62,7	77,9	72,8	73,6
25–29 años	92,1	89,4	90,8	89,1	86,6	87,3	103,1	96,4	98,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador, el Uruguay y el Gran Buenos Aires para la Argentina.

Por último, se observa una pequeña reducción en la brecha de ingresos entre hombres y mujeres jóvenes de 20 a 29 años, mientras las más jóvenes (15 a 19 años) sufrieron un marcado aumento de esta brecha por sexo (véase el cuadro VII.6), lo que despierta incertidumbre respecto del carácter progresivo en la disminución de esta brecha con el relevo generacional. En general, la mayor discriminación en ingresos por género se da entre jóvenes con menor nivel educativo. Vale decir, a mayor nivel de educación, menor es la brecha que discrimina a las mujeres con ingresos más bajos, si bien persiste un cierto nivel de discriminación incluso entre los más educados⁶.

⁶ Cabe señalar que, en el caso de las más educadas, las brechas se amplían con mayor edad y mayores niveles de experiencia. Entre los y las jóvenes, la brecha es menor para las más educadas, pero no así entre los adultos y las adultas (y tampoco para el conjunto). Este fenómeno lo hemos destacado en CEPAL/OIJ (2004), con las siguientes hipótesis explicativas: a) los hombres de más alto nivel educativo perciben mucho mayor premio a la experiencia que las mujeres, que frecuentemente interrumpen su carrera por la maternidad; b) las mujeres jóvenes más educadas pueden ser más exitosas en exigir las mismas condiciones que sus pares masculinos; o ambas hipótesis.

Cuadro VII.6
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INGRESO RELATIVO DE LAS MUJERES JÓVENES
RESPECTO DEL INGRESO PROMEDIO DE LOS HOMBRES JÓVENES
CORRESPONDIENTES, POR GRUPO DE EDAD, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO,
ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)

Años de estudio	15–19 años			20–24 años			25–29 años		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Total	88,2	88,0	82,5	78,5	81,1	83,6	75,0	77,8	80,1
0–3	87,2	76,8	89,1	74,2	60,8	63,5	61,4	55,6	57,9
4–6	76,3	82,9	73,6	61,6	66,5	68,4	59,4	56,9	56,0
7–9	82,5	84,4	72,6	66,3	70,0	65,8	61,6	58,7	62,3
10–12	99,8	85,7	84,0	78,0	78,2	77,1	70,5	71,6	70,1
13 y más	...	...	...	80,8	86,5	89,6	77,1	78,3	81,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador y el Uruguay.

Se puede concluir que la inflexión positiva de la economía y del empleo muestra un efecto favorable en el empleo juvenil, con descensos significativos del desempleo y de su duración. La evidencia parcial indica que, a nivel regional, esta mejora continuó en los años más recientes⁷. Pero se mantuvieron brechas de desempleo que castigan a los jóvenes más que a los adultos, a las jóvenes mujeres más que a los hombres, a los jóvenes de quintiles inferiores más que a los de quintiles superiores, y con ingresos laborales reales para los y las jóvenes que no se beneficiaron del repunte económico. En resumen, un presente más diáfano, pero con claroscuros. Desde la perspectiva de la cohesión social, son positivos el menor desempleo y la aminoración en el tiempo de duración del desempleo, pues disminuyen la exclusión social y la desafiliación institucional. Pero es negativa para la cohesión la persistencia de las brechas intrageneracionales.

⁷ Entre 2005 y 2007, el desempleo juvenil continuó evolucionando en sintonía con el desempleo agregado. Por ejemplo, en Argentina (zonas urbanas), donde el desempleo agregado bajó marcadamente (de 11,6% a 8,5%), ocurrió lo mismo con el desempleo juvenil (15 a 29 años) que descendió, en el caso de las mujeres, de 23,9% a 17,0%, y en el caso de los hombres de 19,3% a 12,5%. Por otra parte, en Brasil (seis áreas metropolitanas), el desempleo agregado bajó solo de 9,8% a 9,3%, y el desempleo juvenil (15 a 24 años) cayó solo de 22,1% a 21,1%; y en México (total nacional), donde se registró un leve aumento del desempleo (de 3,6% a 3,7%), también subió el desempleo de los jóvenes (15 a 29 años), de 5,9% a 6,3%. Si suponemos que esta sintonía ha sido válida para la región en su conjunto, la caída del desempleo agregado regional de 9,1% a 8,0% entre 2005 y 2007 significaría que también la disminución de la tasa de desempleo juvenil registrada para el período comprendido entre alrededor de 2000 y alrededor de 2005 ha continuado en este período más reciente.

Recuadro VII.2
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL
EN ESPAÑA Y PORTUGAL

En el contexto de una evolución positiva general de los mercados laborales en España y Portugal, en el período reciente han mejorado las opciones de inserción laboral de los jóvenes de ambos países. Específicamente, entre 1995 y 2005 bajaron las tasas de desempleo juvenil y aumentó la tasa de ocupación de los jóvenes de 16 a 24 años. Sin embargo, en ambos países, la tasa de ocupación se mantiene por debajo del promedio de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) –en el caso de España, muy levemente– y la tasa de desempleo supera este promedio. Sobre todo en España, cayó marcadamente el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan. El tiempo de conseguir un empleo ha disminuido, como también lo hizo el desempleo de largo plazo.

Por otra parte, en España, el número de empleos que ha tenido un joven durante los primeros cinco años después de entrar al mercado laboral aumentó de dos a tres entre 1996 y 2006, lo que indicaría una mayor prevalencia de empleos cortos, la sustitución de fases de desempleo o inactividad por empleos, o ambos. De todas maneras, en España se registra una leve reducción del empleo temporal, mientras que en Portugal –y en la OCDE en su conjunto– se registra una tendencia opuesta. Tanto en España como en Portugal aumentó el porcentaje de jóvenes que pasaron de un trabajo con contrato a plazo determinado, a un contrato permanente. En ambos países, descendió la proporción de jóvenes con empleos de baja remuneración (medida como un ingreso menor a los dos tercios del ingreso mediano del país correspondiente), y en ambos países esta proporción es inferior al promedio de la Unión Europea.

Se mantienen importantes diferencias entre distintos segmentos juveniles, como lo indican, por ejemplo, las más altas tasas de desempleo y el mayor tiempo de búsqueda hasta encontrar un empleo para las mujeres; las diferencias en el acceso a contratos permanentes según nivel educativo; y las diferencias con respecto a la satisfacción en el trabajo entre jóvenes con trabajo temporal y con trabajo permanente.

Hay que señalar que en 2008 se observa un enfriamiento de las economías de España y Portugal, lo que tiende a afectar negativamente a la inserción laboral en general y, específicamente, a la de los jóvenes.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Jobs for Youth: Spain*, París, 2007.

D. Barreras seculares y emergentes en la inserción laboral de la juventud: los grupos problemáticos

Más allá de los cambios en las variables de inserción laboral de los jóvenes, generados por la coyuntura económica y laboral, se observan serios obstáculos para la inserción en empleos de calidad. Al respecto, todos los grupos etarios resultan ser muy heterogéneos, y eso también vale para los jóvenes. En consecuencia, los problemas de inserción son muy variados, como se confirma con los datos más recientes. En este marco, hay grupos específicos de jóvenes que tienen especiales dificultades para insertarse productivamente y acceder a trayectorias laborales que les permitan romper el cerco de la exclusión y la pobreza.

Un primer grupo son los jóvenes de bajo nivel educativo. Quienes abandonan tempranamente el sistema educacional, así como los que nunca entran –que porcentualmente son cada vez menos– solo pueden acceder a los peores empleos, generalmente en el sector de baja productividad y con bajos ingresos. Como puede verse en el cuadro VII.7, es clara la correlación entre mayores años de estudio y el ingreso relativo de los jóvenes. Al mismo tiempo, al observar por subgrupos etarios entre jóvenes, a mayor edad se nota un empeoramiento de los ingresos relativos de los menos calificados, pues quedan atrapados en este tipo de actividades. Como el mercado no premia el tipo de experiencia laboral que logran acumular por esta vía, a lo largo de su vida laboral sus ingresos suben menos que los de los más calificados. Más aún, en 2005, para ese subgrupo etario (25 a 29 años) solo los de 13 años y más de educación tenían un ingreso que superaba el promedio para el total de la edad y de todos los niveles educativos, lo que muestra cómo ese subgrupo se distancia de jóvenes con menos educación.

Cuadro VII.7
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): INGRESO RELATIVO DE LOS JÓVENES RESPECTO
DEL INGRESO PROMEDIO DE LOS JÓVENES DEL GRUPO ETARIO
CORRESPONDIENTE, POR GRUPO DE EDAD, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO,
ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(*En promedios simples*)

Años de estudio	15-19 años			20-24 años			25-29 años		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-3	82,5	92,1	87,3	67,2	73,0	66,9	61,4	57,8	54,9
4-6	96,1	95,2	94,9	90,7	85,4	82,7	72,8	70,9	69,9
7-9	104,4	98,5	92,0	92,4	92,7	92,7	88,5	81,4	81,1
10-12	140,4	115,3	116,7	115,9	107,6	104,1	112,5	100,1	94,6
13 y más	...	...	...	147,3	133,5	130,3	164,1	164,2	158,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador y el Uruguay.

Un segundo problema se da en la menor calidad de empleos a la que pueden aspirar jóvenes con educación secundaria, dado el aumento de contingentes juveniles con ese nivel formativo. Esto se expresa en que, típicamente, tienen la tasa de desempleo más alta de los diferentes grupos educativos (véase el cuadro VII.8). Además, sus ingresos relativos están bajando, lo que refleja la gran competencia por los puestos adecuados para este grupo educativo, así como, posiblemente, la creciente presión para personas con elevados niveles de estudio de tener que trabajar en empleos que requieren niveles de educación inferiores⁸.

⁸ Véase, por ejemplo, Folha Online (2008).

Cuadro VII.8
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO DE JÓVENES POR SEXO,
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)

Años de estudio	Total			Hombres			Mujeres		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Total	13,0	15,4	12,2	11,1	12,8	10,0	16,2	19,4	15,6
0-3	9,2	11,2	8,2	8,3	9,3	7,2	11,3	16,8	11,8
4-6	11,4	13,6	10,0	10,2	11,3	8,2	14,2	18,7	14,3
7-9	14,5	17,0	12,9	12,4	14,1	10,4	18,5	22,3	18,0
10-12	15,8	17,8	14,4	13,5	14,8	12,0	18,8	21,3	17,6
13 y más	12,2	15,6	12,8	11,4	14,0	11,5	12,8	17,0	19,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador y el Uruguay.

Un comentario aparte merecen los jóvenes con los mejores niveles educativos. Si bien, en general, tienen las mejores perspectivas para contar con trayectorias laborales ascendentes en el tiempo, también pueden encontrar obstáculos importantes para la inserción inicial. Específicamente, durante los años noventa y la década del año 2000, ha empeorado nivel relativo de la tasa de desempleo de los más calificados en comparación con las tasas de otros grupos educativos. De manera que, al considerar conjuntamente el cuadro anterior y el siguiente, resalta la paradoja de que jóvenes con mayor nivel educativo tienen muchas ventajas en ingresos relativos en el empleo, pero a la vez están enfrentando problemas de desempleo. En esto puede incidir la mayor resistencia a aceptar empleos de baja calidad, tanto porque la educación les eleva las expectativas en el empleo, como porque viven en hogares con otros perceptores de ingreso que les hace menos urgente emplearse.

Durante los años noventa, este fenómeno se vinculó a la baja demanda laboral, a la vez que la tasa de ocupación de los jóvenes más calificados cayó levemente, en contraste con lo ocurrido en los jóvenes en su conjunto, entre quienes esta subió de manera moderada (véase el cuadro VII.9). Diferente fue la situación en el primer quinquenio de la década de 2000, cuando la tasa de ocupación subió más para los mejor calificados que para los jóvenes en su conjunto. Sin embargo, al mismo tiempo se incrementó la entrada de aquellos con niveles educativos altos, lo que incidió en que el desempleo cayó menos para estos que para otros grupos etarios y que sus ingresos empeoraron en relación con los de otros jóvenes (si bien obviamente siguen percibiendo los ingresos más elevados).

Cuadro VII.9
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN DE JÓVENES, POR SEXO,
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)

Años de estudio	Total			Hombres			Mujeres		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Total	49,0	49,9	50,9	65,5	64,2	64,2	32,6	36,1	38,0
0-3	52,3	54,1	54,3	76,7	75,9	74,5	28,2	30,0	32,4
4-6	55,2	56,2	57,6	77,1	76,3	77,2	32,9	34,5	36,2
7-9	40,9	42,1	42,1	55,8	55,2	54,8	26,5	28,3	28,5
10-12	48,0	47,4	49,4	59,6	57,9	59,7	38,0	38,3	39,9
13 y más	55,2	54,8	56,1	59,9	59,5	60,4	51,1	50,9	52,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador y el Uruguay.

Un tercer grupo con problemas de inserción son las mujeres jóvenes en hogares más tradicionales en cuanto a la división de trabajo por género. La importancia de estas pautas culturales está en descenso, pero todavía muchas mujeres jóvenes no pueden insertarse en el mercado de trabajo debido a las restricciones impuestas por su familia. Esto se ve reforzado en situaciones en que la familia carece de alternativas para hacerse cargo de tareas de cuidado de niños pequeños, discapacitados o familiares mayores, ya sea porque la sociedad no provee estos servicios o porque no están al alcance de estas familias. Esta situación afecta sobremedida a madres jóvenes, que frecuentemente no tienen alternativa para el cuidado de sus niños pequeños, lo que a su vez traba el acceso al mercado laboral⁹. A mediados de la década actual, solo un 68,5% de las mujeres jóvenes que eran jefas de hogar participaron en el mercado de trabajo en la región, frente al 96,8% de los hombres jóvenes jefes de hogar. En todo caso, resulta paradójico que mientras las mujeres logran mejores rendimientos educativos que los hombres en todos los niveles, y por tanto se capacitan para optar al empleo, por otra parte, vean subutilizado este avance por efecto de los roles de género adscritos en el hogar de origen.

Una cuarta barrera de acceso es geográfica, con oportunidades de inserción laboral menos auspiciosas en zonas rurales, lo que se expresa,

⁹ Véase el capítulo sobre maternidad adolescente en este documento.

entre otros factores, en los elevados niveles de trabajadores pobres en las zonas rurales (CEPAL, 2007f, págs. 311–312) y en las migraciones hacia las zonas urbanas, más marcadas entre jóvenes que entre adultos¹⁰. Al respecto cabe señalar que la barrera geográfica tiene expresiones diferentes según el género. En efecto, en el caso de los hombres jóvenes, la tasa de participación es mayor en las zonas rurales que en las urbanas debido al término más temprano de atención al sistema educativo, mientras que en el caso de las mujeres esta tasa es menor en las zonas rurales, debido a las obligaciones hogareñas, pautas culturales más tradicionales y también, frecuentemente, por las menores oportunidades de trabajo en un mercado laboral segmentado por género.

En el área rural, la producción se concentra en pocas actividades y de bajo nivel técnico. En su mayoría, los trabajos son temporales, físicamente exigentes, con muy baja remuneración y prácticamente sin seguridad social. Un gran número de los jóvenes empleados en el campo (15 a 24 años) son trabajadores familiares no remunerados (38%) o bien trabajadores independientes (17,5%). El 90% no tienen contrato o tienen contrato temporal, solo un 14% cotizan para un seguro de salud y un 10% para pensiones (véase el cuadro VII.10).

Un quinto grupo de jóvenes problemático está compuesto por quienes se definen aquí como “otros inactivos”: no estudian, ni se dedican a labores del hogar (véanse el cuadro VII.1 y el gráfico VII.3). Al menos una parte de ellos carecen de perspectivas de inserción laboral y, afectados por la falta de oportunidades y la desafiliación institucional, son potencial contingente de las actividades ilícitas, ilegales o “paralegales”. Son ellos, en importante medida, quienes posteriormente conforman la población carcelaria de nuestros países. Como se observa en el gráfico VII.3, la proporción de los “otros inactivos” es la más elevada en el caso de los jóvenes pertenecientes a los hogares de ingresos más bajos. Y según datos de la OIT para el año 2005, entre los que no estudian ni trabajan suman 22 millones de jóvenes en América Latina y el Caribe (véase el recuadro VII.1).

¹⁰ Véase el capítulo sobre migración interna en este documento.

Cuadro VII.10
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): SITUACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2005
(En porcentajes)

	Urbano	Rural	Total	Adultos
Categoría ocupacional	100	100	100	100
Asalariados públicos	5,5	2,5	5,1	12,7
Asalariados empresa privada	67,5	27,0	58,9	38,9
Hasta 5 trabajadores	22,9	12,7	21,0	10,3
Más de 5 trabajadores	44,6	14,3	37,9	28,6
Independientes	11,8	17,5	14,2	31,6
Patrono	0,9	0,7	1,8	6,9
Trabajador familiar no remunerado	7,2	37,7	13,5	4,1
Doméstico	7,1	4,4	6,5	5,8
Modalidad contractual (porcentaje de asalariados de empresas privadas)				
Porcentaje con contrato permanente	23	10	24	42
Porcentaje con contrato temporal	13	6	13	12
Porcentaje sin contrato	64	84	63	46

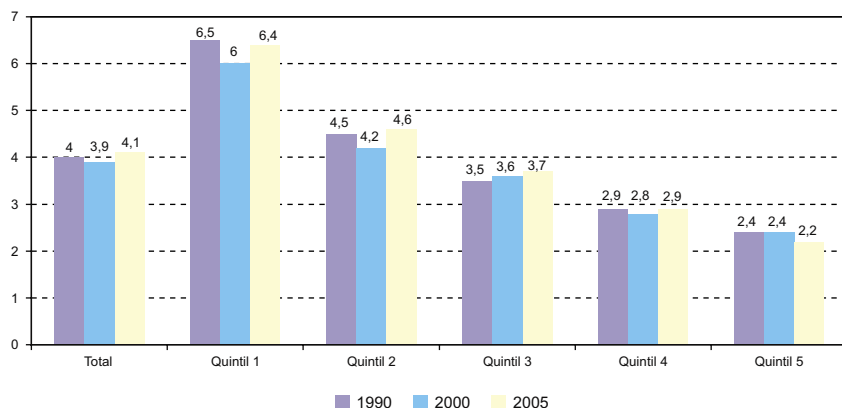
Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares.

También los jóvenes que buscan empleo por primera vez enfrentan problemas especiales de inserción –como lo refleja el mayor tiempo de búsqueda– en comparación con sus coetáneos, quienes ya cuentan con cierta experiencia laboral (Weller, 2003, págs. 34–35). Esto indica la importancia de la combinación entre un nivel de educación adecuado y prácticas laborales o algún otro tipo de experiencia laboral que sirvan como oportunidad de aprendizaje (*learning on the job*) y también como “señal” para las empresas de que el o la joven ha conocido la realidad del mundo laboral, lo que debería haber asumido en sus valores y actitudes¹¹.

¹¹ Además permite pedir referencias del empleo anterior.

Gráfico VII.3

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PROPORCIÓN DE INACTIVOS QUE NO ESTUDIAN NI SE DEDICAN A OFICIOS DEL HOGAR, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1990, 2000 Y 2005
(En promedios simples)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de un procesamiento de las encuestas de hogares de los países. La cobertura es el total nacional para Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana; el total urbano para Bolivia, el Ecuador, el Uruguay y el Gran Buenos Aires para la Argentina.

Un sexto factor que influye en las opciones de inserción es la discriminación por razones de etnia, género o discapacidad. Limitaciones en el acceso a ciertas posiciones y un pago menor por el mismo trabajo son factores claramente presentes en la región, si bien es difícil cuantificar su efecto, en comparación con otros factores, como los mencionados previamente¹². Claramente, esto erosiona la cohesión social puesto que reproduce desigualdades por efecto de discriminación de grupos específicos definidos por condición racial, cultural, de género y de discapacidades.

Con frecuencia, distintas situaciones problemáticas se superponen y refuerzan restricciones a la inserción laboral, como es el caso de mujeres jóvenes de bajo nivel educativo y sin experiencia laboral (que buscan trabajo por primera vez). Hogares de bajos ingresos, padres de escaso nivel educativo y mayor propensión a la maternidad adolescente, son situaciones de perfiles socioeconómicos comunes. En el contexto de sociedades tan segmentadas, la pertenencia a hogares pobres no solo

¹² Cabe señalar que se pueden combinar aspectos de discriminación de afuera del mercado laboral, por ejemplo con respecto al acceso de educación de buena calidad, con aquellos específicos del mercado de trabajo, como es el pago desigual para el mismo trabajo.

dificulta la superación intergeneracional de estas características desventajosas para la inserción laboral, sino que también representa un obstáculo adicional a la inserción productiva (Weller, 2003), lo que puede relacionarse con factores como la escasez de capital social y cultural, agravando la debilidad del capital humano. Indicadores para ello son el mayor porcentaje de jóvenes de hogares de bajos ingresos que no estudian, no se integran al mercado de trabajo, ni se desempeñan en oficios del hogar, así como la mayor tasa de repetición escolar de estos jóvenes. También entre los hogares de bajos recursos socioeconómicos se encuentran sobrerrepresentados los discapacitados, así como pueblos indígenas y afrodescendientes. Todo ello plantea nuevamente serios problemas de cohesión social, confinando a jóvenes de estos grupos sociales a enfrentar graves problemas de desafiliación institucional (ni la escuela ni el empleo), a la marginalidad social y a no sentirse parte de la sociedad en un sentido amplio.

Por último, hay que destacar que aun estando ocupados, los trabajadores jóvenes tienen una situación más precaria de afiliación en instituciones claves para la cohesión social, tales como el sistema de protección de salud y seguridad social y el sindicato laboral. Protección social e institucionalización de demandas son fundamentales para hacer del trabajo un espacio de cohesión y pertenencia, a través del cual se ejercen derechos tanto sociales como políticos. Como puede observarse en el cuadro VII.11, en estos ámbitos los jóvenes están en situación de menor afiliación que los adultos, los jóvenes rurales menos que los urbanos, y los hombres menos que las mujeres.

Cuadro VII.11
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE ACCESO A PRESTACIONES SOCIALES
Y MODALIDAD CONTRACTUAL DE LOS JÓVENES DE
15 A 24 AÑOS, 2005

Condiciones de trabajo	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural	Total	Adultos
Porcentaje cotizante a seguro de salud ^a	31	35	38	14	33	42
Porcentaje cotizante a pensiones ^a	27	30	34	10	28	32
Porcentaje afiliados a un sindicato ^a	7	8	7	5	7	17

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Trabajo decente y juventud: América Latina*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007, sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares.

^a Porcentaje del total de ocupados.

E. Lo que piensan los y las jóvenes respecto del mundo del trabajo

La cohesión social tiene un fuerte componente subjetivo (CEPAL, 2007a) en la medida que denota sentido de pertenencia, adhesión al Estado de derecho y a la justicia, disposición a la solidaridad y a establecer vínculos constructivos entre distintos grupos sociales. Este componente se refleja nítidamente en el tema de la inserción laboral cuando se interroga a los jóvenes sobre cómo perciben sus perspectivas y situaciones en la materia.

No es suficiente observar las variables laborales “duras”, como las tasas de desempleo y de ocupación, para valorar el grado en que el mercado laboral contribuye a la cohesión social, en este caso por medio de la integración de los jóvenes. ¿Cómo perciben ellos el funcionamiento de este mercado? ¿Lo ven como un mecanismo para integrarse plenamente a la sociedad, desarrollarse como seres humanos de acuerdo con un sistema apropiado de esfuerzos y logros? ¿Privilegian el mercado laboral para integrarse a la sociedad, o ha dejado este mercado de representar tal centralidad para la juventud en un mundo que ofrece –o parece ofrecer– una multiplicidad de perspectivas económicas, sociales y culturales, diferentes a un empleo, para satisfacer las aspiraciones de integración social de los jóvenes?

Si bien se aprecia una creciente percepción funcional del trabajo, principalmente como fuente de ingresos y que en algunos casos tiene que competir con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles, grupos focales con jóvenes de diferentes niveles educativos en cinco países de la región indicaron que, para muchos de ellos, el trabajo sigue siendo la piedra angular en el desarrollo de su identidad personal, a lo que contribuye el logro de nuevas relaciones sociales en el lugar del empleo¹³. En consecuencia, muchos jóvenes tienen altas expectativas respecto de lo que sus experiencias laborales pueden significar para ellos, más allá de la satisfacción de necesidades básicas materiales.

En algunas encuestas de juventud de la región se confirman estos resultados, al destacar muchos jóvenes que el trabajo es tanto el instrumento para generar los ingresos necesarios para el hogar y la compra

¹³ Los grupos focales se realizaron en Chile, el Ecuador, El Salvador, el Paraguay y el Perú en 2004 y 2005, en el marco de un proyecto llevado a cabo por la CEPAL con fondos de la cooperación alemana. Véanse Espinosa (2006) para una síntesis de estos grupos focales, las fuentes allí citadas sobre los resultados específicos de cada país y Weller (2006a) para el conjunto de los resultados del proyecto.

de objetos de uso personal, como su importancia para la realización como persona, el desarrollo de relaciones personales y el aprendizaje. Por ejemplo, según la encuesta nacional de juventud de México del año 2005, un 80,7% de los jóvenes sostienen que trabajar sirve para ganar dinero, mientras que un 32,2% dice que da independencia y un 22,7% resalta que permite aprender (IMJ, 2006). En Chile, se ha observado que las expectativas frente al trabajo del 50,8% de los jóvenes se centran en aspectos económicos, mientras que el 44,3% destacan expectativas relacionadas con la vocación (“un trabajo que me guste, que me motive”, “un trabajo relacionado con lo que sé hacer”) (INJUV, 2007a, pág. 67). Cabe destacar la relevancia de la inserción laboral para las mujeres jóvenes. En efecto, ellas están forjando de manera creciente un interés por alcanzar su propia autonomía, para lo cual el empleo juega un papel clave, mientras declaran menor urgencia en formar una familia.

En los grupos focales, los jóvenes expresan su frustración sobre aspectos como la inestabilidad laboral, la falta de oportunidades para desarrollarse en el trabajo y la discriminación por sus expresiones culturales. Sin embargo, al igual que en la realidad “objetiva”, las percepciones son muy heterogéneas entre los jóvenes. Notoriamente, el nivel de educación es un factor clave al respecto, y se ha observado que logro educacional y satisfacción en el trabajo están positivamente relacionados (Weller, 2006b, pág. 276). Por ejemplo, en el caso chileno, Sepúlveda (2006) destaca los siguientes aspectos para jóvenes de diferentes niveles educativos:

- los jóvenes con estudios básicos o secundarios incompletos se desempeñan en actividades laborales marginales o precarias y aspiran, como proyecto personal, a completar sus estudios para mejorar su inserción laboral;¹⁴
- los jóvenes con estudios secundarios completos muestran un desajuste de expectativas ante una oferta laboral poco atractiva para quienes no tienen calificaciones adicionales, lo que les causa incertidumbre respecto de sus perspectivas laborales o de la continuación de estudios;

¹⁴ Cabe señalar, sin embargo, que precisamente para los menos calificados con temprana inserción laboral –quienes generalmente son conscientes de la relevancia de los estudios para mejorar sus perspectivas laborales– la realidad frecuentemente bloquea el camino de superación. Por ejemplo, Espinosa (2006, pág. 42) cita a un joven salvadoreño: “Yo ya no puedo decir que me voy a graduar en cinco años, esa es la mayor mentira del mundo”.

- entre los jóvenes con estudios secundarios completos y técnicos postsecundarios se encuentran algunos que se desempeñan en áreas de su especialización y con perspectivas de movilidad ascendente, lo que genera un elevado grado de satisfacción, pero también otros que perciben que su especialización no ofrece la rentabilidad y perspectivas esperadas; y
- los jóvenes con estudios superiores sienten que tienen un mayor control en el desarrollo de su carrera profesional, incluido un mayor número de alternativas laborales a su disposición, aun en un mercado de trabajo percibido como restrictivo.

En una perspectiva similar, se observó que jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos frecuentemente están descontentos con la educación que reciben. Esto no sorprende, dada la segmentación de los sistemas educativos que obstaculizan el acceso a la enseñanza de buena calidad de los jóvenes de esta procedencia. Por otra parte, en el caso chileno, los jóvenes de hogares de bajos ingresos que lograron adquirir educación superior objetan la falta de opciones de inserción ocupacional (Marinho, 2007). A este respecto cabe señalar que una buena educación (capital humano) es solo parte de las condiciones requeridas para una inserción laboral exitosa y que, a niveles similares de logros educativos, los jóvenes de hogares de bajos ingresos adolecen de desventajas en redes sociales y capital cultural, en comparación con sus coetáneos de otros niveles de ingreso¹⁵.

Los jóvenes están conscientes de que diversos factores concurren para una exitosa inserción laboral. La mayoría de los jóvenes latinoamericanos (57,2%) perciben la educación como el factor más importante para tener éxito en la vida, mientras otro grupo considerable (27,4%) consideran que lo principal es el esfuerzo personal. En comparación, son menos quienes creen que las conexiones cuentan en primer lugar (7,2%) o simplemente la buena suerte (7,0%) (Latinobarómetro, 2006).

Resulta interesante comprobar que muchos jóvenes expresan su descontento con el trato y las relaciones sociales en el lugar de trabajo. Por ejemplo, en México, un 86,7% de los jóvenes afirman que les gusta su empleo actual, y ante la pregunta “¿Qué es lo que más te gusta de

¹⁵ Es interesante observar que en Panamá los jóvenes en general (72,5%) están contentos con la calidad de la educación recibida, mientras que mayoritariamente (67,1%) no están contentos con el nivel de educación alcanzado, de manera que para ellos prevalecen problemas de acceso y esfuerzo (PNUD, 2004).

tu trabajo?”, después de la adquisición de experiencias (22,3%), la segunda respuesta más frecuente se refiere a un positivo ambiente de trabajo (18,9%), mientras solo un 6,6% de los encuestados lo cita como el elemento que menos les gusta de su trabajo¹⁶. Los jóvenes destacan con mucho énfasis los bajos salarios tanto en las encuestas (30,5% en el caso mexicano), como en los grupos focales, aspecto que coincide con la evolución de los ingresos medida por las encuestas de hogares, que indican que los ingresos laborales no mejoraron incluso en la fase de expansión de la demanda laboral.

La juventud también reporta problemas como la poca acumulación de conocimientos y habilidades, amenazas de despido, malos tratos, acoso sexual, relaciones personales desagradables, en resumen, condiciones que no estimulan el aprovechamiento del potencial que promete el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes. Por otra parte, ellos perciben que por lo general las regulaciones laborales se cumplen solo parcialmente. Según la encuesta Latinobarómetro, un alto porcentaje de los jóvenes latinoamericanos consideran que no se cumplen, o solo se cumplen parcialmente las leyes respecto del pago mínimo (69,6% de los encuestados), la firma de un contrato al iniciarse una relación laboral (68,9%), las normas para el despido (73,6%) y la jornada laboral (73,3%)¹⁷.

Además de los bajos salarios, sobre todo para jóvenes, otra característica que típicamente tienen que enfrentar es la inestabilidad laboral. En efecto, según el Latinobarómetro 2006, un 48,8% de los jóvenes latinoamericanos creen que tienen ninguna o una baja estabilidad laboral y las estadísticas muestran que la rotación laboral de los jóvenes es claramente mayor que la de los adultos (Weller, 2007, pág. 70)¹⁸. Esto tiende a generalizarse en el contexto de una “nueva normalidad” en el mercado de trabajo, en que una elevada volatilidad en los mercados lleva a las empresas a favorecer relaciones contractuales a plazo limitado (Sepúlveda, 2006). Como se mencionó previamente, para un grupo de jóvenes con mayores niveles educativos, los mercados de trabajo con mayores niveles de transiciones laborales representan oportunidades de

¹⁶ Cabe señalar que los jóvenes chilenos están menos contentos con su trabajo, pues un 21% se declara insatisfecho, y un 24% medianamente satisfecho. Aun así, una mayoría (55%) se declaran satisfechos (INJUV, 2007b)). Las cifras son similares en Panamá (PNUD, 2004).

¹⁷ En la encuesta se pide ubicar el grado de cumplimiento de las normas en una escala de 1 (“no se cumple para nada”) a 10 (“se cumple plenamente”). Aquí se han sumado las respuestas de los grados de 1 a 5.

¹⁸ Estas respuestas corresponden a los grados de 1 a 5. Un 44,0% consideran que tienen un mayor grado de estabilidad (grados de 6 a 10) –correspondiendo la diferencia a “no responde” o “no sabe”.

acumular nuevas experiencias que facilitan trayectorias ascendentes; para muchos otros, sin embargo, este contexto implica, más que todo, inestabilidad e incertidumbre. Nuevamente esto impacta la cohesión social, pues la misma se construye sobre la base de un cierto umbral de estabilidad en las relaciones productivas y en el sentimiento de seguridad en el tiempo, sobre todo si la inestabilidad infunde sentimiento de precariedad y no expectativa de nuevas oportunidades.

F. Recapitulación

Una exitosa inserción laboral sigue jugando un papel clave para el desarrollo individual de los jóvenes, su integración social, económica, política y cultural y, por lo tanto, para la cohesión social. Esta inserción está fuertemente condicionada por el contexto macroeconómico y del mercado laboral en su conjunto. Tal como las crisis de los años ochenta, de fines de los noventa e inicios de la década del año 2000 empeoraron los indicadores laborales tanto de adultos como de jóvenes, años de mayores tasas de crecimiento económico, como las registradas sobre todo a partir de 2004, han favorecido esta inserción, generando nuevas oportunidades laborales, reduciendo tasas de desempleo y mejorando la composición del empleo para los jóvenes.

Persiste, pues, el desafío central de darle sostenibilidad al crecimiento económico, con un sesgo pro empleo. Empero, se ciernen sobre el horizonte interrogantes sobre las tendencias de largo plazo y las situaciones estructurales que determinan la inserción laboral de los jóvenes. Por una parte, destacan como tendencias positivas de largo plazo la mayor permanencia de jóvenes, tanto hombres como mujeres, en el sistema educativo, y las crecientes tasas de participación laboral de las mujeres, vinculadas a un descenso del porcentaje de mujeres jóvenes que se dedican a los oficios de hogar.

Por otra parte, están las dificultades y problemas específicos que enfrentan diferentes grupos de jóvenes en su inserción laboral, entre ellos los menos calificados, las mujeres, los jóvenes rurales y, en general, aquellos procedentes de hogares de bajos ingresos. Además, un contexto económico y laboral volátil crea para muchos jóvenes precariedad e incertidumbre, y dificulta el desarrollo de trayectorias laborales ascendentes. Con ello se tiende a petrificar la mala distribución de los ingresos que caracteriza a la región, se mantiene la transmisión intergeneracional de la

pobreza, se dificulta el proceso en que los jóvenes se independizan de sus padres, y se reducen sus ingresos futuros, tanto durante su edad activa como bajo el rigor de un desprotegido envejecimiento posterior.

Desde la perspectiva de la cohesión social, la drástica reducción del desempleo entre los jóvenes constituye una condición *sine qua non* para que el grueso de la juventud sienta que forma parte de los procesos productivos, y del sistema de aportes y retribuciones que garantiza un piso mínimo de reconocimiento simbólico y material. Difícil construir sistemas de pertenencia a la sociedad en la transición hacia la vida adulta sin perspectivas de inserción en el mundo laboral, por más que existan hoy otras formas de pertenecer. Por otra parte, la cohesión social supone una reducción en las brechas de acceso a empleo de calidad, y hoy se siguen observando enormes brechas de tal acceso entre generaciones, entre jóvenes por nivel educativo e ingresos de los hogares, y entre hombres y mujeres jóvenes. Más aún, cuando para acceder a buenos empleos se obtienen evidentes ventajas mediante redes de relaciones, o se es objeto de discriminación por sexo, raza, etnia y capacidades especiales, cunde la sensación entre muchos jóvenes de que la “meritocracia” en el empleo es más mito que realidad. Lo que también corroe la adhesión a normas de convivencia básicas que forman parte vital de la cohesión social.

Si bien el crecimiento económico es necesario para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, se requieren medidas especiales para el fomento de dicho acceso, que tomen en cuenta la heterogeneidad de la juventud y se diseñen según las necesidades específicas de cada grupo con problemas de inserción. Los instrumentos correspondientes deben considerar los retos en las áreas de empleabilidad, equidad de género, espíritu emprendedor y generación de empleo. El fomento laboral de los jóvenes en general debe abordarse en el contexto de una estrategia de desarrollo de largo plazo, la que aspiraría a un crecimiento económico basado en innovaciones y conocimiento, y que tome en cuenta la segmentación de la estructura productiva (CEPAL, 2004). De esta manera, no se crearían puestos de trabajo, sino “mejores” puestos de trabajo, más productivos y más sostenibles.

Capítulo VIII

Geografía de las oportunidades: dónde está y cómo se mueve la juventud

A. Distribución espacial de jóvenes y oportunidades segmentadas

La inserción geográfica de la juventud es relevante respecto de sus oportunidades de desarrollo personal y familiar. Por algo los jóvenes se mueven dentro y fuera de las fronteras nacionales, y lo hacen para cumplir sueños o proyectos propios, acceder a más educación y mejor empleo, y habitar en entornos que auguren mejor calidad de vida. Así, la disposición inicial en que se encuentran los jóvenes con relación al lugar en que viven puede plantear desventajas que no se aceptan pasivamente, lo que los impulsa a tomar decisiones de migrar.

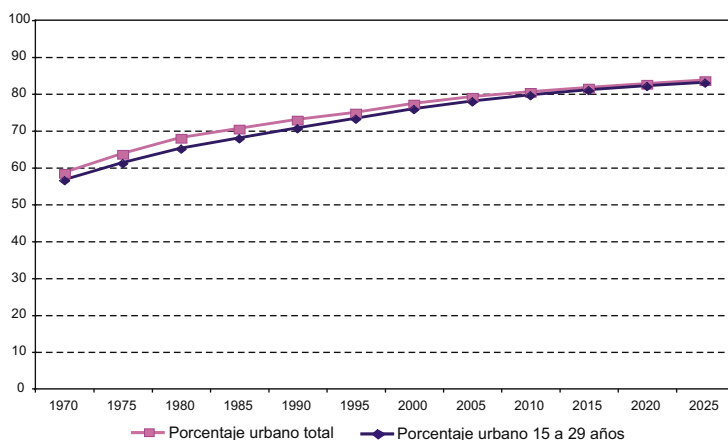
En este contexto, no es de extrañar que desde hace mucho la migración rural-urbana y de las pequeñas hacia las grandes ciudades en los países iberoamericanos, sea pan de cada día; pues tanto en el imaginario colectivo como en los datos objetivos, la vida urbana cuenta con más acceso a educación, empleo, servicios y mercados. Tampoco sorprenden hoy los flujos migratorios de jóvenes latinoamericanos

hacia el exterior, tanto a otros países de la región como a los Estados Unidos y Europa. Para una generación que le ha tocado vivir expectativas frustradas, falta de oportunidades o impactos cíclicos de la volatilidad económica, el país de recepción se visualiza como promesa de movilidad y también de estabilidad.

1. Distribución urbana y rural de la población joven

Según se ilustra en el gráfico VIII.1, en el año 2005, alrededor del 80% de los y las jóvenes iberoamericanos vivían en el ámbito urbano, ligeramente por sobre el 77% para el total de la población de la región. Las proyecciones para América Latina denotan que este porcentaje seguirá en aumento, ya que sigue avanzando el proceso de urbanización en la región, y la urbanización de los jóvenes va coincidiendo con la de la población total. Si bien en las próximas décadas la velocidad del incremento será más lenta, el grado de urbanización de la población total y de jóvenes en el año 2025 superará el 83%.

Gráfico VIII.1
IBEROAMÉRICA: GRADO DE URBANIZACIÓN DE LA POBLACIÓN
TOTAL Y DE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS, 2005
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones [en línea] http://www.eclac.cl/celede/proyecciones/basedatos_BD.htm; y Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2006 Revision y World Urbanization Prospects: The 2007 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/unup>.

En las zonas urbanas hay mayor proporción de jóvenes sobre el total de la población que en áreas rurales. Así, en los años ochenta del

siglo pasado los jóvenes de 15 a 29 años representaban el 29% de la población urbana y el 26% de la rural (véase el cuadro VIII.1). Si bien esta brecha comienza a reducirse en las décadas siguientes –por efecto del avance de la transición demográfica y el envejecimiento de la población–, para el año 2025 los jóvenes rurales serán un porcentaje menor del total de la población rural, a causa del envejecimiento prematuro del campo debido, entre otros factores, a la mayor propensión a migrar de los jóvenes.

Cuadro VIII.1
IBEROAMÉRICA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 15 A 29 AÑOS E ÍNDICE DE MASCULINIDAD (TOTAL DE HOMBRES POR CADA 100 MUJERES), SEGÚN ÁREAS URBANA Y RURAL, 1970–2025

Año	Total	Índice de masculinidad total	Urbana	Índice de masculinidad urbana	Rural	Índice de masculinidad rural
1970	25,7	101,2	26,6	95,2	24,5	110,4
1975	26,9	101,0	28,1	95,8	25,2	110,9
1980	28,1	100,5	29,3	96,0	25,7	110,8
1985	28,3	100,1	29,3	96,0	26,0	110,5
1990	28,2	99,8	29,1	96,2	26,0	110,2
1995	28,0	99,5	28,6	96,2	26,3	109,8
2000	27,8	99,9	28,3	97,1	26,2	109,9
2005	27,1	99,5	27,5	97,1	25,7	109,1
2010	26,3	100,5	26,5	98,3	25,2	110,1
2015	25,2	101,3	25,5	99,3	24,3	111,0
2020	24,3	102,2	24,5	100,2	23,5	112,3
2025	23,4	102,7	23,6	100,8	22,6	113,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones [en línea] http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm; y Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2006 Revision y World Urbanization Prospects: The 2007 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/unup>.

Además, en las áreas urbanas tienden a localizarse en un mayor porcentaje las mujeres jóvenes, mientras que en las rurales predominan los hombres jóvenes¹. Tal comportamiento se aprecia durante todo el período analizado y se espera que en las zonas urbanas el índice de masculinidad sea levemente superior a 100 en el año 2020, mientras en

¹ En las áreas rurales, las niñas y mujeres jóvenes tienen menos oportunidades de ingresos, recursos y posesiones que los hombres. Esto impulsa a las mujeres jóvenes a migrar a las zonas urbanas, con la idea de que allí accederán a mejores oportunidades económicas, más autonomía y control sobre sus vidas.

las áreas rurales dicho índice se mantendrá por sobre 110 hombres jóvenes por cada 100 mujeres en la misma condición².

En general, las divisiones administrativas con mayor concentración de jóvenes dentro de los países son aquellas con centros urbanos más importantes a escala nacional, especialmente en los países con menor porcentaje urbano, o bien aquellos espacios fronterizos, de colonización o ambos. Esta concentración de los jóvenes por División Administrativa Mayor (DAM) puede ser efecto de la migración interna o del estado de la transición demográfica de la DAM, donde la mayor urbanidad implicaría menos niños y más jóvenes. Las DAM en que se ubican las ciudades grandes de un país resultan atractivas para la población migrante pues, como se verá más adelante, suelen contar con más oportunidades educativas y laborales para los jóvenes.

Por otra parte, las áreas fronterizas tienen ventajas en materia de disponibilidad de recursos naturales, apoyo específico de políticas de promoción y desarrollo territorial o de ambos, lo que también puede resultar atractivo para la población de jóvenes migrantes (CEPAL, 2007c). Sin embargo, también es cierto que en algunos países las zonas fronterizas sufren de mayor rezago socioeconómico y, con ello, experimentan un retraso en sus transiciones demográficas con respecto al país en su conjunto. En tal caso, una estructura etaria de la población más joven y un elevado porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años en tales zonas no es efecto de las oportunidades derivadas de políticas de colonización, sino de una transición demográfica rezagada.

Al considerar la distribución de jóvenes en las principales ciudades de los países, se aprecia que no hay una tendencia general respecto del tamaño promedio de la ciudad en donde se concentran (véase el cuadro VIII.2)³. En 3 de los 12 países analizados, el mayor peso relativo de los y las jóvenes se observa en las ciudades de un millón y más habitantes (véase el cuadro VIII.2), donde se ubica la capital nacional. En Panamá, Costa Rica y Guatemala, el grado de concentración demográfica en la ciudad principal es un atributo distintivo de sus

² Cuando el índice de masculinidad es igual a 100, hay igual número de hombres que mujeres. Por sobre 100 implica que hay más hombres e, inversamente, hay más mujeres cuando el índice de masculinidad es inferior a 100. Cabe advertir que en el total de la población joven tiende a existir un número mayor de hombres que de mujeres, a medida que se reducen la mortalidad infantil y juvenil.

³ Para hacer esta estimación, en la presente investigación se han agrupado las ciudades en 5 categorías y calculado el porcentaje de jóvenes en cada una de estas para 12 países de la región con diferentes grados de urbanización.

sistemas de ciudades y por tanto atractivo para la localización de los y las jóvenes en estos centros urbanos (Rodríguez, 2002). Este atractivo de la ciudad principal se explica no solo porque generan una mayor oferta de empleo, sino también, como se verá para el caso de migración juvenil interna, por la oferta de oportunidades de educación y vivienda.

Cuadro VIII.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): RANGOS DE CIUDADES
SEGÚN NÚMERO DE HABITANTES POR NÚMERO DE CIUDADES Y
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN JOVEN

País	Indicador	Rangos de ciudades según número de habitantes						Porcentaje de jóvenes urbanos del país
		1 000 000 y más	500 000 a 999 999	100 000 a 499 999	50 000 a 99 999	20 000 a 49 999	Total de ciudades 20 000 y más	
Argentina	Nº ciudades	3	5	23	34	82	147	25,2
	Porcentaje	24,7	29,4	24,3	24,5	24,5	25,2	
Chile	Nº ciudades	1	2	15	12	38	38	24,7
	Porcentaje	24,8	25,3	25,5	24,0	23,7	23,7	
Brasil	Nº ciudades	15	8	99	167	454	743	26,9
	Porcentaje	27,3	29,1	27,2	26,8	27,0	27,3	
Venezuela (Rep. Bol. de)	Nº ciudades	3	4	25	21	62	115	27,8
	Porcentaje	27,6	29,0	28,1	27,7	27,1	28,0	
México	Nº ciudades	7	14	48	57	200	326	29,1
	Porcentaje	29,8	29,3	29,8	28,6	28,4	29,4	
Panamá	Nº ciudades	1	0	2	0	5	0	28,0
	Porcentaje	28,5	-	27,4	-	27,2	28,2	
Bolivia	Nº ciudades	2	2	4	6	12	26	30,4
	Porcentaje	30,8	31,9	32,3	29,9	28,6	30,9	
Ecuador	Nº ciudades	2	0	11	6	27	46	28,6
	Porcentaje	29,0	-	28,9	28,6	27,9	28,8	
Paraguay	Nº ciudades	1	0	1	2	8	12	28,0
	Porcentaje	28,9		30,4	28,1	28,8	29,0	
Costa Rica	Nº ciudades	1	0	3	3	8	15	27,5
	Porcentaje	27,9		27,5	26,8	27,3	27,6	
Guatemala	Nº ciudades	1	0	1	4	27	33	28,3
	Porcentaje	29,5	-	28,7	28,3	28,0	29,0	
Honduras	Nº ciudades	0	1	4	3	11	19	30,9
	Porcentaje	-	31,6	33,2	30,5	30,5	31,9	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales de los países, ronda del año 2000.

No obstante, en el mismo cuadro VIII.2 se muestra un grupo de países donde el mayor peso relativo de los jóvenes se ubica en las ciudades que poseen entre 500.000 y 999.000 habitantes. La Argentina, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, que conforman este grupo, cuentan con un sistema de localidades consolidado, donde las ciudades de este rango intermedio se caracterizan por ser cabeceras de divisiones administrativas mayores, con un fuerte dinamismo económico ya sea por actividades extractivas, industriales, turísticas o todas ellas, de modo que atraen y retienen a la población joven. Finalmente, en las ciudades de rango entre 100.000 y 500.000 habitantes del Paraguay y Honduras, se ubica el mayor número relativo de jóvenes (véase el cuadro VIII.2). En el caso del Paraguay, estos se localizan en la Ciudad del Este, la segunda más importante del país, que posee un gran dinamismo económico debido a su ubicación fronteriza y a la existencia de diversos atractivos turísticos. En el caso de Honduras, las cuatro localidades que conforman esta categoría de ciudades se caracterizan por realizar actividades industriales, turísticas y de maquila, generando una importante oferta de empleo para los jóvenes que se localizan en ellas.

En los países donde la ciudad principal es la única que tiene un mayor dinamismo económico y las otras poblaciones del sistema urbano no poseen una gran articulación entre ellas, los jóvenes tenderán a privilegiar la ciudad principal. En cambio resultarán atractivas para ellos las localidades situadas en las áreas de influencia de las grandes ciudades o aquellas ubicadas en zonas fronterizas, ámbitos de colonización, o en ambos, y las que son estratégicas en la articulación de espacios subregionales.

2. La geografía de oportunidades: segregación urbana, rigidez rural

a) La cuestión urbana

La distribución de la población dentro de las localidades tiene un efecto importante en la vida de los y las jóvenes, dado el fenómeno de segregación residencial en virtud del cual distintos grupos sociales en el interior de la ciudad ven segmentadas sus oportunidades según la zona en que viven. Estas agrupaciones pueden ser definidas por medio de la edad, la raza o etnia, el estatus socioeconómico o esos tres factores (Frisbie y Kasarda, 1988). En general, los hogares ubicados en las áreas más pobres de la ciudad están en una etapa inicial del ciclo de vida, muchas veces pertenecen a minorías raciales o étnicas y casi siempre

presentan carencias sociodemográficas adicionales, además de su mayor juventud relativa. Como consecuencia, los jóvenes residentes en estos espacios están más aislados de las oportunidades socioeconómicas en el tejido urbano y enfrentan más desafíos en su desarrollo y transición a la adultez de los que residen en áreas afluentes o no segregadas.

Esta concentración espacial de la pobreza es preocupante para la vida de los jóvenes, por varias razones. Entre los llamados “efectos de vecindario” se ha destacado el bajo rendimiento educativo y la deserción escolar, el desempleo y subempleo, la mayor fecundidad adolescente, la violencia y la criminalidad. Por otra parte, en los estudios basados en la hipótesis del “desequilibrio espacial” (*spatial mismatch*) se da cuenta de que los pobres están alejados de los lugares donde se produce la oferta de empleo formal, lo que revela falta de oportunidades en ciertos espacios de la ciudad, en el marco de una verdadera “geografía de las oportunidades metropolitanas” (Galster y Killen, 1995).

En síntesis, la segregación residencial limita el acceso a capacitación adecuada para insertarse productivamente en la sociedad, condenando a muchos jóvenes a la reproducción de la pobreza. Así, por ejemplo, en un estudio para la ciudad de São Paulo (Torres, Ferreira y Gomes, 2005) se concluyó que los adolescentes de 18 y 19 años residentes en un área de clase media o de elite tenían una probabilidad muy superior de concluir sus estudios respecto de los asentados en áreas periféricas, más allá del ingreso del hogar y la escolaridad de los padres de estos jóvenes, entre otras características. De modo similar, Kaztman y Retamoso (2005) encontraron que en Montevideo las probabilidades de los jóvenes de 15 a 29 años de encontrar empleo y ocupaciones formales son siempre más bajas cuando la composición social del barrio es de un nivel educativo bajo, comparado con barrios de altos niveles educativos, independientemente de las capacidades de los jóvenes.

Entre los mecanismos que relacionan la concentración de la pobreza con las trabas al desarrollo de los jóvenes se han destacado, entre otros, la falta de modelos de rol, el efecto de pares (*peer group effect*) y la carencia de inversión en los servicios públicos localizados en áreas pobres (por ejemplo, escuelas y centros de salud de mala calidad). Estos mecanismos constituyen verdaderas trampas territoriales de la pobreza, pues hacen de la segregación espacial urbana una carrera de obstáculos en la movilidad social de los jóvenes pobres. La informalidad y el desempleo, el bajo desempeño educativo, la falta de acceso a servicios de calidad y los patrones de sociabilidad se refuerzan entre sí, conspirando contra las oportunidades de los jóvenes.

La geografía segmentada de oportunidades para la juventud en las grandes ciudades se ilustra claramente en los mapas urbanos presentados a continuación. En el caso del Gran Santiago en Chile (tal como se ilustra en el mapa VIII.1a), los altos niveles de educación entre los adultos jóvenes de 25 a 29 años (los distritos colorados) coinciden claramente con el “cono alto” de riqueza –el conjunto en el sector noreste del área metropolitana– y el centro de la ciudad, aunque se encuentran zonas con alta educación de los adultos jóvenes en toda la región metropolitana.

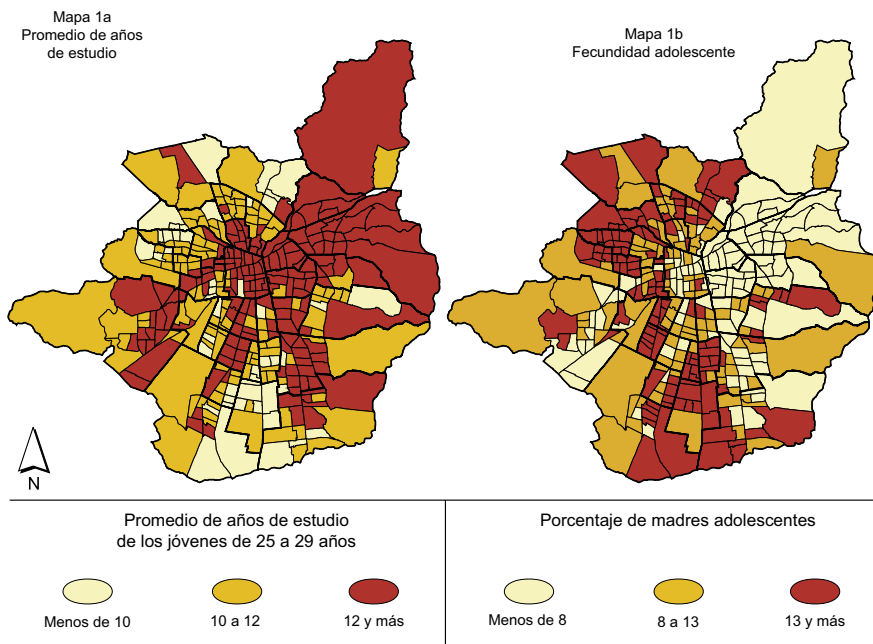
Por otra parte, en el mapa VIII.1b se indica que el porcentaje de madres adolescentes por distrito es casi un reflejo invertido. En general, los más bajos porcentajes de mujeres jóvenes de 15 a 19 años que son madres (los distritos amarillos) se encuentran en los mismos lugares que muestran los más altos años de escolaridad media de la población entre 25 y 29, especialmente en el cono alto de la ciudad⁴.

En el caso de los planos para la zona metropolitana de México, D.F. y confirmando el análisis de Arriagada y Rodríguez (2003), los mapas para el promedio de años de estudio y del porcentaje de madres adolescentes siguen el patrón espacial de los grupos socioeconómicos (véanse los mapas VIII.2a y VIII.2b)⁵. Los municipios con los más altos años de estudio para el grupo de jóvenes mexicanos de 25 a 29 años se concentran en el pleno centro de la zona metropolitana. Estos mismos municipios presentan los más bajos porcentajes de madres adolescentes. Al contrario, es la zona este de la ciudad, en particular los municipios localizados en el sureste, la que concentra porcentajes relativamente altos de mujeres adolescentes que ya tienen por lo menos un hijo.

⁴ El capítulo de maternidad adolescente en este documento ilustra el hecho de que la misma se concentra en mujeres de menor educación y menores recursos, y refuerza la reproducción intergeneracional de la pobreza.

⁵ Como se ve en los mapas 2a y 2b, para México, D.F. la desagregación es a nivel de municipio, debido al gran tamaño de esta área metropolitana y su alta segregación.

Mapas VIII.1a y VIII.1b
 ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO: INDICADORES DE
 SEGREGACIÓN RESIDENCIAL A NIVEL DE DISTRITO CENSAL,
 CENSO DE 2002

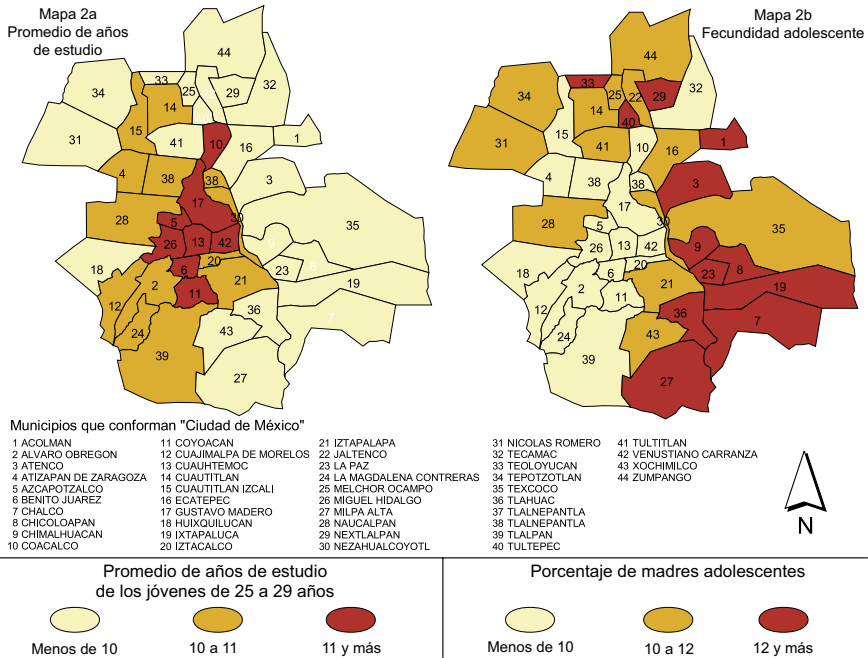


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamiento especial sobre la base de los microdatos del Censo de Chile, 2002.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La ciudad de São Paulo se ha caracterizado históricamente como una ciudad de anillos (Pasternak y Bógus, 2000), con un centro poblado por habitantes de altos ingresos, rodeado por “anillos” de estratos sociales progresivamente más pobres a medida que aumenta la distancia del centro (véanse los mapas VIII.3a y VIII.3b). Nuevamente, la distribución del porcentaje de madres adolescentes presenta un relieve del mapa de escolaridad, donde las áreas periféricas de la ciudad son las que contienen el mayor porcentaje de las jóvenes entre 15 y 19 años que ya son madres.

Mapas VIII.2a y VIII.2b
ÁREA METROPOLITANA DE MÉXICO, D.F.: INDICADORES DE SEGREGACIÓN
RESIDENCIAL A NIVEL MUNICIPAL,
CENSO DE 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamiento especial sobre la base de los microdatos del censo de México, 2000.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En suma, la variación espacial de las características sociales de la población tiene repercusiones importantes para la vida de los jóvenes. La segregación residencial de las ciudades implica que los jóvenes residentes en las áreas periféricas enfrentan más desafíos y tienen menos oportunidades para un desarrollo exitoso.

b) La cuestión rural

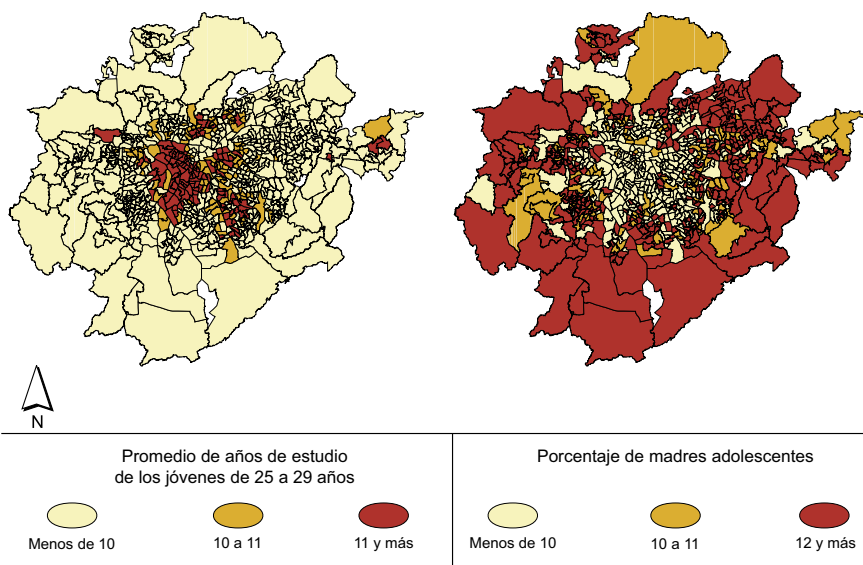
En las zonas rurales las condiciones de vida de la juventud son más críticas, lo que las convierte en claro factor de expulsión de jóvenes que emigran hacia las ciudades. La ruralidad entraña mayor incidencia de pobreza e indigencia, menores logros educacionales, empleos menos

institucionalizados, más dificultad de acceso a activos productivos para la juventud, y condiciones especialmente críticas para jóvenes rurales indígenas y afrodescendientes (véanse los capítulos sobre pobreza, empleo y educación en este documento).

Mapas VIII.3a y VIII.3b
REGIÓN METROPOLITANA DE SÃO PAULO: INDICADORES DE SEGREGACIÓN
RESIDENCIAL A NIVEL DE ÁREAS DE PONDERACIÓN,
CENSO DE 2000

Mapa 3a
Promedio de años de estudio

Mapa 3b
Fecundidad adolescente



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamiento especial en base a los microdatos del censo de Brasil, 2000.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Las barreras a la inserción productiva y social de la juventud rural son muy altas. En cuanto a la agricultura familiar, las trabas se expresan en el acceso a la tierra familiar y las consiguientes dificultades para obtener crédito, en las insuficientes posibilidades de arrendar tierras y, generalmente, en la necesidad de ser propietario o productor a cargo de la gerencia del predio para ser sujeto de asistencia técnica y poder

participar activamente en las organizaciones productivas y comunitarias⁶. Por lo que atañe al empleo no agrícola, la insuficiente atención dada por las diversas instituciones públicas, organismos no gubernamentales y otros actores con programas apropiados de formación, crédito, infraestructura y otros tipos de apoyo, frenan una inserción laboral exitosa de los jóvenes rurales tanto en las zonas rurales como urbanas. Además del desaprovechamiento de capital humano escaso, estas barreras implican una pérdida del esfuerzo educacional por parte de estos jóvenes, sus padres y el Estado.

Incentivar un acceso preferencial a los medios de producción y decisión de la población rural joven y de mediana edad que cuenta –como condición adicional– con mayores niveles de educación formal, debiera constituir uno de los pilares de cualquier estrategia de desarrollo rural. Es importante enfatizar que, debido a la temprana inserción laboral de muchos jóvenes rurales, a los 30 años muchos ya cuentan con unos 15 años de experiencia laboral. Sin embargo, en el agro solo un número menor de jóvenes tienen responsabilidades formales o de hecho en la conducción de los predios familiares. La mayor esperanza de vida creciente, y las leyes y costumbres de herencia que prevalecen en la región y que hacen que tanto la propiedad como su gerencia se traspasen después de la muerte, hacen que los herederos asuman la conducción del predio familiar a una edad cada vez más tardía⁷. El momento de la herencia los encuentra, la mayoría de las veces, desenvolviéndose fuera del predio, en otra localidad y otro oficio, con sus redes y costumbres familiares y sociales ya adaptados a esta realidad.

⁶ La masculinización del campo –contrapartida del mayor éxodo femenino– se traduce en América Latina en 12% más de hombres rurales que de mujeres para las edades entre 15 y 29 años, y tiene mucho que ver con el fuerte sesgo hacia los hombres mayores en la distribución de las tareas, del poder y del reconocimiento social dentro de las instituciones rurales (pareja, familia, grupos sociales, organizaciones productivas, gremios, y otras). Esto da perspectiva futura a los jóvenes pero muy poca a las jóvenes.

⁷ La tasa de actividad de la gente mayor en el área rural es mucho más alta que para grupos etarios equivalentes en el área urbana. En torno de 2005, los mayores de 60 años representaban el 14,3% del total de los ocupados rurales y un 5,3% del total de los ocupados urbanos.

Recuadro VIII.1
JÓVENES INDÍGENAS Y DINÁMICAS RURALES

Tradicionalmente, los pueblos indígenas han habitado en zonas rurales y construido su identidad en torno del arraigo a su tierra. El mestizaje y la migración hacen que hoy, en términos absolutos, en algunos países haya más población de origen indígena en zonas urbanas que en rurales. No obstante, los jóvenes indígenas enfrentan problemas distintos según zona de residencia. En las ciudades padecen problemas de aculturación, marginalidad urbana y discriminación (Aravena, 2006), mientras que en zonas rurales suelen vivir en lugares menos accesibles y con mayor nivel de pobreza e indigencia.

Si en zonas rurales los jóvenes viven en un sistema tradicional, patriarcal y sin oportunidades, estas trabas se exacerban en jóvenes rurales indígenas y afrodescendientes, quienes enfrentan estructuras sociales más rígidas y mayor exclusión histórica ligada a la ancestral discriminación. Un problema grave entre jóvenes indígenas rurales es la falta de acceso a la tierra, pues los priva tanto de base productiva como simbólica. Sin embargo, a diferencia del joven rural no indígena, el primero tiene mayor probabilidad al casarse de obtener un pequeño lote de tierra en usufructo o propiedad, dadas las costumbres comunitarias, mientras que los no indígenas, por lo general, solo acceden por la vía de la herencia después de la muerte de los progenitores, salvo que puedan comprarla, arrendarla, tomarla en mediería o tomar posesión de ella ilegalmente (Dirven, 2002).

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

B. Cómo se mueve la juventud puertas adentro: la migración interna

Son varias las razones que hacen que la juventud tenga mayor propensión migratoria que el resto de la población: menor aversión al riesgo en esta fase de la vida, conformación de nuevos hogares con autonomía en las grandes decisiones, ingreso a la universidad o incorporación a empleos que implican desplazamientos en función de oportunidades y capacidades

que no pueden promoverse en el lugar de origen⁸. Además, para buena parte de la juventud que aún no tiene dependientes, la menor carga de obligaciones sociales y personales en el sitio de origen facilita la movilidad geográfica. Por último, definir proyectos de vida implica estar abiertos a tomar rumbos nuevos.

Estos rasgos generales deben analizarse a la luz de fenómenos emergentes. Entre ellos destaca sobre todo la mayor migración internacional en que la juventud se embarca por oportunidades de desarrollo, redes transnacionales de información y apoyo, y por la creciente exposición a mensajes desde el exterior. A esto se agregan reordenamientos territoriales a nivel nacional, que también modifican las direcciones migratorias internas: nuevos polos de desarrollo, revitalización en zonas de frontera, políticas de desconcentración metropolitana, entre otros. Todo lo anterior hace que parte de la migración juvenil esté cambiando alternativas de puntos de llegada. En menor medida, pero de manera más “capilar”, el teletrabajo, la teleformación y el “commuting” diario pueden ser alternativas a migrar. La tendencia a permanecer hasta edades más avanzadas en el hogar de origen, muy marcada en el caso de Portugal y España (López y otros, 2005), atenúa la propensión migratoria juvenil. Por último, el agotamiento de algunos nichos históricos de ocupación para migrantes jóvenes, en particular el servicio doméstico, también puede moderar su tendencia a migrar.

1. La mayor predisposición a migrar de los jóvenes⁹

Se indagan aquí tres tipos de migración interna juvenil, a saber: a) entre divisiones administrativas mayores (DAM); b) entre divisiones

⁸ Que puede obedecer tanto a un factor de maduración en el ciclo vital (la sensación de invulnerabilidad propia de la adolescencia y la juventud cuando la salud física está en su cénit) como de cálculo racional (el mayor tiempo para cosechar ganancias de decisiones acertadas o de modificar conductas ante decisiones desafortunadas).

⁹ En este apartado se presentan resultados que derivan del procesamiento directo de los módulos de migración de los microdatos censales, en que se usa la consulta por residencia 5 años antes del censo y de la estimación indirecta (“relaciones de supervivencia”), sobre la base de datos publicados de dos censos, ajustes temporales y relaciones demográficas estándares, para calcular la migración neta campo-ciudad en un período de 10 años (que se hace coincidir con décadas del calendario). Estos promedios regionales corresponden a la suma de valores absolutos, por lo que están automáticamente ponderados y, debido a ello, muy influidos por los niveles y las tendencias de los países más populosos de la región, en particular Brasil y México. En el caso de las cifras de migración entre divisiones político-administrativas, debe dejarse constancia de dos lagunas: i) solo se considera a los países de la región cuyos microdatos censales (rondas de 1990 y de 2000) están disponibles en el CELADE-División de Población de la CEPAL (14 de la ronda de 1990 y 15 de la ronda de 2000); y ii) los censos fueron levantados en fechas distintas, por lo que se suman poblaciones con diferentes fechas de referencia. En virtud de ello, no se señala una fecha de referencia específica, sino que se menciona la ronda censal que corresponde.

administrativas menores (DAME); y c) entre zona urbana y rural. El primer y tercer tipo responden a las imágenes tradicionales de los desplazamientos internos, motivados esencialmente por búsqueda de trabajo, de educación o de condiciones de vida mejores, y por tanto es esperable en ellos una primacía de migración juvenil. El segundo tipo, típicamente intrametropolitano (que puede considerarse más una mudanza que una migración), responde básicamente a motivaciones residenciales (vivienda, traslados diarios, seguridad ciudadana, y otras), lo que involucra más a adultos con niños o adultos mayores.

Al considerar estas modalidades para distintos grupos de edad y con datos de los censos alrededor de 1990 y 2000 –lo que permite comparar el período 1985–1990 con el de 1995–2000–, y desagregar entre hombres y mujeres, los principales hallazgos son los siguientes¹⁰. En primer lugar, las personas de 15 a 29 años siguen siendo las más propensas a migrar entre divisiones administrativas de los países, movidas por el ingreso a la educación superior o al mercado de trabajo, o por la formación de pareja y hogar propios. En segundo lugar, las mujeres jóvenes migran más que los hombres, tendencia que se revierte en la adultez, lo que sugiere que para las mujeres los eventos vitales (autonomía económica, “paridez”, vida en pareja) operan con más fuerza como hitos migratorios.

En tercer lugar, la intensidad migratoria de los jóvenes cayó entre el segundo quinquenio de la década de 1980 y el segundo quinquenio de los años noventa, al igual que en el conjunto de la población. En esto podría hacer de contrapeso el aumento de la emigración internacional de la región y la reducción de la migración campo-ciudad por el avance de la urbanización y la ampliación de la red de servicios (incluida la de planteles educativos), el teletrabajo y la mejoría de la red de transporte, permitiendo trabajos más distantes sin necesidad de cambiar de residencia.

¹⁰ En el procesamiento especial de microdatos censales de las rondas de 1990 y 2000, los países usados en los cálculos fueron: **DAM 1980–1990**: Bolivia, 1992; Brasil, 1991; Chile, 1992; Colombia, 1993; Costa Rica, 1984; Ecuador, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1994; Honduras, 1988; México, 1990; Nicaragua, 1995; Panamá, 1990; Paraguay, 1992; Uruguay, 1985. **DAM 1990–2000**: Argentina, 2001; Bolivia, 2001; Brasil, 2000; Chile, 2002; Costa Rica, 2000; Ecuador, 2001; Guatemala, 2002; Honduras, 2001; México, 2000; Nicaragua, 2005; Panamá, 2000; Paraguay, 2002; República Dominicana, 2002; Uruguay 1996; Venezuela, 2001. **DAME 1980–1990**: Bolivia, 1992; Chile, 1992; Costa Rica, 1984; Ecuador, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1994; Honduras, 1988; Nicaragua, 1995; Panamá, 1990; Paraguay, 1992; Uruguay, 1985. **DAME 1990–2000**: Bolivia, 2001; Brasil, 2000; Chile, 2002; Costa Rica, 2000; Ecuador, 2001; Guatemala, 2002; Honduras, 2001; México, 2000; Nicaragua, 2005; Panamá, 2000; Paraguay, 2002; República Dominicana, 2002.

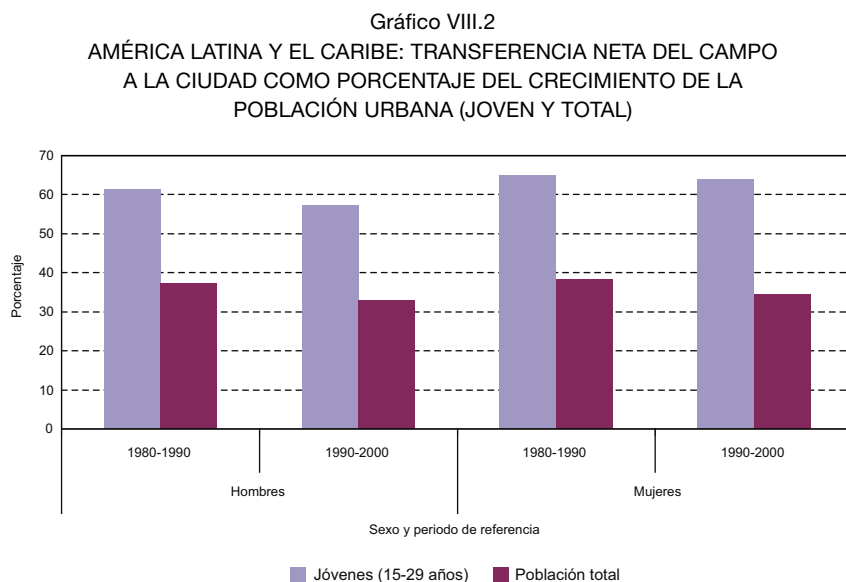
En cuarto lugar, en el caso de la migración entre divisiones administrativas mayores (migración interna a distancia), ajustando la información censal al momento de recabarla, puede inferirse que en América Latina entre los 18 y los 22 años se registra la mayor exposición a migrar entre DAM dentro del país. Esto coincide con la edad en que se adoptan las decisiones educacionales y laborales con mayor efecto migratorio. Por último, para el caso de la migración entre DAME (más próxima e incluso intraurbana), la mayor propensión entre mujeres se da entre los 20 y 24 años de edad, mientras que para los hombres se produce entre los 25 y 29 años, probablemente porque la formación de la unión o el matrimonio es más temprana en las mujeres, siendo esta una causa principal de dicho desplazamiento.

Conforme con los censos de la ronda del año 2000, en torno de un 1% de los jóvenes latinoamericanos cambia su DAM de residencia cada año y alrededor de un 15% lo hará durante su juventud. En el caso de la migración entre DAME las magnitudes son similares, y muchos desplazamientos son intrametropolitanos, de suburbanización o de relocalización transitoria. Por lo cual el porcentaje de personas que migra durante la juventud dentro de su país (entre DAM y DAME) alcanza a alrededor del 30%. En el caso de España, en su censo de 2001 también se aprecia una mayor probabilidad de migración interna juvenil femenina, que es contrarrestada parcialmente por una mayor intensidad masculina de migración internacional juvenil. En general, y teniendo en cuenta todas las cautelas del caso¹¹, la migración interna entre los jóvenes españoles no resulta particularmente intensa: a escala de DAM, entre un 0,4% y un 0,7% migrarían cada año, dependiendo si por DAM se usan las comunidades o las provincias, respectivamente. En el caso de las DAME (municipios), la intensidad es similar a la de América Latina.

En cuanto al desplazamiento entre el campo y la ciudad, los resultados muestran su importancia para explicar la expansión de la población juvenil urbana, mucho más gravitante que en otras edades. El gráfico VIII.2 es elocuente al respecto, pues en él resalta que la migración neta del campo a la ciudad da cuenta de más de la mitad (casi dos tercios en el caso de las mujeres) del crecimiento de la población joven urbana.

¹¹ En el censo español de 2001 se consultó por el lugar de residencia 10 años antes del censo (es decir, en 1991) en lugar de 5 años que es la consulta estándar en América Latina y el Caribe. En promedio, el cambio de residencia se produjo 5 años antes del censo, por lo que hay que considerar al grupo entre 20 y 34 años como el relevante para el cálculo y análisis de la migración durante la juventud.

Esto también sigue vigente en la década actual, ya que el crecimiento de la población joven urbana sería negativo en algunos países o mucho menor –por reducción acumulada de fecundidad– de no ser por el peso que sigue ejerciendo la migración juvenil desde el campo a la ciudad.



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

2. Migración interna y educación en la juventud

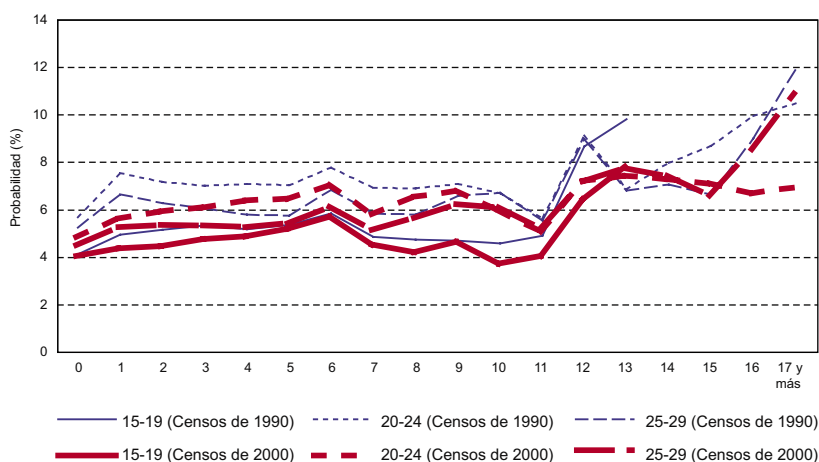
En línea con la evidencia y los argumentos expuestos en un diagnóstico regional previo (CEPAL/OIJ, 2004), la migración guarda una relación positiva con la educación, tal como lo muestran las cifras regionales de probabilidad de ser migrante interno reciente (cinco años previos al Censo) entre DAM. En el gráfico VIII.3 se observa que la mayor correlación se da después de los 10 años de estudio. Este dato puede sugerir que a mayor educación más propensión a la migración o, inversamente, que la migración busca mayores oportunidades educativas lejos del lugar de origen.

En el caso del grupo de 15 a 19 años de edad, la relación es muy fuerte, lo que sugiere que la migración es un mecanismo destinado a incrementar la educación. Dado que en esta edad se inicia la formación universitaria, para una parte de los adolescentes entrar a la universidad implica un desplazamiento no menor dentro del país. En el caso del

grupo de 20 a 24 años de edad, la relación salta a los 11 años de escolaridad, pero luego se estabiliza (en particular, según los censos de la ronda de 2000), lo que sugiere que una vez que se ingresa a la universidad viene un período de permanencia. En el caso del grupo de 25 a 29 años de edad, se produce un nuevo repunte de la probabilidad de ser migrante entre DAM, que puede explicarse por el retorno, la inserción laboral o la continuación de estudios posteriores al término de la formación universitaria. Cualquiera sea el caso, la mayor probabilidad migratoria de jóvenes altamente instruidos sugiere que los primeros años de las trayectorias laborales de estos profesionales pueden estar marcados por la migración.

Gráfico VIII.3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROBABILIDAD DE SER MIGRANTE ENTRE DAM, POR AÑOS DE ESCOLARIDAD PARA JÓVENES DE 15 A 19, 20 A 24, Y 25 A 29 AÑOS DE EDAD, 1985–1990 (CENSOS DE LA RONDA DE 1990) Y 1995–2000 (CENSOS DE LA RONDA DE 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base del procesamiento de microdatos censales.

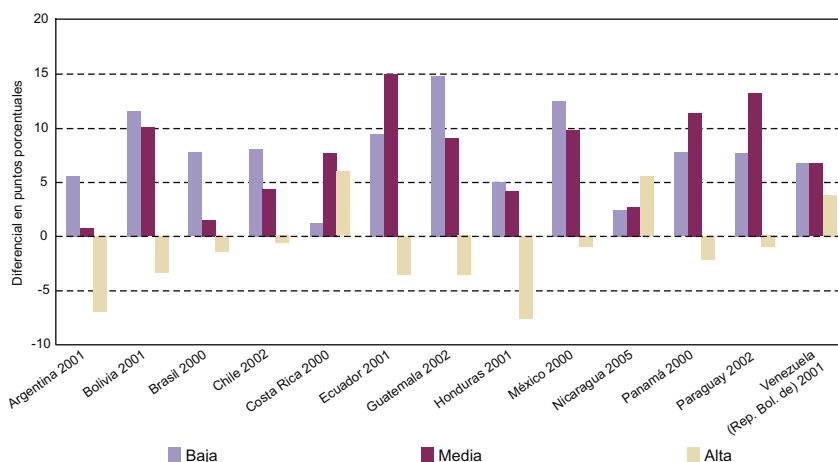
3. Migración interna e inserción laboral de los jóvenes

Dada la fuerte motivación laboral de la migración interna, los migrantes debieran tener mayores índices de participación económica que los no migrantes. Al mismo tiempo, sus niveles de desempleo podrían ser más elevados debido al período de adaptación a que están expuestos y, por último, debieran concentrarse en nichos donde la carga horaria es alta, sea por falta de alternativas productivas o recreativas. Si bien las dos

primeras tendencias prevalecen para migrantes adultos, el procesamiento especial de los microdatos de los censos de la ronda del año 2000 sugiere que los jóvenes migrantes tienen rasgos distintos.

Como se observa en el gráfico VIII.4, considerando solo a los jóvenes de 15 a 24 años, se aprecia un comportamiento similar a la población total cuando se trata de jóvenes con niveles bajos y medio de educación: tienden a tener mayores índices de participación laboral que los no migrantes internos en niveles bajos y medios de educación (0 a 7 años y 8 a 14 años de estudio, respectivamente). Esto abona la hipótesis de motivación laboral de la migración. Pero no ocurre lo mismo con los jóvenes migrantes de alto nivel educacional (15 años y más de estudio) que, en la mayoría de los países, registran menor participación laboral que sus contrapartes no migrantes. Esto se debe, muy probablemente, a que se encuentran cursando estudios en niveles superiores, lo que restringe su ingreso al mercado de trabajo por falta de tiempo –y probablemente, debido al mayor apoyo de las familias para prolongar sus estudios. En síntesis, a mayor nivel educativo, más probabilidades de que el factor de migración no sea el empleo, sino el acceso a niveles formativos superiores.

Gráfico VIII.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): DIFERENCIAL
DE PARTICIPACIÓN LABORAL ENTRE JÓVENES NO MIGRANTES Y MIGRANTES
(RECIENTES ENTRE DAM), SEGÚN NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de I procesamiento de microdatos censales.

Nota: Sobre el nivel 0 las barras indican mayor participación laboral de migrantes que de no migrantes.

Con respecto al desempleo, este es menor entre jóvenes migrantes que entre no migrantes en todos los países y en todos los niveles educativos. Puede conjeturarse que entre jóvenes no migrantes prescindir de trabajar es un lujo que pueden darse con más frecuencia, en comparación con la juventud inmigrante que no cuenta con redes de apoyo alternativas al empleo.

Especial consideración merece el caso de las mujeres jóvenes. Muchas migrantes son jóvenes madres solteras o madres que ejercen como principal proveedora económica de su familia. Las mujeres con menores niveles de calificación se emplean con frecuencia como trabajadoras agrícolas en las cosechas de frutas y verduras, la industria de la alimentación, las manufacturas, la prestación de servicios de aseo, servicio doméstico y cuidado de niños o ancianos, o como auxiliares paramédicas en clínicas.

Además, las migraciones de las jóvenes indígenas y afrodescendientes en la región han alcanzado un espacio importante dentro de los mapas ocupacionales, ya que pasan a integrar la mano de obra más barata disponible en el mercado laboral. Sus características culturales (idioma, educación, procedencia geográfica, raza, apariencia, origen étnico, edad, entre otras) y posición social (por lo general son los grupos más pobres) las hace más vulnerables en condiciones de trabajo. Aquellas que migran a las ciudades frecuentemente trabajan en el servicio doméstico y presentan los niveles más bajos de remuneración (incluso por debajo del mínimo legal), su jornada de trabajo es más larga, carecen de o poseen una muy baja cobertura de protección social y ejercicio de sus derechos laborales. Además, al ser invisible su trabajo en la sociedad, muchas veces son víctimas de violencia psicológica, económica y sexual.

4. Migración juvenil interna y ciudades

En los países de América Latina, una fracción –todavía minoritaria– de las principales ciudades ya no resulta atractiva, lo que se refleja en tasas de migración neta negativas (CEPAL, 2007c). Sin embargo, la salida de las grandes ciudades presenta claramente un sesgo más adulto que juvenil. Los resultados sugieren que efectivamente los jóvenes de la región tienen una relación especial con las ciudades principales, pues casi ninguna registra emigración neta juvenil (más salida que llegada de jóvenes), lo que contrasta con la gran cantidad que presenta emigración neta si se considera la población total (y no solo población joven).

El atractivo de las ciudades para los jóvenes radica en un amplio abanico de factores, entre ellos la mayor infraestructura educativa, un mercado laboral más abierto a ellos y una mayor gama de alternativas habitacionales. Supuestamente, esto va acompañado de mayor valoración del cosmopolitismo urbano, de los círculos ampliados de sociabilidad y de los estilos de vida en las ciudades. En todo caso, un procesamiento más detallado de la actividad “económica” de los jóvenes que inmigran a y emigran desde las ciudades deja ver que el peso de estos factores depende de cada ciudad. El contrapunto entre São Paulo y Concepción (Chile) es ilustrativo. Mientras que en el primer caso los inmigrantes jóvenes (que llegan) tienen un índice de actividad principal “estudiante” más bajo que los emigrantes y que los no migrantes jóvenes –y por ello sus índices de participación laboral son más elevados–, en el segundo caso los inmigrantes tienen índices de condición económica “estudiante” mucho mayor que los emigrantes y los no migrantes.

C. Cómo se mueve la juventud puertas afuera: la migración internacional

La migración internacional es materia de preocupación prioritaria en Iberoamérica, tal como lo reflejan las múltiples iniciativas implementadas en el seno de la Cumbre Iberoamericana a partir de 2006: la agenda de relaciones internacionales, la proliferación de estudios al respecto y la recurrente alusión a las dificultades de inserción de los inmigrantes en las sociedades de destino y a las pérdidas de capital social y humano para los países de origen. En contraposición, también se percibe que dicha movilidad ofrece oportunidades a los países de origen y de destino, así como a las comunidades, los hogares y las personas de las sociedades involucradas. Tales oportunidades abarcan múltiples dimensiones, desde las remesas y las potencialidades del retorno de los migrantes, hasta el contexto transnacional que favorecería la difusión de ideas, valores e innovaciones.

Más de una quinta parte de los jóvenes migrantes latinoamericanos participan en la migración internacional. Para ellos, la decisión de migrar responde a motivaciones diversas, desde el estudio y la carrera profesional hasta la búsqueda de nuevos horizontes para impulsar su vida de manera autónoma y procurar metas deseadas.

Para otros la migración es una historia más oscura: acompañando o no a sus padres, algunos jóvenes se ven forzados a buscar oportunidades de trabajo en el exterior, utilizando los medios disponibles a su alcance y enfrentando numerosos obstáculos que amenazan sus derechos en el momento de su inserción en el mercado laboral. Los que enfrentan mayores riesgos son los jóvenes migrantes de bajos niveles educativos, los que pertenecen a minorías étnicas, los indocumentados y los que apelan a las redes de tráfico o son víctimas de la trata de personas. En estos grupos se abre la brecha entre las expectativas y sus posibilidades de materialización. Se presenta, de este modo, un contrapunto entre el protagonismo juvenil (es decir, los logros que se alcanzan mediante decisiones autónomas) y la vulnerabilidad en la migración internacional (CEPAL/CELADE, 2000). Es necesario, entonces, informar a los jóvenes de la realidad de la migración con sus frustraciones, sin renunciar a la idea de que migrar en la juventud es una opción legítima para mejorar las condiciones de vida.

1. Tendencias y magnitud de la migración juvenil

Con los datos disponibles resulta difícil saber si la migración acontece en forma solitaria o en familia, si hay propensión al retorno, al envío de remesas, a involucrarse en el desplazamiento indocumentado o en la trata de personas. Al respecto, en estudios recientes se han ilustrado algunas tendencias de la participación de los jóvenes en la movilidad internacional.

Usando una muestra de algunos países de destino, MacKenzie (2007) observa que: i) cerca de un tercio de los flujos y un cuarto de los contingentes (*stocks*) de migrantes internacionales del mundo están conformados por personas entre los 12 y los 24 años; ii) los jóvenes migrantes suelen acompañar a sus padres en menor medida cuando se dirigen a un país en desarrollo que a uno desarrollado; iii) la proporción de los sexos suele ser equivalente a nivel mundial, aunque las mujeres jóvenes suelen migrar en mayor medida como acompañantes o esposas; iv) la proporción de jóvenes inmigrantes con asistencia a centros de enseñanza es más alta en países desarrollados, aunque variable según el país; y v) las juventudes migrantes muestran mayor concentración en ciertas actividades económicas que el conjunto de los inmigrantes de todas las edades, cuya segmentación laboral es generalizada en los países de destino.

Actualmente, los países latinoamericanos son áreas de emigración, si bien cabe diferenciar a la emigración extrarregional –esencialmente orientada a los Estados Unidos, pero con flujos crecientes hacia Europa y particularmente a España (involucrando en algunos casos la migración de los descendientes de antiguos inmigrantes de ultramar)– de la migración dentro de la región (desde y hacia América Latina), que es básicamente fronteriza (CELADE, 2008).

Consideración especial merece el caso de las mujeres. Si bien la migración abre oportunidades para la inserción laboral de las trabajadoras, los mercados que las acogen son bastante precarios y, en muchas ocasiones, sin ningún tipo de protección social, lo que inhibe su crecimiento profesional e incluso puede restringir sus posibilidades como sujeto social de derecho. Si a esto se unen los riesgos que afrontan las mujeres migrantes respecto de la trata, los abusos laborales, la violencia física, sexual y psicológica, se configura un cuadro inquietante que reclama por medidas urgentes de protección.

2. Los jóvenes migrantes en los Estados Unidos

Los inmigrantes latinoamericanos y caribeños en este país representan, aproximadamente, tres cuartas partes del total de los migrantes internacionales de la región, es decir, unos 19,3 millones de personas hacia 2005. Esta cifra equivale a su vez a más de la mitad del total acumulado de inmigrantes en los Estados Unidos. Junto con sus descendientes nacidos en el país receptor, este grupo conforma la llamada población “hispana” o “latina”, que es la primera minoría de este país. Al mismo tiempo, se ha destacado que la también llamada “comunidad latina” no es un grupo social y económicamente homogéneo, ya que su magnitud es muy variable según el origen nacional y étnico, su distribución territorial, grados de indocumentación de los inmigrantes, integración social, inserción laboral y niveles de organización, entre otros aspectos (CELADE, 2008).

Los inmigrantes latinoamericanos y caribeños –sobre todo los mexicanos– han consolidado su papel como principal reserva de mano de obra barata para la economía de los Estados Unidos, como ocurre en el caso de California. También entre estos migrantes se ha afianzado la presencia de indígenas procedentes de diversas regiones y municipios rurales de México, como lo ejemplifica la existencia de la mixteca poblana, otro elemento más en la configuración multicultural de los migrantes (CELADE, 2008). Por otra parte, el incremento del número

de inmigrantes regionales indocumentados ha consolidado el estereotipo de los latinoamericanos como “una población de bajo estatus educacional y social” (Portes, 2004). Al mismo tiempo, las comunidades de inmigrantes empezaron a ser progresivamente reconocidas como actores relevantes para el desarrollo de sus países de origen, especialmente por sus remesas, y luego como actores clave en el proceso de transformaciones socioculturales reflejadas en la introducción de nuevos modos de vida, valores, costumbres y pautas de consumo (Guarnizo, 2004). Asimismo, además de ser una enorme reserva de mano de obra, los latinoamericanos en los Estados Unidos influyen en la cultura y en los procesos políticos de ciudades y regiones donde habitan.

¿Cuál es la participación de los jóvenes? Según los censos norteamericanos de 1980 y 1990, el contingente (*stock*) de jóvenes nacidos en países de América Latina y el Caribe totalizaba alrededor de 900.000 y 1,6 millones de personas, respectivamente, magnitudes equivalentes a un 22% y un 20% del total de inmigrantes provenientes de la región en ambas fechas. Este contingente se compone de una mayoría masculina, debido esencialmente al comportamiento de la migración mexicana (CEPAL/CELADE, 2000). En datos más recientes (2007) se indica que cerca de 5,5 millones de jóvenes de 15 a 29 años, oriundos de América Latina y el Caribe, se encontraban en los Estados Unidos, representando más de un 25% del total de inmigrantes provenientes de esta región, con porcentajes más elevados que el del total de inmigrantes de todas las edades y el total de la población nativa, especialmente entre los mesoamericanos¹². En el cuadro VIII.3 se corrobora la primacía juvenil entre inmigrantes latinoamericanos y caribeños en los Estados Unidos.

Según datos censales del año 2000, un 41% de los migrantes jóvenes en los Estados Unidos había completado al menos el nivel de educación media o secundaria. Entre ellos, los que poseían algún grado de educación superior alcanzaban al 47%, mientras que el 72% estaban matriculados en algún establecimiento. Además, el 60% residían desde hace más de 10 años en los Estados Unidos, lo que señala que los logros educativos se materializaron principalmente en aquel país. Sin embargo, es mayoritaria la fracción de jóvenes que no registran logros educativos, es decir, que ni siquiera alcanzaron a terminar la educación media o secundaria (CEPAL/CELADE, 2000).

¹² Datos para el total inmigrantes y nativos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos [en línea] <http://www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/acst2.html#la>. Para el resto de la información, “Current Population Survey, Annual Social and Economic Survey” [en línea] www.unicon.com, marzo de 2007.

3. España y la migración juvenil

En Iberoamérica, España es el destino principal de la migración. Las personas nacidas en países de América Latina captadas por los censos de población pasaron de 210.000 en 1991 a 840.000 en 2001 en España. Según los datos del Padrón Municipal de Habitantes, en enero de 2004 había 1,2 millones de personas nacidas en algún país latinoamericano, y tal cifra se había empinado a poco más de 2 millones a comienzos de 2007 (véase el cuadro VIII.3). Esta población constituye casi la mitad de las entradas de extranjeros desde el año 2000 (Domingo, 2004), además de representar casi el 40% de los extranjeros en el país (CELADE, 2008).

Cuadro VIII.3
ESTADOS UNIDOS: INMIGRANTES LATINOAMERICANOS
Y CARIBEÑOS, SEGÚN SEXO, 2002

Sexo y edad	América Latina	
	Miles de personas	Porcentaje
Hombres		
0 a 14 años	689	7,1
15 a 34 años	4 316	44,7
35 a 49 años	2 991	31,0
50 a 64 años	1 130	11,7
Más de 65 años	523	5,4
Total	9 649	100
Mujeres		
0 a 14 años	626	7,2
15 a 34 años	3 388	39,1
35 a 49 años	2 723	31,4
50 a 64 años	1 223	14,1
Más de 65 años	703	8,1
Total	8 663	100

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos, *Annual Social and Economic Supplement*, Immigration Statistics Staff, Population Division, 2004 (citado por Patricia Cortés Castellanos. "Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades", *serie Población y desarrollo*, N° 61 (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2005).

Considerados según país de nacimiento, los latinoamericanos de mayor número son los ecuatorianos, colombianos y argentinos (véase el cuadro VIII.4), observándose un crecimiento en casi todos los grupos y muy llamativos incrementos absolutos entre los bolivianos y paraguayos. La inmigración latinoamericana en España todavía tiene un alto componente femenino, aunque en los últimos años se habría observado una

tendencia hacia la masculinización del total y la entrada de significativos contingentes de menores de edad, lo que indica un aumento de las migraciones por reagrupación familiar, principalmente entre los flujos más antiguos (Vono y Domingo, 2007).

Cuadro VIII.4
ESPAÑA: CONTINGENTE DE INMIGRANTES IBEROAMERICANOS,
SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO, NACIONALIDAD Y SEXO, 2007

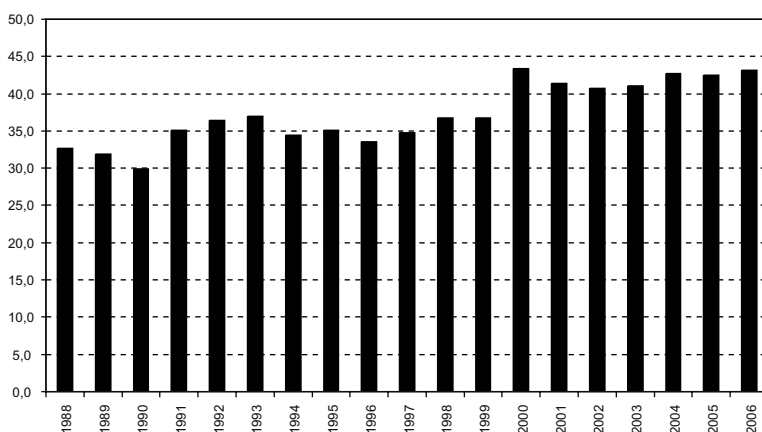
País de nacimiento	Total	Nacionalidad española	Nacionalidad extranjera	Índice de masculinidad	Porcentaje de españoles
Ambos sexos					
Total nacidos en el extranjero	5 214 390	935 465	4 278 925	108,1	17,9
Total nacidos en Iberoamérica	2 128 328	434 792	1 693 536	86,4	20,4
Total nacidos en América Latina	2 017 141	412 607	1 604 534	84,1	20,5
Portugal	111 187	22 185	89 002	141,3	20,0
Argentina	271 180	86 567	184 613	107,3	31,9
Bolivia	199 176	4 026	195 150	77,1	2,0
Brasil	112 686	21 017	91 669	68,8	18,7
Chile	59 786	16 686	43 100	98,2	27,9
Colombia	288 753	30 399	258 354	75,3	10,5
Cuba	82 596	35 591	47 005	80,3	43,1
Ecuador	429 278	19 125	410 153	93,4	4,5
México	38 903	17 367	21 536	77,1	44,6
Paraguay	47 502	1 693	45 809	52,2	3,6
Perú	135 703	32 116	103 587	86,5	23,7
República Dominicana	95 835	32 080	63 755	57,5	33,5
Uruguay	79 346	24 232	55 114	105,2	30,5
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	129 824	76 906	52 918	88,0	59,2
Otros de Iberoamérica	46 573	14 802	31 771	64,0	31,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España, Padrón Municipal Continuo de Habitantes, 1º de enero de 2007.

Lo relevante de todas estas cifras es que los jóvenes son los protagonistas de los flujos internacionales hacia España en el nuevo siglo. En el quinquenio 2001–2005, los desplazamientos de jóvenes inmigrantes de 15 a 29 años representaron el 40% de todos los flujos según nacionalidades en todas las edades, sumándose 2,8 millones de entradas (Domingo y Bayona, 2007). Esto conlleva el creciente peso y la inmensa notoriedad de estos grupos en el sistema educativo y en el mercado laboral del país.

Las razones de este incremento comprenden en particular la demanda laboral en segmentos específicos del mercado de trabajo (servicio doméstico, construcción, agricultura y servicios menores), atizada por las fuertes diferencias salariales con los países latinoamericanos, y las ofertas educativas superiores. Esta búsqueda de oportunidades se favorece con la apelación al reconocimiento de ciudadanía de algunos inmigrantes descendientes de españoles, tema que se ha destacado recurrentemente en la agenda iberoamericana (CELADE, 2008). Entre los jóvenes, un factor importante en la decisión de migrar son las expectativas de consumo que genera la mayor información, y que no logra colmarse en los países de origen. Una parte de ellos, sobre todo mujeres, también está expuesta a la operación de redes criminales que recurren a la trata de personas, entre cuyas víctimas suelen encontrarse jóvenes en completa desprotección.

Gráfico VIII.5
ESPAÑA: PORCENTAJE DE INMIGRANTES DE 15 A 29 AÑOS NACIDOS
EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SOBRE EL TOTAL DE FLUJOS,
SEGÚN AÑO DE REGISTRO, 1988 A 2006

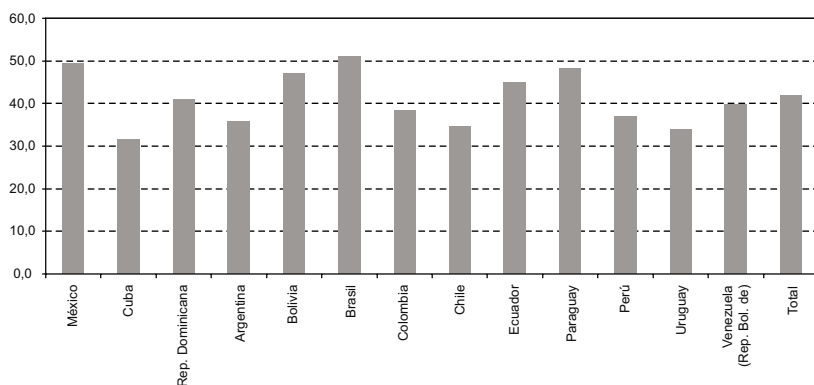


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España, Estadísticas de variaciones residenciales.

Pese a la significativa participación de los jóvenes entre los flujos, se observan características heterogéneas según el país de nacimiento. Aunque ningún grupo presenta una participación de los jóvenes inferior al 30% del conjunto, se destacan los brasileños (50,9%), los mexicanos (49,3%) y los paraguayos (48,3%).

En estudios recientes se evidencia que la población inmigrante joven en España presenta dos características marcadas. En primer lugar, su heterogeneidad con respecto a los distintos grupos de edad que componen la etapa de juventud denota sus diferentes interacciones con el mercado de trabajo, con la situación residencial y con el ciclo familiar, además de la heterogeneidad por nacionalidad y sexo. En segundo lugar, la llegada de jóvenes inmigrantes y su precoz inserción laboral en relación con la media española, posibilitan en muchos casos el alargamiento de la juventud española y su inserción laboral posterior de acuerdo con su formación, como anotan Domingo y Bayona (2007).

Gráfico VIII.6
ESPAÑA: PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS ENTRE LOS FLUJOS
DE LATINOAMERICANOS, SEGÚN NACIONALIDAD,
ENTRE 1988 Y 2006



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) de España, Estadísticas de variaciones residenciales.

La escolaridad relativamente elevada de los jóvenes inmigrantes latinoamericanos en España no asegura una inserción laboral acorde. En un análisis sobre la influencia del origen de inmigrantes jóvenes que han completado la mayor parte de su educación en España, Roig y Recaño (2005) han demostrado que la educación no provee las mismas oportunidades a todos, y que los inmigrantes nacidos en países en desarrollo enfrentan más dificultades de inserción laboral que los nacidos en países desarrollados o en España, aunque existen diferencias significativas según la región de nacimiento¹³. En este sentido, aquellos nacidos en países de América

¹³ Considera a las personas nacidas en el exterior que han llegado a España entre 1966 y 1986, antes de los 10 años de edad, a partir de una muestra de cerca de 7.000 individuos, el 3% de la población entre 25 y 34 años.

Latina tienen mejores indicadores de inserción laboral que los inmigrantes de las demás regiones en desarrollo (Roig y Recaño, 2005). Con todo, considerando factores como el sexo, la educación y el sector de actividad, Miret y Vidal (2007) han concluido que la mayor estabilidad en el contrato laboral de jóvenes se da entre los trabajadores españoles, seguidos de los inmigrantes de otros países de la Comunidad Europea y en último lugar están los inmigrantes extracomunitarios.

Otro rasgo destacado es el notable aumento de la participación de los latinoamericanos en el alumnado extranjero. En la educación no universitaria, los centroamericanos presentan una participación bastante baja y con pequeña variación durante los años. En el año escolar de 1993–1994 eran 1.984 personas, valor que se eleva a 15.311 personas en el de 2003–2004, es decir, de un 4% a un 4,3% del alumnado extranjero. En el caso de los sudamericanos, la cifra de estudiantes para los mismos períodos se incrementa de 9.505 personas a 186.758, llegando a representar el 46,4% del total de extranjeros matriculados en la enseñanza no universitaria. Entre los estudiantes universitarios, la participación centroamericana es igualmente modesta. Los sudamericanos, a su vez, representan más de un tercio del total de estudiantes extranjeros en esta categoría: el 24% del total de extranjeros en la enseñanza universitaria de primero y segundo ciclos, y el 49% de los estudiantes de doctorado (Ministerio de Educación y Ciencia, 2005).

En los procesos de reagrupación familiar, el límite máximo de edad de 18 años para los hijos reagrupados genera un adelanto de calendario de estos flujos, que quizás no necesariamente migrarían a España como menores de edad si lo pudiesen hacer después de este límite. Además, el hecho de que los reagrupados no puedan trabajar durante su primer año en España genera muchas veces la inserción laboral de estas personas en el mercado de trabajo de forma irregular, lo que podría evitarse fácilmente (Vono y Domingo, 2007).

4. Los jóvenes en la migración intrarregional y el caso argentino

En la migración intrarregional prevalecen flujos entre países fronterizos o geográficamente cercanos. Aquellos con mayor número de inmigrantes son la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, a los que se agregan, por su dinámica reciente, Costa Rica y Chile. En la composición del conjunto de los inmigrantes regionales tienden a predominar las mujeres (CELADE, 2008).

En datos sistematizados en el proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) se ofrece un panorama aproximado y comparativo de las tendencias y características básicas de la participación juvenil en la última ronda censal¹⁴. Hacia el año 2000, el contingente de migrantes jóvenes –entre 15 y 29 años– alcanzaba a una cifra superior a las 418.000 personas, equivaliendo a un 22,8% del conjunto de migrantes intrarregionales. La composición de este conjunto según sexo revela un leve predominio de mujeres. En fuerte contraste, los inmigrantes españoles en países latinoamericanos presentan una estructura por edad bastante envejecida. En este conjunto, el porcentaje de jóvenes alcanza al 3% de la población nacida en España.

Es relevante mencionar que los dos principales destinos de los flujos de inmigrantes regionales, la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, presentan uno de los menores porcentajes de jóvenes inmigrantes: 21,3% y 16,7%, respectivamente. En el otro extremo se encuentran países con elevados porcentajes de jóvenes entre sus inmigrantes regionales, como son la República Dominicana (41%), Costa Rica (38,1%) y Chile (37%) (véase el cuadro VIII.5).

Cuadro VIII.5
AMÉRICA LATINA: INMIGRANTES REGIONALES ENTRE 15 Y 29 AÑOS,
SEGÚN PAÍS DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2000

País de residencia	Total	Porcentaje total de población
Argentina	217 316	21,3
Bolivia	19 858	27,9
Brasil	31 471	22,0
Chile	48 885	36,9
Costa Rica	104 781	38,1
Ecuador	19 313	26,1
Guatemala	11 899	30,6
Honduras	4 999	25,4
México	22 557	30,0
Panamá	7 120	13,6
Paraguay	43 946	28,9
Rep. Dominicana	31 036	41,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	124 108	16,7
Total	418 986	22,8

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

¹⁴ La información se refiere a contingentes de migrantes de origen regional y proviene de los censos nacionales de población.

Las motivaciones laborales –como estructura de oportunidades– actúan de manera importante para inducir a la migración. Por otra parte, una fracción sustantiva de los migrantes de origen limítrofe, fundamentalmente mujeres, registran desventajas, ya que su condición de inactividad, las responsabilidades domésticas y sus bajos niveles educativos inhiben sus posibilidades de inserción productiva adecuadamente remunerada y dificultan la satisfacción de algunas aspiraciones de logros en el largo plazo.

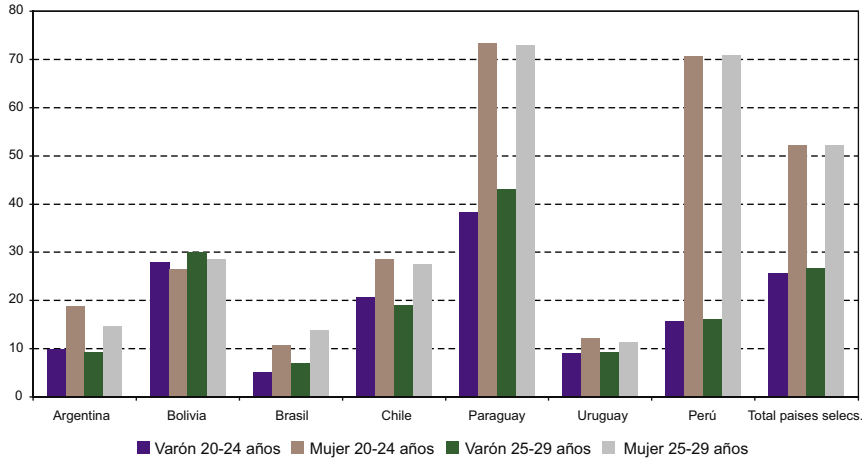
El caso argentino resulta destacado en tanto que registra el mayor contingente de jóvenes inmigrantes de origen regional (véase el cuadro VIII.5). Aunque la inmigración latinoamericana es un flujo de larga data, en la actualidad la población proveniente de los países limítrofes y del Perú conforma la migración más activa, a menudo favorecida por las cadenas migratorias. Asimismo, esta es una población con gran visibilidad y que, además de su inserción en el mercado de trabajo, participa en numerosas instancias de la vida social y cultural del país (Pacecca y Courtis, 2008).

En este país se han gestado una serie de reformas normativas que han conducido a que se facilite la inserción de los inmigrantes en el mercado laboral y un acceso a la regularización de la documentación. En este último caso, el Gobierno de la Argentina, mediante la iniciativa “Patria Grande”, logró normar recientemente a unos 130.000 jóvenes de países sudamericanos, cerca de un 30% del total de regularizados, siendo el grupo de 20 a 24 años el de mayor gravitación entre todas las edades (Dirección Nacional de Migraciones, s/f).

En la Argentina, los varones y mujeres migrantes ingresan más temprano al mercado de trabajo y permanecen en él en edades más avanzadas que los nativos, lo que es indicio de las dificultades para la inserción laboral y del menor acceso a los beneficios de la seguridad social. La segmentación de los mercados de trabajo los colocó en un rol complementario a la mano de obra local, y desde 1960 los migrantes se emplearon principalmente en ocupaciones manuales inestables y de bajos salarios: construcción para los hombres y servicio doméstico para las mujeres (Pacecca y Courtis, 2008). En todo caso, en las cifras resalta que entre los jóvenes inmigrantes existe heterogeneidad según el origen: los paraguayos y peruanos son los más consagrados a tales ocupaciones reservadas para cada género, aunque los bolivianos y chilenos tienen también mayores representaciones que la población nativa nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, las proporciones de jóvenes que lideran hogares no son muy diferentes entre la población del país y los inmigrantes, aunque son marcadas las mayores cifras relativas entre bolivianos y peruanos. En estos últimos, casi una cuarta parte de los hogares liderados por mujeres corresponde a jóvenes. En Buenos Aires, en cambio, los jóvenes inmigrantes participan mucho más intensamente en la jefatura de los hogares que la población nativa, salvo chilenos y uruguayos, lo que marca procesos anticipados de emancipación y toma de responsabilidades en un mercado laboral altamente segmentado.

Gráfico VIII.7
ARGENTINA: PORCENTAJE DE JÓVENES OCUPADOS EN
CONSTRUCCIÓN (VARONES) Y SERVICIO DOMÉSTICO (MUJERES)
POR PAÍS DE NACIMIENTO, 2001



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

D. ¿Qué hacer?

La alta concentración de los jóvenes en áreas urbanas, su elevada presencia en las grandes metrópolis, la pronunciada segregación de estas urbes y la fuerte presión de moverse en busca de las oportunidades para estudiar y trabajar, implican que muchas de las políticas dirigidas a promover oportunidades para los jóvenes deberían reconocer la distribución espacial de esta población en los países iberoamericanos.

La segregación residencial urbana debe enfrentarse con la promoción de zonas urbanas espacial y socialmente integradas. Las políticas de vivienda y transporte pueden intervenir para reorganizar la distribución espacial de las ciudades, como también la localización de escuelas y centros de salud. Áreas de usos mixtos para jóvenes provenientes de distintos espacios urbanos y niveles socioeconómicos permiten mitigar los límites inflexibles que segregan a la juventud en las ciudades. Finalmente, un buen sistema de información sobre empleo permite acercar el puesto de trabajo al domicilio, reduciendo los tiempos y costos de traslado cotidiano.

En zonas rurales es necesario mejorar las condiciones y oportunidades laborales y educacionales de los jóvenes, proveer mayor conexión a servicios y prestaciones, contrarrestar la dilación en el acceso a activos productivos, sobre todo la tierra, e ir superando las barreras de género en estos accesos. En el caso de los jóvenes migrantes, es fundamental la mayor información sobre opciones acerca de los lugares de destino, como también la alerta sobre las redes ilegales de tráfico de personas y sobre todo de mujeres. Por último, la migración internacional reclama hoy una mayor reciprocidad en los acuerdos entre países, mecanismos instituidos en países de acogida para facilitar estudios o empleo, y evitar toda discriminación por lugar de origen.

Recuadro VIII.2
LA MIGRACIÓN JUVENIL Y LA TRANSFERENCIA DE INNOVACIÓN

Si se reconoce que la migración ha sido históricamente fuente de progreso productivo, político y social en casi todo el mundo, la innovación –es decir, la conversión de ideas y conocimiento en productos, procesos y servicios nuevos o mejorados– es una faceta relevante de la migración juvenil. El interés de la comunidad internacional en las implicaciones positivas de la migración ha dado mucha importancia al desarrollo de redes de transferencia de innovación en áreas de punta. En tal sentido, el incremento de la migración de jóvenes capacitados, o en proceso de capacitación en especialidades afines con el cambio tecnológico, es una potencialidad para las sociedades de origen en el momento de su retorno.

Con este fin, los Estados –sin medidas coercitivas– deberían promover abiertamente la reintegración de los jóvenes profesionales que vuelven. Más aún, en una época en que los programas de contratación temporal y las iniciativas para favorecer el retorno son cartas fundamentales de los países desarrollados.

Fuente: Adrián Álamo, "La migración de jóvenes profesionales y la transferencia de innovación", Jóvenes, Revista de estudios sobre juventud, N° 25, 2006.

Capítulo IX

Edades y oportunidades: la perspectiva juvenil

A. Transición demográfica: ventanas que se abren y ventanas que se cierran

El volumen y peso relativo de los jóvenes dentro de la población iberoamericana varía de acuerdo con la trayectoria de la transición demográfica y la fase que vive cada país en este proceso. Visto en grandes ciclos históricos, la proporción de jóvenes en la población disminuye en el inicio de la transición, cuando se expande aceleradamente el número de niños por efecto de la reducción de la mortalidad infantil, con persistencia de altas tasas de fecundidad. En una etapa posterior, el peso relativo de los jóvenes aumenta respecto del total de la población, debido a la entrada a la juventud de los grandes contingentes de niños y la complementaria reducción de las tasas de fecundidad. Y en una última etapa, vuelve a disminuir el porcentaje de jóvenes sobre el total de la población, a consecuencia del proceso continuo de envejecimiento de la población y la persistencia de bajas tasas de fecundidad.

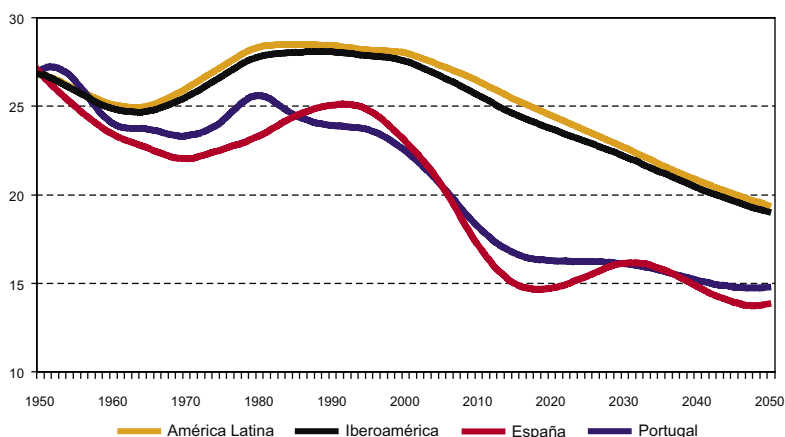
En la medida que los cambios demográficos no se dan de manera uniforme en el interior de Iberoamérica, sus efectos sobre la población

joven también varían entre las naciones de la región. Las diferencias son particularmente marcadas entre los países de la Península Ibérica y los de América Latina, pero igualmente importantes dentro de esta última. No obstante, con mayor rezago o precipitación, todos estamos embarcados en rutas comunes en cuanto a la dirección en que se mueve el contingente de jóvenes y su relación proporcional con otros grupos de edad.

1. Tendencias de la población joven

Siguiendo un patrón similar al de América Latina, la participación relativa de los jóvenes en la población iberoamericana disminuye ligeramente entre 1950 y mediados de los años sesenta, y aumenta desde entonces hasta mediados de la década de 1980, cuando alcanza valores cercanos al 30%. A partir de ahí vuelve a reducirse de manera sostenida hasta el fin del período considerado (2050), en que se proyecta una participación juvenil inferior al 20% (véase el gráfico IX.1).

Gráfico IX.1
PROPORCIÓN DE JÓVENES EN LA POBLACIÓN IBEROAMERICANA,
1950-2050
(En porcentajes)

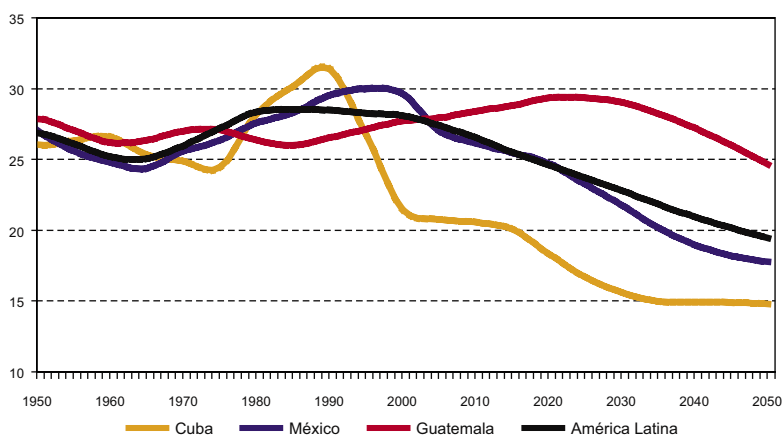


Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, World Population Prospects, 2006 Revision, División de Población.

En América Latina existen también situaciones nacionales diversas. En el gráfico IX.2 se toman tres casos extremos en momentos de la transición demográfica, a saber, Guatemala (más rezagado), México (en

el promedio latinoamericano) y Cuba (cercano al caso de España y Portugal). En 1950, la proporción de jóvenes en la población total era bastante similar en estos tres países, pero luego comienzan a abrirse. En Cuba, con la fuerte caída de la fecundidad, la proporción de jóvenes aumenta por sobre el promedio latinoamericano entre mediados de los años setenta y cerca de 1990; después disminuye muy por debajo del promedio hasta el año 2050, en virtud del acelerado envejecimiento poblacional. Entre 1990 y 2050, la proporción de jóvenes en Cuba habrá disminuido en más del 50% (de 31% a 15%). En Guatemala, con una baja de la fecundidad mucho más gradual, la participación relativa de los jóvenes en la población total ha variado muy poco y se espera que continuará cambiando de manera bastante gradual: un ligero aumento entre 1990 y 2020 (de 26% a 29%), seguido de un leve descenso, hasta alcanzar un 24% en el año 2050 (véase el gráfico IX.2). La tendencia dispar se acentúa en los extremos en la primera mitad de este siglo: entre 1950 y 1990, los jóvenes en Cuba aumentan de 1,5 a 3,3 millones y en Guatemala de 0,9 a 2,3 millones, pero hacia el año 2050 se espera en Cuba que la juventud baje a 1,4 millones, mientras que en Guatemala se expanda a cerca de 7 millones.

Gráfico IX.2
AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): PROPORCIÓN DE JÓVENES
DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, 1950-2050
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

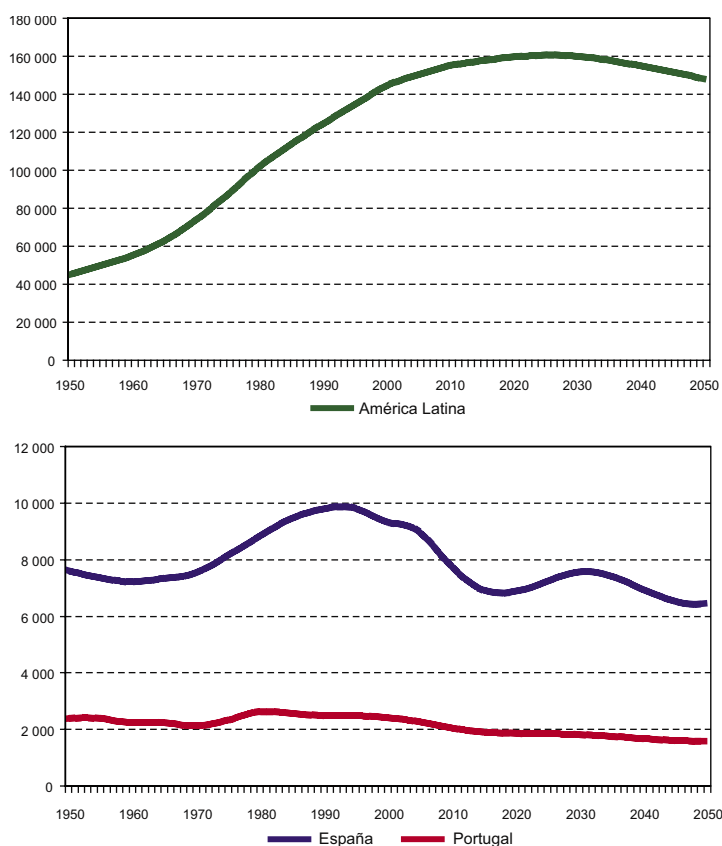
Pese a todo, la disminución proporcional de la población juvenil es una realidad en marcha y en la mayoría de los países seguirá acentuándose. Ante ello surge un sinfín de preguntas relativas a las oportunidades juveniles, con ventanas que se abren y se cierran: ¿habrá más oportunidades para la juventud a medida que baja su demanda relativa a los sistemas educacionales, de capacitación y de empleo, vale decir, a medida que la expansión de estos sistemas de inclusión exceda a la expansión de este grupo de edad? ¿Perderá peso político la juventud cuando sean más los mayores de 60 años que los jóvenes, y cómo cambiará la actitud de estos hacia la población madura cuando tengan que soportar una carga más significativa para sostener sistemas de pensiones y de salud con alta proporción de población envejecida? ¿Serán más o menos valorados los jóvenes cuando se haga evidente su “escasez relativa”? Con menos niños que jóvenes en los hogares parentales, ¿cambian radicalmente las relaciones humanas dentro de la familia, la institución básica de la reproducción social? ¿Cómo habrán de reconstituirse las relaciones entre generaciones cuando la mayoría de los jóvenes tengan la experiencia de abuelos vivos? ¿Cómo se transmite la memoria y la cultura con mayor porcentaje de ancianos o menor porcentaje de jóvenes? ¿Habrá un movimiento pendular hacia valores más tradicionales, o cambios culturales más lentos, con una más elevada proporción de adultos mayores que de niños o de jóvenes? Desde la perspectiva de la cohesión social, las respuestas que la historia brinde a estas preguntas son de fundamental importancia.

Lo cierto es que en esta transición que nos une, la diferencia de ritmos nos separa. Si en 1950 la proporción de jóvenes en España y Portugal se asemejaba a la de América Latina, en torno del 27% de la población entre 15 y 29 años, de allí en adelante se mantuvo siempre por debajo de la región latinoamericana, debido a la reducción más acentuada de la participación relativa de los jóvenes en ambos países, primero entre 1950 y mediados de los años setenta del siglo pasado, y después entre mediados de los años noventa y hacia el año 2020. Se proyecta que para el año 2050 habrá una proporción de jóvenes en estos dos países inferior al 15% que resulta inédita en la historia.

Pese al descenso relativo, en volumen absoluto la juventud aumenta todavía en América Latina y se estima que entre 1950 y 2030 su contingente total se habrá cuadruplicado de 40 a 160 millones (véase el gráfico IX.3). A partir de entonces se espera que disminuya hasta rondar los 145 millones en el año 2050. En el caso de España y Portugal,

el número de jóvenes ha variado muy poco desde 1950 hasta el presente, y se proyecta la misma estabilidad hasta mediados del presente siglo. En España, el número actual de jóvenes es cerca del 10% mayor de lo que era en 1950, y cerca del 20% mayor de lo que se proyecta para el año 2050. Cifras similares se aplican en el caso de Portugal (véase el gráfico IX.3).

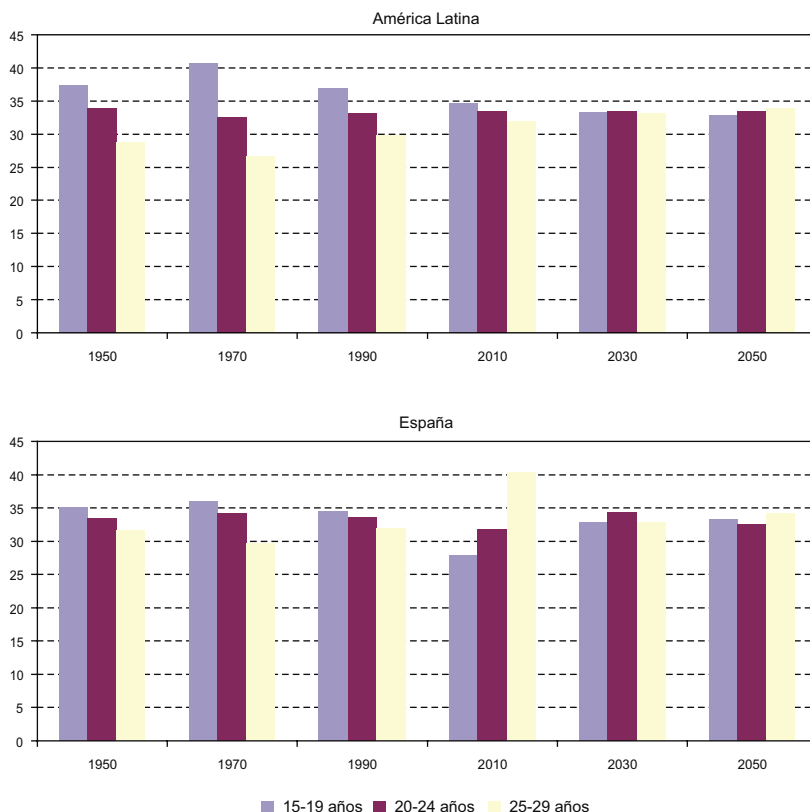
Gráfico IX.3
AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: POBLACIÓN JOVEN
DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, 1950-2050
(En miles)



Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, World Population Prospects, The 2006 Revision, División de Población.

Pero también entre los propios jóvenes se altera la proporción por subgrupos de edad (véase el gráfico IX.4). Hasta el año 2010, América Latina contará con más población joven en el grupo de menor edad (15 a 19 años), seguido del grupo de 20 a 24 años. Para el año 2030 ya se observa un equilibrio entre los diferentes grupos, y en 2050 se proyecta una concentración ligeramente mayor en el grupo de más edad (25 a 29 años). En España, ya en el año 2010 se concentran en el tercer grupo, aunque más adelante se espera un mayor equilibrio entre los grupos, como resultado de un ligero aumento de la fecundidad que se proyecta para los países europeos en general en el futuro próximo, en parte vinculado a la migración que llega al continente. En América Latina nuevamente pueden tomarse como extremos Guatemala y Cuba en esta transición. Guatemala, país más rezagado en la transición demográfica, concentra más jóvenes en el grupo de menor edad hasta casi el final del período comprendido entre 1950 y 2050, mientras que en Cuba los jóvenes se distribuyen de manera más uniforme entre los tres grupos de edad a partir de los años noventa del siglo pasado, y tienden a concentrarse en el futuro en el grupo de edad más avanzada.

Gráfico IX.4
AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA: POBLACIÓN JOVEN POR GRUPOS DE
EDAD, 1950-2050
(En porcentajes)



Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España: Naciones Unidas, World Population Prospects, The 2006 Revision, División de Población.

Este cambio en la composición interna de la juventud tampoco es irrelevante. Al respecto cabe recordar que entre los más jóvenes es mayor el porcentaje que estudia y no trabaja, y en el segmento de más edad entre los jóvenes, es mayor el porcentaje que ha conquistado su autonomía material, armado su hogar propio o está en miras de hacerlo. De allí que las preocupaciones varían entre un grupo y otro, probablemente con los mayores más concentrados en hacerse un espacio en el mundo adulto, y los menores en diferenciarse de los adultos y construir una identidad propia.

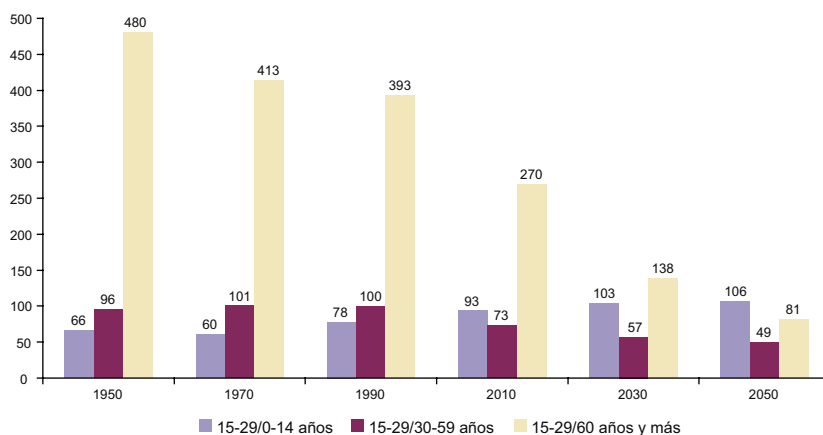
2. Cambios en la relación entre la población joven y otros grupos de edad

Al examinar el efecto de los cambios demográficos sobre la población joven es importante tener en cuenta las transformaciones de este grupo, no solo con relación al total de la población, sino también con respecto a otros grupos poblacionales, como los niños (0 a 14 años), los adultos (30 a 59 años), y las personas mayores (60 años y más), cuyas demandas específicas muchas veces difieren y hasta compiten con las de los jóvenes. En estas relaciones y sus cambios en pesos relativos de grupos de edad, hay ventanas que se abren y ventanas que se cierran.

Las relaciones entre la población joven y los demás grupos etarios siguen patrones más o menos comunes en Iberoamérica, aunque con niveles y ritmos que varían significativamente entre países. En general, y como ya se dijo, la proporción de jóvenes disminuye en relación con la de niños en el período inicial de la transición demográfica, cuando la mortalidad infantil baja mientras la fecundidad permanece elevada, y luego aumenta la proporción de jóvenes con la caída de la fecundidad respecto de los niños. La relación con la población adulta se mantiene relativamente estable durante las fases iniciales de la transición, pero luego empieza a reducirse la proporción de jóvenes en comparación con los adultos. Y con respecto a las personas mayores, la proporción de jóvenes tiende a reducirse de manera sostenida, pasando de relaciones extremadamente favorables para los jóvenes a situaciones en que el número de personas mayores llega a superarlos.

En el gráfico IX.5 se muestra cómo ha evolucionado y cómo se proyecta en el tiempo esta proporción de jóvenes de 15 a 29 años en relación con los menores de 15, los de 30 a 59 años y los de más de 60 años en América Latina. En promedio, el número de jóvenes por cada 100 niños disminuye de 66 en 1950 a 57 jóvenes a mediados de los años sesenta y de ahí vuelve a aumentar gradualmente, de manera tal que para la mitad de la década de 2020 ya superará el número de niños. Hasta inicios de los años noventa, el número de jóvenes se mantiene más o menos equiparado con el de adultos. A partir de ahí la relación empieza a reducirse, hasta que al final del período se espera que el número de adultos doblará del número de jóvenes. Con relación a las personas mayores, el número de jóvenes en América Latina era 4,5 veces mayor en 1950. En el presente, los jóvenes casi triplican en población a los adultos mayores, pero esta proporción cambia hoy rápidamente, y a principios de la década del 2040 se espera que el número de personas mayores supere al de jóvenes.

Gráfico IX.5
AMÉRICA LATINA: RELACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN JOVEN (15 A 29
AÑOS DE EDAD) Y OTROS GRUPOS DE EDAD, 1950-2050



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Claramente, estos cambios en las proporciones suscitan conjeturas e incluso susceptibilidades a medida que aumentan los jóvenes en relación con los niños, pero disminuyen drásticamente con respecto a los adultos y muy pronunciadamente en comparación con los adultos mayores. Los desafíos políticos y de políticas son de largo alcance cuando pensamos en la relevancia de estos cambios en los sistemas de protección social, en la oferta en formación de recursos humanos y en el empleo, en la industria de la recreación y el ocio, y en la oferta en las industrias culturales.

En la Península Ibérica, estas relaciones intergeneracionales varían por su estadio más avanzado en la dinámica del envejecimiento poblacional. En España, por ejemplo, la relación del peso demográfico de jóvenes ha sido siempre mayor ante los niños que en América Latina, y menor en relación con los adultos. Actualmente, el número de jóvenes en España supera al número de niños, pero representa menos de la mitad del número de adultos (véanse los gráficos IX.1 y IX.2 del anexo). Y mientras en 1950 los jóvenes españoles eran 2,5 veces más numerosos que las personas mayores, para el año 2050 se espera que el número de jóvenes sea aproximadamente un tercio de los adultos mayores.

Sin duda, la situación también es diversa entre distintos países de América Latina en cuanto a las tendencias de la población joven en su

proporción con otros grupos etarios específicos¹. En el gráfico IX.1 del anexo de este capítulo se observa que en países más avanzados en el proceso de envejecimiento, como España, Portugal y Cuba, el número de jóvenes supera al de niños (o sea, la relación sobrepasa el valor 100) ya a partir de la década de 1980 del siglo pasado. En México, país en posición intermedia y en torno del promedio latinoamericano en el proceso de envejecimiento, se espera que los jóvenes superen a los niños en términos numéricos alrededor de 2015, mientras que en Guatemala, que se encuentra todavía en una fase prematura del envejecimiento, los niños seguirán siendo mayoría en comparación con los jóvenes hasta alrededor del año 2040. Entre otras repercusiones, el incremento numérico de los jóvenes en comparación con los niños sugiere, con niveles de urgencia que varían de país a país, la necesidad de reorientar las políticas de educación, normalmente focalizadas en la enseñanza básica, hacia la enseñanza secundaria y superior. Si hasta ahora en las grandes metas educativas se ha privilegiado la cobertura universal primaria, este cambio en la composición demográfica coloca un signo de interrogación sobre la ponderación de prioridades según niveles y ciclos educacionales.

En el gráfico IX.2 del anexo se aprecia que la proporción de población joven comparada con la de la adulta se mantiene siempre en niveles más altos en los países de envejecimiento menos acentuado. Particularmente en el caso de Guatemala, el número de jóvenes supera al número de adultos hasta fines de la década de 2020. En general, la proporción de jóvenes decrece en relación con la de adultos en todos los países de la región, aunque de forma bastante variada en cuanto al valor máximo que alcanza la relación y el inicio de su período de descenso. En materia de oportunidades, si por una parte esta situación conduce a un envejecimiento de la fuerza de trabajo, con todas las oportunidades, desafíos y repercusiones que esto representa, por otra parte puede constituir una menor presión por nuevos puestos de trabajo y un

¹ Véanse los gráficos IX.1, IX.2 y IX.3 del anexo correspondiente a este capítulo en que se muestran para la región (Iberoamérica y América Latina) y para un grupo de países seleccionados (España, Portugal, Guatemala, México y Cuba): a) la evolución de las relaciones entre el número de jóvenes y el número de niños (gráfico IX.1 del anexo); b) el número de jóvenes y el número de adultos (gráfico IX.2 del anexo); y c) el número de jóvenes y el número de personas mayores (gráfico IX.3 del anexo). Los tres países de América Latina, nuevamente, marcan los dos extremos y el promedio en la transición demográfica en la región, mientras que España y Portugal marcan la diferencia por su estadio más avanzado en dicha transición.

mayor espacio para la juventud como reserva de población escasa con mayores aptitudes para la reconversión productiva. Más capital humano y menor peso poblacional debieran concurrir en una ventana de oportunidades de empleo para la juventud.

Finalmente, en el gráfico IX.3 del anexo se ilustra de manera evidente el cambio de peso relativo entre jóvenes y personas mayores en la región a lo largo del proceso de envejecimiento poblacional. De una situación inicial en 1950, en que los jóvenes superaban a las personas mayores entre 2,5 veces en España y Portugal y hasta casi 7 veces en Guatemala, se proyecta una situación en el año 2050 en que las personas mayores habrán superado numéricamente a los jóvenes, en algunos casos como Cuba, España y Portugal, en más del 50%. La excepción es Guatemala, donde se proyecta que el número de jóvenes seguirá casi duplicando al de las personas mayores aun en el año 2050. Esto significa que, más tarde en algunos países y más temprano en otros, las demandas específicas de las personas mayores y el peso político para reivindicarlas se equipararán con las de los jóvenes. Esta situación requerirá importantes ajustes en diversas esferas de la estructura social, que a su vez darán margen a cuestiones sobre equidad intergeneracional en el cumplimiento de las necesidades de las personas en diferentes etapas del ciclo vital y sobre el papel que juegan en este proceso el Estado, el sector privado y la familia.

B. El bono demográfico y el tiempo de los jóvenes

1. Qué significa el bono demográfico

Ya es un lugar común hablar del bono demográfico en América Latina. Los cambios demográficos en la región conducen, como se vio antes, a que la proporción relativa de la población de distintos grupos de edades cambie con el tiempo. El cambio más significativo se produce cuando bajan tanto las tasas de fecundidad como las de mortalidad, pues tiende a envejecer la población. Pero esta transformación tiene momentos intermedios: primero aumenta la población infantil, porque se reduce la mortalidad (y sobre todo la de niños y niñas); luego se reduce dicha población infantil al bajar las tasas de natalidad, dando pie a un aumento de jóvenes; y finalmente se incrementa notablemente la proporción de

mayores y disminuye la de jóvenes y niños, con la evolución sostenida por mayor duración de baja natalidad y baja mortalidad.

En este marco, el bono demográfico hace referencia a una fase en que el equilibrio entre edades resulta una oportunidad para el desarrollo. Ocurre cuando cambia favorablemente la relación entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y la población en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de los primeros en relación con los segundos. Así, la alta proporción de personas dependientes, niños o adultos mayores, tiende a limitar el crecimiento económico porque una mayor cantidad de los recursos se destina a atender sus necesidades; en cambio, una alta proporción de personas en edad de trabajar puede impulsar el crecimiento económico por medio del incremento en el ingreso y la acumulación acelerada del capital, resultante de la mayor proporción de trabajadores y de la reducción del gasto en personas dependientes.

No obstante, los beneficios vinculados a este período de bono demográfico no son automáticos. Dependen de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio a un desarrollo sostenido (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; Adioetomo y otros, 2005; Wong y Carvalho, 2006). Y requieren, por tanto, de fuertes inversiones en capital humano, especialmente entre los jóvenes (CEPAL, 2004), haciendo del incremento en cobertura, calidad y progresión en todos los niveles educativos la palanca para que las nuevas generaciones sean no solo cuantitativamente mayores, sino cualitativamente más productivas. La ecuación tiene sus dos lados: un mejoramiento en las capacidades por la parte de la población joven y una mejor oferta de las oportunidades por la parte del mercado laboral y el sistema productivo. Es en este sentido que el bono demográfico, o más bien, su aprovechamiento para el desarrollo, supone potenciar capacidades y oportunidades para quienes hoy constituyen la juventud.

Aunque el período del bono demográfico pueda durar varias décadas, la ventaja de una relación favorable entre la población en edades activas y dependientes se modificará eventualmente como resultado del incremento continuo en la proporción de adultos mayores. Este período de rápido envejecimiento poblacional trae nuevos desafíos a la sociedad, debiendo adaptarse a una situación sin precedentes, y requiere el desarrollo de políticas públicas que faciliten los ajustes que se harán necesarios en diversas áreas, incluida la provisión de cuidados

de salud y apoyo a la población adulta mayor. Problemas graves de financiamiento de la salud y la seguridad social pueden esperarse cuando aumente la población mayor que no trabaja, se acoge a pensiones (sean contributivas o solidarias) y además requiere atención más costosa en salud. De ese modo, no aprovechar el bono demográfico no solo es perder una oportunidad para los saltos productivos y el ahorro, sino caer luego en una fase de aumento exponencial de costos por el envejecimiento de la sociedad. La cuestión, por tanto, no es solo cosechar en el presente, sino prepararse para el futuro.

Al invertir en educación, salud y creación de empleos productivos y bien remunerados a lo largo del período del bono, los logros económicos derivados pueden reducir la carga que va a implicar el incremento de la población dependiente mayor en el futuro. Un ejemplo citado de ello es el de algunos países del sudeste asiático, que lograron el mayor despegue económico durante el bono demográfico, en cuyo transcurso mostraron disciplina fiscal, incrementos sostenidos del producto y la productividad, así como una alta y sostenida inversión pública en salud y educación (UNFPA, 1998; Mason, 2003). Igualmente, se ampliaron las oportunidades de empleo por medio de cambios en la estructura industrial y ocupacional (Mason, 2003).

Por otra parte, si aprovechar el bono demográfico implica oportunidades para los jóvenes, desaprovecharlo entraña, a futuro, una tremenda carga sobre las espaldas de los jóvenes de hoy. Efectivamente, el envejecimiento nos espera en el futuro con una inversión de la ecuación, vale decir, con un aumento de dependientes mayores respecto de jóvenes y adultos trabajadores. Si esa fase posterior nos sorprende sin crecimiento y ahorro previos durante los años del bono demográfico, la carga de dependientes sobre productivos probablemente generará conflictos que hoy no conocemos, ya que exigirá grandes transferencias de los recursos de personas activas para las personas pasivas mayores.

Inquietantes preguntas se abren al respecto: ¿cuántos conflictos políticos van a girar en torno de esta pugna distributiva intergeneracional en el futuro? ¿Cómo se resignifican relaciones de solidaridad entre productivos y dependientes, entre jóvenes y personas mayores, al calor de estos cambios de composición de dependencia? ¿Qué efectos podrá tener en la cohesión social y en el sentido de pertenencia de la juventud el desaprovechamiento del bono demográfico en el momento oportuno –garantizando hoy mejor acceso a educación, salud y empleo para los jóvenes–, y poner mañana, sobre las espaldas de la juventud, la carga de

una población mucho más envejecida, destinando más recursos producidos por la fuerza de trabajo juvenil a la salud y el cuidado de la masa creciente de adultos mayores? ¿Cómo se afecta la cohesión social y el sentido de pertenencia de la juventud cuando no se abona su oportunidad en tiempos de bono, y se le cobra el mismo peaje en tiempos sin bono?

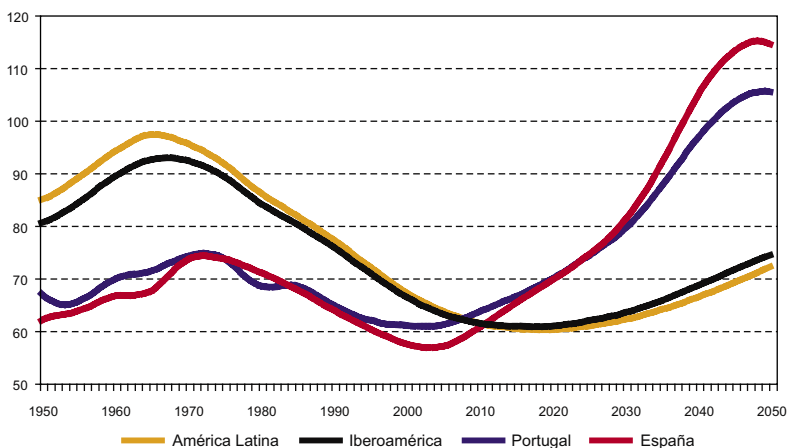
2. Proyección de la relación de dependencia y duración del bono demográfico

En las fases de la transición demográfica, como se mencionó previamente, los países iberoamericanos se ubican de manera diversa, por lo que también difieren sus desafíos en demandas futuras ligadas a distintos grupos etarios. Para captar esta heterogeneidad, el indicador más sugerente es la relación de dependencia. Esta compara el peso poblacional conjunto de población infantil (0 a 14 años) y personas mayores (60 años y más), por una parte, con el de población en edad activa (entre 15 y 59 años), por otra².

Durante el período 1950–2050, la relación de dependencia en América Latina experimentó un aumento inicial hasta fines de los años sesenta, y a partir de entonces empezó a reducirse. Se proyecta que esta disminución continúe hasta aproximadamente el año 2020, cuando vuelva a crecer gradualmente (véase el gráfico IX.6). En España y Portugal, en cambio, hasta alrededor del año 2010, la relación de dependencia se habría mantenido muy por debajo de la de América Latina, debido básicamente a la menor proporción de niños en estos países. A medida que la relación de dependencia infantil en la región converge con los valores de España y Portugal (véase el gráfico IX.4 del anexo de este capítulo), las relaciones de dependencia total también convergen entre sí. Luego, debido al crecimiento mucho más acelerado de la relación de dependencia en la vejez en España y Portugal (véase el gráfico IX.5 del anexo estadístico), la relación de dependencia total en estos países se torna progresivamente mayor que la de América Latina.

² En muchos estudios se considera como edades activas, para el cálculo de la relación de dependencia, al rango 15 a 64 años. Habría que agregar que la mayor extensión promedio de la vida humana puede suponer también, por razones de salud a lo largo de la existencia, mayor extensión de la edad productiva. Y los mayores requerimientos formativos también harían suponer que la entrada a la vida activa se posterga progresivamente. El rango de 15 a 59 años para definir población activa es solo referencia.

Gráfico IX.6
IBEROAMÉRICA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA TOTAL, 1950–2050
(Por cada 100 personas en edad activa)



Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, World Population Prospects, The 2006 Revision, División de Población.

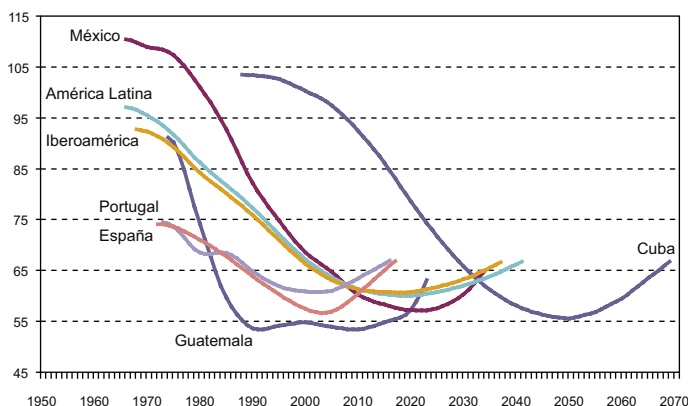
La evolución de la relación de dependencia varía enormemente entre los países latinoamericanos. En Cuba, país más avanzado en la transición demográfica, el período de descenso de la relación de dependencia es mucho más corto que en los otros países, y se estima que, después de un largo período de estabilización en niveles relativamente bajos, volverá a subir de manera mucho más acentuada. En México, que refleja más o menos la media latinoamericana, la relación de dependencia alcanzó niveles muy elevados al principio del período –por los altos niveles de dependencia infantil– para experimentar en seguida una fuerte baja, que se espera dure hasta mediados de la década de 2020. En Guatemala, país más rezagado en la transición, la disminución de la relación de dependencia ha sido más gradual –por niveles de fecundidad relativamente altos y persistentes– y se proyecta que seguirá más allá de mediados de este siglo. Asimismo, entre los países latinoamericanos se proyecta una convergencia de la relación de dependencia infantil hacia el año 2050, entre 25 y 35 niños por cada 100 personas activas; y una creciente disparidad en la relación de dependencia en la vejez para esa fecha, desde casi 80 personas mayores dependientes por cada 100 activos en Cuba, hasta 20 mayores pasivos por cada 100 en edad activa en Guatemala.

Para estimar el tiempo de duración del bono demográfico se consideran tres aspectos, a saber:

- el período en que la relación de dependencia decrece desde su valor máximo hasta su valor mínimo;
- la magnitud de esta reducción, medida por medio de la reducción proporcional de la relación de dependencia; y
- el período durante el cual la relación de dependencia se mantiene en valores relativamente bajos, inferior a 2 dependientes por cada 3 personas en edades activas. En el gráfico IX.7 se presentan los valores de la relación de dependencia durante el período entre sus valores máximo y mínimo y hasta que vuelva a elevarse por sobre 2 dependientes para cada 3 personas en edades activas. Cuando la curva vuelva a elevarse superando el valor 66,7 (o sea, 66,7 dependientes por cada 100 activos), el bono demográfico se acercará a su término. Como puede observarse, para el promedio latinoamericano tal inflexión se ubica en torno del año 2041; en España y Portugal, ya para 2017 se habrá alcanzado esa proporción en que termina el bono demográfico; y en Guatemala, país más rezagado, se proyecta tal inflexión alrededor de 2069³.

³ Esta es una entre otras posibles maneras de estimar el bono, pues no existe una definición exclusiva para delimitar este período.

Gráfico IX.7
IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS): RELACIÓN DE DEPENDENCIA
ENTRE EL AÑO DE SU VALOR MÁXIMO Y HASTA QUE VUELVE A SUBIR
POR SOBRE DOS DEPENDIENTES POR CADA TRES ACTIVOS



Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, World Population Prospects, The 2006 Revision, División de Población

3. Invertir en la juventud para aprovechar el bono demográfico

Una parte importante del bono demográfico, definida sobre la base de los cambios en el balance proporcional de diferentes grupos etarios de la población, está determinado por las tendencias de la población joven. Durante las fases iniciales del bono, son los contingentes de jóvenes que están entrando a la fuerza de trabajo el grupo poblacional que crece más rápidamente. Esta, que es la parte más relevante del bono, plantea claras exigencias de política pública en cuanto a la oferta de educación secundaria y superior de calidad y a la generación de empleo adecuado para garantizar el aprovechamiento de la mano de obra creciente y cada vez mejor entrenada y educada.

De hecho, por medio de fuertes inversiones en la educación, capacitación y empleo de los jóvenes, estos pasan a constituirse en fuente imprescindible de incremento en la productividad. Una amplia fuerza de trabajo joven, con altos niveles de educación y capacitada para el empleo, vinculada a una cantidad relativamente pequeña de personas mayores dependientes, ofrece una oportunidad única para invertir en el crecimiento económico, como lo comprueban los países del sudeste asiático.

También es fundamental, en el mismo contexto, invertir en la salud de los jóvenes, sobre todo en salud reproductiva (para el caso de las adolescentes principalmente) y en riesgos por daños externos (accidentes y agresiones). Como se vio en el capítulo sobre maternidad adolescente, esta se halla vinculada a la interrupción de los estudios y la marginación de las mujeres respecto de la capacitación para el empleo; mientras que la violencia y los accidentes son causas principales de mortalidad juvenil, sobre todo masculina, implicando no solo una tragedia humana sino también una merma importante en recursos productivos de la sociedad.

CUARTA PARTE

JUVENTUD, FAMILIA Y SENTIDO DE PERTENENCIA

Capítulo X

Juventud, familia y género: realidades y percepciones

La construcción de identidad y el logro de autonomía son anverso y reverso en el tránsito de la vida juvenil a la vida adulta. Sin embargo, la independencia económica plantea problemas mayores para la juventud iberoamericana, dados los crecientes requerimientos en formación de capacidades y las dificultades de acceder a medios propios para sustentar un hogar nuevo. Esto obliga a preguntarse cómo viven los jóvenes su núcleo básico de pertenencia, la familia. Pertenecer a la familia de origen o construir un hogar propio es decisivo en la vida de los jóvenes, como lo es también el grado de autonomía y los roles que se asumen en ambas alternativas.

En este marco importa auscultar las transformaciones de las familias de los jóvenes. Para captar la dinámica hemos optado aquí por comparar dos momentos, uno en la década pasada y otro en la actual. En ese intervalo de tiempo, las sociedades iberoamericanas han experimentado profundas transformaciones culturales, sociales, económicas y demográficas, afectando la cotidianidad y la vida de los jóvenes. El núcleo básico de reproducción de la vida social, la familia, va adoptando distintas estructuras, define roles y altera la composición de sus miembros por edad.

También los propios jóvenes recrean la percepción respecto del papel y las reglas que se adoptan en la familia. Esto es fundamental para la cohesión social, pues constituye el nivel cotidiano de aprendizaje en la convivencia, socialización de normas, formas de distribuir y legitimar autoridad, y definición de roles de género y edad. El sentido de pertenencia se aprende y reproduce desde ese territorio irreducible que es la vivienda o el hogar, donde rostros y voces se cruzan, se intencionan y muchas veces chocan: espacios restringidos donde concesiones y responsabilidades mutuas son pan de cada día.

Por esta razón, la relación entre juventud y familia forma parte medular de las perspectivas de cohesión social de los jóvenes y en este nivel cobran especial importancia los roles de género, pues estos quedan marcados sobre la base de su distribución inicial y capilar, que se da en el núcleo familiar. Así, en este capítulo se examinan las estructuras de familias, se exploran sus posibilidades de autonomía dado el nivel de bienestar de sus hogares, y se presentan algunas percepciones de los jóvenes sobre la institución familiar y los papeles de hombres y mujeres dentro de ella. Con ese fin, se analiza la información proveniente de dos fuentes principales: las encuestas de hogares de las zonas urbanas de 18 países de la región en 1990 y 2006, y las respuestas a algunas preguntas de las encuestas de opinión de Latinobarómetro en 18 países en diversos momentos alrededor de 1996 y 2004¹.

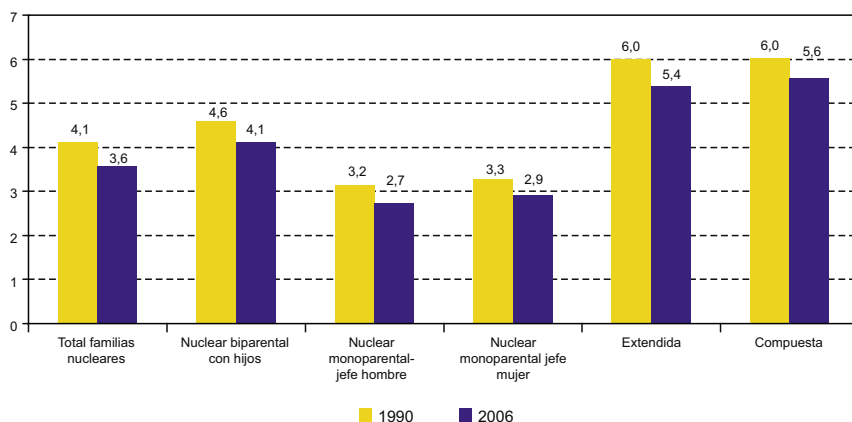
A. Los cambios de las familias y de los jóvenes en las familias

A lo largo del tiempo, la familia cambia sus estructuras, funciones y formas de llevarlas a cabo. Estos cambios adquieren mayor intensidad en la modernidad, sobre todo en la fase de globalización que hoy toca vivir. Algunas funciones familiares han perdido importancia, como la transmisión de contenidos y formas religiosas, mecanismos de control social y saberes productivos. En contraste, ganan mayor presencia la socialización temprana y las responsabilidades relacionadas con el ocio y el uso del tiempo libre (Rodríguez, 1995).

¹ Si bien la región latinoamericana contiene una gran diversidad de situaciones sociodemográficas que determinan situaciones muy diferentes de las familias, con el fin de presentar resultados más sintéticos, en este capítulo se tratará solo al conjunto de la región.

Las funciones que tradicionalmente definen a la familia son principalmente la reproducción y la regulación de la sexualidad, si bien hoy la sexualidad se desinstitucionaliza para hombres y mujeres, se inicia más temprano y se ejerce fuera del vínculo del matrimonio e incluso de la pareja estable. El acceso masivo a los métodos modernos de anticoncepción se refleja en que actualmente las parejas tienen menos hijos, y así, se aprecia un importante descenso en el tamaño de los diversos tipos de familia: nuclear, extendida y compuesta (véase el gráfico X.1).

Gráfico X.1
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): TAMAÑO DE LAS FAMILIAS SEGÚN TIPO,
ZONAS URBANAS, 1990–2006
(En promedios de personas por hogar)



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

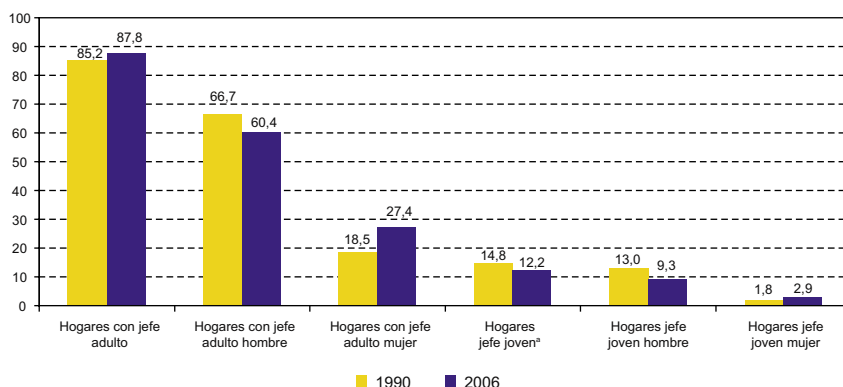
Las transformaciones sociales y culturales que rodean a las nuevas generaciones se expresan en mayores oportunidades para decidir estilos de vida, respetar la libertad y la diversidad. Asimismo, a diferencia del pasado, se reconocen los derechos de mujeres y niños en el interior de las familias. Estos cambios favorecen la aparición de nuevas formas de organización familiar en América Latina: familias monoparentales, hogares con personas solas, uniones de hecho, jóvenes que no constituyen familias, familias recompuestas o complejas, familias a distancia, familias homoparentales y otras.

Sin embargo, las mayores oportunidades culturales para decidir por un estilo de vida dependen de la distribución de recursos entre las personas y los jóvenes. Para los sectores medios y altos existe continuidad en el sistema educativo formal, que permite mayor acumulación de activos sociales y la postergación de la constitución de parejas y del primer hijo. En los estratos más pobres esa trayectoria se torna mucho más difícil debido al abandono temprano de los estudios formales, la maternidad adolescente y las mayores tasas de fecundidad, por lo que constituyen el grueso de los nuevos hogares, con tendencias a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En América Latina, la mayoría de los jóvenes de las zonas urbanas de la región viven con sus familias y se concentran en los hogares nucleares (60,6% del total), sean biparentales (45,5%) o monoparentales (11,1%). En el total de hogares, los constituidos por jefes jóvenes alcanzan solo a un 12,2%, de los cuales 9,3% están a cargo de jefes y 2,9 % de jefas. Entre 1990 y 2006, la constitución de hogares con jefes se ha reducido para los jefes varones y ha aumentado para las jefas, y simultáneamente se ha reducido para los jóvenes jefes, pero se ha incrementado para las jefas jóvenes (véanse el gráfico X.2 y el cuadro X.1 del anexo para este capítulo). Por otra parte, en las zonas rurales, la fuerte masculinización de la población, especialmente pronunciada en la juventud, conduce a mayor dificultad para formar parejas.

Gráfico X.2

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR EDAD Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR Y TIPOS DE HOGARES, ZONAS URBANAS, 1990-2006
(En porcentajes)



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

* Jefes de hogar entre 15 y 29 años de edad.

Las familias con jefes jóvenes se encuentran en las etapas iniciales de su ciclo de vida familiar, especialmente en la fase de constitución de pareja y de formación inicial de hogares con hijos pequeños. Este proceso, en el caso de las jóvenes de estratos populares, se efectúa como respuesta a embarazos no planificados y a la búsqueda de salida de una situación doméstica insatisfactoria en sus familias de origen. En el caso de los estratos medios y altos, la motivación se encuentra en el deseo de constituir una pareja como proyecto de vida y de no permanecer solteras. De esta forma, en la decisión de constituir parejas, las jóvenes se plantean un conjunto de factores que en determinado momento confluyen en esa decisión (Valdés, Benavente y Gysling, 1999).

Cuadro X.1
IBEROAMÉRICA (4 PAÍSES): VALORACIÓN DE ASPECTOS DE LA VIDA,
ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes)

Aspectos valorados	País, año y edad de referencia			
	Chile (2006) ^a 15 a 29 años de edad	El Salvador (2005) ^b 15 a 24 años de edad	España (2007) ^c 15 a 29 años de edad	México (2005) ^d 12 a 29 años de edad
Familia	79,8	66,9	82,2	87,2
Trabajo	44,9	26,6	63,0	66,0
Tiempo libre	29,7	-	45,4	-
Amigos	27,6	-	65,9	39,7
Religión	16,8	25,1	9,4	32,9
Política	5,1	-	7,0	12,1
Estudios	-	45,0	39,5	-
Pareja	-	-	50,1	60,9

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

^a Pregunta: "Por favor, indica para cada uno de los siguientes aspectos, qué tan importante es en tu vida...", se presentan respuestas para "muy importante".

^b Pregunta: "En estos momentos ¿cuáles son las tres cosas más importantes en tu vida? (respuestas espontáneas, máximo tres registros)", en la tabla solo se incluyen las principales menciones totales.

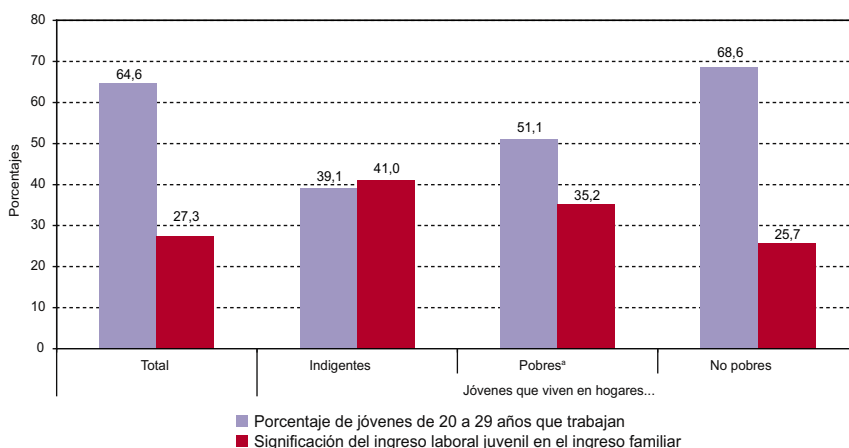
^c Pregunta: "Para cada una de las cuestiones que a continuación te voy a leer, ¿podrías decirme si representan para ti, en tu vida, algo muy importante, bastante importante, poco o nada importante?", se presentan respuestas para "muy importante".

^d Pregunta: "¿Podrías decirme, por favor, qué tan importantes son en tu vida...?", se presentan respuestas para "muy importante".

La presencia en el hogar de jóvenes de más de 18 años, en condición de dependencia económica, puede constituirse en una carga para la familia. Pero si trabajan, pueden aportar al bienestar familiar, ayudando a prevenir la pobreza, sobre todo en hogares de baja renta. En los resultados de las encuestas se observa esta doble relación de protección y apoyo de padres a hijos y de jóvenes a sus familias, especialmente en

hogares pobres. De esta forma, aunque la proporción de jóvenes de 20 a 29 años que aún viven con sus padres en los hogares pobres e indigentes es más reducida que en los hogares no pobres, su aporte al ingreso familiar es significativo, en especial en las familias indigentes, alcanzando al 41% (véase el gráfico X.3).

Gráfico X.3
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 20 A 29 AÑOS DE EDAD QUE TRABAJAN Y VIVEN CON SUS PADRES, Y PESO DE SU INGRESO LABORAL EN EL INGRESO TOTAL FAMILIAR, SEGÚN ESTRATOS DE POBREZA DE SUS HOGARES, ALREDEDOR DE 2006
(En porcentajes)



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

^a Incluye a los indigentes.

Un caso especial a considerar son los hogares con jefas mujeres, cuyo aumento ha ido de la mano con la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral y que presentan una mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza (Arriagada, 1998, 2004; CEPAL, 1995 y 2005b). Esta situación se relaciona, en el caso de las jefas jóvenes, con la frecuencia de la maternidad temprana en las trayectorias vitales de las jóvenes de estratos desfavorecidos y las mayores tasas de fecundidad de las familias². Las dificultades que enfrentan las madres adolescentes de estratos socioeconómicos bajos para continuar sus estudios, acceder

² Véase en este documento el capítulo sobre maternidad adolescente.

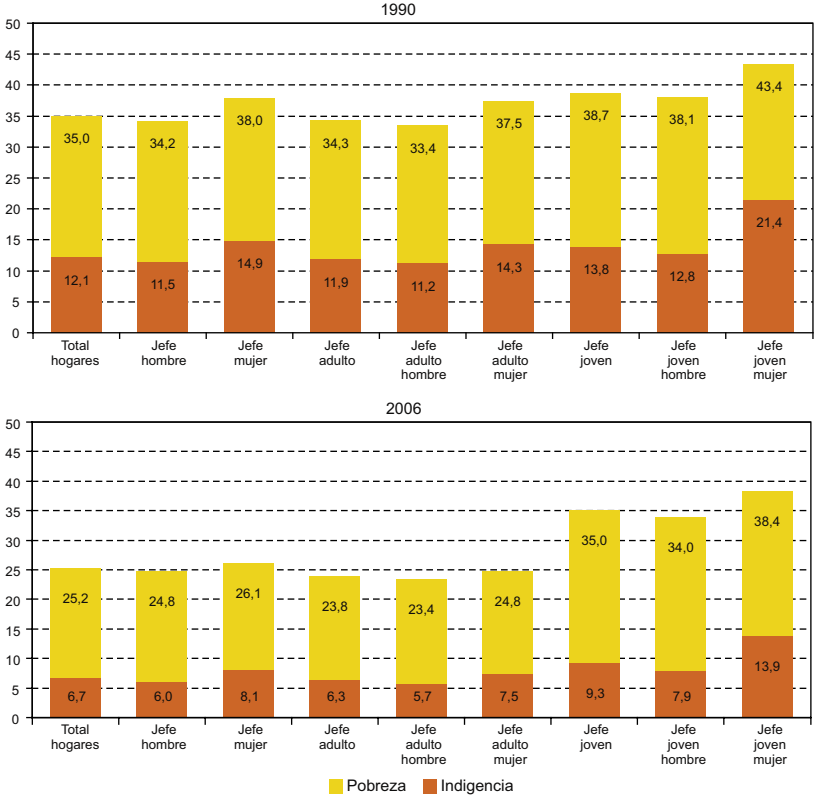
a sistemas de salud reproductiva y de cuidado infantil para sus hijos, y a empleos de calidad, dada su insuficiente acumulación de capital educativo y destrezas para el trabajo, las vuelve mucho más vulnerables a permanecer en hogares pobres e indigentes y a reproducir la pobreza de sus hogares de origen.

El aumento de mujeres viudas, separadas o divorciadas, que conforman mayoritariamente las familias con jefas mujeres, obedece sobre todo a dos tendencias. Por una parte, al paso en los países a una fase de transición demográfica más avanzada y, por tanto, al envejecimiento de la población. Por otra, a las profundas transformaciones culturales relacionadas con los cambios en los roles de hombres y mujeres, y en especial, con la incorporación de las mujeres al ámbito público y laboral.

Asimismo, si se comparan los niveles de pobreza y la jefatura de hogar para jóvenes y adultos en el período 1990–2006, se observa que la incidencia de la pobreza y la indigencia se redujo en el conjunto de hogares, así como en los hogares de jefes jóvenes (de 15 a 29 años), entre los jefes adultos (mayores de 30 años) y en los de jefatura femenina y masculina. No obstante, se observa una mayor incidencia de la pobreza y de la indigencia entre los hogares con jefatura juvenil en comparación con los adultos (véase el gráfico X.4).

En el período 1990–2006, la incidencia de la pobreza en el total de hogares se ha reducido en 10 puntos porcentuales, mientras en los hogares con jefes jóvenes esa disminución alcanza a solo 3 puntos porcentuales. Se constata también que la incidencia de la pobreza y la indigencia en los hogares con jefas jóvenes supera en 14 puntos porcentuales a la de hogares de jefatura femenina adulta; y en el caso de los jefes que son jóvenes, la incidencia de la pobreza es 11 puntos porcentuales mayor que en el caso de los jefes adultos. La indigencia es también más elevada en los hogares de jóvenes y en especial de jefas jóvenes. Esta situación de mayor precariedad económica confirma las dificultades para constituir hogares propios para las jóvenes, ya que una proporción importante de personas en hogares con jefas jóvenes se ubica en familias extendidas (22,2%), mientras que esta alcanza al 13,7% en el caso de los jóvenes que son jefes (véanse los cuadros AX.2 y AX.3 en el anexo para este capítulo). Los problemas de insuficiencia de viviendas en algunos países de América Latina se suman a las dificultades encontradas por los jóvenes para constituir sus propias familias.

Gráfico X.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES,
SEGÚN SEXO Y EDAD DEL JEFE DE HOGAR, E INCIDENCIA DE LA
POBREZA Y LA INDIGENCIA^a, ZONAS URBANAS, 1990-2006
(En porcentajes)



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

^a Las cifras de pobreza incluyen las de indigencia.

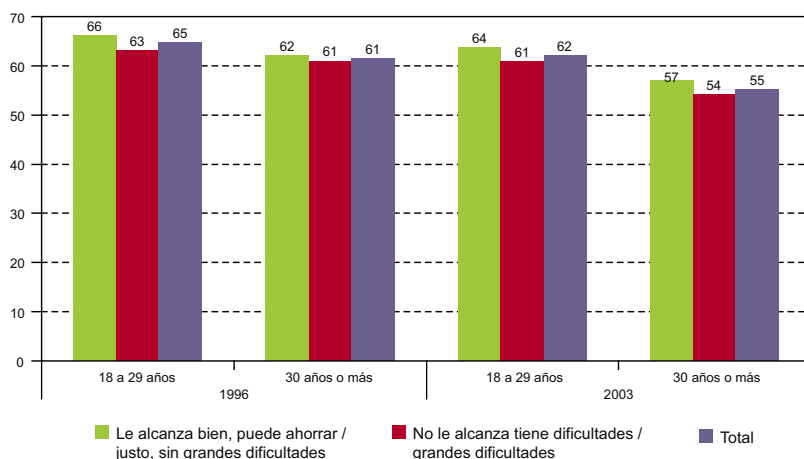
B. Percepción de los jóvenes respecto de sus familias y los roles de género

Como parte de las grandes transformaciones culturales, las últimas décadas han sido testigo de cambios fundamentales en los discursos y representaciones sociales sobre las familias. Que estas sean más pequeñas, así como la posibilidad de controlar y planificar las prácticas reproductivas

son ideales introducidos por las nociones modernas de la familia –dada la expansión de los medios de comunicación de masas– e indirectamente, por la escuela y otras instituciones (Jelin, 2007). Asimismo, la incorporación masiva de las mujeres al ámbito público, especialmente al mercado laboral, ha contribuido a desnaturalizar la división sexual de funciones. Se asiste a cambios fundamentales en los papeles de los y las jóvenes mediante su incorporación a la comunicación a distancia y la asimilación de valores de sociedades más secularizadas. Por tanto, cabría esperar que los cambios de percepción sean mayores entre los jóvenes, quienes han crecido y se han desarrollado en sociedades en rápido cambio.

Al comparar las encuestas de opinión de 1996 y 2003 se observa la importancia que los jóvenes de 18 a 29 años siguen atribuyendo a las familias, en un 65% en 1996 y un 62% en 2003; aunque la confianza en sus parientes es levemente menor en aquellos jóvenes que se autoperciben con mayores dificultades económicas, las diferencias son poco significativas. Además, la confianza de los jóvenes en sus familiares es algo mayor que la que manifiestan los adultos mayores de 30 años (véase el gráfico X.5).

Gráfico X.5
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): CONFIANZA EN FAMILIARES^a, SEGÚN
EDAD E INGRESO SUBJETIVO, 1996 Y 2003
(En porcentajes de personas que confían)^b



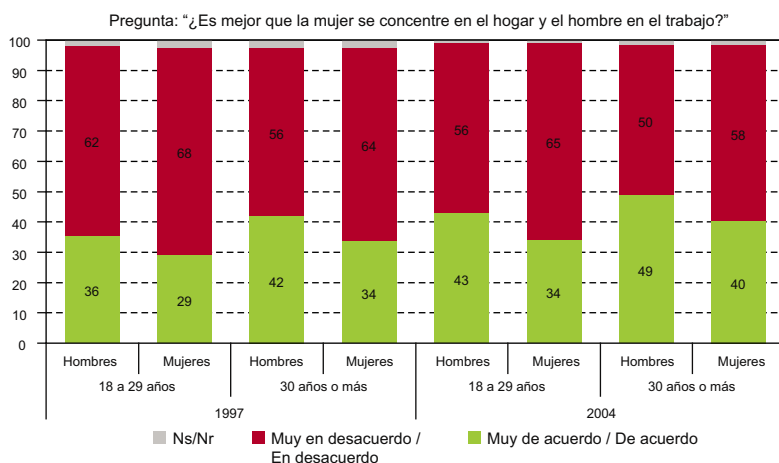
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 1996 y 2003.

^a El indicador se refiere a la proporción de personas que dicen confiar en sus familiares, frente a la siguiente pregunta: "Le queremos preguntar, en general, de la siguiente lista, a quién le cree Ud. Mencione solo a aquellos a los que Ud. les cree..."

^b Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

Del mismo modo, los jóvenes se diferencian de los adultos respecto de la opinión sobre el papel que las mujeres y los hombres deben cumplir en el hogar. Se sabe que, pese a los grandes cambios ocurridos con el aumento de la participación de las mujeres en el ámbito público, persiste la visión tradicional que considera las responsabilidades femeninas como esenciales para la familia y la de los hombres, para el mundo laboral. Por lo tanto, la expansión de la participación de las mujeres en la esfera laboral no ha ido acompañada de una equivalente de los varones en la esfera doméstica, en las tareas del hogar y en la crianza de los hijos. La consagración de esa desigualdad queda de manifiesto en la opinión que estima que es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo, opinión que hacia el año 2004 concitaba la aprobación de casi la mitad de los varones mayores de 30 años encuestados y de alrededor del 40% de las mujeres. En la opinión de los jóvenes, si bien más progresista que la de los adultos, se advierte una proporción importante que concuerda con esa distribución de tareas (entre 30% y 40%). Existe una diferencia entre hombres y mujeres, pues estas últimas rechazan en un porcentaje mayor esa división sexual del trabajo (68% versus 62% en 1997 y 65% versus 56% en 2004).

Gráfico X.6
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): OPINIÓN SOBRE EL ROL DE HOMBRES
Y MUJERES, SEGÚN SEXO, 1997 Y 2004
(En porcentajes)^a

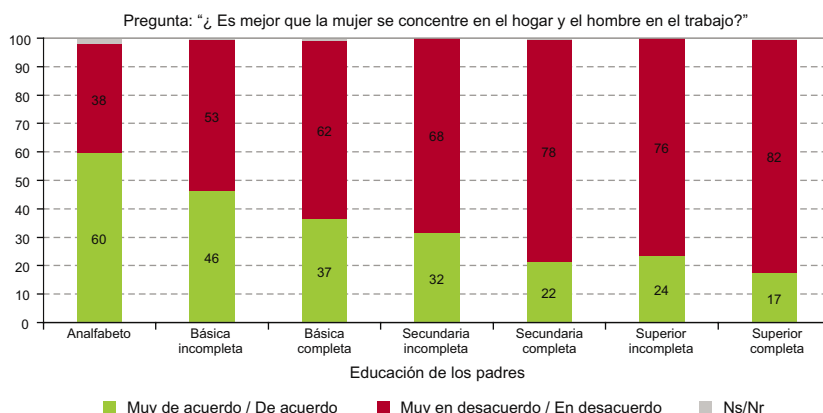


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 1996 y 2003.

^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

Cuando esta información se controla por el nivel educativo de los padres, se aprecia una correlación positiva entre mayor flexibilidad de roles entre hombres y mujeres y mayor educación de los padres. Así, cuando su educación es superior completa, el nivel de aprobación en esta distribución rígida de papeles de hombres y mujeres solo llega al 17%, en comparación con padres analfabetos donde el nivel de aprobación alcanza al 60% (véase el gráfico X.7).

Gráfico X.7
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): OPINIÓN DE JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS
DE EDAD SOBRE EL ROL DE HOMBRES Y MUJERES, SEGÚN NIVEL
EDUCATIVO DE LOS PADRES, 2004
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2004.

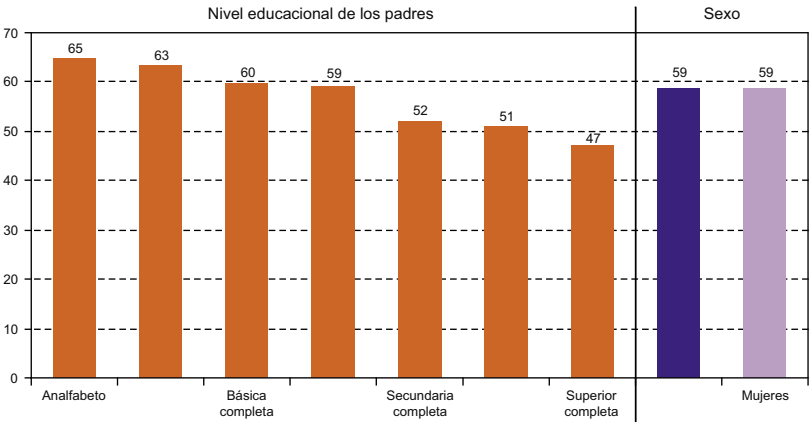
^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

Algunos estudios realizados en Buenos Aires (Wainerman, 2008) indican que la situación actual en hogares de sectores medios es más equitativa que en aquellos de la generación anterior que formaron y criaron sus familias en los años setenta. Es muy frecuente que las "abuelas" entrevistadas coincidan en que la equidad hoy es mayor en los hogares de sus hijas/os; y también concuerdan en que la equidad en su propia familia de procreación era sustancialmente mayor a la que existía en sus familias de origen, las que fueron formadas en los años cuarenta y cincuenta. Asimismo, se constata que la participación de los varones en la conyugalidad y la paternidad se ha extendido de una generación a la siguiente entre los hogares de los sectores bajos,

generalmente más tradicionales y escudados en visiones de género más segregadas (gráfico X.7).

El debate sobre la ciudadanía ha implicado la consideración de los derechos de las mujeres no solo en lo relativo a la igualdad jurídica. También lo ha hecho en aspectos donde la diferencia sexual y de género no puede ser negada u obturada. Así, vistas primero como cuestiones definidas en términos de salud, la sexualidad y la reproducción pasaron luego a ser interpretadas en términos de demandas de derechos. El nuevo paradigma del reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos tiene múltiples implicancias en el derecho a la educación sexual, la libre opción sexual, el control sobre el propio cuerpo, una sexualidad sana y asegurar los medios para ejercer prácticas reproductivas acordes con ella (Jelin, 2007). Sin embargo, este reconocimiento de derechos está lleno de polémicas, y una de las principales se refiere al derecho al aborto. En la pregunta formulada en 2004 sobre justificación del aborto se advierten importantes porcentajes de respuestas que indican que nunca es justificable. Entre hombres y mujeres no se aprecian diferencias, ya que el 59% sostienen que nunca lo es. No obstante, si se controla el nivel de educación de los padres aumentan las distancias entre los padres sin educación y los que han logrado educación universitaria completa (gráfico X.8).

Gráfico X.8
IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): OPINIÓN DE JÓVENES 18 A 29 AÑOS DE EDAD
SOBRE EL ABORTO, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DE LOS PADRES Y SEXO, 2004
(Porcentajes que opinan que “Nunca es justificable”)^a

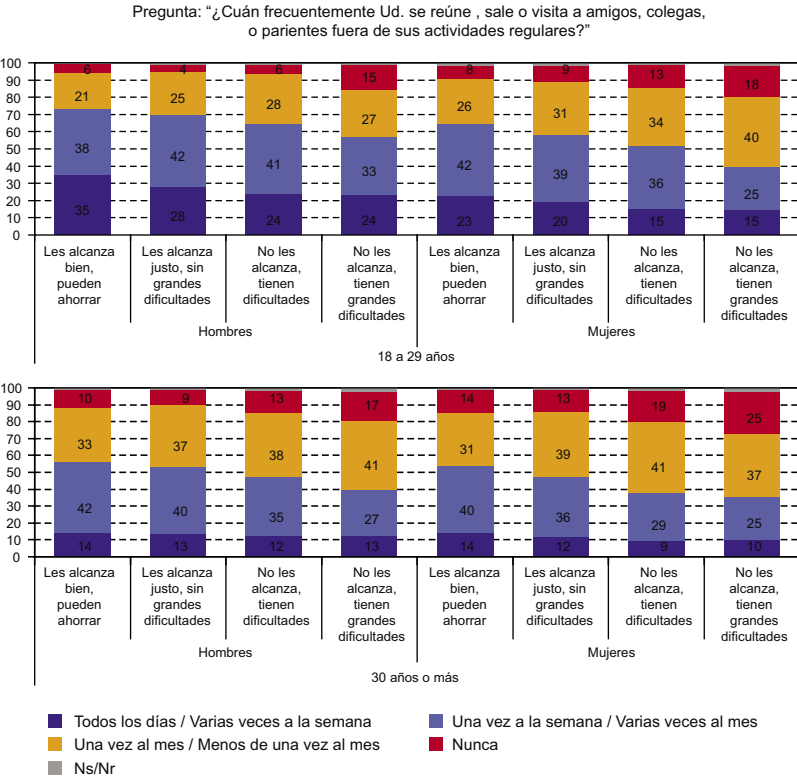


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2004.

^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

Finalmente, un ámbito donde se ejerce la autonomía y la identidad de los jóvenes es en la sociabilidad con pares, amigos y parientes. Nuevamente llaman la atención las diferencias entre jóvenes y adultos, y entre estratos sociales. La proporción de jóvenes con posibilidades de desarrollar su sociabilidad es mucho mayor en aquellos que se perciben a sí mismos con ingresos apropiados para vivir bien, en contraste con quienes consideran que sus ingresos son claramente insuficientes. También se observan diferencias de género y generacionales. Aun cuando las jóvenes pueden desarrollar una mayor sociabilidad que las adultas, llama la atención la persistencia de ciertos mandatos de género que impiden para las mujeres la libertad de visitar amigos y parientes. En el caso de las jóvenes más pobres, se encuentra un 18% que nunca se reúne con parientes y amigos, y en el caso de las mujeres adultas, esa proporción alcanza al 25% (véase el gráfico X.9). El control ejercido sobre (y contra) el desplazamiento de las mujeres ha sido constatado en diversas investigaciones.

Gráfico X.9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): FRECUENCIA DE VINCULACIÓN-SOCIABILIDAD,
SEGÚN GRUPOS DE EDAD, SEXO Y PERCEPCIÓN DE SUFICIENCIA DE
INGRESOS DEL HOGAR, 2007
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro, 2007.

^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

Sin embargo, es posible que en esto último no se contemple en toda su extensión, debido a la formulación de la pregunta, el desarrollo de vínculos de amistad dentro de la propia vivienda de residencia por parte de los y las jóvenes. En datos de tres encuestas nacionales de juventud (Chile, 2006; México y El Salvador, 2005) resalta que gran parte de la vida con amigos se desarrolla en los hogares mismos: el 74,5% en Chile entre jóvenes de 15 a 29 años; el 36,6% en México, para el tramo de 12 a 29 años; y el 38,3% para El Salvador, para el tramo entre 15 y 24 años.

En síntesis, asistimos a cambios muy intensos en las estructuras familiares, que se relacionan con transformaciones demográficas, culturales y de acceso a activos (educación, empleo, vivienda). Autonomía postergada en miembros jóvenes, hogares monoparentales y unipersonales, hogares complejos y hogares extendidos, familias sin hijos y con menos hijos, familias con más generaciones vivas al mismo tiempo, todo esto es parte integrante del emergente mosaico de formas en que las familias se nuclean, viven, y organizan su supervivencia y reproducción.

Con todo, la familia goza de buena salud en la valoración que los jóvenes hacen de ella. En las encuestas, sigue siendo lo que más cuenta para la juventud iberoamericana; aunque esta entiende como familia algo distinto a lo que tradicionalmente se concebía como modelo de organización nuclear de la sociedad. En el cuadro siguiente se hace referencia a la valoración de distintos aspectos de la vida por parte de los jóvenes, según cuatro encuestas nacionales de juventud en países con distinto nivel de modernización y modernidad, y claramente la familia ocupa el primer lugar en importancia en cualquiera de los casos. Esto puede deberse al hecho de que se difuminan otros referentes de pertenencia, a un imaginario “familístico” muy propio de la cultura secular iberoamericana que persiste, y a la importancia de la familia como red de seguridad de la juventud ante las dificultades de generar ingresos y transitar hacia la autonomía (cuadro X.1).

Más aún, en la información de tres encuestas nacionales de juventud (Chile, 2006; España, 2004 y México, 2005) se señala enfáticamente que la principal razón de los jóvenes para dejar el hogar de los padres es la formación de un hogar propio, de su propia familia, o ambas (33,3%, 33,7% y 51,0%, respectivamente en estos tres países); mientras que motivaciones como la adquisición de independencia solo es relevante en España (23,1%), y la obtención de autonomía económica figura muy marginalmente como motivación o razón de independencia respecto de la familia de origen.

Pero a la vez que se valora a la familia, el patrón en que esta se desarrolla puede ser hoy muy distinto que hace una o dos décadas. Distinto en la convivencia diaria y la normativa que le subyace, donde las decisiones son mucho más negociadas entre jóvenes y adultos y entre padres e hijos; asimismo, la autoridad por edad y rol familiar no es tan clara, la autonomía moral suele conquistarse sin necesidad de abandonar a la familia ni al hogar de origen, hay mayor soporte familiar para proseguir estudios durante un tiempo más prolongado, cobran mayor importancia

los espacios individuales frente a los de toda la familia en la vida cotidiana (con la clásica transición del televisor en la sala común al televisor en el dormitorio), y los miembros jóvenes manejan mucha información que los padres no manejan (por mayor educación y más conectividad).

Los jóvenes que constituyen hogares independientes no necesariamente lo relacionan con nuevos vínculos familiares formalizados por la ley, con paternidad y maternidad efectivas o previstas en el corto plazo, o con proyectos de convivencia para toda la vida. En el extremo de la precariedad, la maternidad adolescente sigue siendo un estigma indeleble con altas probabilidades de perpetuar hogares monoparentales que reproducen pobreza y exclusión de una generación a la siguiente.

La mayor participación de las mujeres en la generación de ingresos familiares contribuye a que estas participen más en la toma de decisiones dentro del hogar y, poco a poco, en la redistribución de actividades en el núcleo familiar. Sin embargo, los cambios en valores y cultura van rezagados con respecto a los cambios en el rol de las mujeres como generadoras de ingreso. La persistencia del machismo y la violencia intrafamiliar son prueba de ello. Además, las mujeres que están en el mercado laboral y tienen hijos generalmente deben cumplir con una segunda jornada de trabajo dedicada a las tareas del hogar.

De lo anterior se infiere, como conclusión general, que el núcleo básico de la sociedad moderna pasa por cambios radicales en estructuras, patrones y reglas, pero con asincronías en el ritmo de estos cambios. Sin duda, esto debe repercutir en la idea de cohesión social que la propia juventud va construyendo. Ingresar a la adolescencia con vínculos inmediatos donde las autoridades son más difusas y las estructuras más diversas dentro del hogar, condiciona la manera de entender la cohesión. De la puerta de calle hacia adentro están cambiando las formas de relacionarse. En alguna medida, estas nuevas formas también se proyectan de la puerta hacia fuera.

Capítulo XI

Cohesión social y sentido de pertenencia

A. De qué hablamos cuando hablamos de pertenencia

Si el núcleo inmediato de pertenencia es la familia, la pertenencia más ampliada constituye otra dimensión fundamental de la cohesión social. Así, las redes de relaciones tanto con sus contemporáneos como con los adultos resultan fundamentales para la cohesión de los jóvenes, como también su afiliación a instituciones (educación, empleo, capacitación y otras) y su adhesión a referentes amplios de identidad colectiva. El “sentido de pertenencia” remite, pues, al grado de vinculación e identificación que manifiestan los jóvenes con la sociedad y con las instituciones y grupos que la conforman¹.

¹ “El componente ‘sentido de pertenencia’ incluye todas aquellas expresiones psicosociales y culturales que dan cuenta de los grados de vinculación e identificación ciudadana con respecto tanto a la sociedad mayor como a los grupos que la integran, elementos que constituyen el adhesivo básico que permite a la sociedad permanecer junta y que, al mismo tiempo, inciden en las reacciones de los actores frente a las modalidades específicas en que actúan los diferentes mecanismos de inclusión-exclusión” (CEPAL/EuropeAid, 2007, págs. 28 y 29).

Por otra parte, el sentido de pertenencia es una dimensión subjetiva de la cohesión social y está constituido como un conjunto de percepciones, valoraciones y disposiciones. Remite de manera central al tema de las identidades –de la comunidad de pertenencia y de las identificaciones posibles– que permiten a la sociedad permanecer junta y a los grupos sociales reaccionar frente a los mecanismos de exclusión. En consecuencia, la pregunta por el “nosotros” es clave en esta temática. Además, el sentido de pertenencia es clave para el fortalecimiento de lo “común” en sociedades, como las nuestras, que se encuentran tensionadas por las tendencias a la fragmentación. Por ejemplo, “el fortalecimiento de lo común puede concretarse en el uso y cuidado de espacios comunes como la ciudad y el medio ambiente; el acuerdo respecto de ciertos valores de convivencia, tales como la tolerancia ante la diversidad y la reciprocidad en el trato; una participación más amplia en instancias de deliberación” (CEPAL, 2007a, pág. 23).

La pertenencia en sentido ampliado (más allá del núcleo privado de la familia y el hogar) tiene, pues, dimensiones diversas, a través de las cuales los individuos pasan del ámbito privado a distintos ámbitos de lo público. Adhesión a valores compartidos, formas reconocidas de participación, disposición al reconocimiento de los otros, y confianza en estructuras sociales y en las opciones de futuro, son los aspectos que se examinan en el presente capítulo para el caso de las juventudes iberoamericanas. Estos ámbitos de pertenencia son, a la vez, la contraparte “subjetiva” de la inclusión social, es decir, las formas en que la juventud expresa expectativas, reacciones y disposiciones ante opciones de que disponen para mitigar riesgos, acceder a capacidades y capitalizar oportunidades.

La principal fuente de información utilizada en este capítulo es el Latinobarómetro, la única encuesta de opinión de la población latinoamericana que, además de abarcar un amplio espectro de temas –economía, política, democracia, instituciones, entre otros– provee antecedentes comparables entre países y tiene periodicidad anual. Con un cuestionario único adaptado a cada país, se entrevista a alrededor de 18.000 personas en muestras representativas de algo más de 1.000 individuos. Puesto que la encuesta no ha sido pensada para investigar componentes o dimensiones complejas de la subjetividad de los individuos, como por ejemplo, el sentido de pertenencia a la sociedad, los indicadores que aquí se presentan son el resultado de un proceso complementario de investigación a partir de los datos disponibles. Hay que advertir

además que en el Latinobarómetro solo se entrevista a población de 18 años y más, con poca representatividad de población rural y sin desagregación por nivel de ingresos.

B. ¿Se debilitan las identidades clásicas?

¿Cómo perciben los jóvenes latinoamericanos los referentes identitarios clásicos de la modernidad, que han sido las fuentes tradicionales para la elaboración del sentido de pertenencia a la sociedad? Se consideran aquí las percepciones que los jóvenes tienen de tres de estas fuentes clásicas: la identidad nacional, las identidades políticas y las identidades religiosas.

Históricamente, el sentido de pertenencia ha estado vinculado a ciertas identidades clásicas del mundo moderno que mantuvieron un “monopolio simbólico” hasta hace poco tiempo atrás. La construcción de la “identidad nacional” es paradigmática de un modelo histórico de construcción identitaria con pretensiones de homogenización o consenso cultural. Así, “la nación es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un ‘nosotros’ que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no la tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por el Estado” (O’Donnell, 2004, pág. 165). Ese “nosotros” es la comunidad nacional que comparte una historia común y se organiza sobre un territorio. Para las elites latinoamericanas del siglo XIX y gran parte del XX, la construcción de los Estados nacionales era sinónimo de integración de la población a la nación, esto es, a un marco institucional y a unos códigos comunes (Iaies y Delich, 2007).

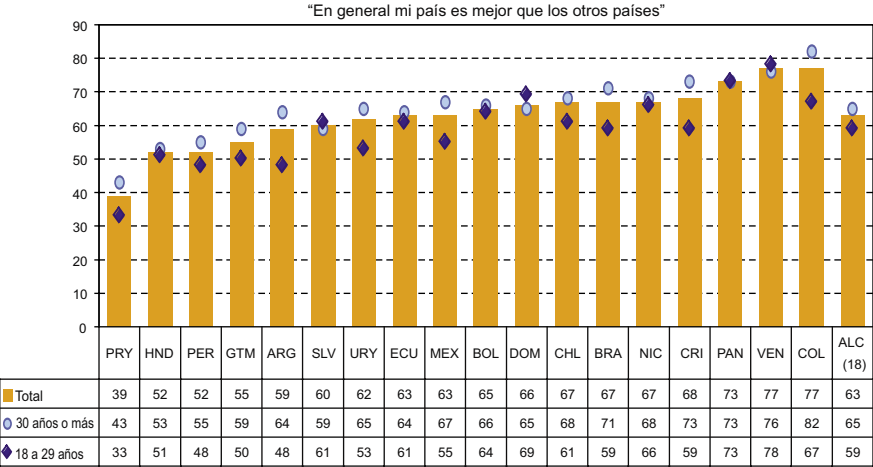
¿Qué ocurre actualmente, entonces, con los jóvenes en relación con el sentido de pertenencia a la nación? En el Latinobarómetro se incluyen algunos indicadores sobre este punto². Uno de ellos es la “proporción de personas que dice que (su país) es mejor que los otros países”, que recoge la valoración del país en términos comparativos³. En primer lugar, se observa (véase el gráfico XI.1) que el promedio de jóvenes latinoamericanos que dice estar de acuerdo en que su país “es mejor que los otros países” es del 63% como promedio para América Latina⁴.

² En este capítulo, la categoría “jóvenes” se refiere al tramo que abarca desde los 18 a los 29 años, dada la cobertura de la encuesta Latinobarómetro.

³ Todos los indicadores de identidad acá considerados suponen una voluntad de identificación, una opción conciente, pasa por lo racional: “yo me identifico”.

⁴ Lamentablemente, la encuesta no entrega elementos que expliquen los factores que determinan las valoraciones de lo nacional en los distintos países.

Gráfico XI.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): OPINIONES SOBRE EL PAÍS
Y LA NACIONALIDAD, 2007
(En porcentajes muy de acuerdo / de acuerdo)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2006.

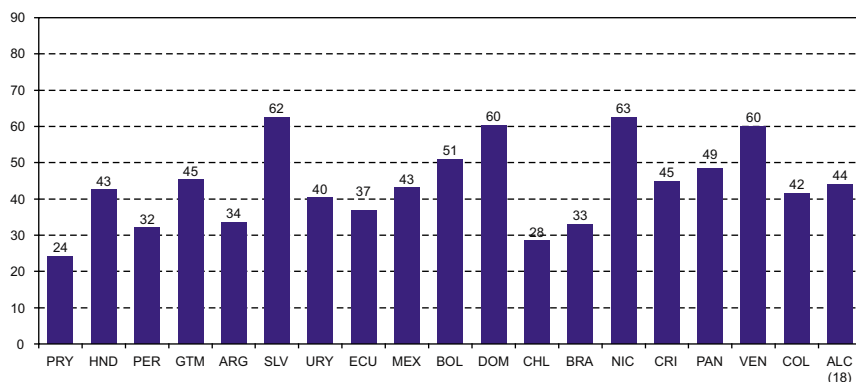
^a En los totales se incluyen solo personas mayores de 18 años. Se excluye a las que no responden y a las que declaran no saber.
ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

Si bien en la actualidad esta proporción se mantiene alta, lo que puede estar condicionado por el carácter de la pregunta, lo relevante es que el sentido de nación está algo menos arraigado entre los jóvenes que en los adultos. Al respecto, destaca que la distancia que separa a jóvenes y adultos en la valoración de lo nacional es mayor en los grandes países latinoamericanos, como la Argentina, México y el Brasil. El sentido de lo nacional también tiene menor arraigo en los jóvenes colombianos, costarricenses, chilenos, uruguayos, guatemaltecos, peruanos y paraguayos. Por cierto, todavía hay países latinoamericanos en que la edad no discrimina en la valoración de lo nacional, pero la tendencia es que este sentido se debilita moderadamente con las nuevas generaciones.

Otro indicador de sentido de pertenencia a la nación es “igualdad de trato que hay en el país me llena de orgullo”. Este indicador recoge la valoración del país, pero esta vez en relación con el tema de la igualdad en las relaciones sociales. Lo relevante aquí (véase el gráfico XI.2) es que la proporción de jóvenes que se sienten orgullosos de su país en relación con la igualdad de trato es baja. El promedio para América Latina es de

44% comparado con el 63 % de jóvenes que están de acuerdo con la afirmación “en general mi país es mejor que los otros países”.

Gráfico XI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS
DE EDAD: “LA IGUALDAD DE TRATO QUE HAY EN EL PAÍS
ME LLENA DE ORGULLO”, 2007
(En porcentajes muy de acuerdo/de acuerdo)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

La proporción de jóvenes que se sienten orgullosos de su país con respecto a la igualdad de trato tiene un descenso significativo en varios países latinoamericanos. Por ejemplo, mientras un 33% de los jóvenes paraguayos están de acuerdo con la afirmación “en general mi país es mejor que los otros países”, un 24% está de acuerdo con la afirmación de que la “igualdad de trato que hay en (el país) me llena de orgullo”. En Chile, la proporción disminuye de 61% a 28%; en Brasil de 59% a 33%; en Argentina de 48% a 34%; y en Colombia de 67% a 42%.

Se puede afirmar, entonces, que el sentido de pertenencia en cuanto a identificación con los grandes referentes seculares está menos arraigado en los jóvenes que en los adultos, pero no ha desaparecido. En una proporción importante, los jóvenes de los distintos países aún se sienten parte de esa “comunidad imaginaria” que es la nación, si bien no se sienten particularmente orgullosos en el tema de la igualdad. Ello es una clara manifestación de lo que se ha denominado “el déficit simbólico de la política”. Pero además, es una señal del debilitamiento del “nosotros”.

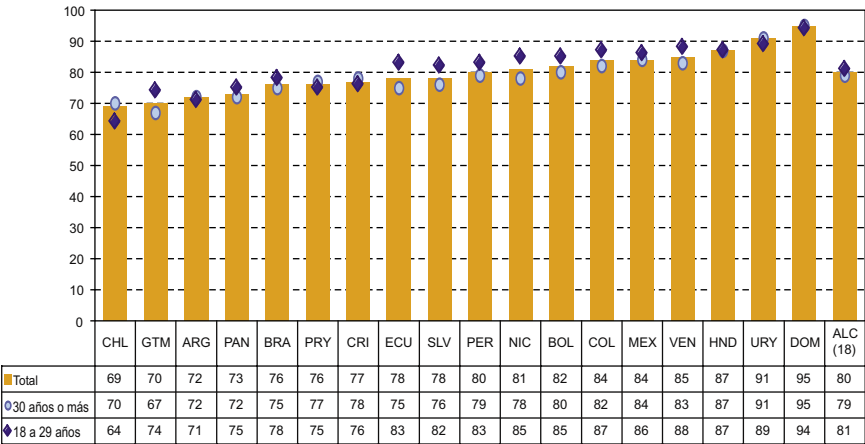
Hay, como suele indicar la literatura del día, menos estabilidad en los marcos de referencia y comprensión.

Una segunda fuente de identidad clásica es la política. “La política en otra época –advierde Manuel Antonio Garretón– tenía básicamente dos significaciones: (...) un importante camino de acceso a determinados bienes y niveles de vida, a través del Estado, y por otro, era el lugar donde se unía y se combinaba la subjetividad con la integración a un proyecto colectivo, donde la persona se identificaba con la sociedad, con la idea de nación” (Garretón, 1999, pág. 22). En esa doble dimensión –instrumental y simbólica– la política era un lugar privilegiado de construcción de identidad. Y en particular, las organizaciones políticas (los partidos) ocupaban ese lugar privilegiado en la conformación de las identidades políticas. Por este motivo, el pertenecer a un partido era también una forma de pertenecer a la nación.

¿Qué ocurre actualmente con los jóvenes en relación con las identidades políticas que establecían el vínculo con un proyecto colectivo y con la idea de nación? En la encuesta de Latinobarómetro se incluyen algunos indicadores sobre dicho asunto. Uno de ellos es la escala de posicionamiento político a partir de la cual es posible conocer la proporción de personas que se identifican y de aquellos que no se identifican políticamente. En primer lugar, se observa (véase el gráfico XI.3) que el promedio de jóvenes latinoamericanos que se identifican en algún lugar de la escala de posicionamiento político es del 81% como promedio para América Latina. El nivel de identificación política entre los jóvenes se mantiene alto en la actualidad y no hay diferencias significativas respecto de los adultos (79%).

La situación cambia al examinar la participación en partidos políticos de las personas que se ubicaron en la escala de posicionamiento político (véase el gráfico XI.4). En primer lugar, se puede apreciar que la participación en partidos políticos entre quienes se identifican políticamente es notoriamente baja, alcanzando solo a un 9% en promedio para América Latina. La participación en partidos políticos está bajo el 10% en 13 países de la región, mientras que sobrepasa ese nivel solo en 5 países. La “distancia” entre los niveles de identificación y de participación política podría ser interpretada como falta de coherencia o de congruencia. En una línea diferente, también podría interpretarse como un rechazo a las jerarquías y a las reglas impuestas por los partidos. O bien, como escasez de legitimidad, que es la materia prima esencial para la construcción de la política.

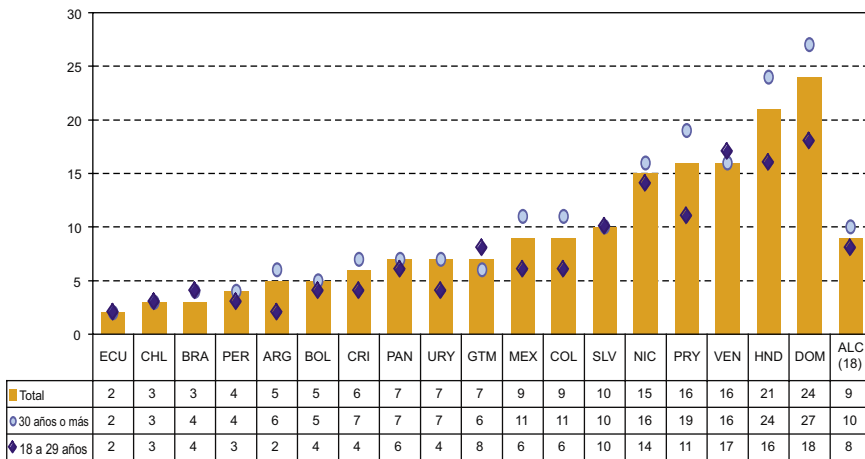
Gráfico XI.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PERSONAS QUE SE IDENTIFICAN POLÍTICAMENTE, 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

Gráfico XI.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN EN PARTIDOS POLÍTICOS DE QUIENES SE IDENTIFICAN POLÍTICAMENTE, 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

También se observa que los jóvenes tienden a participar en partidos políticos en menor medida que los adultos. La distancia entre la participación política de jóvenes y adultos es significativa en República Dominicana, Honduras, el Paraguay, Colombia, México, el Uruguay, Costa Rica y la Argentina. Al mismo tiempo, es cierto que todavía hay países en que la edad no es un factor discriminante, pero también es claro que los partidos han dejado de ser –si es que alguna vez lo fueron– una fuente principal de construcción de identidades políticas para las generaciones jóvenes. Lo anterior implica que los jóvenes tienen un alejamiento respecto de la “institución” clásica por medio de la cual se establecía el vínculo con un proyecto colectivo y con la idea de nación –el partido político. Este distanciamiento frente a la institución es una de las causas centrales del debilitamiento de las identidades políticas.

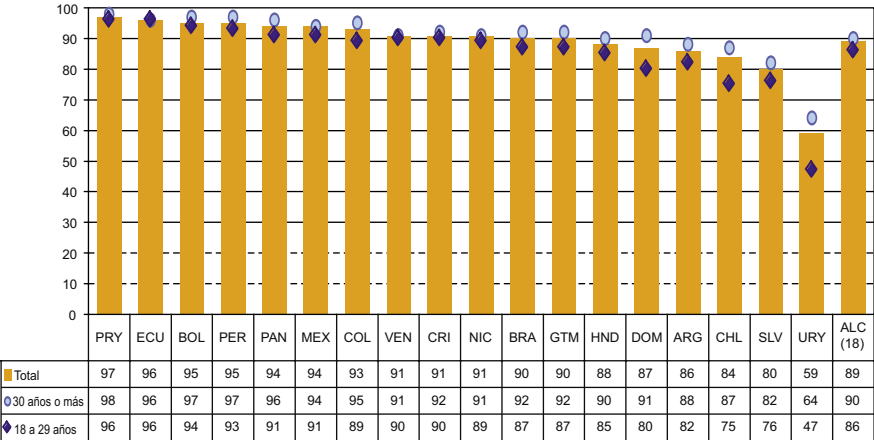
Una tercera fuente de identidad clásica es la religión. Si bien es anterior a la formación de los Estados–nacionales y a los procesos modernizadores, esta se ha mantenido en América Latina como una de las grandes instituciones que garantizan el lazo social y que proveen un marco simbólico clave en la construcción de las identidades sociales. La religión institucional también genera sentido de pertenencia, pues la identificación religiosa implica integración en una comunidad de valores y creencias, conocimiento de códigos, y de culto y participación en ritos de comunión.

¿Qué ocurre con los jóvenes actualmente en relación con la identidad religiosa? En el Latinobarómetro se incluyen dos indicadores acerca de este tema que son relevantes: uno sobre identificación religiosa y otro sobre práctica religiosa. En primer lugar, se observa (véase el gráfico XI.5) que existe una alta proporción de jóvenes que se identifican con alguna religión⁵. El promedio para América Latina es de 86%, levemente inferior al de la población adulta (90%). Mayoritariamente, los jóvenes dicen identificarse con la religión católica (promedio de 68% para América Latina), seguido de lejos por la religión evangélica y protestante (18%) y por “otras” religiones (2%). Lo relevante es que en todos los países latinoamericanos los jóvenes se identifican con alguna religión en menor proporción que los adultos. La distancia en los niveles de identificación religiosa de jóvenes y adultos es significativa en el Uruguay –que es, sin duda, el país más secularizado de la región–, Chile y la Argentina. Esto

⁵ Esto implica que la proporción de jóvenes que se declaran ateos (o laicos) sigue siendo relativamente baja.

significa que en estos países la generación joven ha dado un salto adelante en el proceso de secularización con respecto a la generación adulta.

Gráfico XI.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PERSONAS QUE SE IDENTIFICAN CON ALGUNA RELIGIÓN, POR EDAD, 2007
(En porcentajes)

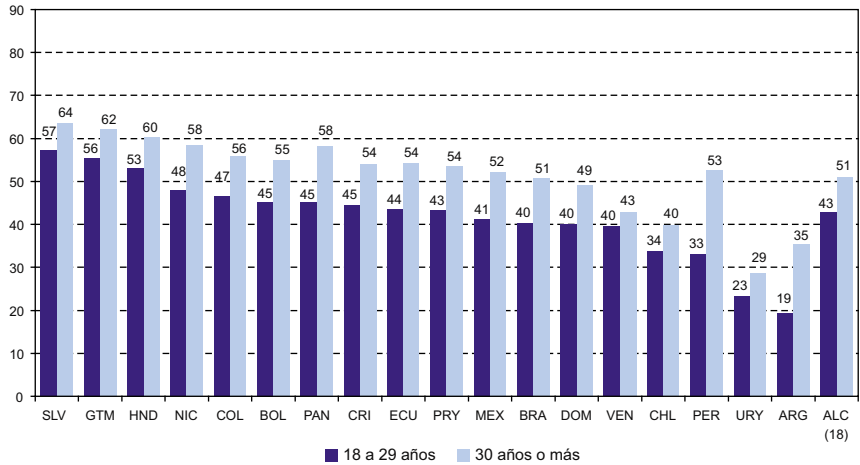


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.
ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

En el segundo indicador se muestra otro hecho igualmente relevante, a saber, que solo una proporción moderada de los jóvenes que se identifican en términos religiosos se define como “practicante” o “muy practicante”⁶. Así, mientras el promedio de jóvenes latinoamericanos que se identifican con alguna religión es de 86%, este porcentaje se reduce a la mitad en términos de práctica religiosa. Llega a niveles muy bajos en la Argentina (19%), el Uruguay (23%), el Perú (33%) y Chile (34%). El indicador también permite ver que los jóvenes son menos practicantes que los adultos.

⁶ “Practicantes” son los sujetos que se definen como creyentes y que asisten con frecuencia a las prácticas religiosas.

Gráfico XI.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PRÁCTICA DE QUIENES
SE IDENTIFICAN CON ALGUNA RELIGIÓN, 2007
(En porcentajes: “Muy practicantes” y “Practicantes”)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.
Nota: Los datos solo se refieren a aquellos que dicen identificarse con alguna religión.
ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

Lo anterior sugiere un distanciamiento frente a la institución a través de la cual se produce el nexo con la religión. Este se manifiesta en que la proporción de jóvenes que asisten con frecuencia a prácticas religiosas baja significativamente con respecto al nivel de identificación. Esto puede interpretarse con distintos signos: las convicciones adquieren un carácter más débil y retórico; se expande la autonomía del sujeto y por tanto se considera que la religión se ejerce “de manera personal” y no confesional; o bien la identificación se concentra en las creencias, pero no se las “ata” a las instituciones. Todas estas alternativas son, a su manera, signos de la modernidad en que los jóvenes están construyendo sus identidades.

De manera que las fuentes identitarias clásicas con que se elabora el sentido de pertenencia ampliado siguen allí, ni tan robustas ni tan tenues. En otras fuentes de datos, como son las encuestas nacionales de juventud, se muestra –para un conjunto de cuatro países iberoamericanos (véase el cuadro X.1 del capítulo anterior)– que la valoración de la religión y la política por parte de los jóvenes viene después de la valoración de la familia, el trabajo, el tiempo libre, los amigos, los estudios y la pareja. Dicho de otro

modo, para la juventud los referentes de lo cotidiano parecen hoy revestir más valor que lo que podría entenderse como referentes de trascendencia histórica o de comunión ampliada (la política y la religión).

En síntesis, hay brecha generacional en las convicciones, lo que muestra una tendencia en que la juventud cree un poco menos en estas fuentes seculares y, como se señala en tantas investigaciones, abre su identidad a mayor pluralidad de referentes de pertenencia, tanto en lo local como en lo global. El desafío para recrear la cohesión social es mantener ciertos referentes comunes (que no signifiquen identificaciones totalizantes u homogenizadoras al estilo clásico) y que a la vez incentiven la diversidad cultural y la pluralidad de identidades.

C. Cambios en el significado de la participación juvenil

El sentido de pertenencia se relaciona con la participación. Los jóvenes pueden actuar colectivamente y organizarse para mejorar sus posibilidades de acceso a bienes y servicios y así potenciar sus opciones de inclusión, y para integrarse a proyectos sociales en curso, mejorar las oportunidades de concreción de sus proyectos vitales o construir su autoestima haciéndose protagonistas de sus guiones de vida. Estas son cuatro motivaciones para participar por medio de las cuales el sentido de pertenencia se ve fortalecido. Asimismo, una sociedad que promueve la participación fortalece también el sentido de pertenencia de los ciudadanos.

A través de la participación, las comunidades y los sectores sociales influyen en los proyectos, programas y políticas que les afectan, implicándose en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos. Existen al menos dos formas de concebir la participación, ya sea como medio orientado a la satisfacción de determinados objetivos o como fin en sí misma, ligada a la idea del fortalecimiento democrático. En este segundo sentido, la participación permite a los sujetos incidir en decisiones colectivas, mejorando sus capacidades y dotándolos de mayor control e influencia sobre los recursos y procesos políticos.

¿Qué ha pasado con la participación política de la juventud? Al respecto hay que distinguir entre la participación convencional y la no convencional⁷. En la primera se incluyen actividades que se encuadran

⁷ Esta distinción ha sido tomada de Anduiza Perea (2001).

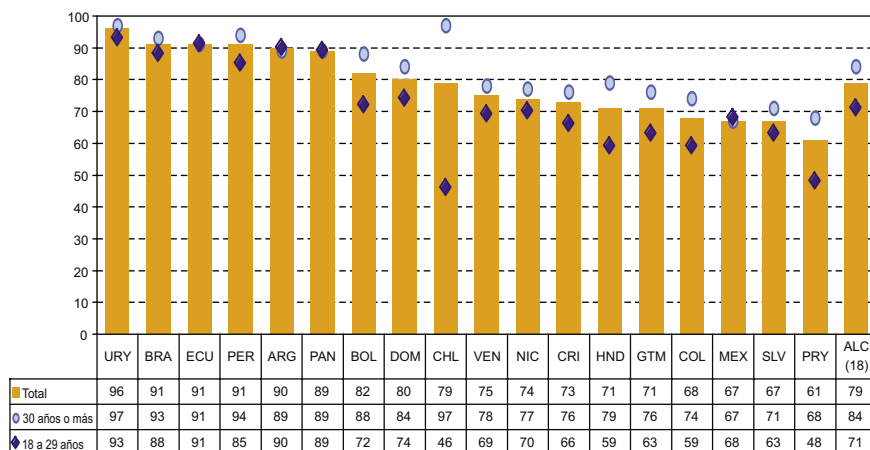
dentro de las normas sociales y políticas más consagradas, especialmente en torno del voto y la participación en las campañas electorales. El concepto de participación política no convencional, en cambio, nace en los años setenta del siglo pasado para incluir actos de protesta y rechazo hacia el sistema político característicos de aquel momento (Barnes y Kaase, 1979). Estos son también expresiones de intereses y opiniones que buscan influir en la acción del gobierno, y por lo tanto deben considerarse formas de participación política. La participación en nuevos movimientos sociales y en redes diversas también ha sido incluida dentro de este tipo de participación política no convencional.

Un indicador de participación política convencional es el ejercicio del derecho a voto en las elecciones presidenciales de cada país. Esta es la forma de involucramiento político menos exigente y, por consiguiente, más usual. Salvo algunas naciones con características institucionales muy específicas como los Estados Unidos o Suiza, en la mayor parte de los países democráticos las tasas de participación electoral oscilan entre el 70% y el 90% del electorado.

¿Qué incidencia tiene la edad en la participación política? ¿Tienen los jóvenes un perfil de participación política diferenciado? El promedio de votantes para América Latina que arroja el Latinobarómetro –calculado para cada país sobre el total de personas en edad de votar– da una cifra relativamente alta. Lo relevante es que los jóvenes votan mucho menos que los adultos en las elecciones. Hay una diferencia de 13 puntos porcentuales entre el promedio de votantes jóvenes y el de adultos para América Latina. Un caso singular es Chile, donde la proporción de adultos que votó en la última elección duplica con creces a la proporción de jóvenes. También estos últimos votan en mucho menor proporción que los adultos en el Paraguay, Colombia, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, la República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Bolivia y el Perú. En una perspectiva comparada, cabe pensar que los bajos niveles juveniles de participación electoral en Chile se deben a que en este país la inscripción en los registros electorales no es automática y el voto no es obligatorio⁸.

⁸ Estas son, de hecho, materias que en los últimos dos años han generado debate y diversos intentos de ley realizados entre los poderes ejecutivo y legislativo de Chile.

Gráfico XI.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): VOTANTES EN ÚLTIMA
ELECCIÓN PRESIDENCIAL (HASTA JULIO DE 2005)
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2005.

^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

Nota: El indicador se calcula considerando la edad que tenían los encuestados en el momento de la última elección presidencial. Los años de elección considerados para cada país son: El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay (2004); Argentina, Guatemala y Paraguay (2003); Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Ecuador (2002); Honduras, Nicaragua y Perú (2001); México y la República Bolivariana de Venezuela (2000); Chile (1999). Para mejor comparación se ha tomado el tramo de 18 a 29 años de edad, aun cuando en el Brasil y Nicaragua el límite de edad para votar es de 16 años.

El hecho de que los jóvenes voten menos ha dado lugar al discurso sobre su apatía, ampliamente difundido en el ámbito político. Según este discurso, los propios jóvenes perciben una distancia creciente entre ellos y las instituciones políticas, son más escépticos sobre la utilidad de la política e incluso desarrollan actitudes apáticas y hostiles, todo lo cual sería manifestación de un malestar en relación con la política. Este discurso constituye una nueva forma de estigmatización de las conductas y las opciones de vida de los jóvenes.

En este marco, cabe preguntarse por la adhesión de la juventud a la democracia política. Al respecto, en los datos de 2005 disponibles para la encuesta Latinobarómetro se muestra el siguiente comportamiento de las personas jóvenes (18 a 29 años) que respondieron la encuesta:

Cuadro XI.1
APOYO A LA DEMOCRACIA, JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS DE EDAD, 2005

Apoyo a la democracia	Porcentaje total (media 18 países)	Porcentaje España (2006)
1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	58,2	79
2. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	17,5	5
3. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	24,4	11

Fuente: Encuesta Latinobarómetro, 2005; Instituto de la Juventud de España (INJUVE), Informe anual jóvenes 2006, Madrid, 2006.

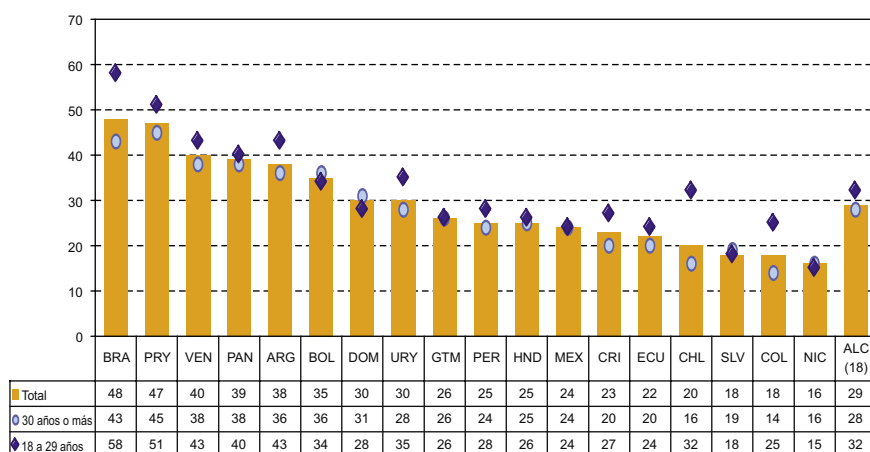
El apoyo irrestricto a la democracia se mostró más alto en el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (79% y 78%, respectivamente); el apoyo condicionado a un gobierno autoritario tuvo fuerte presencia en el Paraguay (40%); y la indiferencia en materia de régimen de gobierno fue mayor en el Brasil y Guatemala (40,4% y 44,7%, respectivamente). En España, los resultados indican que en los últimos años se ha consolidado la democracia como forma preferible de gobierno entre la juventud española, al tiempo que descende la inclinación autoritaria (INJUVE, 2006). La satisfacción con la democracia (actual) es bastante variable, desde países en que el 80% o más de los jóvenes se sienten insatisfechos (Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú) hasta países con niveles de insatisfacción inferiores al 50% (España, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela)⁹.

Los estudios sobre la participación política no convencional se han centrado tanto en el análisis de su grado de aceptación social (en qué grado los ciudadanos estarían dispuestos a practicar distintos tipos de protesta) como de su grado de práctica (en qué medida lo han hecho realmente). En el Latinobarómetro se incluye como indicador la participación en actos de protesta no autorizados. En primer lugar, se observa (véase el gráfico XI.8) que este tipo de participación política tiene un nivel de aceptación relativamente amplio: 29% de los latinoamericanos dicen que han participado o participarían en protestas no autorizadas. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la participación electoral,

⁹ Comisión Europea (2005).

los datos de encuestas sobre esta forma de participación política no convencional pueden estar subrepresentados, precisamente porque son acciones que pueden hallarse en la frontera de la legalidad. En todo caso, en algunos países –como el Brasil y el Paraguay– casi la mitad de la población acepta estas formas de participación política.

Gráfico XI.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
O PARTICIPARÍAN EN PROTESTAS NO AUTORIZADAS, POR EDAD, 2007
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

Lo relevante es que la participación en estas formas de acción menos convencionales es más aceptada por los jóvenes que por los adultos. La proporción de jóvenes chilenos que aceptan esta forma de acción política duplica a la de los adultos, lo que es coherente con los bajos niveles de participación electoral de los jóvenes chilenos. Lo que hace suponer en Chile, y en un par de países más, un desplazamiento desde las formas políticas convencionales hacia las no convencionales. En otros países hay mayor asistencia a los comicios electorales y menor apoyo a las vías no convencionales. El Brasil, en cambio, registra a la vez amplios niveles de participación electoral y una aceptación relativamente elevada de acciones políticas no convencionales.

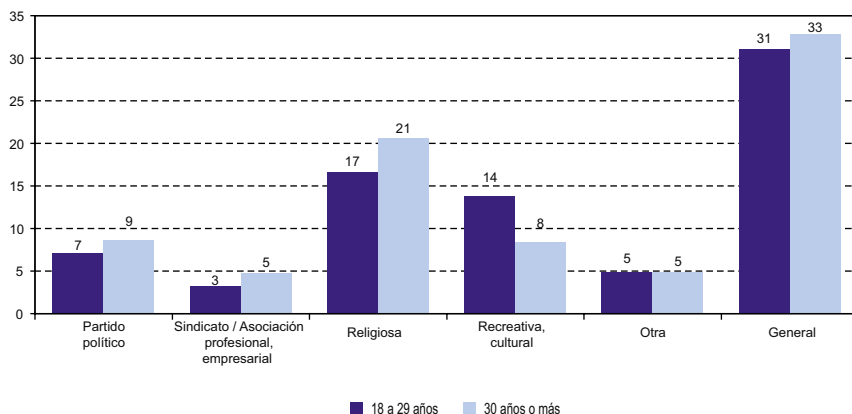
La mayor aceptación de la acción política no convencional por los

jóvenes indica que ellos serían más proclives a un tipo de participación informal, menos estructurada e institucionalizada. Significaría que los jóvenes de ahora no son menos rebeldes que los de generaciones anteriores, como a menudo se sostiene. Más bien, expresan su malestar de una manera distinta, lo que también involucra un desplazamiento desde la visión clásica de la política representativa y de delegación de poder a otra en que lo político adquiere formas de acción directa, lógica de redes y núcleos más territoriales de articulación.

La falta de identificación con instituciones representativas del sistema político por parte de la juventud va, pues, de la mano con la participación reorientada hacia espacios de la sociedad civil. Ante la creciente individualización de la sociedad y el descentramiento de la política como eje articulador de la participación social, las juventudes contemporáneas buscan la participación en órbitas que están a distancia de la política estatal y pública: grupos de encuentro, foros sociales, iniciativas comunitarias, movimientos locales juveniles, voluntariado juvenil, alianzas entre jóvenes, ecologistas e indigenistas. Se observa un incipiente y paulatino aumento de la participación en estos temas, preferentemente en los jóvenes de 15 a 25 años (CEPAL/OIJ, 2004).

Además de este cambio en el modo de participación de los jóvenes, que entraña una mayor aceptación de las formas de acción política no convencionales, interesa considerar también otras formas de involucramiento (véase el recuadro XI.1). En el Latinobarómetro se incluye una pregunta sobre participación en distintos tipos de organización: partidos políticos, sindicatos/asociaciones profesionales, organizaciones religiosas y recreativas/culturales. En el gráfico XI.9 se observa que los jóvenes tienen un nivel de participación en organizaciones similar al de la población adulta.

Gráfico XI.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PERSONAS QUE PARTICIPAN
EN ALGUNA ORGANIZACIÓN, POR EDAD Y TIPO DE ORGANIZACIÓN, 2007
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

^a Excluye a los que no responden y los que declaran no saber.

Nota: Los valores para "participación general" corresponden al porcentaje de personas que participan activamente en al menos una organización.

En relación con el tipo de organizaciones, los jóvenes tienen un nivel muy bajo de participación en partidos políticos y en sindicatos/asociaciones profesionales, al igual que los adultos. Sin embargo, el nivel de asistencia es bastante mayor en organizaciones religiosas y en las recreativas/culturales. Estas últimas son particularmente relevantes entre las nuevas formas asociativas: más informales; más horizontales; funcionan en torno de cuestiones e intereses concretos, muchas veces temáticos; tienen bajo grado de institucionalización y no buscan representar algo que vaya más allá de lo que pretenden gestionar o resolver.

Recuadro XI.1
JUVENTUD Y PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR

Un reciente estudio promovido por dos ONG brasileñas centró su atención en movimientos y “movidas” juveniles en seis países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). La investigación ha identificado una serie de dificultades que las organizaciones juveniles enfrentan para encaminar sus demandas, como por ejemplo: la vida de los (las) jóvenes en la mayoría de los casos impone límites a la participación en grupos organizados (sea porque tienen que trabajar, sea porque no tienen oportunidad/acceso/conocimiento, sea por opción); relaciones jerárquicas intergeneracionales (los adultos todavía dominan el mundo de la participación política); rotación de líderes juveniles (que dejan los movimientos por la edad, porque tienen que mudarse de la ciudad para trabajar o estudiar, u otros motivos); dispersión de los (las) participantes tras una victoria o una derrota; disputas internas (muchas veces reproducen disputas entre los adultos), entre otros. Al mismo tiempo, elementos recalcados por los (las) jóvenes investigados (as) nos permiten cuestionar concepciones que afirman que no existen utopías entre la juventud, además de concepciones que aseguran que los medios virtuales, vinculados a las nuevas tecnologías de la información, alejan a los (las) jóvenes del mundo real. Al dar importancia relativa a esas generalizaciones, se puede observar que:

- i) las utopías se expresan explícitamente en la conjugación de demandas inmediatas y localizadas con aspectos más generales, sobre todo por medio de las ideas de derechos humanos y de ecología;
- ii) la utilización de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (como internet, blogs, fotologs, páginas personales, foros de discusión, teléfono celular, entre otras) surge como importante instrumento de organización, de registro de actividades, de diseminación de las demandas y movilización, y otros, entre los (las) jóvenes organizados (as). O sea, en varias de las situaciones tipo estudiadas hay innovación creativa que potencia la presencia de los (las) jóvenes en el espacio público y señala nuevas posibilidades de actuación y de participación.

Fuente: Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE)/Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (Pólis), Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles. Síntesis, São Paulo, 2007, pág. 7.

En las zonas rurales la participación juvenil tiene su especificidad en torno de lo territorial-comunitario, lo étnico, lo cultural, las posibilidades de acceder a información y formación, entre otros. Puede ser inducida por adultos, otros grupos o movimientos sociales, o motivadas por beneficios directos de la participación (Espíndola, 2003). Según la Red Latinoamericana de Juventudes Rurales (RELAJUR), en términos generales,

los grupos formados por los jóvenes rurales son de tres grandes tipos:

- Grupos autónomos: por lo general son locales, pequeños, con recursos propios y escasos, discontinuos en su accionar y existencia, y se mueven en torno de objetivos muy concretos y comunitarios.
- Grupos institucionalizados: inducidos, subsidiados y coordinados por ONG, ministerios, partidos políticos, y otros; giran alrededor de temas específicos y exclusivos: ecológicos, deportivos, culturales, productivos, entre otros.
- Grupos dependientes: pertenecen a organizaciones de adultos que incursionan en temas de juventud, por lo que sus recursos son internamente negociados y tienden a emular organizaciones de adultos, sean campesinas, de productores, comunitarias, u otras.

Otro tipo de participación que crece día a día es la del “voluntariado juvenil”, que incluye acciones y formas de asociación juvenil en que se construye confianza colectiva, puentes intergeneracionales, mayor reconocimiento simbólico y una participación más clara en el bienestar colectivo. El voluntariado juvenil registra una expansión dinámica en actividades diversas entre las que destaca la alfabetización de adultos, la construcción de viviendas básicas, las campañas de prevención en salud, la promoción del medio ambiente y los derechos humanos, y el apoyo a sectores vulnerables en diversos ámbitos. La juventud valora su participación en estas acciones en tanto percibe su aporte al bienestar sin pasar por instancias burocráticas o máquinas de partidos. A la vez que su esfuerzo se plasma en obra visible y en reconocimiento de los demás y ayuda a revertir la imagen negativa que se tiene de la juventud por parte de otros grupos sociales, a fortalecer vínculos con pares y a difundir valores de solidaridad (Naciones Unidas, 2008; CEPAL/OIJ, 2004). Más aún, “el voluntariado es percibido por los y las jóvenes como una alternativa para afirmar la autonomía, generar lazos de pertenencia no coactiva a grupos de pares y colocarse como sujetos protagónicos o actores estratégicos (...) la acción solidaria, más allá de su utilidad social, es también un medio para recuperar experiencias profundas de sentido con fundamento ético y utópico” (Naciones Unidas, 2008).

Varios autores han constatado el vínculo virtuoso entre voluntariado y participación ciudadana (Perry y Thomson, 2003; Cohen, 1997; Jastrzab, 2001). Los beneficios más habituales que se han demostrado se aglutinan en torno de tres grandes niveles: i) la adquisición de competencias

educativas y profesionales; ii) mayor autoestima; y iii) mayor entendimiento y capacidad para actuar en su entorno, así como más apreciación y tolerancia de la diversidad. En el caso del voluntariado juvenil, este efecto es especialmente relevante. Dichas actividades, relacionadas con el desarrollo social de su entorno, contribuyen a generar un sentimiento de ciudadanía constructiva y responsable. A través de ellas, los jóvenes se involucran con sus comunidades y favorecen cambios sociales. El voluntariado para el desarrollo pone a los jóvenes en contacto con la realidad de su país, con las necesidades de su entorno y favorece su identificación con ellas. En un contexto en que flaquean las utopías y referentes seculares de sentido colectivo, la participación de los jóvenes en actividades de voluntariado es una muestra del potencial de estos programas para promover y apoyar la generación de ciudadanía responsable.

Otro referente colectivo de la juventud que concita creciente atención académica, mediática e incluso política, es el de las llamadas “tribus urbanas”. Tal concepto no tiene una acepción unívoca, pero se la relaciona con dinámicas de fragmentación de las identidades colectivas tradicionales que nucleaban a la juventud y, en contrapartida, con la constitución de muchos grupos adolescentes y juveniles cuyos referentes de identidad varían sensiblemente entre sí: hiphoperos, emos, skinheads, barras bravas, grafitteros, tarreros, pokemones, góticos y tantos otros. Se trata de vínculos intensivos pero no necesariamente perdurables, muy territorializados pero a la vez con referentes y hasta conexiones globales (a través de la música, los íconos transnacionales en la industria cultural y las redes por Internet). Las tribus urbanas “hibridizan” culturas globales con signos locales, vale decir, recrean mensajes y sensibilidades que vienen de afuera con la inventiva propia. Así, los jóvenes no solo construyen identidades, sino que además las modifican incesantemente, a la velocidad propia de una cultura postmoderna, y vuelven a despedirlas a la “conversación global” para servir a otros de fuente de inspiración e imitación.

Las tribus urbanas se alimentan en gran medida de estéticas particulares: tipos de música, vestimenta, intervención sobre el propio cuerpo, gráficas callejeras, de animación y de diseño, de experiencias vitales de fusión y expansión (drogas, barras de fútbol, fiestas, conciertos masivos), de adhesión a valores éticos (ecología profunda, igualdad de género, reivindicación de etnias, cuidado de la salud, rechazo de la disciplina laboral o del consumismo), y de hibridaciones variables de todas las anteriores. No hay un signo claro desde el punto de vista

político. Existen tribus que adoptan antivalores o valores no humanistas (los neonazis y otras tribus xenofóbicas), que a su vez pueden verse enfrentadas en verdaderas batallas callejeras con otras tribus urbanas organizadas alrededor de la oposición a estos antivalores.

Desde la perspectiva de la cohesión social, el fenómeno de las tribus urbanas tiene connotaciones ambivalentes y plantea retos a las políticas. En cuanto a lo primero, la mayor fragmentación de grupos haría suponer una merma a la cohesión general, bajo el supuesto de que dicha cohesión requiere de valores ampliamente compartidos. Pero por otra parte, se dan fuertes formas de cohesión en el interior de las propias “tribus”, donde el sentido de pertenencia es muy marcado. Esto rompe los esquemas tradicionales que vinculan la cohesión con la adhesión masiva a referentes como la nación, la política o la religión. Y recrea la idea misma de cohesión bajo la forma de multiplicidad de colectivos con sus propios referentes éticos y estéticos. En lo referente a los retos a las políticas, “gobernar la fragmentación” es todo un desafío. La cuestión es cómo construir sentido colectivo desde los particularismos propios de un “mapa de tribus”, vale decir, como fortalecer la pertenencia “hacia fuera” (la sociedad) sin sacrificar la pertenencia “hacia dentro” (las tribus).

En síntesis, las formas de participación de los jóvenes cambian, votan menos que los adultos, tienen más presencia en formas de acción política no convencionales, concurren al llamado de la solidaridad y se nuclean en torno de nuevos referentes estéticos. Además, se distancian de las instancias clásicas de representación política –los partidos, los sindicatos– hacia organizaciones recreativas y culturales que responden a una lógica de grupos, a horizontes más inmediatos y a demandas más puntuales. Todo esto hace pensar que muchos jóvenes de hoy no participan del imaginario del gran cambio social y político de hace tres o cuatro décadas, donde la política aparecía como el campo privilegiado de compromiso vital, y resignifican la participación con otras motivaciones y en otros ámbitos.

Como se dijo en el primer informe iberoamericano de juventud (CEPAL/OIJ 2004), la política ha dejado de vincularse a la idea de un “gran cambio social”, y la participación de los jóvenes tiende a darse con menor horizonte temporal y alcance más modesto en las pretensiones de cambio. Por otra parte, el mundo laboral se ha debilitado como eje de derechos sociales y participación política, puente entre lo personal y lo colectivo. Por el contrario, este nexo se da hoy en otras esferas no estrictamente productivas, como la comunicación de masas, las demandas étnicas y de género, las redes virtuales y los consumos culturales.

De allí que los intereses de los jóvenes en relación con el ejercicio ciudadano y participación sean hoy muy distintos.

D. Nueva comunicación en redes, nuevos patrones de pertenencia

Hace cuatro años señalábamos (CEPAL/OIJ, 2004) que la participación se nutría cada vez más de la experiencia audiovisual, y que la difusión de dicha experiencia implicaba la creciente “televisación” de la vida pública. Esto implicaría una opción por vivir conscientes de los problemas públicos –incluidos los temas emergentes, las causas globales–, pero no necesariamente comprometidos con esas causas, lo que plantearía el divorcio entre altos niveles de información que no se traducen en modos de acción colectiva. También se planteaba que en la experiencia audiovisual la juventud organiza filiaciones y complicidades, sobre todo por medio de codificaciones estéticas (música, moda, baile, y otros), en que el sentido de pertenencia encuentra campo fértil más allá del estrecho espacio de la familia.

Hoy adquieren relevancia las nuevas formas de interacción en redes a distancia, específicamente Internet, como eje de pertenencia ampliada. Tradicionalmente, esta tenía o bien unidad espacial (el territorio próximo al hogar), unidad institucional (la escuela, la empresa, el sindicato), o bien unidad de interlocutores y temas. Hoy tal matriz de pertenencia está puesta en jaque por el sistema de redes interactivas a distancia, donde no importa la proximidad espacial ni la filiación institucional, los interlocutores son variables y se organizan en múltiples subredes, y donde el mismo agente puede pertenecer a muchos grupos y con relación a muchos temas.

Si la pregunta en los años setenta y ochenta del siglo XX era qué significaba ser la primera generación en la que la televisión era un componente habitual de la vida familiar, ahora se trata de entender qué significa ser la primera generación en que la comunicación electrónica ha venido a instalarse en la vida cotidiana de las nuevas generaciones iberoamericanas. Esto es particularmente relevante para los jóvenes. En el capítulo sobre conectividad de este informe, se mostró que los jóvenes están conectados en proporción muy superior a los adultos, y que la comunicación es una de las funciones más frecuentes e intensivas en la conectividad juvenil. Si secularmente la comunicación ha tenido una

incidencia central en la generación del sentido de pertenencia, hoy la juventud incorpora con más fuerza que los adultos nuevas formas de comunicación en el marco de las nuevas tecnologías de la comunicación y la emergencia de la cultura virtual. No es solo cuestión de estar más comunicados en los nuevos soportes, sino hacerlo con mayor plasticidad, construir colectivamente nuevas formas de conversar y vincularse, y diversificar la comunicación tanto diacrónica como sincrónicamente.

En esto los jóvenes van marcando una brecha generacional difícil de conmensurar. Están en juego nuevos mapas cognitivos, no solo nuevos instrumentos. Si ya a través de los medios pasivos, como la televisión, la juventud urdía sus propias filiaciones estéticas y lenguajes, hoy estas formas de crear identidades se multiplican exponencialmente con la comunicación interactiva. Esta comunicación con otros en cualquier parte del mundo abre la subjetividad a las diferencias de cultura y lenguaje, con lo que los jóvenes y adolescentes pueden relativizar y resignificar su propio espacio mediante “comparaciones entre los sistemas de estudio, las características de la vida familiar y los hechos culturales...” (Balardini, 2000). La pertenencia ya no indica necesariamente homogeneidad o unidad en cultura, valores, lenguajes y sensibilidades. Invita a la convergencia de lo divergente, a las hibridaciones incesantes y a las intersecciones entre grupos, redes y referencias.

La información se encuentra –y circula– libremente en Internet, y puede ser relevante para el desarrollo de la ciudadanía juvenil, para definir vocaciones y formas de insertarse en el mundo, recibir información sobre empleo y capacitación, sobre becas y fondos concursables para jóvenes, sobre servicios y conocimientos para ejercer derechos reproductivos, sobre alternativas para ganar poder y medios para adquirir mayor visibilidad frente a otros distantes. Todo esto la juventud conectada lo usa, lo mastica y lo digiere. A diferencia de antes, ahora la información desborda y los adolescentes participan del flujo activamente. Esto coloca un signo de interrogación sobre las relaciones de autoridad dentro de la familia, fundadas en experticia y conocimiento, dado que las nuevas tecnologías comunicacionales encuentran más preparados a niños y adolescentes que a sus padres para su asimilación y uso.

La incorporación de Internet en la vida cotidiana de los jóvenes está ejerciendo un impacto profundo sobre el modo en que se elabora el sentido de pertenencia. La idea de comunidad ha estado en el centro de la Internet desde sus orígenes. En los últimos años, millones de usuarios de todo el mundo han pasado a integrar algunas de las comunidades que

han surgido en ámbitos de comunicación, información y entretenimiento. Dada su ductilidad para asimilar los lenguajes de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), los jóvenes han liderado la incorporación a estas comunidades virtuales integradas por miembros que se identifican y comparten contexto, valores y normas de la comunidad.

E. Reconocimiento y (no) discriminación como medidas de convivencia moderna

Reconocer a los otros como tales, en un ámbito de pluralidad, tolerancia y aceptación de la diferencia, forma parte del sentido de pertenencia en un orden democrático. Por el contrario, uno de los principales inhibidores del sentido de pertenencia a la sociedad –y por tanto, de la cohesión social– es la discriminación. Se entiende por tal la disposición cultural que promueve o acepta dar trato de inferioridad o restringir los derechos de algunas personas, sobre la base de su pertenencia a categorías sociales o naturales; y se encarna en actitudes y representaciones que jerarquizan a los grupos de manera tal que unos quedan privados del ejercicio real de sus derechos y confinados a la degradación de su persona y de su condición de ciudadano.

Las prácticas de exclusión y de discriminación contra distintos grupos sociales (las mujeres, las poblaciones indígenas, los pobres, los adultos mayores, los discapacitados, las minorías religiosas o étnicas, los que no son heterosexuales), “fracturan la identidad de una sociedad, afectan el sentido de pertenencia a ella de quienes son marginados y, en consecuencia, socavan la cohesión social” (CEPAL, 2007a, pág. 84). A continuación, interesa indagar cómo viven (y perciben) los jóvenes estas prácticas de exclusión y de discriminación.

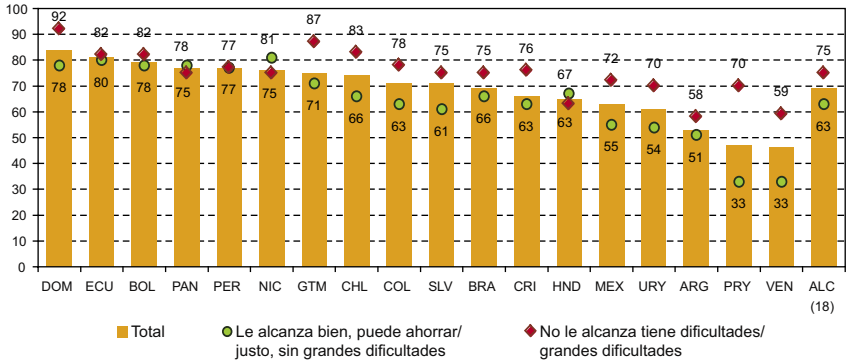
La no discriminación es un valor central del proyecto moderno en su dimensión democrática, pluralista e igualitaria, lo que nos plantea la siguiente interrogante: ¿cómo se insertan los jóvenes en este proceso? En el análisis siguiente se intenta responder a esta pregunta.

En la encuesta Latinobarómetro se incluyen algunos indicadores sobre el grado en que una sociedad es tolerante con la diversidad cultural y el modo en que los jóvenes viven la discriminación. Se consideran tres de ellos: la proporción de jóvenes que dicen ser discriminados según ingreso subjetivo, las razones por las que los jóvenes se sienten discriminados y los contextos en que estas situaciones ocurren. Como

primera aproximación consideramos “la proporción de personas que se sienten discriminadas por alguna razón”. Los datos de Latinobarómetro son claros al respecto: la edad no es un factor diferenciador en las percepciones de discriminación. Es decir, los jóvenes no se sienten más discriminados que los adultos de forma sistemática en los países de la región ni, a la inversa, los adultos se sienten sistemáticamente más discriminados que los jóvenes. Por esta razón se ha considerado como indicador la “proporción de jóvenes que dicen ser discriminados según ingreso subjetivo”. La categoría de “ingreso subjetivo” –que se acerca a la de ingreso, la que no está disponible en la encuesta Latinobarómetro– se construye a partir de la pregunta: “El salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar ¿le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades?”. La pregunta ofrece dos principales alternativas de respuesta: “le alcanza: puede ahorrar, sin grandes problemas” y “no les alcanza: tiene dificultades, grandes dificultades”.

En primer lugar, se observa (véase el gráfico XI.10) que hay una alta proporción de jóvenes que se sienten discriminados (69% en promedio para América Latina), y esta proporción supera el 50% en casi todos los países de la región, con las únicas excepciones del Paraguay (48%) y la República Bolivariana de Venezuela (45%). Ello viene a confirmar el planteamiento de la CEPAL en el sentido de que: la discriminación no se da solo o con mayor intensidad en países con más elevada proporción de población indígena (como el Perú, México, Bolivia y Guatemala), sino también en países básicamente mestizos, en que son estos, principalmente en razón de su apariencia física, quienes ven limitadas sus oportunidades de reconocimiento, estatus y acceso al bienestar en condiciones de igualdad con la población blanca. Y en otros países el origen africano constituye la base de la discriminación contra otra parte de la población (CEPAL, 2007a, pág. 85).

Gráfico XI.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): SENTIMIENTO DE DISCRIMINACIÓN
SEGÚN INGRESO SUBJETIVO, JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS DE EDAD, 2006



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2006.

ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

En seguida, se aprecia que los jóvenes que señalan no tener suficientes ingresos para tener un nivel de bienestar satisfactorio –o de acuerdo con sus expectativas– se sienten discriminados en mayor proporción que los jóvenes que dicen tenerlos. Un 75% de los jóvenes con “ingreso subjetivo” insuficiente dicen sentirse discriminados comparado con un 63% de los jóvenes que dicen tener un “ingreso subjetivo” suficiente como promedio para América Latina. La distancia entre ambos grupos es muy grande en el Paraguay, donde los jóvenes con ingreso subjetivo insuficiente que dicen ser discriminados duplica con creces al otro, y en la República Bolivariana de Venezuela. Pero también es significativa en países como México, el Uruguay, Colombia, Chile y República Dominicana¹⁰.

A objeto de ahondar en las percepciones de los jóvenes sobre el tema se han considerado las razones por las cuales ellos se sienten discriminados. En el cuadro XI.2 se presentan las principales razones mencionadas: el color de la piel, no tener suficiente educación, no tener conexiones, ser joven, ser mujer y ser pobre. Hay otras razones que reciben pocas menciones: ser discapacitado, homosexual, inmigrante y por la religión¹¹.

¹⁰ Hay pocos países en que en el “ingreso subjetivo” no se distingue respecto del sentimiento de discriminación. Estos son: Nicaragua, Honduras y Panamá.

¹¹ Ello puede responder a una subrepresentación de estas categorías en la muestra utilizada por la encuesta Latinobarómetro.

La principal razón por la que los jóvenes se sienten discriminados es “por ser pobre” (20,4%). La pobreza supone exclusión, y no solo de bienes económicos, sino también de bienes simbólicos valorados. Muchas de las formas de exclusión social se relacionan con la pobreza y contribuyen a consolidarla. Ser pobre implica no solamente tener que soportar la carencia de servicios, una vivienda precaria en barrios espacialmente segregados, incomodidades y peligros; supone también ser objeto de sospecha, ocupar un bajo lugar en la escala de prestigio social y portar un estigma.

Cuadro XI.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PRINCIPALES RAZONES PARA
SENTIRSE DISCRIMINADO, JÓVENES 18 A 29 AÑOS DE EDAD, 2006
(En porcentajes del total)^a

País	Total ^b	Por el color de la piel/ raza	Por no tener suficiente educación	Por no tener conexiones/ contactos	Por ser joven	Por ser mujer	Por ser pobre	Otras varias
Argentina	53,4	3,2	7,4	8,3	6,5	1,3	11,3	15,4
Bolivia	79,3	18,4	8,6	4,4	7,4	8,6	17,9	14
Brasil	68,8	13,9	8,2	2,8	5,9	3,4	18,4	16,2
Chile	73,9	0,7	14,2	10	7	1,2	24,4	16,4
Colombia	71,2	4,2	12,6	18,8	4,9	1,3	18,6	10,8
Costa Rica	66,3	2,2	10,8	5,4	7,6	3,2	11,4	25,7
EC	81,3	7,9	21,8	6,7	2,9	2,2	25,9	13,9
El Salvador	70,6	0,5	7,2	4,6	2,5	2	37	16,8
Guatemala	75,3	15,8	7,3	5,6	7,1	11,7	14	13,8
Honduras	64,8	1,4	13,6	3,6	3,2	1,3	28,8	12,9
México	62,6	3,2	9,7	3	6,4	8,5	13	18,8
Nicaragua	76	1,3	9,7	5,7	11,3	1,6	36,6	9,8
Panamá	77,2	9,6	18,6	15,9	2,7	0,3	16,8	13,3
Paraguay	47,4	5	6,5	6,1	1,7	2,5	17,5	8,1
Perú	76,5	9,9	14,4	11,7	5,7	2,6	18,3	13,9
República								
Dominicana	84,2	3,5	13,3	8,4	4,1	0,9	31,9	22,1
Uruguay	61,2	2,7	5,8	6,7	11,2	2,6	11,7	20,5
Venezuela								
(Rep. Bol. de)	45,6	1,8	5,6	8,1	3,8	1,2	10,7	14,4
América Latina								
y el Caribe (18)	68,6	6,0	10,9	7,6	5,5	3,2	20,4	15

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2006.

^a El total corresponde al porcentaje de personas que se sienten discriminadas por alguna razón.

^b Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

La proporción de jóvenes que se sienten discriminados “por ser pobres” es alta en todos los países de la región y muy especialmente en El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Honduras, el Ecuador y Chile. Esta razón se relaciona con otra: la proporción de jóvenes que se sienten discriminados “por no tener suficiente educación” (10,9% como promedio regional), particularmente en el Ecuador, Panamá, Chile, Honduras y República Dominicana. “Por no tener conexiones”, que es una forma de capital social, no tiene un peso significativo (7,6% como promedio regional), pero es una razón importante en Colombia, Panamá y el Perú.

Luego, los jóvenes se sienten discriminados “por el color de la piel”. Ello es particularmente significativo en Bolivia y Guatemala, que son los países que tienen un mayor nivel de autoidentificación indígena entre los jóvenes. También ocurre en el Brasil con los jóvenes que se autoidentifican como afrodescendientes¹². Sin embargo, paradójicamente, esta relación no se produce en República Dominicana, aun cuando tiene un alto nivel de autoidentificación de su población joven como afrodescendiente.

Los jóvenes también se sienten discriminados “por ser joven”. Ello es mencionado principalmente por hombres (jóvenes) en Nicaragua, el Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala y el Perú. Probablemente, esta percepción se encuentra ligada al hecho de que son los hombres jóvenes quienes sufren más directamente los estereotipos de los medios de comunicación. En un trabajo sobre el tipo de construcciones que distintos medios de comunicación están haciendo de los jóvenes, Reguillo señala que “ser un joven de los barrios periféricos o de los sectores marginales es ser ‘violento’, ‘vago’, ‘ladrón’, ‘drogadicto’, ‘malviviente’ y ‘asesino’ en potencia o real” (Reguillo, 1997, pág. 3). El carácter masculino de las pandillas y las maras centroamericanas sin duda ha contribuido a la construcción de este imaginario.

“Por ser mujer” es un factor de discriminación mencionado exclusivamente por mujeres jóvenes. Se le menciona sobre todo en Guatemala, Bolivia y México; en Guatemala, es la segunda razón de discriminación en importancia después de “por el color de la piel”. Como elemento de contexto cabe mencionar el aumento en los niveles de violencia contra la mujer que se ha producido en ese país. Según un estudio presentado por la Procuraduría de Derechos Humanos, desde el año 2002, la violencia contra las mujeres se ha incrementado

¹² En esta categoría, como se ha señalado en una sección anterior, se incluye a los mulatos.

considerablemente en Guatemala y se perfila como el quinto país donde más mujeres mueren violentamente de forma proporcional a la población. Este país centroamericano presenta 5,5 mujeres muertas por cada 100.000 habitantes de sexo femenino. En el documento se afirma que las más afectadas son las mujeres de 16 a 30 años, cuando empiezan a desempeñarse en los ámbitos laboral y profesional, así como a incidir en las decisiones familiares. Según el informe, las mujeres mueren en un contexto de mayor violencia que los varones y señala que el femicidio ha aumentado de manera alarmante en el país.

Otro indicador importante del reconocimiento de los otros y por los otros es el grado de confianza que los jóvenes tienen en los demás, que constituye un pilar subjetivo de la cohesión social. En las respuestas entregadas por los jóvenes en la encuesta Latinobarómetro 2005 resalta el bajo nivel de confianza y el aumento de los resguardos o reservas en el trato con los otros. Mayor confianza se observa en la juventud en el Uruguay y la Argentina (38,4% y 30,6%, respectivamente) y mayor resguardo o reserva en el Brasil y Nicaragua (95% y 89%, respectivamente).

Cuadro XI.3
CONFIANZA EN LOS DEMÁS, JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS DE EDAD, 2005

Confianza interpersonal	Porcentaje total (media de 18 países)
1. Se puede confiar en la mayoría de las personas	19,5
2. Uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás	80,5

Fuente: Encuesta Latinobarómetro 2005.

F. Estructura social y expectativas de futuro

El sentido de pertenencia también está vinculado a las expectativas de futuro. La sociedad puede generar esperanzas de movilidad social y medios para realizarlas, suscitar expectativas sin estructuras para darles cauce, o bien puede darse una situación de crisis o fracaso colectivo en que ya no se despierte confianza en el progreso dentro de la sociedad, lo que puede generar migración masiva o disrupción profunda. Las expectativas de futuro, además, están mediadas por la percepción de la estructura social. Al respecto, es clave la apreciación sobre igualdad de oportunidades

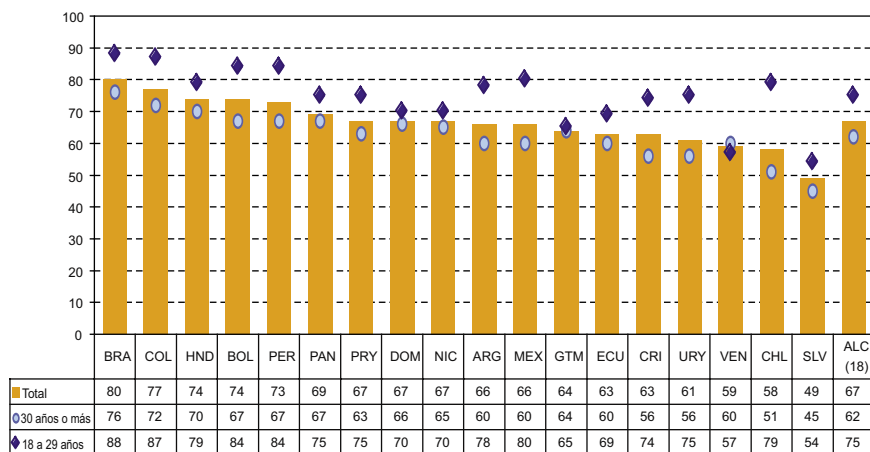
para que las personas puedan mejorar su posición y condiciones de vida. Cuando la gente considera que no hay oportunidades para todos, ni relación “meritocrática” entre esfuerzos y logros (Méndez y Gayo, 2007), se impone una perspectiva negativa del futuro.

Esta perspectiva es particularmente relevante en América Latina, donde el origen familiar y la pertenencia socioeconómica de las personas siguen siendo un factor determinante de las oportunidades sociales y económicas para progresar en el futuro. Es posible que comunidades desiguales, pero basadas en el principio de la meritocracia, sean percibidas como justas, pues dan posibilidades de acceder a mejores posiciones sobre la base del mérito (Méndez y Gayo, 2007). El problema para la cohesión social se presenta en sociedades desiguales, no meritocráticas, percibidas como injustas. En este marco importa interrogar sobre cuáles son las percepciones que los jóvenes tienen de la estructura social, si perciben que hay oportunidades para acceder a mejores posiciones sobre la base del mérito, y si tienen expectativas optimistas o pesimistas del futuro.

Como aproximación a la percepción de la estructura social y las expectativas de futuro de los jóvenes se consideran tres indicadores del Latinobarómetro, a saber: i) la proporción de jóvenes que esperan mejores condiciones de vida en el futuro, ii) las expectativas de movilidad social intergeneracional, y iii) las percepciones sobre la estructura social. En la proporción de personas que esperan mejores condiciones de vida en los próximos cinco años se refleja la proyección del sujeto en el mediano plazo. Se trata, sin duda, de una temática central para quienes tienen o perciben “mucho futuro por delante”. El indicador se construye a partir de las siguientes preguntas: “Imáginese una escala de diez peldaños, donde arriba están las mejores condiciones (10) y abajo las peores (1): ¿Dónde se ubica Ud.? y ¿Dónde se ubica Ud. en los próximos 5 años?”. El valor final resulta de la resta entre la situación futura y la situación actual.

En primer lugar, se observa (véase el gráfico XI.11) que una gran proporción de jóvenes latinoamericanos tienen expectativas optimistas de su propio futuro en el mediano plazo. El 75% espera tener mejores condiciones de vida que las actuales en los próximos cinco años, vale decir, expectativas de movilidad social ascendente. La mayor proporción de jóvenes optimistas se encuentra en el Brasil, Colombia, Bolivia, el Perú, México, la Argentina, el Uruguay, Costa Rica y Chile. El país con menor proporción de jóvenes optimistas es El Salvador. La migración de jóvenes desde El Salvador puede verse como una forma de enfrentar el futuro ante la ausencia de oportunidades en el propio país.

Gráfico XI.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PERSONAS QUE ESPERAN
MEJORES CONDICIONES DE VIDA EN EL FUTURO
(PRÓXIMOS 5 AÑOS), 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales del Latinobarómetro 2007.

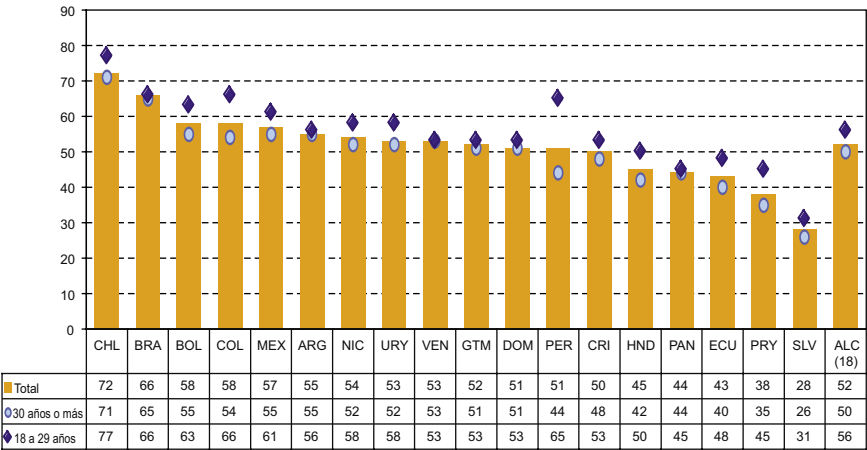
ALC: América Latina y el Caribe (18 países).

También se puede apreciar que una proporción mayor de jóvenes que de adultos tienen expectativas optimistas respecto del futuro de mediano plazo. El 75% de los jóvenes latinoamericanos son optimistas comparado con un 62% de los adultos. La brecha entre expectativas optimistas de jóvenes y adultos es muy significativa en Chile, pero también es importante en Costa Rica, el Uruguay, México, la Argentina, Bolivia y el Perú. Al respecto, cabe destacar que la categoría adultos acá utilizada (30 años o más) es amplia, pues incluye desde adultos jóvenes hasta adultos mayores. Por lo tanto, coexisten en esta categoría visiones de futuro diferentes: para los adultos jóvenes queda “mucho futuro por delante” y, por tanto, pueden mejorar sus condiciones de vida, mientras que para los adultos mayores el futuro es ahora y, por tanto, difícilmente pueden ver mejoría en sus condiciones de vida. Esta evidencia de Latinobarómetro rompe con la idea asentada de que en América Latina la juventud no se proyecta, no tiene expectativas de progreso y vive entregada a un “presentismo” desencantado.

Además de las expectativas de futuro en el mediano plazo, el

Latinobarómetro tiene una pregunta sobre movilidad social intergeneracional que se refiere a una confianza de futuro de largo plazo, a saber: ¿Cree que sus hijos/as vivirán mejor, igual o peor que como vive Ud. hoy? Al respecto se observa (véase el gráfico XI.12) que una proporción significativa de jóvenes esperan que sus hijo/as vivirán mejor que ellos en el futuro: el 56% de los jóvenes latinoamericanos son optimistas en sus expectativas de movilidad social intergeneracional.

Gráfico XI.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PERSONAS QUE ESPERAN QUE LOS HIJOS VIVIRÁN MEJOR EN EL FUTURO, SEGÚN EDAD, 2007
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.

^a Excluye a los que no responden y los que declaran no saber.

Nota: Los datos se refieren a la pregunta ¿Cree que sus hijos vivirán mejor, igual o peor que como vive Ud. hoy?

Con todo, hay una mayor proporción de jóvenes que tienen más expectativas optimistas sobre su propio futuro que sobre el futuro de sus hijos/as. En la información también se aprecia que hay expectativas más optimistas de movilidad social intergeneracional entre los jóvenes que en los adultos: 56% de los jóvenes esperan que sus hijos/as vivirán mejor que ellos en el futuro comparado con 50% de adultos. Esta mayor presencia de expectativas optimistas entre los jóvenes se da en casi todos los países de la región, con las excepciones de la República Bolivariana de Venezuela, Panamá, la Argentina y Bolivia, donde las diferencias son mínimas. Por último, se puede apreciar que hay grandes diferencias entre países en

lo que respecta a las expectativas de movilidad social intergeneracional. El rango va desde el 72% de personas que tiene expectativas optimistas sobre el futuro de largo plazo en Chile hasta un 28% en El Salvador.

Si la juventud latinoamericana es relativamente optimista en perspectivas de movilidad social en el mediano y largo plazo, interesa profundizar en la percepción que los jóvenes tienen de la estructura social para ver cómo se conecta con su proyección hacia el futuro. Con ese propósito construimos un indicador de las percepciones que los jóvenes tienen de la estructura social. Este se construye a partir del cruce entre las siguientes preguntas: i) ¿Usted cree que en (nombre del país) una persona que nace pobre y trabaja duro puede llegar a ser rico, o cree Ud. que no es posible nacer pobre y llegar a ser rico?; y ii) Hay distintas opiniones sobre la igualdad de oportunidades para salir de la pobreza en (nombre del país). Hay gente que opina que el sistema económico en (nombre del país) permite que todos los (nacionalidad) tengan iguales oportunidades para salir de la pobreza; otra gente opina que no todos tienen iguales oportunidades de salir de la pobreza ¿Cuál de las dos opiniones se acerca más a su forma pensar?

A partir de la primera pregunta se establece la distinción abierto/cerrado que remite a posiciones en torno del esfuerzo como medio para surgir; a partir de la segunda se establece la distinción igualitario/no igualitario que remite a posiciones acerca del tema de la igualdad de oportunidades. Como resultado se obtienen cuatro categorías o posiciones:

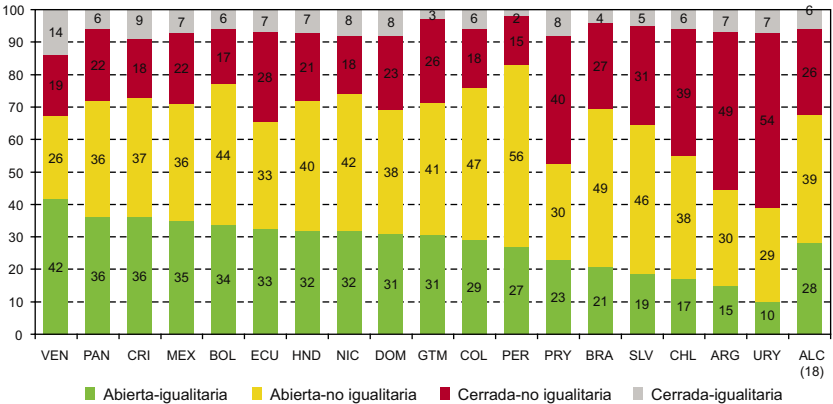
- *Igualitario-abierto*: es quien piensa que hay igualdad de oportunidades y que con el esfuerzo individual se puede surgir. Esta posición corresponde a la figura del joven “adherente”. Este no es necesariamente quien piensa que todo está bien, sino –con una cierta dosis de realismo– que en su país las estructuras sociales son adecuadas para confiar en ellas y en el futuro.
- *No igualitario-cerrado*: es quien piensa que no hay igualdad de oportunidades y que, por tanto, con esfuerzo no se puede surgir. Esta posición corresponde a la figura del joven “crítico”. Incluye desde quienes se encuentran en una posición de crítica ideológica sistémica hasta los escépticos y desencantados.
- *No igualitario-abierto*: es quien piensa que no hay igualdad de oportunidades y que, sin embargo, con esfuerzo se puede surgir. Corresponde a la figura del joven “emprendedor” para quien la

lucha contra la adversidad y el esfuerzo son lo central: esfuerzo en el trabajo y en la educación, medios reconocidos de la movilidad social.

- *Igualitario-cerrado*: es quien piensa que hay igualdad de oportunidades y que, sin embargo, con esfuerzo no se puede surgir. Corresponde a la figura del joven “disociado”, pues no logra vincular un orden igualitario–meritocrático con opciones de futuro.

En términos generales, en este mapa de posiciones/percepciones sobre la estructura social en la juventud se indica básicamente que este es un “espectro en tres tercios”, en el que se encuentran los adherentes (verde), emprendedores (amarillo) y críticos (rojo) con una representación marginal de los igualitarios–cerrados, como cabía esperar. A nivel latinoamericano, la categoría principal entre los jóvenes es la del emprendedor, mientras los críticos y los adherentes se reparten de manera equitativa la segunda tendencia.

Gráfico XI.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PERCEPCIONES SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL, JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS DE EDAD, 2006
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2006.

^a Excluye a los que no responden y a los que declaran no saber.

En el mapa se aprecian diferentes distribuciones de las categorías por países:

- Amplio predominio de los emprendedores jóvenes por sobre las restantes posiciones (Perú, Brasil, Colombia, El Salvador, Bolivia y Honduras).
- Amplio predominio de la posición crítica por sobre otras visiones de la estructura social (Uruguay, Argentina y Paraguay).
- Amplio predominio de los adherentes por sobre otras visiones (solo en la República Bolivariana de Venezuela).
- Empate entre la posición del adherente y del emprendedor (Panamá, Costa Rica, México y Ecuador).
- Empate entre la figura del emprendedor y la del crítico (solo en Chile).

Más allá de las particularidades nacionales, cabe preguntarse cómo entender el optimismo de los jóvenes latinoamericanos, es decir, las expectativas compartidas de movilidad social tanto en el mediano como en el largo plazo, si es que una amplia mayoría de ellos piensan que no hay igualdad de oportunidades. Una posible respuesta es que hoy transitamos desde una posición de crítica sistémica, que responde a una postura ideológica o a un desencanto vital, hacia una validación del emprendimiento, que bien puede ser crítica en el nivel general sin renunciar a la confianza en los esfuerzos individuales propios. En cierta forma, esto implicaría el tránsito hacia una visión más liberal de la estructura social.

De cualquier forma, mayores oportunidades para los jóvenes despiertan mayor confianza en la estructura social y, con ello, permiten avanzar en el vínculo positivo entre inclusión social y sentido de pertenencia. Así se avanza también en cohesión social. Una cohesión que no necesariamente se construye sobre la homogeneidad en valores y visiones de mundo, ni en la identificación con referentes de la tradición, pero sí sobre la base de la percepción de que a nadie se le discrimina y que hay canales de participación y comunicación a los que todos tienen acceso.

QUINTA PARTE

LA INSTITUCIONALIDAD Y LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN LA PERSPECTIVA DE LA COHESIÓN SOCIAL

Capítulo XII

Por una institucionalidad pública más cerca de la juventud

Las acciones públicas orientadas a la juventud no operan en el vacío. Se encuadran en una institucionalidad que a su vez no es neutral respecto de la impronta y la repercusión de esas mismas acciones. No debe sorprender que en las últimas dos décadas todos los países de Iberoamérica hayan buscado crear o reforzar una institucionalidad para las políticas de juventud, lo que incluye organismos especializados, instrumentos de política, promulgación de leyes e incluso reformas en el sistema de justicia. En general, estas reformas están motivadas por la idea de optimizar la gestión pública, acompañar reformas administrativas en el conjunto de la política pública (focalización, descentralización, eficiencia e integralidad), y promover mayores espacios para la juventud.

Estos esfuerzos y reformas no han estado exentos de enfoques divergentes. Sesgos en pro de la participación juvenil o del control de los comportamientos pueden derivar en construcciones institucionales disímiles. Ver a la juventud como problema o como potencial también tiene consecuencias en los arreglos legislativos y de política pública. La experiencia, sin embargo, va mostrando criterios que son más consistentes con las aspiraciones de los jóvenes, más armoniosos, que promueven

mayor sentido de pertenencia y a la larga resultan más eficaces. Hay consenso en que lo juvenil tiene especificidad y que la idea que se tiene de la juventud influye en el tipo de política e institucionalidad que se propone.

Lo anterior interpela al Estado respecto del tipo de institucionalidad que propicia en materia de juventud. Por una parte, esto implica definir con mayor claridad la especificidad de lo juvenil en políticas sectoriales, vale decir, en las prestaciones y los programas públicos que implican a los jóvenes como eventuales beneficiarios o usuarios. Por otra parte, también entraña definir el lugar, el estatus y las funciones de la institucionalidad específicamente abocada a temas de juventud en el aparato del Estado y de Gobierno (sea dirección, instituto, secretaría o viceministerio de juventud), así como la interrelación de esta institucionalidad con las secretarías y ministerios más políticos y más sectoriales. Finalmente, también requiere articular al actor mismo (los y las jóvenes) con las políticas que le competen, habida cuenta de que en el caso de la juventud el usuario pide, también, ser protagonista.

A. El difuso estatus de la institucionalidad para la juventud

Un aspecto central que debiera contextualizar el ámbito de la gestión pública en materia de juventud es la adscripción de los países a distintas convenciones internacionales que garantizan los derechos juveniles. En este sentido, destaca especialmente la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (véase la Introducción de este informe). Las constituciones políticas de los países de Iberoamérica se refieren básicamente a los derechos de los jóvenes menores de 18 años, priorizando la protección del hogar y la provisión de recursos que garanticen a los adolescentes y menores el derecho a la vida, el alimento, la salud, la educación, la integridad física y la recreación, entre otros.

Solamente algunos países reconocen explícitamente, en sus cartas fundamentales, leyes exclusivas para los jóvenes mayores, distintas de aquellas genéricas que garantizan educación, salud, trabajo y justicia a niños y adolescentes. En muchos de los países, las únicas otras leyes explícitas para jóvenes no adolescentes se refieren a la mayoría de edad y la responsabilidad penal, y dejan un vacío legal respecto de los derechos específicos que atañen a este segmento de la población. De este modo, para algunos fines los jóvenes son considerados como adultos y se les invita a participar junto con el mundo adulto, y para otros objetivos no

son considerados en la toma de decisiones y se les excluye e incluso se les discrimina vinculándolos, de modo exagerado, a conductas de riesgo, violencia y criminalidad.

La superposición etaria de la adolescencia y la juventud en las definiciones del sujeto joven tiene efectos no solo en la fundamentación de las políticas de juventud, sino también en la delimitación y el carácter de la oferta programática que se pueden brindar en los países hacia estos sectores. Por una parte, en el discurso sobre el sujeto joven parece considerarse que la juventud engloba a la adolescencia, aunque en la práctica deja fuera períodos cruciales de la experiencia juvenil. Por otra, el segmento de la juventud que se sitúa entre los 18 y 30 años de edad ha adquirido el estatus de ciudadanía, ya que a partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas y pueden ejercer su derecho a voto.

Esto plantea varias contradicciones. A nivel general se presenta una dualidad en el sujeto juvenil, relacionada con el desfase entre sus realidades sociales y legales. Por otra parte, los programas de adolescencia, si bien contribuyen al desarrollo juvenil, no cubren el período juvenil a cabalidad (Krauskopf y Mora, 2000). Además, las políticas nacionales de juventud se establecen desde criterios etarios distintos en cada país. Las diferencias en el rango de edades que definen a la juventud en los distintos países revelan al menos dos tendencias. La primera es que la ampliación de la juventud hacia edades más tempranas (en El Salvador, Colombia, Costa Rica, México, y otros) y más altas (en Chile, Cuba, España, Panamá, el Paraguay y Nicaragua) puede expresar que el ser joven es una condición que se está expandiendo no solo en edad, sino en la representación que esta tiene en la sociedad (OIJ, 2001).

En otra característica propia de las políticas de juventud se alude a la carencia relativa de políticas explícitas, en cuanto a su orientación exclusiva al grupo juvenil. En algunos casos, como ya se mencionaba anteriormente, tanto en la legislación como en la oferta programática se puede incluir a los jóvenes en la población mayor o menor de edad. En consecuencia, prima una política transversal de juventud, principalmente desarrollada por organismos públicos sectoriales que dentro de sus áreas de incumbencia tocan temas relevantes para la población juvenil. Se trata de una política “para” la juventud en sentido amplio, cuyas acciones son de largo alcance, como las políticas educativas, de salud y de empleo. No obstante, si bien estas incluyen acciones dirigidas a los jóvenes, tienen el sesgo de las competencias sectoriales, es decir, son pensadas desde el sector y no desde el sujeto de políticas (Balardini, 2003).

B. Visiones, enfoques, lineamientos de política

En general, el universo de políticas nacionales de juventud apoya sus acciones en cuatro visiones acerca de las características de la fase juvenil (Krauskopf, 2003a): la juventud como período preparatorio (que la define a partir de las crisis), la juventud como etapa problemática (visión negativa de los jóvenes restringida a temas como delincuencia, drogas, violencia, deserción escolar, y otros), ciudadanía juvenil (perspectiva integral que da prioridad a la plenitud de derechos de los jóvenes para participar en políticas y programas de juventud), y la visión del joven como actor estratégico del desarrollo (orientada a la formación de capital humano y social, como destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo).

De cada uno de estos enfoques se desprenden opciones en cuanto al diseño de las políticas y el carácter de los programas orientados a la juventud (véase el cuadro XII.1).

En Iberoamérica, las políticas públicas de juventud han funcionado bajo una lógica combinada de enfoques estratégicos que se suceden en el tiempo o coexisten sin diluirse. En los enfoques clásicos de “integración social” se entendía a la juventud como un conjunto homogéneo de individuos, en cuyo marco el rol de la política es brindar prestaciones y ofertas programáticas, ignorando la coexistencia de jóvenes incluidos y excluidos, con accesos diferenciados y situaciones segmentadas en posibilidades reales de integración social.

El “enfoque de riesgo” puso en evidencia la relevancia de políticas diferenciadas, focalizando su atención y esfuerzo en grupos de jóvenes más pobres, afectos a mayores grados de exclusión social. La limitación de este enfoque, sin embargo, es que se concentra sobre todo en riesgos, vulnerabilidades y comportamientos problemáticos de ciertos grupos de jóvenes, y los enfrenta mediante la ampliación en el acceso a servicios, sin considerar la promoción de la ciudadanía juvenil.

Esta limitación dio pie a un nuevo enfoque que ya se ha mencionado, a saber, el de los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo” (Rodríguez, 2002; IMJ, 2002; Chávez, 2006). Según esta visión, se busca articular programas relacionados con mejores condiciones de vida para los jóvenes, fomentando simultáneamente su participación plena y activa en todos los ámbitos de la sociedad. En este enfoque se prioriza, por tanto, la participación juvenil en políticas y movilizaciones públicas, en

Cuadro XII.1
PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Krauskopf, "La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica", *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Oscar Dávila (comp.), Vña del Mar, CIDPA Ediciones, 2003.

que destacan las campañas de alfabetización, las iniciativas de combate a la pobreza y la construcción de viviendas sociales, entre otras.

Un cuarto enfoque más reciente gira en torno de la noción de “capital social”, y enfatiza el “empoderamiento” de la juventud como instrumento clave de promoción. Se trata de crear un “poder” juvenil para negociar más y mejor con los tomadores de decisiones, emulando el trabajo de los movimientos de mujeres. Hasta la fecha su aplicación efectiva no ha logrado efectos significativos, dado que los movimientos juveniles funcionan con otras lógicas.

Un quinto enfoque, más fuerte en los países europeos, es el de la “emancipación juvenil”. No se entiende aquí por emancipación su acepción mítica, según la cual las juventudes revolucionarias entregaban sus vidas por la emancipación política de toda la sociedad (sea la resistencia a las dictaduras o la conquista del poder para la construcción de un nuevo orden). La referencia es más modesta y cotidiana, pero no menos significativa: la emancipación como opción de los jóvenes para construir autónomamente sus propias vidas, sus propios hogares y en viviendas no parentales. En este marco, en las políticas de emancipación juvenil se incluyen el facilitar el tránsito de la educación al empleo, políticas de acceso a una primera vivienda no parental, programas de becas que permiten estudiar en lugares distintos a los del hogar de origen, entre otras.

Todos estos enfoques aparecen en distintos momentos en el transcurso de las últimas tres décadas, pero no se excluyen entre sí. Hoy coexisten en la política y el discurso públicos, y con frecuencia se combinan e hibridan de distintas maneras. Así es posible armar una “caja de herramientas” en que, ante distintos desafíos, puedan balancearse y priorizarse los enfoques según lo requiera la situación. De hecho, todo es necesario: promover integración social, enfrentar riesgos, promover ciudadanía y forjar capital social en la juventud.

C. Instituciones gubernamentales de juventud: ¿ejecutar o articular?

A mediados de los años ochenta en América Latina, solo existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil: Costa Rica, México y la República Bolivariana de Venezuela. A partir de entonces, en todos los países de la región se han creado

instituciones análogas, con evidentes avances en la construcción de un asidero sólido que facilite la eficiencia y efectividad de las políticas de juventud. No obstante este adelanto, la naturaleza de las instituciones creadas es heterogénea en términos de su dependencia administrativa. Así, en algunos casos se trata de institutos nacionales dotados de cierta autonomía de funcionamiento, mientras que otras instituciones funcionan bajo las figuras de direcciones de algún ministerio, programas presidenciales y secretarías de Estado (véase el cuadro XII.2).

Por otra parte, estas instituciones se han caracterizado, en general, por contar con bajas asignaciones presupuestarias y se han focalizado en esfuerzos que no terminan de fraguar en la orientación estratégica de políticas de juventud de mediano y largo alcance. En este sentido, la implicación elemental de política es incrementar las partidas presupuestarias para los organismos orientados a los asuntos de juventud. Por otra parte, es necesario un impulso institucional cuyo eje de acción sea la planificación de inversiones en programas y objetivos de fortalecimiento y desarrollo juvenil.

En la mayoría de los casos, en las leyes y decretos creados por estas instituciones se han asignado variados roles y funciones a desempeñar, pero se ha priorizado la articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas. Muchas de estas instituciones han ejecutado diversos programas directamente, generando tensiones en términos de competencias con otras entidades públicas.

Junto con las instituciones gubernamentales de juventud, que pueden ser de carácter central o federal según la división administrativa de los países, existen otras instancias institucionales de carácter territorial diverso, que van desde organismos estatales o departamentales (regionales o provinciales) hasta entes municipales o locales. Los países también cuentan con comisiones de juventud en los poderes legislativos, y con instancias especializadas en niñez y adolescencia en los poderes judiciales. A pesar de este denso tejido institucional, no existe una interacción eficiente entre los distintos organismos que permita la eficacia de las políticas públicas de juventud.

La escasa injerencia no responde, de manera determinante, a problemas de jerarquía institucional. Las secretarías de Estado o viceministerios no son necesariamente más efectivos que otros diseños institucionales. Los institutos nacionales de juventud enfrentan obstáculos en el arreglo institucional para ganar mayor autonomía relativa. Todo parece indicar que el diseño o forma que tome la institución de juventud

Cuadro XII.2
IBEROAMÉRICA (22 PAÍSES): LEYES E INSTITUCIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

País	Ley de juventud	Dependencia	Institución	Año de creación	Rango etario (según país) ^a	Convención iberoamericana de derechos de los jóvenes	
						Firmaron	Ratificaron
Andorra	No	-	-	-	14-30	No	-
Argentina	No	Min. Desarrollo Social	Dirección Nacional de Juventud	-	15-29	No	-
Bolivia	No	Min. Justicia	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales	-	15-29	Sí	Sí
Brasil	No	Presidencia de la República	Secretaría—Geral da Presidencia da República	2005	15-29	No	-
Chile	Sí ^b	Min. Planificación	Instituto Nacional de la Juventud	1991	15-29	No	-
Colombia	Sí	Presidencia de la República	Programa Colombia Joven	2000	14-26	No	-
Costa Rica	Sí	Min. Cultura y Juventud	Ministerio de Cultura y Juventud	2002	12-35	Sí	Sí
Cuba	No	Partido Comunista	Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba	-	15-30	Sí	No
Ecuador	Sí	Min. Bienestar Social	Dirección de la Juventud	2001	18-29	Sí	Sí
El Salvador	No	Presidencia de la República	Secretaría de la Juventud	2004	14-26	Sí	No
España	No	Min. de Igualdad	Instituto de la Juventud de España	-	15-29	Sí	Sí
Guatemala	No	Presidencia de la República	Consejo Nacional de la Juventud	-	14-30	Sí	No
Honduras	Sí	Presidencia de la República	Instituto Nacional de Juventud	2006	12-30	Sí	Sí
México	Sí ^b	Secretaría de Educación Pública	Instituto Mexicano de la Juventud	1999	12-29	Sí	No
Nicaragua	Sí	Presidencia de la República	Instituto Nicaragüense de la Juventud	2007	18-30	Sí	No
Panamá	No	Min. Desarrollo Social	Dirección de Juventud	2005	15-29	Sí	No
Paraguay	No	Min. Educación y Cultura	Viceministerio de la Juventud	2003	15-29	Sí	No
Perú	Sí ^b	Min. Educación	Secretaría Nacional de Juventud	2007	15-29	Sí	No
Portugal	No	Consejo de Ministros	Instituto Português da Juventude	-	15-28	Sí	No
R. Dominicana	Sí	Presidencia de la República	Secretaría de Estado de la Juventud	2000	15-35	Sí	Sí
Uruguay	No	Min. Desarrollo Social	Instituto Nacional de la Juventud	1990	14-25	Sí	Sí
Venezuela (Rep. Bol. de)	Sí	Min. Educación	Instituto Nacional de la Juventud	2002	18-28	Sí	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de la Juventud de Chile (INJUV), Propuestas de fortalecimiento juvenil para el bicentenario, Santiago de Chile, Consejo Asesor de Juventud, julio de 2007 e información oficial recopilada por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

^a Rango etario que cada país ha determinado ya sea por ley o por uso.

^b Ley para crear el organismo oficial de juventud.

Nota: En el caso de Chile, a nivel de poderes ejecutivo y legislativo se está empezando a discutir un Proyecto de Ley que crearía el Ministerio del Deporte y la Juventud.

es menos gravitante que el estilo de gestión y los roles y funciones que efectivamente cumplan. En efecto, aquellas instituciones que se han concentrado en animación y articulación han tendido a obtener mejores resultados que los organismos de juventud más abocados a la ejecución directa de planes, programas y proyectos. Finalmente, un problema que afecta a estas instituciones, independientemente del diseño que adopten, es el relativo aislamiento en que operan, sobre todo por la falta de una vinculación más orgánica con los ministerios sectoriales y los municipios. En tal sentido, el desafío para el fortalecimiento de la institucionalidad de políticas de juventud es alcanzar una concertación efectiva de acciones programáticas entre todas las instituciones relacionadas con lo juvenil.

D. Criterios e instrumentos de política

Durante las últimas dos décadas, junto con la creación de distintos tipos de instituciones de gobierno encargadas del desarrollo de planes y programas de juventud, los países de la región han creado, implementado y rediseñado variados instrumentos para aumentar el conocimiento y percepción acerca de los jóvenes, y mejorar la eficacia y orientación de las políticas públicas destinadas a ellos. La firma y ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, la aprobación de leyes de juventud, el diseño y monitoreo de planes y programas dirigidos al ámbito juvenil, la instalación de observatorios y la realización de encuestas nacionales de juventud, y el desarrollo de centros de información juvenil (CIJ) y portales en Internet constituyen instrumentos empleados con frecuencia para respaldar e implementar los esfuerzos, muchas veces dispersos, planteados en las políticas destinadas a los jóvenes. Las leyes de juventud se han orientado a ordenar y modernizar las normas vigentes en estos dominios, las encuestas específicas tienen el propósito de alimentar los diagnósticos de situación, los observatorios apuntan a sistematizar el monitoreo y la evaluación de los planes y programas sectoriales, y los CIJ se concentran en procesar y difundir información sobre y para la juventud.

1. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes

Actualmente, 7 de los 17 países que firmaron la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes han ratificado dicho instrumento. La Convención parte del hecho de que los jóvenes conforman un sector social que tiene

características singulares en razón de factores psicosociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida en que se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro. De esta forma, constituye un marco jurídico de mayor especificidad –inspirado en los principios y derechos protectivos del ser humano– cuya propuesta es el reconocimiento explícito de los derechos para los jóvenes, la promoción de mayores y mejores oportunidades para la juventud y la consecuente obligación de los Estados de garantizar y adoptar las medidas necesarias para su pleno ejercicio.

La Convención compromete a los Estados firmantes a crear organismos gubernamentales permanentes, encargados de diseñar, coordinar y evaluar políticas públicas para los jóvenes, a promover todas las medidas legales y de cualquier otra índole destinadas a fomentar la organización y consolidación de estructuras de participación juvenil, y a dotar a los organismos públicos nacionales de juventud de la capacidad y los recursos necesarios para realizar el seguimiento de la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención y en las respectivas legislaciones nacionales.

Con el fin de asegurar el reconocimiento, la protección y el cumplimiento progresivo de los derechos juveniles, la Convención tiene carácter vinculante, lo que implica la necesaria adecuación de las legislaciones nacionales, en particular de aquellas explícitamente referidas a los jóvenes.

2. Las leyes de juventud

Las leyes de juventud vigentes en la actualidad datan de inicios de los años noventa del siglo pasado. La mayoría de ellas se refieren a la creación de entes gubernamentales encargados del ámbito juvenil. De este conjunto de leyes son las de 1991, con que se creó el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) de Chile; de 1999, que instituyó el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ); y de 2002, que dio vida al Consejo Nacional de la Juventud de Perú (CONAJU), modificado en 2007.

Con la ley de juventud de Colombia, aprobada en 1997, se abrió un proceso diferente, al que se incorporaron –con sus respectivas leyes– República Dominicana en 2000 y Nicaragua, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela en 2002. Se trató de leyes más abarcadoras e integrales, que abordaron todos los temas relacionados con la juventud, con énfasis en los derechos de los jóvenes. El impacto de estas leyes se

ha visto mermado por el hecho de que muchas de las materias que intentaron normar ya estaban reguladas en leyes más generales destinadas a todos los mayores de edad (incluidos los jóvenes).

En la actualidad, los parlamentos de otros países se encuentran evaluando nuevos proyectos de ley con enfoques similares a los ya aprobados. En el caso del Paraguay, el proyecto se acerca más a la lógica de las leyes acotadas, mientras que en Bolivia y El Salvador los proyectos parecen más integrales, y en Guatemala se discute un proyecto similar a los existentes en el Ecuador y Honduras, que se caracterizan por la incorporación de la figura de instancias colectivas resolutivas en materia de políticas de juventud, lo que abre un espacio en este proceso a las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se encuentran los casos de la Argentina, el Brasil, Panamá y el Uruguay, que no cuentan con leyes en el ámbito juvenil y que, sin embargo, impulsan políticas y planes en la materia. Hay, pues, una enorme heterogeneidad institucionalidad juvenil.

Sin duda, es importante la consagración de una ley de juventud que le dé a la política e institucionalidad juveniles un carácter de “política e institucionalidad de Estado”. Esto, cuando funciona, coadyuva a una interlocución más horizontal entre autoridades de juventud y autoridades del aparato social del Estado. Pero además hay que acompañar la legislación específica para los jóvenes con el avance en la legislación sectorial en que la juventud se ve afectada (educación, salud, participación, justicia). Es indispensable la complementariedad legislativa entre leyes de juventud y leyes que la afectan.

3. Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud y criterios generales de diseño de los planes y programas de juventud

La primera Conferencia Mundial de los Ministros Responsables de la Juventud, celebrada en Portugal en 1998, constituyó un marco inicial para la cooperación internacional en el dominio de las políticas de juventud (Declaración de Lisboa) y comprometió el apoyo para el intercambio bilateral, subregional, regional e internacional de las mejores prácticas, a nivel nacional, para la formulación, implementación y evaluación de políticas de juventud. En 2005, la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Salamanca, España) encomendó a la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) la realización de un Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud (2009–2015) para potenciar y fortalecer la cooperación

entre los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, y así mejorar y consolidar las políticas de juventud en la región iberoamericana (OIJ, 2008).

Al respecto, y sin dejar de reconocer las especificidades de la situación juvenil y de la institucionalidad en cada uno de los países, la experiencia de políticas destinadas a los jóvenes arroja algunas lecciones generales respecto del diseño e implementación de las políticas de juventud que cabe consignar. Si bien estas no son concluyentes, pueden ser orientadoras para mejorar los efectos, la eficiencia y la articulación con los propios jóvenes en tanto actores:

- Los organismos oficiales de juventud, independientemente de su estatus en el organigrama de gobierno, deben concentrarse más en las tareas de articulación de esfuerzos, información a la juventud, intermediación entre jóvenes y en el conjunto de ofertas sectoriales e instrumentos legales en el gobierno. Hasta ahora con frecuencia les ha tocado abocarse a la producción de eventos juveniles y la intervención directa en políticas sectoriales. Esto implica un mal uso de recursos humanos, técnicos y financieros de estos organismos, porque son áreas poco sinérgicas. Mayor efecto y sentido tendría si este actor político fortaleciera la interlocución “hacia arriba y hacia abajo”, y buscara integrar políticas y programas dispersos que afectan a los jóvenes y transmitirles esta información articulada sobre el conjunto de la oferta, de modo que puedan reclamar sus derechos.
- Si bien en las políticas de juventud importa la conducción política y estratégica general, también hay que mejorar sustancialmente los recursos modernos de diseño, gestión, información, focalización, monitoreo y evaluación de las políticas. Parte de la legitimidad se gana hoy mediante políticas y programas que se muestren eficaces, eficientes, pertinentes y sostenibles. Por lo tanto, no se puede soslayar la importancia de “profesionalizar” la puesta en marcha y ejecución de programas y políticas de juventud.
- La elaboración de planes integrales de juventud debe encontrar el lenguaje y la orientación apropiados. Se deben evitar sesgos burocráticos que desalienten a los jóvenes frente a políticas que perciben como distantes, enmarañadas y refractarias a la acción directa. También se debe tener cuidado con sesgos tecnocráticos cuyo lenguaje los jóvenes sienten que es críptico o poco receptivo

a sus inquietudes y aspiraciones. Un justo equilibrio entre sentido práctico y prácticas de sentido es lo que se necesita como estrategia de interlocución entre los planes y los jóvenes: propuestas aterrizadas que la juventud percibe como solución de problemas, y comunicación plena en que los jóvenes se sienten “tocados”.

- Hay que avanzar en políticas que fomenten la “ciudadanía juvenil”. Tales políticas no se traducen en espacios de recreación o grandes eventos juveniles, como se ha malentendido con frecuencia. Consisten, por el contrario, en un acercamiento sistemático a los jóvenes, mediante un proceso de aprendizaje y comunicación con el sistema de oferta pública, a fin de que la juventud adquiera plena conciencia respecto de los derechos que le caben, y cómo esos derechos se corresponden con prestaciones sociales y con canales de expresión de demandas. Se trata de que el sistema escuche los lenguajes juveniles, y que a su vez los jóvenes aprendan “qué exigir” en el ámbito de derechos y prestaciones.
- Los puntos anteriores concurren en el “empoderamiento de la juventud”. Pero para ello también es importante la interacción de los jóvenes con grupos de adultos con los que se vinculan de manera cotidiana o frecuente, a saber, profesores, policías, personal de servicios, trabajadores del mundo de la salud, y otros. Como se sabe, en estos ámbitos de relación se instituyen patrones de vínculos y estereotipos (de adultos sobre jóvenes, de jóvenes sobre la “autoridad”). Para mejorar estos flujos y revertir los estereotipos es importante, por una parte, la información hacia los jóvenes a objeto de facilitar la relación y de que aprendan “cómo exigir”; y, por otra, la capacitación de los agentes adultos en la mejor comunicación con los jóvenes y en el respeto de los derechos de la juventud.

4. Las encuestas de juventud

Desde que en 1990 se realizara la primera Encuesta nacional de juventud en el Uruguay, en gran parte de los países de América Latina se procuró contar también con herramientas de este tipo. Así, desde entonces se han realizado esfuerzos similares en Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, si bien se trata de mecanismos disímiles y difíciles de comparar. En todos los casos, estas encuestas han sido impulsadas (y en varios casos, también implementadas) desde diversas instancias gubernamentales, con un gran protagonismo de los

organismos oficiales de juventud. En la mayoría de los casos, se han efectuado una sola vez, y excepcionalmente la encuesta de juventud está institucionalizada y se realiza con regularidad.

A futuro se torna imperioso contar con un sistema de monitoreo de la situación de los jóvenes en la región, que sea sostenido en el tiempo y que también permita la comparación entre países. Ello requiere al menos de tres condiciones de base.

En primer lugar, importa la institucionalización de las encuestas de juventud. Dado que para realizarlas se necesita invertir importantes recursos, es necesario que las instituciones a cargo cuenten con un presupuesto regular que garantice su sostenibilidad. En aquellos países que tienen institutos nacionales de juventud o en que el tema está a cargo de instituciones con rango ministerial, los recursos necesarios para la implementación de las encuestas pueden ser incorporados en el presupuesto regular de dichas instituciones. Pero en aquellos otros países en que el tema juventud recae en la dirección de algún ministerio o en un programa presidencial, es posible que tales encuestas sean realizadas por las oficinas nacionales de estadística.

En el proceso de institucionalización es importante considerar los usos que se va a dar a la información proveniente de las encuestas, para cuya recolección se invirtieron importantes recursos. Se debiera incluir el análisis riguroso e intensivo de la información, que sirva de base para la realización de estudios específicos y sus usos en la toma de decisiones y la dinámica de las políticas de juventud.

En segundo lugar, hay que procurar la armonización metodológica de las encuestas de juventud a nivel regional. Ello requiere tener presente que una característica central de las encuestas de juventud –y la diferencia con otros instrumentos, por ejemplo, las encuestas de hogares– es que fijan su atención en las dimensiones subjetivas de la juventud (sus opiniones, percepciones, valoraciones). Pero dado que en las encuestas se pone énfasis en distintos temas, es preciso concordar un núcleo esencial de tópicos comunes, que podría incluir: salud y sexualidad, educación, empleo, familia, participación, sociabilidad, cultura y comunicación.

En el trabajo de armonización metodológica también se debe tener en cuenta cómo este sistema de estadísticas se adapta a las leyes nacionales. De particular importancia es la determinación del tramo de edad que se estime como juventud –a nivel de la muestra–, dadas las diferencias existentes en las legislaciones nacionales.

Por último, hay que considerar la interacción de las encuestas de juventud con otros sistemas estadísticos en el marco de observatorios nacionales de juventud. En la medida en que los observatorios son instancias de elaboración, análisis y difusión de información sobre la situación de los jóvenes –que también buscan incidir en la política pública y el desarrollo social de la juventud–, es importante promover la interacción de las encuestas de juventud con otros sistemas estadísticos pertinentes. Como por ejemplo, las encuestas de hogares, de violencia, de consumo de drogas o, a nivel internacional, los resultados de la prueba del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) sobre aprendizajes educativos.

5. Observatorios de juventud

Muchos países de Iberoamérica cuentan hoy con observatorios de juventud, encargados de elaborar diagnósticos sobre temas juveniles, evaluar programas y proyectos y, en algunos casos, dar seguimiento a los medios masivos de comunicación y sus vínculos e impactos en la problemática de los jóvenes. Al respecto, destaca el caso del Observatorio de Juventud de Chile, instancia a través de la cual se contratan o acuerdan con otras instituciones públicas estudios académicos sobre juventud e incluso la realización de la Encuesta Nacional de Juventud. En México existe el Centro de Investigación y Estudios de la Juventud (CIEJUV), que opera en la lógica de un observatorio a pesar de no denominarse como tal, y en Colombia hay una instancia más amplia y abarcadora constituida por el Observatorio de Infancia y Juventud.

Los observatorios de juventud son herramientas que pueden orientar adecuadamente la eficacia de las políticas de juventud desde la evidencia empírica. Pueden perfeccionarse en dos áreas principales. En primer lugar, orientando los esfuerzos a la evaluación de programas, planes y proyectos específicos más que a la elaboración de diagnósticos. En segundo lugar, y complementando lo anterior, las evaluaciones deben tener mayor especificidad y arraigo institucional, mejorando a la vez las evaluaciones sobre la propia gestión operativa, factor significativo para explicar éxitos y fracasos de los programas.

6. Creación y habilitación de centros de información juvenil (CIJ)

Desde los años ochenta del siglo pasado, los centros de información juvenil han sido prioritarios en las políticas orientadas a los jóvenes, y tienen más historia en la región que las encuestas, leyes e instituciones públicas de juventud. Los requerimientos de información para los jóvenes se han considerado prioritarios para habilitarlos, en cuanto actores, a fin de acceder a servicios de diversa índole. Los primeros centros eran espacios físicos provistos sobre todo por los gobiernos centrales, posteriormente los municipios adquirieron protagonismo ante la necesidad de cubrir zonas geográficas diversas con información para la juventud.

La irrupción de las TIC fue reemplazando el espacio físico por el espacio virtual, pues Internet constituye un medio de menor costo, más flexible, actualizable e inmediato, lo que facilita el acceso y la entrega de información. A la vez, estimula el uso de las TIC por los jóvenes, debido a lo cual tiene su propia sinergia: capacita y al mismo tiempo informa sobre servicios y oportunidades. A raíz de lo anterior, los organismos públicos de la región, y por ende los institutos de juventud, han generalizado y mejorado sus sitios web. A través de este medio, las instituciones de gobierno pueden ser interpeladas directamente por los propios actores en el seguimiento y reconocimiento de sus aspiraciones y demandas.

Capítulo XIII

Políticas de juventud y cohesión social: la caja de herramientas para armar el modelo

A. Políticas para la juventud desde el ámbito de la cohesión social

El tema que convocó a los Jefes de Gobierno en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2007, celebrada en Santiago, fue la cohesión social. Este año 2008, la Cumbre se celebrará en San Salvador y el tema es la juventud. Nada más oportuno que vincular las agendas que ponen ambos términos en relación y potenciar el legado y el sedimento que las cumbres van dejando como compromisos de acción en los países de Iberoamérica. De allí, pues, que este capítulo se propone someter a consideración políticas que permitan fortalecer ámbitos del desarrollo de la juventud como agente de cohesión social.

El documento sobre cohesión social que fue presentado en la cumbre de 2007 planteó que “la cohesión social se refiere a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad” (CEPAL, 2007a, pág. 17). Los mecanismos de inclusión son el empleo, la educación, la titularidad de los derechos y políticas pro equidad, por el bienestar y la

protección social. Por su parte, los comportamientos y valoraciones subjetivas abarcan una amplia gama de aspectos, tales como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y la solidaridad, las normas de convivencia y la participación de la ciudadanía. De este modo, las políticas de fortalecimiento de la cohesión social se articulan en torno de dos objetivos fundamentales: el cierre de brechas objetivas y materiales (pobreza y desigualdad de ingresos y oportunidades) y el mayor sentido de pertenencia respecto de una comunidad o un proyecto compartido.

En las páginas siguientes no se pretende agotar el repertorio sectorial de políticas que afectan a las condiciones de vida y oportunidades de los jóvenes, sino destacar algunas áreas decisivas en la cohesión social desde las opciones para la juventud. La atención recae sobre políticas en el ámbito de la educación (conclusión de secundaria, igualdad de oportunidades, facilitación del acceso a las TIC y promoción de la ciudadanía multicultural) y del empleo (transición educación-trabajo, empleabilidad juvenil, equidad de género y acceso a primer empleo). En el campo de la violencia, el consumo de drogas, el embarazo adolescente y la sexualidad se proponen orientaciones de criterio centradas en la información y prevención, en enfoques integrados que permitan contextualizar los problemas y remontar sus causas, y en el respeto a los derechos de la juventud.

Más difícil resulta contar con políticas públicas que apunten a reducir las brechas subjetivas, relativas a sentido de pertenencia, confianza y disposición a participar por parte de los jóvenes. Estas disposiciones pueden mejorar en la medida que la juventud se sienta reconocida en los mecanismos que afectan a su inclusión social en empleo, educación y protección de riesgos. Si bien la repercusión en los componentes subjetivos de la cohesión puede fomentarse con una mejor institucionalidad pública que reconozca las demandas y aspiraciones de los jóvenes, también puede darse por medio de políticas que promuevan formas asociativas de aprendizaje y reconocimiento, tales como el voluntariado.

B. Desarrollo de capacidades y cohesión social

Tal como se señalara en el capítulo V, la formación de capacidades por medio de la educación es palanca de mayor igualdad de oportunidades, preparación para el empleo y la sociedad del conocimiento y la comunicación, y para el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Hoy existe conciencia y voluntad política en cuanto a la centralidad de la educación. Los instrumentos normativos de carácter vinculante en acuerdos y convenciones suscritas y ratificadas por los países, y el compromiso claro asumido por máximas autoridades de gobierno reflejado en la legislación, proveen la base política, ética y legal para avanzar en mayor y mejor educación de la juventud iberoamericana. Destaca, en este sentido, el aumento del número de años de educación obligatorios, la mayor inversión en educación como porcentaje del PIB, las reformas educacionales en todas partes y la preocupación por ampliar cobertura, mejorar progresión y evaluar calidad.

Cinco ámbitos requieren de especial intervención¹. El primero es avanzar en progresión educativa de los jóvenes a lo largo de secundaria y, complementariamente, expandir el acceso a educación terciaria y técnico-profesional. El segundo es concentrar esfuerzos en igualar oportunidades educativas, garantizando un sistema más justo y meritocrático al que todos pertenecen por igual. El tercero es asegurar mejor flujo y adecuación entre el mundo de la educación y el del trabajo, lo que permite actualizar expectativas de los educandos y retribuir oportunamente a las capacidades y conocimientos adquiridos. El cuarto es revertir las formas de discriminación que puedan darse en la socialización escolar y en los contenidos educacionales, haciendo de la educación una vía de aprendizaje colectivo en el respeto a la diversidad y la reciprocidad en derechos. El último es aprovechar la amplia cobertura escolar pública para proveer conectividad a niños y jóvenes que no la tienen en sus hogares.

1. Mayores oportunidades de continuidad en desarrollo de capacidades de los jóvenes: hacia la conclusión de la educación secundaria y expansión de la terciaria

En el ámbito iberoamericano se enfrenta el desafío de aumentar la cobertura, progresión y conclusión en educación secundaria, junto con mejorar la calidad de sus contenidos curriculares. Para ello es necesario revisar la composición del gasto en educación por niveles. La reciente progresión educativa conduce hoy a la mayoría de los adolescentes a estar matriculados en el comienzo de la secundaria; y dado el cambio demográfico, disminuye la proporción de niños en comparación con la de jóvenes en el total de la población. Por tanto, es preciso aumentar la inversión en educación secundaria, contar con incentivos coherentes para mejorar la

¹ Este punto se basa parcialmente en el documento citado de CEPAL (2007a).

oferta (docentes, directivos, planificadores), asegurar la permanencia de los alumnos en el sistema, y mejorar la calidad y la pertinencia actualizando contenidos, tecnologías y métodos con que se transmiten conocimientos. En este marco, se requiere adecuar contenidos curriculares, prácticas pedagógicas y relaciones en el interior de la escuela donde concurren cotidianamente los jóvenes, a fin de que la experiencia de aprendizaje constituya un activo clave para ser protagonistas en la sociedad de la información y las comunicaciones, y en el ejercicio de la ciudadanía.

Concluir el ciclo de educación secundaria es hoy condición para una inserción laboral que permita alcanzar umbrales aceptables de bienestar. Por otra parte, las mejoras en la calidad otorgan a la juventud mayores posibilidades de acceder, con más igualdad de oportunidades, a la educación superior y a la capacitación. Esto aumenta en los jóvenes el sentido de pertenencia y la percepción de la meritocracia. Ambos, aspectos claves de la cohesión social.

La mayor progresión educativa en secundaria debe coordinarse con la expansión de la oferta de educación postsecundaria, no profesional y universitaria. Para asegurar mayor igualdad de oportunidades en este nivel, se requieren políticas que compensen la falta de recursos monetarios y tiempo de los jóvenes que egresan de secundaria y tienen que trabajar para sobrevivir o aportar a sus familias. En parte estas políticas pueden incluir: subsidios cruzados en educación superior para garantizar gratuidad a quienes no pueden pagarla y hacerla financiable; horarios flexibles de clase con módulos vespertinos y nocturnos; y sistemas de capacitación no universitaria que sean atractivos y articulados con los cambios en los sistemas productivos y mercados laborales.

Un tópico polémico es el gasto público en educación terciaria. Desde hace tiempo se arguye que dicho gasto es regresivo, pues el costo por alumno en este nivel es muy superior al de secundaria y primaria, y quienes acceden a la universidad son básicamente jóvenes de estratos medios y altos. Así, estos jóvenes usufructúan más intensamente de la oferta pública que los jóvenes de otros estratos. El contraargumento es que es imperativo expandir hacia jóvenes de otros niveles socioeconómicos la oportunidad de ingreso a la universidad, y que para ello se pueden idear formas alternativas de financiamiento, como el referido subsidio cruzado, becas según posibilidades de pago y una adecuada combinación público-privada en la oferta. Para promover las capacidades de los jóvenes, el desafío en esta materia no es reducir el gasto público en educación superior, sino ampliar su acceso a jóvenes de menores recursos.

2. Hacia la igualdad de oportunidades en accesos y logros educativos

En el capítulo V se mostraron las brechas en logros educativos entre jóvenes de distintos estratos de ingresos, distinta localización territorial y pertenencia y étnico-racial, y según el nivel educativo de los padres. Los más pobres, los rurales, los indígenas y afrodescendientes acceden a educación de peor calidad, aprenden menos y acumulan menos años de escolaridad, y reproducen sus desventajas a lo largo de la vida productiva. La educación debiera reducir brechas de una generación a la siguiente. El sistema debe garantizar a todos este eslabón que relaciona más años de educación con mayores y mejores opciones de empleo, mejor participación en la vida pública y un horizonte más auspicioso de movilidad social.

Se requieren, por tanto, esfuerzos sistémicos para reducir las brechas en oportunidades de acceso a educación de calidad, a trayectorias educativas con mayor continuidad, y a entornos estimulantes en el desarrollo del conocimiento y las capacidades. Para promover mayor equidad en logros y aprendizajes efectivos hay que expandir la preprimaria hacia quienes no acceden a esta instancia de aprestamiento y estimulación temprana; concentrar más esfuerzo humano y gasto monetario en escuelas asentadas en zonas rurales y urbano-marginales; adecuar contenidos educativos y prácticas de socialización dentro de la escuela que fortalezcan la autoestima y la retención escolar; y abordar indirectamente el tema educativo mediante transferencias a las familias que prevengan contra el trabajo infantil y refuercen el apoyo a la progresión educativa.

3. El eslabón entre educación y empleo

Una asincronía que merma el sentimiento de pertenencia de los jóvenes a la sociedad es la que se da entre mayor acumulación de conocimientos, por una parte, y persistencia en las trabas para su aprovechamiento en el mercado laboral, por otra. En parte, porque el incremento de la oferta de recursos humanos calificados exige más años de educación para acceder a empleos modernos; en parte, porque la diversificación de formas de organización laboral hace más inestable el empleo, y quienes ingresan al mercado laboral lo hacen sin derechos adquiridos y sin experiencia de trabajo.

Se necesitan, en consecuencia, intervenciones que faciliten el tránsito de la educación al empleo. En la educación formal hay que mejorar la pertinencia a fin de adecuar las destrezas y conocimientos a

los nuevos requerimientos laborales y a los cambios en la oferta laboral y en las especializaciones previstas. También es importante un mejor vínculo entre educación formal y no formal, vocacional y técnico profesional, y una articulación sistémica de estas distintas instancias de aprendizaje con el mundo de la empresa, la innovación productiva y los requerimientos ocupacionales del sector público.

4. Educar en la multiculturalidad y contra la discriminación

La educación no solo debe preparar para el mundo productivo, sino también para un orden cultural y político más democrático. En la medida que las nuevas generaciones incorporen mayor respeto a la diferencia, podrán promover luego un orden que armonice la diversidad en culturas con la igualdad de oportunidades.

La socialización en la escuela, así como la transmisión de valores en los contenidos curriculares, deben concurrir en esta dirección. Tanto en los códigos de vida escolar (en la sala, entre alumnos, alumnos y maestros, maestros y directivos) como en valores plasmados en textos y programas escolares, hay que velar porque los jóvenes interioricen el valor positivo de la igualdad de derechos y de respeto a las diferencias por etnia, raza, género y cultura. Complementariamente, hay que facilitar mayores oportunidades de aprendizaje a los grupos que secularmente se perciben como más discriminados y excluidos. De este modo el cambio es de ambos lados: de quienes padecen la negación y de quienes la reconocen en sus víctimas.

La educación en la diversidad implica superar definitivamente los sesgos homogenizadores de la educación en que la escolaridad entrañaba aculturación y desenraizamiento. Todos los grupos de jóvenes debieran poder desarrollar capacidades para decidir cómo llevar adelante sus vidas y para afirmar y recrear sus identidades, tanto individuales como colectivas. Si la educación apunta a promover mayor cohesión social, debe hacer suyo el paradigma multicultural que busca potenciar en los jóvenes la capacidad para dialogar en la diferencia. Existe ya profusa experiencia en educación multicultural con uso de lenguas vernáculos que apunta en esta dirección.

5. Universalizar la conectividad por la vía de la escuela

Como se vio en el capítulo VI, el acceso a las TIC es clave para aprovechar las oportunidades de la sociedad del conocimiento y la comunicación. En esto la juventud lleva una ventaja en comparación con los adultos,

pero entre jóvenes hay brechas por niveles de ingreso y educación. Por ello, la conectividad en las escuelas es fundamental. Esto implica invertir en equipos y redes en el interior de los establecimientos educacionales, capacitar profesores e incorporar su uso en actividades regulares de aprendizaje. Sobre todo en escuelas y centros de capacitación asentados en zonas donde es más difícil acceder desde los hogares, sean rurales o urbanos.

De acuerdo con datos de las evaluaciones disponibles, el acceso a las TIC desde las escuelas está compensando las enormes desigualdades de acceso desde los hogares. Aunque hay diferencias en “densidad informática”, la computadora ya está instalada en un gran porcentaje de las escuelas de algunos países latinoamericanos. Si bien las escuelas privadas tienen un promedio mayor de computadoras que el de las escuelas públicas, la distancia tiende a estrecharse significativamente en algunos países; y si bien las escuelas situadas en sectores rurales tienen una menor disponibilidad de computadoras, su situación ha ido mejorando.

Un primer desafío es avanzar en la ampliación del acceso. Esto incluye los recursos tecnológicos disponibles en los establecimientos educacionales para estudiantes y profesores y la reducción del número de estudiantes por computadora, que es un factor que condiciona el uso efectivo que los alumnos pueden hacer de las TIC.

Un segundo desafío es la capacitación de los docentes en el uso de las tecnologías, de manera que puedan integrarlas en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Hay que trabajar junto con los docentes no solo para que ellos aprendan a manejar los equipos, sino –muy especialmente– para que los utilicen con propósitos educativos, es decir, incorporen la tecnología al trabajo diario en el aula.

El tercer desafío es la integración de las TIC en el currículum. Lograrlo depende mucho de la mediación pedagógica de los educadores, de sus propios conocimientos y formas de gestionar el aprendizaje de los estudiantes por medio de los recursos disponibles en su centro educativo y su comunidad. También depende de la producción y disponibilidad de recursos informáticos (programas de computación (software), aplicaciones creativas, guías, fichas metodológicas) como material de apoyo a los profesores, y de las opciones estratégicas de los programas de informática educativa. Al respecto, resalta la importancia de los portales educativos en tanto “lugares” de acceso a recursos informáticos que sirven de apoyo para la enseñanza de las distintas materias. Mediante los portales se busca acercar las TIC a la escuela y

a la educación en general, poniendo a disposición de los profesores, alumnos y familias, materiales y recursos digitales que puedan apoyar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

C. Promoviendo oportunidades para los jóvenes en el mundo del trabajo²

El trabajo, tal cual se plantea en el capítulo VII del presente informe, permite a la juventud volcar capacidades adquiridas para realizar trayectorias productivas, actualizar sus potencialidades y acceder al bienestar y a la protección social. Trabajar en un marco de empleo de calidad y justo equilibrio de aportes y retribuciones, fortalece el sentido de pertenencia de los individuos en tanto se perciben como actores del progreso colectivo. Quedar afuera (o mal incorporado) en el mundo del trabajo, exacerba la exclusión social y simbólica. Brindar oportunidades de empleo a los jóvenes es, pues, un imperativo impostergable. La cohesión social reclama reducir las brechas de acceso a empleo de calidad: brechas entre generaciones, entre jóvenes por nivel educativo e ingresos de los hogares, entre hombres y mujeres jóvenes.

Si bien la mejor inserción laboral de la juventud, como de cualquier otro grupo etario, necesita de un entorno macroeconómico propicio y un crecimiento económico sostenido, los cambios organizativos, tecnológicos y sociales de las últimas décadas requieren un perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, con instrumentos adecuados para el funcionamiento del mercado de trabajo y la protección de los actores más débiles en este mercado (CEPAL, 2008). Dado este marco, hay un amplio menú de opciones de políticas para fomentar la inserción laboral de los jóvenes.

1. Empleabilidad

La empleabilidad de los jóvenes requiere conciliar capital humano (educación y capacitación de buena calidad), reconocimiento de competencias y oportunidades de práctica en el mundo del empleo para la juventud. Por otra parte, en la conciliación entre educación y trabajo (jóvenes que estudian y trabajan a la vez) es necesario pasar de un círculo vicioso a un círculo virtuoso. En el primer caso, el trabajo precoz

² Parcialmente basado en Weller (2007).

y forzado por la precariedad de ingresos del hogar deriva finalmente en enormes desventajas en el tiempo para educarse, y muchas veces merma el aprendizaje y su continuidad. Por el contrario, en el círculo virtuoso el trabajo, idealmente a tiempo parcial, constituye una experiencia inicial, una forma complementaria de aprender haciendo, y una manera de incrementar capital social y redes de relaciones, lo que hace que los logros educativos puedan potenciarse mucho más. En tal caso no solo generarán ingresos, sino que se acercarán al mundo laboral, ya que adquirirán y pondrán en práctica destrezas que no son gravitantes en el ámbito escolar (Krauskopf, 2003b). Además, puesto que las transiciones al mundo adulto y laboral suelen ser largas, una combinación adecuada de estudio y trabajo puede ayudar a los jóvenes a desarrollar estrategias laborales individuales, y a reconocer las propias capacidades que les son necesarias para dar los primeros pasos en la actividad laboral.

Tanto más importante es facilitar esta combinación virtuosa a quienes, por los hogares de origen y entornos en que viven, tienen desventajas relativas en redes de relaciones y en capital social. Además, habría que mejorar la flexibilidad del sistema educativo y de la legislación laboral –contratos de jornada parcial con los beneficios sociales correspondientes, posibilidad de manejo flexible del tiempo de trabajo–, a fin de permitir la combinación de trabajo y estudios bajo condiciones apropiadas.

Para aumentar la eficiencia de la intermediación laboral y hacer más equitativos los procesos de inserción laboral es necesario mejorar la transparencia del mercado de trabajo, por ejemplo, mediante la certificación de competencias, agencias de (pre)selección de personal, apoyo al desarrollo de estrategias laborales de jóvenes en situación de desventaja, y mejoramiento de los sistemas de intermediación, aprovechando las nuevas TIC. Los sistemas de certificación de competencias permiten adecuar el capital humano de los jóvenes al mercado laboral, mejorar sus opciones de encontrar empleo, reducir los tiempos de cesantía a partir de procesos permanentes de actualización de la capacitación laboral o de conocimientos técnicos de los jóvenes cesantes, y del reconocimiento de las habilidades que han desarrollado en el pasado.

La formación profesional, la capacitación para el trabajo y el apoyo a jóvenes emprendedores de bajos recursos requieren una mayor inversión en la calidad y cobertura de estos programas, un salto cualitativo en la adecuación de la formación–capacitación a la nueva demanda laboral y al cambio técnico, y el involucramiento de múltiples

actores –universidades, corporaciones de empresarios y empleadores, agentes de financiamiento, entre otros. Un sistema nacional de formación y capacitación, con pasantías en empresas y conexión con empleadores, técnicamente actualizado y pertinente para los cambios en la oferta laboral, que además actualice en destrezas propias de la sociedad de la información, puede mejorar sustancialmente las opciones de jóvenes que no acceden a la universidad. También es fundamental el apoyo a jóvenes emprendedores para formar micro o pequeñas empresas sostenibles en el tiempo, mediante acceso a financiamiento, información y redes, dado que gran parte del empleo que se genera hoy en la región corresponde a pequeñas empresas. Un desafío central en este campo es la capacitación laboral unida al desarrollo de primeras experiencias laborales. Con ello se responde a dos de las principales causas de desempleo juvenil, a saber, la falta de experiencia y la falta de capacitación.

Con respecto a las políticas de apoyo al emprendimiento, hay que tener en cuenta que muchos emprendimientos son más bien estrategias de supervivencia y no expresión de la vocación emprendedora de los jóvenes (Messina, 2001). Por lo tanto, el fomento de microempresas juveniles no es una solución universal para mejorar la inserción laboral de los jóvenes. Empero, es aconsejable reorientar la educación hacia el fomento del espíritu emprendedor cuya meta no es exclusivamente crear empresarios, sino también la de estimular habilidades, competencias y actitudes útiles e innovadoras entre los jóvenes en el mundo laboral en general, la vida del barrio, el trabajo voluntario y las organizaciones políticas, sociales, culturales, deportivas u otras.

2. Equidad de género

En general, en las políticas de empleo, específicamente las dirigidas a los jóvenes, se debe adoptar un enfoque transversal de género, reconociendo las múltiples trabas y desigualdades que enfrentan las mujeres en el acceso al mercado de trabajo y en el mundo laboral (Abramo, 2006). En parte, estos problemas se deben a actitudes discriminatorias, que deben identificarse y enfrentarse. En este sentido, las leyes antidiscriminatorias tienen tanta relevancia (o más) para estimular los procesos de cambio social y cultural hacia sociedades más equitativas, como para corregir transgresiones puntuales, especialmente porque la discriminación suele disfrazarse con argumentos racionales de eficiencia³.

³ Bien se sabe que las leyes y la fiscalización de su cumplimiento no bastan para eliminar la discriminación, pero son instrumentos útiles.

En las políticas de fomento de la inserción laboral juvenil se deben considerar necesidades específicas de los distintos grupos de mujeres jóvenes. La integración del trabajo en el hogar y la inserción laboral no puede interpretarse como tarea exclusivamente de las mujeres (Batthyány, 2004). Por otra parte, hay que tomar en cuenta la perspectiva de género en la formación profesional, tanto para mejorar la calidad de los programas en ocupaciones a las que las mujeres han tenido acceso tradicionalmente, como para ampliar su acceso a otras ocupaciones (Fawcett y Howden, 1998).

3. Acceso al primer empleo

La inserción laboral de los jóvenes suele plantear exigencias no solo de educación y capacitación, sino también de experiencia, conexiones personales, manejo de pautas culturales, esfuerzo individual y otras. El típico círculo vicioso que enfrentan los jóvenes es que requieren de experiencia laboral para acceder a un empleo, pero mientras no acceden no adquieren experiencia laboral. De ahí la importancia del acceso a un primer empleo con perspectivas de una trayectoria laboral ascendente. En los últimos años, en varios países se han creado programas para estimular con diferentes instrumentos un primer empleo formal.

Un primer empleo formal es provechoso en varios sentidos por: el aprendizaje de nuevas destrezas, generalmente debido a la práctica más que a esquemas formales de capacitación; la acumulación de experiencia laboral y capital cultural; y la posibilidad de relacionarse con otras personas, jóvenes y adultas, en un nuevo contexto de socialización y de establecer así redes sociales que trasciendan el entorno familiar.

Por otra parte, en varios países se han introducido contratos especiales, con derechos laborales reducidos (en salario, cobertura social y condiciones de despido), para fomentar la contratación de algunos grupos, sobre todo de jóvenes. En este último caso tales contratos debieran incluir medidas de capacitación verificables, de manera que no se sustituya simplemente mano de obra adulta por mano de obra joven peor remunerada⁴. Por lo tanto, la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los involucrados es sumamente importante. Esto es más factible en esquemas duales de formación profesional, donde se establece una interacción entre el aprendizaje teórico y el práctico.

⁴ Lo mismo vale para salarios mínimos diferenciados por edad.

D. Protección y prevención frente a los riesgos de la juventud

En el presente documento se ha ilustrado con elocuencia que los problemas de protección frente a los riesgos en los jóvenes son distintos a los que afectan a los niños, adultos y adultos mayores. Exposición a la violencia, embarazos y maternidad no deseada, conductas de riesgo vinculadas a consumo de alcohol y drogas, y riesgos de enfermedades de transmisión sexual constituyen las principales piezas del mapa de riesgo en que se mueve la juventud. El carácter particular de estos riesgos reclama políticas y, especialmente, criterios de política.

1. Criterios de política en salud de los jóvenes

En el capítulo II se mostró que la salud de los jóvenes se ve principalmente amenazada por causas externas, en que se incluye la violencia, el consumo de drogas legales e ilegales, las enfermedades de transmisión sexual (ETS), y los embarazos y maternidad adolescente no deseados. En los acápites siguientes se abordan el primero y el último de estos problemas.

En general, las políticas más eficaces de salud para los jóvenes se centran en la prevención, dado el carácter sobre todo externo de sus causas de morbilidad, ligado a conductas y situaciones de mayor riesgo. Una política concreta para evitar estos riesgos es la promoción de programas permanentes de prevención juvenil de ETS. Un aspecto complementario al anterior son las políticas activas de prevención como parte de las políticas de educación. En tal sentido, la incorporación de contenidos en materia de sexualidad y derechos reproductivos en los currículos ordinarios de los sistemas educacionales brinda herramientas potentes de prevención de riesgos relacionados con ETS, embarazo adolescente, consumo inadecuado de alcohol y drogas y patrones de alimentación proclives a la obesidad o a la desnutrición.

En todos estos ámbitos se debe impartir información veraz, oportuna y adaptada a las formas de comunicación de los jóvenes, a fin de generar espacios de confianza en que los mensajes son recibidos y las inquietudes se plantean abiertamente. En general, la información teñida de ideología o maniqueísmo no es reconocida como válida por muchos jóvenes, con lo cual pierden legitimidad las fuentes de emisión de mensajes (profesores y “expertos”). En salud, importan los mensajes claros que no exageran pero sí alertan, informan sin distorsionar, y “empoderan” a los jóvenes para hacerse cargo autónomamente de estos riesgos.

Involucrar a los propios jóvenes en el cuidado de su salud y la de sus pares tiene efectos múltiples. Al hacerlo, se moviliza un recurso de prevención y, por otra parte, se involucra como agente educador al propio sujeto al que se quiere llegar con la prevención. Por ello, la participación juvenil coadyuva a la prevención de riesgos vinculados a ETS, consumos problemáticos de sustancias y patrones alimentarios nocivos para la salud. En lo que atañe al VIH/SIDA particularmente, la participación juvenil en campañas de difusión de información oportuna, educación y sensibilización pueden tener alto impacto.

Las políticas de salud deben ocuparse de poner al alcance de los jóvenes los servicios, profesionales y medicamentos que requieren para cuidar su salud y sus riesgos. En esto es importante que los profesionales y paraprofesionales de la salud, en los servicios públicos (hospitales y consultorios), tengan una disposición amigable y consideren la importancia del trato y el apoyo cuando se trata de jóvenes con problemas de alcohol, drogas, ETS, embarazos no deseados, traumatismos por violencia y accidentes. Es frecuente que los jóvenes que acuden con estos problemas a los servicios reciban el peso del estigma en la atención sanitaria, donde se confunden los planos penales y de salud. Esto hace que muchos jóvenes prefieran no acudir a las redes hospitalarias cuando efectivamente lo necesitan. Por tanto, los métodos de prevención anticonceptiva y de ETS deben promoverse garantizando el acceso equitativo de todos y todas las jóvenes a los fármacos y métodos de anticoncepción y prevención de enfermedades ligadas a la transmisión sexual, sin ninguna barrera discriminatoria ni prejuicio moral.

Del mismo modo, las redes de contención a escala familiar y comunitaria deben fortalecerse sin estigmas respecto de las adolescentes embarazadas, las enfermedades de transmisión sexual y las adicciones. Es fundamental privilegiar un enfoque de salud integral, en que se combina la información abierta y oportuna, la acogida a los jóvenes con problemas, el énfasis en la resiliencia y la adecuada derivación a servicios de atención.

2. Criterios de política y políticas frente a la violencia

En la violencia, los jóvenes son víctimas y victimarios. Y aun como victimarios, en primera instancia también han sido víctimas al ser excluidos de los canales de inclusión social y de los mecanismos de transmisión de normas y valores básicos.

En la prevención y protección ante la violencia se deben considerar la multiplicidad y complejidad de sus causas y consecuencias en los

propios jóvenes. En las lecciones aprendidas sobre buenas prácticas de prevención y tratamiento, se advierte que es preferible poner el acento en la prevención y rehabilitación más que en la mera represión; que hay que abordar las causas sociales que mueven a la violencia; que debe primar un enfoque de derechos para enfrentar a jóvenes violentos; que es mejor comprometer a todo el entorno de los jóvenes en estas políticas; y que la rehabilitación debe potenciarse considerando las motivaciones de los propios jóvenes (Naciones Unidas, 2008).

Existe consenso bastante difundido en torno de los siguientes criterios de política en la materia, a saber⁵:

- dar prioridad a la inversión y apoyo a los jóvenes y a sus familias por medio de métodos preventivos, en vez de excluirlos, castigarlos o encarcelarlos;
- poner énfasis en el fortalecimiento de asociaciones a nivel local y comunitario para planificar, ejecutar y evaluar los programas; y
- ampliar las prácticas de prevención basadas en políticas reconstituyentes, así como la comprensión de su potencial para tratar la persecución juvenil, la delincuencia y la reincidencia. Además, en los estudios sobre prevención se señala que mientras más temprana es la intervención, más efectivo es el resultado; las intervenciones con continuidad tienen efectos más duraderos; y los programas que tratan problemas múltiples son más efectivos que aquellos que abordan un solo factor de riesgo (Naciones Unidas, 2008).

En los modelos de prevención y de rehabilitación se deben privilegiar acciones concretas en el momento del primer o segundo delito; habilitar secciones específicas en las prisiones para los menores, evitando que el contacto con infractores adultos permita la transformación del joven infractor ocasional en delincuente consuetudinario; modernizar los sistemas judiciales y de la administración de la justicia; y contar con comisiones legislativas, especialmente centradas en la temática juvenil, que modernicen la legislación vigente por medio de acuerdos políticos amplios, en particular, las leyes de responsabilidad penal juvenil.

⁵ Véase muy especialmente el cuadro resumen 1 en anexo del capítulo sobre violencia en este documento, en que se sistematizan buenas prácticas en prevención de la violencia juvenil en la región.

Recuadro XIII.1
JÓVENES DEJAN LAS “MARAS” Y CONSTRUYEN UN MEJOR FUTURO

En Guatemala, la Asociación Grupo Ceiba rescata a jóvenes en riesgo social y los capacita desde sus propios intereses. Así, ellos logran romper el círculo de violencia y exclusión social que los rodea. Mediante el programa “Prevención del fenómeno droga y mara en áreas marginales urbano y rurales” se ha podido reducir el daño ocasionado por la exclusión socioeconómica en la niñez y la juventud de áreas marginales de ese país y la región adyacente.

El programa, que obtuvo el tercer lugar en el ciclo 2004–2005 del concurso “Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe” ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de la Fundación W. K. Kellogg, ofrece una propuesta integral desarrollada dentro de los mismos espacios comunitarios, en áreas consideradas de alto riesgo, violentas e inestables. Con las personas de la propia comunidad, trabajan pares jóvenes que han sufrido el flagelo del desplazamiento, la vinculación con las “maras” y la exclusión social.

El Grupo Ceiba se propone generar cambios en jóvenes mediante programas que incluyen: acompañamiento en la calle, universidad de la calle, educación formal y alternativa, y empresa educativa. Ceiba es una casa de puertas abiertas que brinda un lugar donde dormir, comida y educación alternativa a quien lo necesite, sin exigir nada a cambio. Así, se convierte en una verdadera familia que logra reemplazar a las “maras” ofreciendo el apoyo que les hace falta a los jóvenes para lograr un futuro más promisorio. Muchos jóvenes encuentran en Ceiba la posibilidad de estudiar y especializarse en áreas como informática, capacitación empresarial o técnica a través del programa Empresa educativa. Esto les permite integrarse a la comunidad como adultos responsables, ganarse la vida y salir adelante, además de proporcionarles un sentimiento de autovaloración y orgullo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes del proyecto Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe.

Tal como se mostró en el capítulo IV, existe un amplio abanico de políticas y programas para enfrentar la violencia juvenil:

- En materia de seguridad está la experiencia de modelos de reparación y “desresponsabilización” en estrategias de seguridad pública. La responsabilización penal juvenil o adolescente en estructuras judiciales de apoyo a víctimas, o en alianzas de la comunidad y las

policías locales, debe orientar especiales esfuerzos en la rehabilitación de jóvenes infractores con redes oportunas de atención. La acción gubernamental puede abordar intervenciones pre y post delito.

- La intervención al núcleo familiar es importante como enfoque sistémico que apunte al fortalecimiento de la familia en tanto núcleo de prevención y protección. Requiere de un monitoreo psicosocial que permita reforzar vínculos familiares significativos y enfrentar situaciones intrafamiliares de violencia que inciden negativamente en sus miembros.
- El uso de enfoques comunitarios es útil, porque permite poner el énfasis en la convivencia ampliada y en espacios de integración ante la segregación territorial, causa importante de la violencia que afecta a los jóvenes. Estos enfoques pueden traducirse en espacios de recreación, participación y representación juvenil, así como en el aumento de oportunidades laborales para los jóvenes en inversiones públicas en los propios barrios.
- Otro criterio de intervención es desde el enfoque de seguridad y convivencia ciudadana, donde es necesario vincular a las autoridades municipales, las policías, los organismos de juventud y asociaciones locales a fin de que el enfoque de seguridad tenga un carácter más integral y menos represivo, más relacionado con la cultura de la convivencia, y enraizado en programas de comunicación y educación populares para estos fines.
- El área de la educación es fundamental en la prevención de la violencia, teniendo claro que no se deben transmitir ni contenidos catastrofistas ni estigmatizadores, sino crear en las escuelas espacios de reflexión compartida, apoyados en educación para la paz y la ciudadanía. En el propio ámbito de la escuela pueden realizarse talleres de fortalecimiento de valores para padres e hijos, a fin de prevenir el matonaje escolar (*bullying*), así como vincular la educación para la paz en la escuela con la comunidad que la rodea. La experiencia del programa “Abriendo espacios”, hoy “Escuela abierta”, ejecutado por la oficina de la UNESCO en Brasilia, es emblemática en potenciar la interacción escuela, familia y comunidad, y ha tenido excelentes resultados.

3. Criterios de política ante los derechos reproductivos y la maternidad adolescente

La política pública debe apoyar y no excluir a las jóvenes y adolescentes embarazadas, compatibilizando su derecho a la educación con la facilitación de la crianza. La discriminación en la escuela es muy grave, pues confina a las madres adolescentes a truncar su desarrollo de capacidades, condenándolas a la exclusión a lo largo de la vida.

Hay que fortalecer la capacidad de reflexión, control y negociación de los y las adolescentes para evitar conductas de riesgo relativas a embarazos no deseados en su sexualidad activa. Esta capacidad se puede formar mediante una variedad de programas de sensibilización, que incluyen talleres para adolescentes, propaganda y sensibilización de otros actores cercanos; y también transmitiendo estas actitudes y conocimientos en los servicios de educación (el colegio) y salud (hospitales y consultorios). En este sentido, los y las adolescentes deben conocer su derecho a la salud reproductiva y poder exigir su cumplimiento.

Lecciones extraídas de España y Portugal –países en que la autopreVENCIÓN es más sistemática y masiva desde la primera experiencia sexual– podrían aplicarse a países latinoamericanos, reconociendo a los adolescentes como sujetos sexualmente activos y removiendo los obstáculos culturales y familiares que dificultan el ejercicio de una sexualidad segura desde la primera relación. Para esto se puede movilizar a los medios de comunicación de masas, impulsar programas comunitarios orientados a la comunicación familiar, y promover servicios y leyes de apoyo a las adolescentes, que constituyen siempre una señal para las familias sobre la importancia de “transparentar” el tema. Respecto de esto último, una familia presente, activa, dialogante, empática con la situación de los y las adolescentes de hoy, y capaz de especificar límites y enfrentar constructivamente sus conflictos, suele ser un factor protector ante el embarazo temprano, sea porque contribuye a postergar la iniciación sexual o porque facilita una iniciación protegida.

De manera indirecta, las alternativas de inclusión social y proyectos de vida propios son, sin duda, elementos coadyuvantes para que los y las adolescentes planifiquen sus opciones y las consecuencias. Oportunidades de formación educativa y de integración productiva constituyen las principales vías, aunque no las únicas, para diversificar proyectos que contribuyen a dilatar la maternidad en la adolescencia. Los proyectos políticos, de asociación colectiva y de desarrollo comunitario también son un aporte en este sentido.

E. Participación y sentido de pertenencia

Tal como se señalaba en el primer informe iberoamericano de juventud (CEPAL/OIJ, 2004), los jóvenes valoran positivamente la participación y multiplican motivos, canales y espacios para ejercerla. Desde la perspectiva de la política pública, el desafío es imprimirle un carácter participativo a una amplia gama de políticas que afectan a la juventud. Los jóvenes deben ser a la vez objeto y sujeto de las políticas para sentirse protagonistas de sus propios procesos de desarrollo.

Como ya se mencionó, es importante involucrar a los jóvenes en acciones en torno de problemas de salud que les afectan, como las campañas para promover derechos reproductivos y prevenir el contagio de ETS, la prevención del consumo irresponsable de alcohol y drogas, y la información sobre alimentación adecuada. Cuanto más participan los jóvenes en los propios programas dirigidos a ellos, más se revierten los estigmas, se mitigan los prejuicios y se estimulan la pertenencia y el compromiso. El círculo vicioso de la “degradación ciudadana” de los jóvenes –estigmatizados como disruptivos y sospechosos–, se revierte mediante el círculo virtuoso de la movilización ciudadana de los jóvenes. Como se mencionara en el anterior Informe, hace cuatro años, la juventud se involucra movilizándose (CEPAL/OIJ, 2004).

La participación debe ser transversal en las políticas que tienen a la juventud a la vez como objeto y sujeto. Los jóvenes valoran positivamente la participación, pero esta tiene hoy otros canales y otras motivaciones que en generaciones precedentes. Por lo tanto, hay que tender puentes allí donde los lenguajes son distintos, sobre todo entre los gestores e impulsores de políticas públicas y los propios grupos juveniles. Incorporar la dimensión de cultura, comunicación, lenguaje y aspiración de autonomía de los jóvenes es parte de la nueva lógica comunicacional de la política pública en juventud. No con la pretensión de hablar “de igual a igual”, sino de interpelar sobre la base de la comprensión mutua.

También es importante potenciar los espacios que los propios jóvenes utilizan para participar. Acercarse a la juventud desde sus ámbitos de involucramiento implica colocar programas y políticas “al alcance”, vale decir, en el nivel local y en coordinación con el tercer sector (ONG, grupos voluntarios). En estos espacios el diálogo es más propicio y permite a los jóvenes encontrar más sentido a la oferta pública, percibiéndola más cercana a la cotidianeidad que les toca vivir.

Un desafío importante que no está presente en las políticas es promover y visibilizar el creciente potencial de la autorreflexión juvenil. Como señala Dina Krauskopf (2008), los jóvenes tienen un capital cognitivo que no circula y no se reconoce, por lo que deben abrirse espacios que hagan visibles las formas en que la juventud construye hoy sus propios saberes. “Ser sujetos, y no solo objeto de conocimiento, es prioridad en el reconocimiento que la sociedad debe hacer de la participación de los jóvenes. Estos deben ser agentes de reflexividad ampliada, vale decir, promotores del conocimiento de sus sociedades, sus comunidades y tener la oportunidad de investigar e incidir en las propuestas de sociedad con sus propias visiones y capacidades” (Krauskopf, 2008).

Especial mención merece el “voluntariado juvenil”, que se extiende cada vez más en los países iberoamericanos. Como lo plantearon la CEPAL y la OIJ (2004), el voluntariado ejerce creciente atracción en la juventud, porque permite adherir de manera espontánea y autónoma; el joven no se percibe sujeto a cooptación política ni manipulación externa, sino como en un ámbito de vínculos horizontales; es claramente gratificante la pertenencia a un colectivo y el reconocimiento por los beneficiarios y la comunidad; permite armonizar una motivación ética de solidaridad con una acción concreta cuyos resultados refuerzan la motivación a involucrarse; y coloca a los jóvenes como protagonistas de un proceso de cambios.

Así, “el voluntariado y el servicio juvenil pueden potencialmente hacer contribuciones significativas para el desarrollo social, creando instituciones nuevas e impactando positivamente en las comunidades y las naciones en tanto que, simultáneamente, impactan en las aptitudes, en el potencial y en el compromiso de los voluntarios juveniles”⁶. Esta contribución se refleja tanto en el desarrollo humano de los jóvenes como en el de la sociedad en su conjunto, y aporta en áreas como capacitación, cohesión social y empleabilidad de los jóvenes, entre otras. El mayor desafío es articular el voluntariado juvenil con las principales políticas públicas, lo que requiere de estrategias comunicacionales que procuren sintonizar a los jóvenes con la acción pública.

⁶ Véase Service Enquiry (2007). Varias son las resoluciones internacionales y conferencias multilaterales que promueven estas formas de participación. Así, por ejemplo: “El voluntariado es un componente importante de toda estrategia encaminada a ocuparse de la integración social y en particular a la superación de la exclusión social y la discriminación” (resolución 56/38 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

Ejemplos de acciones voluntarias coordinadas desde el ámbito público son algunos programas de combate a la pobreza y construcción de viviendas mínimas, las campañas de alfabetización, el cuidado de parques y plazas, la construcción de infraestructura, campañas informativas sobre derechos reproductivos y ETS (sobre todo VIH/SIDA), violencia de género y promoción de distintos derechos. En un reciente informe del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas sobre el voluntariado juvenil en América Latina se recogen las recomendaciones de los propios jóvenes a la hora de motivar su participación en proyectos de voluntariado social: i) que tengan objetivos concretos a los que pueden contribuir de manera directa y a corto plazo; ii) en que se les involucre tanto en el diseño como en la puesta en marcha y en la toma de decisiones; iii) en que sean capacitados y iv) en que puedan participar con flexibilidad, tanto en número de horas como en las temáticas en que pueden aportar con su participación⁷.

Por todo lo anterior, es fundamental que los Estados incluyan el voluntariado y la participación ciudadana como parte de sus políticas y programas de juventud. Esta apuesta por promover la participación juvenil tiene que respetar la espontaneidad que mueve al joven en su acción voluntaria. En su diseño deben, pues, evitarse formas legales demasiado complejas, que desaniman la iniciativa de los propios jóvenes a involucrarse en la cooperación voluntaria. Además, a la hora de diseñar programas que promocionen el voluntariado juvenil, es fundamental tener en cuenta que un elevado porcentaje de los jóvenes que participan en este tipo de iniciativas tienen un alto nivel de formación. El reto sigue siendo todavía incluir a los jóvenes que sufren exclusión social.

A continuación se proponen criterios a considerar en políticas de promoción del voluntariado, basados en las lecciones aprendidas de diferentes proyectos de voluntariado juvenil efectuados en países de la región:

- Programas de voluntariado juvenil de largo plazo que sean sostenidos en el tiempo, para ir generando un mayor involucramiento juvenil.
- Programas que generen reconocimiento social e incentiven a los jóvenes, vale decir, iniciativas que el joven perciba como atractivas y útiles a su formación.

⁷ Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (2007).

- Programas que sean flexibles y se adapten a los intereses de los jóvenes, ofreciendo un abanico de opciones a partir de las cuales los sujetos puedan enfocar sus intereses particulares, motivando su creatividad y su dinamismo⁸.
- Programas que involucren a los jóvenes más vulnerables, excluidos o discriminados, o ambos casos, pues son ellos quienes más requieren de la transmisión de capacidades, el fortalecimiento del sentido de pertenencia, el reconocimiento de su potencial como sujetos, el aprendizaje en ciudadanía, la creación de capital social y el acceso a redes de relaciones, activos que pueden adquirir en la participación en asociaciones del voluntariado.
- Programas que incorporen tanto a hombres como a mujeres, pues hasta ahora hay más primacía femenina en actividades de apoyo comunitario debido a una tradicional división de roles de género.

Diseñar programas atractivos y flexibles, adaptados a los intereses de los jóvenes, con una lógica “desde abajo hacia arriba”, redundará en una mayor apropiación de las iniciativas por parte la juventud. Si las actividades realizadas por los miles de voluntarios que participan en nuestras sociedades reciben reconocimiento, orientación, coordinación y articulación, estos esfuerzos pueden contribuir al desarrollo social de manera constructiva y sostenible.

F. Para terminar

Llegamos aquí al final de este largo recorrido en que hemos procurado actualizar y relacionar la información dispersa sobre la vida de los y las jóvenes en Iberoamérica, y plantear a partir de este mapa un conjunto de desafíos de políticas. El subtítulo de este segundo informe iberoamericano de juventud (“modelo para armar”) no es solo un guiño de complicidad literaria, sino un reto literal. Porque la relación entre juventud y cohesión social en la región es un mosaico de fragmentos e imágenes, una hoja de ruta que no se distingue con facilidad, donde el vaso medio lleno y

⁸ Ejemplos de proyectos de voluntariado juvenil con campañas atractivas de sensibilización, y que provocaron una respuesta positiva de los jóvenes, se llevaron a cabo en el Ecuador (Quito Joven Voluntario), Colombia (Voluntariado Universitario por las Metas del Milenio – VuMM), y el Brasil (Localizando los objetivos de desarrollo del Milenio en las comunidades).

el medio vacío concurren en la perplejidad de cualquier mirada atenta al fenómeno.

Así, pedazo a pedazo, en estas páginas intentamos que el mosaico fuera transmutando en modelo, acercándonos en la medida de lo posible a poner a disposición de los gobiernos, académicos, comunicadores e interesados en el tema un diagnóstico de la juventud en su relación con la cohesión social. El desafío para que se imponga el vaso medio lleno es mayúsculo. Como se dijo al principio, se trata de que los y las jóvenes puedan ser sujetos y beneficiarios efectivos del desarrollo, esto es, que construyan sus proyectos de vida en el marco de sociedades que los involucren en sus oportunidades y los protejan en los riesgos. Y al mismo tiempo, les permitan participar en la construcción de un “nosotros común”, vale decir, que sean los protagonistas de los nuevos signos de la cohesión social. El modelo está por armar. Del lado del relato y del lado de la realidad.

ANEXOS

Anexos capítulo IV

Cuadro A-IV.1

BUENAS PRÁCTICAS EN PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DE VIOLENCIA JUVENIL

Experiencias	Breve descripción
Programas de seguridad ciudadana en Colombia y el Uruguay	Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde finales de los años noventa buscan brindar respuestas modernas e integrales a la problemática de la violencia. Con el programa de Colombia se busca fomentar la convivencia ciudadana y prevenir y controlar la violencia urbana, para lo cual se estructuró en diversos componentes: montaje de un observatorio de la violencia, reforma de la justicia para acercarla al ciudadano, promoción de la convivencia pacífica entre niños y jóvenes, medios de comunicación como promotores de la convivencia ciudadana, modernización institucional y seguimiento ciudadano. La estrategia de implementación se sustentó en una extendida participación ciudadana y de todas las instituciones implicadas. El programa en el Uruguay se propuso prevenir y tratar la violencia interpersonal, así como disminuir la percepción de inseguridad. Para ello se procuró fortalecer capacidades institucionales y promover la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, particularmente la juventud. Lamentablemente, los impactos efectivos de ambos programas han estado por debajo de los exigentes indicadores de impacto planteados inicialmente (BID, 2004 en Rodríguez, 2007).
Prevención de la violencia en las escuelas	Respuestas centradas en la violencia en las escuelas. El mayor alcance de estos programas se encuentra en el Brasil (programa “Cultura de Paz en las Escuelas”, en funcionamiento desde el año 2000), en Colombia (Política Educativa para la Formación Escolar en la Convivencia, establecido en 2001) y en el Perú (Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia, instalado en 2002). En este marco, se procura acercar al máximo la “cultura juvenil” y la “cultura escolar”, dos mundos entre los que existe, en general, un gran abismo (Rodríguez, 2007). Algunos de los factores clave identificados como variables fundamentales en este marco son: medidas de democratización de la gestión en el interior de las escuelas; fomento de las relaciones positivas entre alumnos y profesores; capacitación docente y de alumnos para enfrentar situaciones de conflicto; procesamiento sistemático y proactivo de los problemas identificados y su resolución no violenta; y compromiso activo de la familia y la comunidad en el tratamiento de los conflictos escolares.
Las Escuelas Abiertas del Brasil	Por su parte, la experiencia de la Escuela Abierta del Brasil, pensada como una estrategia de prevención de la violencia juvenil y en la que participaban hasta el año pasado unos 1.500 colegios, involucra a 500.000 adolescentes y jóvenes en los estados de Bahía, Pernambuco, Río de Janeiro, São Paulo y Mato Grosso, y ahora se está generalizando a todos los establecimientos educativos del país. La idea es simple: abrir las escuelas básicas y medias los fines de semana y días feriados para realizar actividades recreativas, lúdicas, culturales y deportivas con los adolescentes y jóvenes de las comunidades circundantes. De estas provienen los alumnos que asisten regularmente a dichos colegios y en ellas también habitan los muchos desertores del sistema educativo, aquellos que no encuentran en la educación los elementos que responden a sus expectativas de integración social (preparación para el ingreso al mercado de trabajo, para el ejercicio de derechos ciudadanos, y otros). En la experiencia acumulada se observa que los índices de violencia disminuyen, al

Cuadro A-IV.1 (continuación)

Experiencias	Breve descripción
Operación Cese al Fuego (Brasil)	tiempo que se produce un retorno importante de “desertores” a la dinámica educativa regular de los colegios en los que opera el programa (Waiseffisz y Maciel, 2003; UNESCO, 2003 en Rodríguez, 2007). Orientada a reducir los homicidios y el porte de armas por parte de jóvenes en áreas caracterizadas por alta incidencia de pandillas, refleja la importancia de conjugar la actividad de la policía con la de las instituciones que realizan trabajo social. La focalización de las intervenciones en zonas específicas facilita una aproximación más pragmática a la prevención de la violencia juvenil, ya que hace posible establecer objetivos concretos, medibles y menos globales o ambiciosos (Llorente, Chaux y Salas, 2005).
Prevención de la violencia desde los municipios	La intervención a nivel municipal tiende a crecer y se observa que un problema medular es la falta de normas claras de funcionamiento comunitario en jóvenes (niveles bajos de capital social). Al contar con respaldos para enfrentar sus problemas, la gente se siente más segura y colabora más activamente en el combate a la violencia. Calles bien iluminadas, servicios regulares de transporte, limpieza urbana y espacios abiertos adecuados, son un sustento fundamental para prevenir la violencia. Diálogos fluidos entre vecinos y policía brindan más confianza en el momento de enfrentar problemas de inseguridad pública; mientras que visibilizar problemas, como la violencia doméstica, ayuda a cambiar disposiciones y prejuicios en personas y familias (Rodríguez, 2007).
Jóvenes Hondureños Adelante, Juntos Avancemos (JHAJA)	Programa terciario con que se ayuda a rehabilitar a ex pandilleros y reintegrarlos en la sociedad mediante la capacitación y la colocación laboral. Si bien no hay evaluación de su efecto, es una alternativa a las políticas de mano dura que se han adoptado en Centroamérica hasta la fecha.
Viva Río (Brasil)	Con más de 500 proyectos gestionados en distintas favelas del área urbana de Río de Janeiro, el programa incluye el desarme, la capacitación policial sobre derechos humanos y mediación de conflictos, labores policiales de la comunidad, desarrollo comunitario, capacitación laboral y asesoramiento, entre otros. Ofrece una guía de recursos sobre cómo desarrollar, implementar y evaluar programas de prevención de la violencia juvenil (WOLA, 2006).
Capacitación e Inserción Laboral y Formación de Multiplicadores	Ejecutado en El Salvador, en el marco de diversas iniciativas particulares que incluyen esfuerzos de organismos no gubernamentales (ONG), el activo respaldo de algunos organismos internacionales y en coordinación con entidades del Estado, el programa registra impactos significativos, con tasas muy bajas de reincidencia en la comisión de delitos entre los jóvenes participantes. Se han identificado varias claves de éxito, entre las que destacan que: la formación laboral debe centrarse en oficios y destrezas de directa e inmediata utilidad práctica en el marco de la vida cotidiana de los jóvenes participantes; junto con la capacitación laboral, hay que brindar formación social en términos de valores y habilidades para la vida; se deben acompañar los procesos de inserción laboral de los jóvenes, sabiendo que son caminos con obstáculos; la capacitación debe acompañarse de una práctica laboral real que genere ingresos para las y los jóvenes; hay que fomentar fuertes empatías entre instructores (no docentes) y jóvenes, donde los primeros puedan ser referentes en muchos planos y no solo

Cuadro A-IV.1 (conclusión)

Experiencias	Breve descripción
	transmisores de destrezas; hay que incentivar al máximo las actividades “de joven a joven”, apoyando el desarrollo de liderazgos, capacitando multiplicadores jóvenes y respaldando los procesos grupales (Rodríguez, 2007).
Jóvenes en Acción (Colombia)	Brinda oportunidades de capacitación y pasantías laborales a 100.000 jóvenes durante 3 años, con una inversión estimada de 70 millones de dólares (Muñoz González, 2002).
Los Sistemas de Justicia Juvenil	Medidas de atención a los adolescentes en conflicto con la ley, con la especificación de penas acordes con la dimensión de los “delitos” cometidos; la puesta en marcha de establecimientos autónomos para la reclusión de adolescentes (especialmente los que delinquen por primera vez); el énfasis en la recuperación (y no en el simple castigo), y medidas alternativas a la reclusión (aun la autónoma o separada de los establecimientos carcelarios para adultos), como son las diversas formas de “libertad asistida” que se aplican con apoyo de instituciones públicas y privadas especializadas (Rodríguez, 2007).

Fuente: E. Rodríguez, “Jóvenes y violencias en América Latina: priorizar la prevención con enfoques integrados”, *Revista latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud*, vol. 5, N° 2 [en línea] www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html, 2007; G. Muñoz González, “Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI”, *Revista de ciencias sociales, niñez y juventud*, vol. 1, N° 1, Bogotá, Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE)/Universidad de Manizales [en línea] <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/vol1/GermanMunoz.pdf>, 2002; Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), “Pandillas juveniles en Centroamérica”, Washington, D.C. [en línea] http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=80&Itemid=2&LANG=sp, 2006; Llorente, Chaux y Salas, “Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia”, *Violencia en las familias colombianas: costos socioeconómicos, causas y efectos*, M.V. Llorente y otros, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación/Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de los Andes, 2005.

Cuadro A-IV. 2
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EDAD DE IMPUTABILIDAD PENAL Y
RÉGIMEN PENAL JUVENIL

País	Edad de imputabilidad juvenil	Régimen penal juvenil
Argentina	16	Ley 22.278 (1980)/ Ley 26.051 (2005)
Bolivia	16	Ley 2.026 (1999)
Brasil	18	Ley 8.069 (1990)
Chile	14	Ley 20.084 (2005)
Colombia	14	Ley 1.098 (2006)
Costa Rica	12	Ley 7.576 (1996)
Cuba	16	
Ecuador	12	Ley 100 (2002)
El Salvador	12	Ley 863 (1994)
Guatemala	13	Decreto 27/03
Honduras	12	Decreto 73/96
México	12	Constitución Federal 2005 ^a
Nicaragua	13	Ley 287 (1998)
Panamá	14	Ley 40 (1999)
Paraguay	14	Ley 1.680 (2001)
Perú	14	Ley 27.337/ Decreto 990

Cuadro A-IV. 2 (conclusión)

País	Edad de imputabilidad juvenil	Régimen penal juvenil
República Dominicana	13	Ley 136 (2003)
Uruguay	13	Ley 17.823 (2004)
Venezuela (Rep. Bol. de)	12	Ley 5.266 (2000)

Fuente: Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), sobre la base de la legislación vigente.

^a En la Constitución Federal del año 2005 se establece un marco para las legislaciones estatales particulares que se emitieron con posterioridad.

Cuadro A-IV.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS
DEL FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

País	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Argentina	No responde	---	---
Chile	Falta de recursos	Baja participación juvenil	---
Colombia	Falta de visibilidad del problema	Falta de voluntad política para legislar en torno del financiamiento	Orientación de los recursos a la interdicción y no a la prevención
Costa Rica	Falta de recursos	Falta de compromiso político	Falta coordinación institucional
Ecuador	Inexistencia de políticas de y para las juventudes	Institucionalidad juvenil débil	Invisibilidad pública del tema
Guatemala	Corrupción en instituciones del Estado	Falta de participación gubernamental	Inexistencia de política
México	Falta de capacitación en recursos humanos	Falta de infraestructura	Invisibilidad pública del tema
Perú	Burocracia administrativa	Actividades no tomadas en cuenta en el presupuesto público fiscal.	Baja participación de instituciones públicas y civiles
Venezuela (Rep. Bol. de)	Discontinuidad en el financiamiento	Falta de evaluación y seguimiento	Falta de diagnóstico

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre políticas y programas dirigidos a la violencia juvenil en América Latina y el Caribe, 2008.

Cuadro A-IV.4
AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): HOMICIDIO Y LESIONES INTENCIONALMENTE
INFLINGIDAS POR OTRA PERSONA: MUERTE PROMEDIO Y TASA
ESTIMADA POR 100.000 HABITANTES, SEGÚN GRUPOS DE
EDAD, SEXO, PAÍS, ALREDEDOR DE 1985 Y LOS ÚLTIMOS
TRES AÑOS CON INFORMACIÓN DISPONIBLE

País	Año	15 a 24 años de edad					
		Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
		Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje
Argentina	1984–1986	337	7,3	277	12,1	54	2,4
	2001–2003	839	12,8	770	23,4	68	2,1
Brasil	1984–1986	6 496	31,0	5 933	55,2	559	6,6
	2000–2002	18 278	62,7	17 099	115,7	1 178	8,8
Chile	1984–1986	86	3,4	78	6,1	8	0,7
	2001–2003	245	9,4	229	17,3	16	1,3
Colombia	1984–1986	3 331	62,7	3 083	115,8	248	8,9
	1999–2001	9 280	123,1	8 638	224,7	640	19,3
Costa Rica	1984–1986	32	6,6	23	9,3	9	3,8
	2001–2003	86	11,1	76	19,1	10	2,7
Cuba	2001–2003	109	10,5	84	14,1	25	6,6
República Dominicana	1984–1986	83	11,8	71	20,2	12	3,2
	2000–2002	116	8,9	104	15,3	12	2,4
Ecuador	1984–1986	239	14,0	213	23,9	26	3,8
	2001–2003	559	22,4	512	40,6	47	3,8
El Salvador	1982–1984	749	129,2	706	249,3	43	13,7
	2001–2003	736	50,3	679	85,3	57	14,5
Guatemala	1984,86,87	321	32,3	290	58,1	31	6,1
	2001–2003	1050	44,6	970	83,9	81	6,7
Haití	2001–2003	34	23,0	28	39,5	6	6,3
Honduras	1987,1988	195	33,2	171	55,7	24	10,1
	1989,1990	190	33,4	166	56,0	24	10,3
México	1984–1986	3 668	28,2	3 378	52,7	278	4,3
	2001–2003	2 315	14,0	2 015	25,0	298	3,3
Nicaragua	2000–2002	130	20,9	114	36,1	15	5,4
Panamá	1984–1986	30	10,2	26	17,1	5	3,0
	2001–2003	114	24,4	104	44,3	10	3,8
Paraguay	1984–1986	39	11,6	36	21,3	3	1,4
	2001–2003	195	18,7	179	33,3	16	3,7

Cuadro IA-V.4 (conclusión)

País	Año	15 a 24 años de edad					
		Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
		Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje
Perú	1983, 1986, 1987	156	7,6	135	13,1	21	2,0
	1998–2000	132	4,2	114	7,3	18	1,0
Puerto Rico	1984–1986	160	25,9	141	46,3	19	6,1
	2000–2002	282	45,8	267	85,9	15	4,9
Uruguay	1984–1986	10	2,2	6	2,6	4	1,8
	1999–2001	38	7,5	32	11,8	7	3,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	1983, 1985, 1986	606	21,7	560	39,8	46	3,1
	2000–2002	2 895	59,8	2 733	111,3	162	6,8

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Health Statistics from the Americas, 2006*.

Cuadro A-IV.5
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): SUICIDIO Y VIOLENCIA AUTOINFLINGIDA: MUERTE PROMEDIO Y TASA
ESTIMADA POR 100.000 HABITANTES, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, SEXO, PAÍS, ALREDEDOR DE 1985 Y
LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS CON INFORMACIÓN DISPONIBLE

País	Año	15 a 24 años de edad						25 a 44 años de edad					
		Ambos sexos			Hombres			Mujeres			Ambos sexos		
		Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje
Argentina	1984-1986	240	5,1	158	6,7	79	3,4	537	6,9	385	10,0	148	3,8
	2001-2003	733	11,2	566	17,1	168	5,2	891	8,9	722	14,5	168	3,3
Brasil	1984-1986	995	5,0	676	6,2	319	3,7	1 779	6,7	1 346	9,8	432	3,7
	2000-2002	1 558	5,3	1 175	7,8	383	2,8	3 134	7,6	2 524	12,3	609	3,0
Chile	1984-1986	163	6,4	127	9,9	36	2,9	271	7,9	228	13,4	42	2,5
	2001-2003	296	11,4	243	18,4	53	4,2	701	14,3	599	24,4	102	4,2
Colombia	1984-1986	388	7,1	269	9,9	119	4,2	366	5,8	302	9,7	64	2,0
	1999-2001	848	11,4	579	14,9	268	7,9	851	7,9	969	12,7	154	3,3
Costa Rica	1984-1986	30	6,2	24	9,6	6	2,6	56	8,7	50	15,4	5	1,8
	2001-2003	99	12,6	71	17,7	28	7,2	134	12,8	133	21,6	21	3,6
Cuba	2001-2003	104	10,5	68	11,5	36	9,4	557	15,7	411	22,3	154	9,0
Ecuador	1984-1986	169	10,7	94	10,6	75	10,7	137	7,7	101	10,9	36	4,4
	2001-2003	232	9,3	133	10,6	99	8,0	220	6,3	162	9,3	58	3,3
El Salvador	1982-1984	242	40,4	147	51,3	95	29,9	218	37,4	173	64,5	45	11,5
	2001-2003	198	16,8	112	14,1	76	19,6	183	12,7	145	18,3	38	7,6
Guatemala	1984, 1986, 1987	51	5,0	38	7,5	13	2,5	74	6,1	60	10,1	13	2,1
	2001-2003	87	3,7	60	5,2	27	2,3	86	3,5	70	6,2	16	1,2
Haití	2001-2003	1	0,7	0	0,0	1	1,0	3	0,8	3	1,6	0	0,0
Honduras	1987, 1988	41	7,2	30	9,6	11	4,6	59	8,0	51	13,4	8	2,5
	1989-1990	40	7,2	30	9,9	10	4,4	54	8,3	47	14,1	7	2,6

Cuadro A-IV.5 (conclusión)

País	Año	15 a 24 años de edad						25 a 44 años de edad					
		Ambos sexos			Hombres			Mujeres			Ambos sexos		
		Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Nº	Porcentaje	Nº
México	1984-1986	425	3,2	331	5,1	94	1,4	588	4,0	501	82	7,0	1,1
	2001-2003	1 195	7,1	927	11,4	268	2,9	1 585	6,3	1 367	218	11,4	1,7
Nicaragua	2000-2002	168	27,9	101	32,0	67	23,7	131	20,1	100	31	30,7	9,9
Panamá	1984-1986	16	5,2	11	7,3	5	3,0	22	6,2	20	3	10,9	1,4
	2001-2003	45	9,4	36	15,4	8	3,1	68	9,2	60	8	16,3	2,2
Paraguay	1984-1986	19	4,8	10	5,9	9	3,7	20	3,7	13	7	5,0	2,4
	2001-2003	69	7,0	39	7,3	29	6,8	49	4,0	36	13	5,5	2,5
Perú	1983, 1986, 1987	42	2,0	25	2,4	18	1,6	45	1,8	29	16	2,4	1,1
	1998-2000	101	3,0	50	3,2	51	2,8	100	2,4	69	31	3,3	1,6
Puerto Rico	1984-1986	27	4,3	23	7,6	3	1,1	118	13,0	103	14	24,0	3,0
	1998-2000	31	5,1	29	9,2	3	0,9	103	9,7	92	11	18,2	2,0
República Dominicana	1984-1986	38	5,2	25	6,9	13	3,4	57	7,4	41	16	10,5	4,2
	2000-2002	31	2,5	23	3,4	8	1,6	58	3,3	48	10	5,2	1,4
Uruguay	1984-1986	26	5,5	18	7,6	8	3,5	74	9,7	61	13	16,3	3,4
	1999-2001	65	12,7	54	20,0	12	5,2	133	15,2	107	27	24,0	6,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	1983, 1985, 1986	214	7,5	156	11,1	58	3,8	328	9,3	269	59	15,3	3,2
	2000-2002	352	7,3	284	11,6	68	2,8	526	7,4	448	78	12,6	2,2

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Health Statistics from the Americas*, 2006.

Cuadro A-IV.6
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PORCENTAJE DE HOMICIDIO JUVENIL
EN TOTAL DE HOMICIDIOS

País	Año	Rango de edad	Hombres	Mujeres	Total de homicidios en jóvenes	Porcentaje respecto del total de homicidios
Argentina ^a	2002	18–24	37	1	38	18,2
Brasil ^b	2004	18–24	7 065	509	7 586	41,1
	2005	18–24	7 317	540	7 867	37,9
Chile ^c	2004	15–24	78	2	80	24,6
	2005	15–24	112	12	117	30
Colombia ^d	2003	15–24	6 607	553	7 160	32,3
Costa Rica ^e	2003	15–29	109	15	124	61,1
	2004	15–29	87	20	107	38,2
Honduras ^f	2007	15–24	144	40	184	25,7

Fuente: Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia, 2007.

^a Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

^b Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

^c Servicio Médico Legal de Chile.

^d Ciencias Forenses de Colombia.

^e Poder Judicial.

^f Observatorio Centroamericano de la Violencia.

Anexos capítulo VII

Cuadro A-VII.1
TASA DE PARTICIPACIÓN POR GRUPOS ETARIOS Y SEXO, SEGÚN
PAÍS Y AÑO
(En porcentajes)

	15–64 años			15–29 años			30–64 años		
	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos
Argentina									
1990 (GBA)	84,1	45,2	63,9	72,3	46,1	59,4	91,3	44,7	66,4
2002 (GBA)	82,1	56,0	68,5	64,9	47,8	56,1	93,9	61,4	76,9
2006 (GBA)	84,4	60,1	71,5	69,2	53,2	60,8	94,1	64,4	78,3
2002 Total urbano	78,5	52,8	65,0	60,4	43,7	51,8	91,6	59,0	74,4
2006 Total urbano	81,5	56,8	68,5	65,3	47,4	56,1	92,9	63,1	77,0
Bolivia									
1989 Urbano	75,3	48,2	60,9	58,5	41,0	49,1	92,2	55,8	73,0
2002 Urbano	78,7	59,1	68,3	61,4	47,7	54,0	94,6	70,2	81,9
2003/4 Urbano	80,5	60,1	69,7	66,5	47,8	56,7	95,1	72,4	83,0
2002 Nacional	84,3	63,1	73,4	71,2	52,9	61,7	96,0	72,2	83,8
2003/4 Nacional	84,5	65,3	74,5	71,2	53,0	61,8	96,7	76,2	86,0

Cuadro A-VII.1 (continuación)

	15-64 años			15-29 años			30-64 años		
	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos
Brasil									
1990 Nacional	88,3	47,4	67,2	85,3	48,8	66,7	90,7	46,2	67,6
2001 Nacional	84,7	58,4	71,1	78,8	55,6	67,1	89,2	60,3	74,1
2006 Nacional	85,1	63,0	73,7	79,5	60,3	69,8	89,1	64,8	76,4
Chile									
1990 Nacional	78,2	35,2	55,8	64,4	32,9	48,2	89,5	37,1	61,8
2000 Nacional	77,8	43,5	60,2	56,0	36,6	46,3	91,9	47,5	68,7
2006 Nacional	77,8	48,3	62,6	55,7	39,0	47,4	91,9	53,6	71,7
Colombia									
1991 Nacional	87,2	46,2	65,5	78,6	44,9	60,7	94,7	47,4	69,8
2002 Nacional	85,2	57,8	70,8	74,6	54,2	64,0	93,2	60,4	75,7
2005 Nacional	84,3	56,4	69,6	72,1	50,9	61,1	93,0	60,1	75,4
Costa Rica									
1990 Nacional	86,3	34,9	60,4	80,3	36,3	58,6	91,8	33,8	62,0
2001 Nacional	78,9	41,2	59,6	64,3	35,0	49,8	90,3	45,5	66,9
2006 Nacional	83,6	47,3	64,9	70,6	43,6	57,0	93,3	49,9	70,7
Ecuador									
1997 Urbano	83,0	51,2	66,6	68,3	43,7	55,7	95,8	57,6	76,0
2002 Urbano	83,4	55,9	69,4	68,8	46,8	57,8	95,0	62,8	78,4
2006 Urbano	85,2	58,6	71,5	70,8	49,1	60,1	96,7	65,3	80,1
Guatemala									
1989 Nacional	91,9	29,4	59,1	86,4	28,1	55,6	97,0	30,7	62,4
2002 Nacional	89,2	48,0	67,7	84,8	44,6	63,9	94,2	51,8	72,0
2004 Nacional	87,7	44,1	64,7	81,4	39,5	59,7	94,0	48,5	69,8
Honduras									
1990 Nacional	89,3	33,5	60,1	82,8	28,5	54,2	95,8	38,8	66,2
2002 Nacional	87,0	39,3	61,9	79,6	33,6	55,7	95,2	45,4	68,7
2006 Nacional	84,7	41,9	62,0	75,0	35,3	54,1	94,7	48,5	70,0
México									
1989 Nacional	81,5	31,0	55,4	71,6	29,3	49,8	91,6	32,7	61,2
2002 Nacional	80,7	44,0	61,5	67,4	37,3	51,9	91,2	49,0	68,8
2006 Nacional	85,2	51,4	67,3	73,1	44,0	58,0	94,5	56,7	74,1
Nicaragua									
1993 Nacional	78,5	37,9	57,5	69,4	30,0	49,3	88,9	46,4	66,6
2001 Nacional	88,6	48,2	67,8	83,1	40,6	61,8	94,9	55,9	74,3
2003 Nacional	80,8	48,8	64,2	71,3	40,1	55,7	91,3	57,2	73,0
Panamá									
1991 Nacional	81,6	41,5	61,2	71,7	38,8	55,2	90,4	43,9	66,4
2002 Nacional	85,6	49,5	67,5	73,5	42,8	58,3	94,6	54,3	74,3
2006 Nacional	84,3	50,0	67,0	72,1	41,0	56,6	92,8	56,0	74,1
Perú									
1997 Nacional	87,1	66,6	76,5	76,7	60,7	68,4	96,4	71,9	83,7
2001 Nacional	80,5	60,7	70,4	68,1	51,8	59,9	91,1	67,9	79,1
2003 Nacional	82,0	63,2	72,4	70,9	56,8	63,9	91,1	68,1	79,2

Cuadro A-VII.1 (conclusión)

	15-64 años			15-29 años			30-64 años		
	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos
Paraguay									
1990 Área									
metropolitana	87,1	53,6	69,3	76,4	54,5	64,5	95,7	52,9	73,3
2000/01 Urbano	84,3	60,4	71,6	74,5	55,6	64,6	93,1	64,4	77,6
2005 Urbano	84,4	62,4	72,8	73,0	55,6	63,7	93,7	68,3	80,5
2000/01 Nacional	87,9	56,4	72,0	80,3	50,1	65,3	94,6	61,6	77,7
2005 Nacional	87,7	59,2	73,5	79,0	50,5	65,0	95,1	66,4	80,7
Rep. Dominicana									
1997 Nacional	86,3	45,9	65,6	78,4	45,1	61,1	94,2	46,8	70,3
2002 Nacional	82,7	52,5	67,5	69,9	48,3	59,3	93,3	55,6	73,9
2006 Nacional	77,8	43,8	60,6	63,0	35,6	49,4	89,5	49,8	69,1
El Salvador									
1995 Nacional	84,5	44,5	62,9	75,7	37,2	55,4	93,8	51,3	70,2
2001 Nacional	82,5	47,6	63,6	73,0	39,0	55,2	91,8	54,9	71,2
2004 Nacional	81,3	47,5	63,2	71,0	38,6	54,3	91,1	54,8	71,0
Uruguay									
1990 Urbano	85,1	52,7	67,7	76,1	53,8	64,7	90,1	52,2	69,3
2002 Urbano	84,0	62,6	72,9	73,0	55,8	64,4	90,5	66,1	77,5
2005 Urbano	82,9	63,5	72,7	70,3	54,7	62,5	90,3	67,9	78,1
Venezuela									
(Rep. Bol. de)									
1990 Nacional	81,1	37,1	59,3	68,2	29,9	49,3	93,1	43,6	68,4
2002 Nacional	86,2	58,0	72,1	75,7	49,4	62,7	94,7	64,6	79,6
2006 Nacional	83,5	53,7	68,7	70,0	42,0	56,2	93,9	62,5	78,1
Promedios simples									
Solo comparables									
Inicio años noventa	84,1	42,9	62,7	74,4	39,7	56,5	92,8	45,9	68,3
Inicio años 2000	83,4	51,9	67,1	71,6	45,1	58,1	92,9	57,3	74,2
Último dato disponible	83,0	53,1	67,4	70,7	45,4	57,8	92,7	58,9	74,8
Nota: En el cálculo no se considera a Paraguay									
Promedios simples									
Solo comparables									
Inicio años 2000	83,8	52,2	67,5	72,3	45,4	58,7	93,0	57,5	74,4
Último dato disponible	83,3	53,5	67,9	71,2	45,6	58,2	92,9	59,4	75,2

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

Nota: GBA = Gran Buenos Aires.

Cuadro A-VII.2
TASA DE DESEMPLEO POR GRUPOS ETARIOS Y SEXO,
SEGÚN PAÍS Y AÑO
(En porcentajes)

	15 a 64 años de edad			15 a 29 años de edad			30 a 64 años de edad		
	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos
Argentina									
1990 (GBA)	5,8	6,4	6,0	8,7	12,0	10,0	4,4	3,5	4,0
2002 (GBA)	18,6	19,8	19,1	25,8	29,1	27,3	15,3	15,0	15,1
2006 (GBA)	8,3	13,8	10,7	14,5	23,2	18,5	5,3	8,9	6,9
2002 Total urbano	17,9	18,2	18,0	25,6	28,2	26,8	14,2	13,1	13,7
2006 Total urbano	7,8	11,9	9,6	13,9	20,9	17,0	4,8	7,5	6,0
Bolivia									
1989 Urbano	9,5	9,3	9,4	13,9	15,0	14,4	6,7	4,9	6,0
2002 Urbano	5,3	8,2	6,6	7,5	12,6	9,9	3,9	5,3	4,5
2003/4 Urbano	4,9	7,6	6,1	8,0	12,5	10,0	2,7	4,3	3,4
2002 Nacional	3,4	6,1	4,6	4,6	9,7	6,9	2,6	3,7	3,1
2003/4 Nacional	3,7	5,3	4,4	6,6	9,3	7,8	1,7	2,8	2,2
Brasil									
1990 Nacional	4,0	3,5	3,8	6,2	5,8	6,1	2,3	1,6	2,0
2001 Nacional	7,7	12,2	9,6	12,1	19,5	15,2	4,7	7,4	5,8
2006 Nacional	6,5	11,3	8,6	11,2	19,3	14,7	3,7	6,4	4,9
Chile									
1990 Nacional	7,6	9,7	8,3	11,5	15,2	12,8	5,3	5,9	5,5
2000 Nacional	9,6	11,7	10,4	15,6	18,9	16,9	7,2	8,5	7,7
2006 Nacional	6,1	9,6	7,5	11,5	17,2	13,8	4,1	6,5	5,0
Colombia									
1991 Nacional	4,9	11,6	7,4	8,4	18,9	12,6	2,4	5,4	3,5
2002 Nacional	13,0	20,2	16,1	19,9	31,0	24,8	8,9	13,4	10,8
2005 Nacional	9,2	16,0	12,1	15,5	26,5	20,2	5,8	10,1	7,6
Costa Rica									
1990 Nacional	4,0	5,8	4,6	6,2	8,9	7,0	2,3	3,0	2,5
2001 Nacional	5,7	7,9	6,5	10,0	13,7	11,3	3,1	4,5	3,6
2006 Nacional	4,3	8,7	6,0	7,8	15,2	10,6	2,4	4,8	3,3
Ecuador									
1997 Urbano	7,1	12,9	9,4	12,3	21,9	16,2	3,9	7,1	5,1
2002 Urbano	5,8	14,2	9,2	9,6	22,9	15,0	3,6	9,4	5,9
2006 Urbano	5,4	11,4	7,9	9,3	19,3	13,3	3,1	7,2	4,9
Guatemala									
1989 Nacional	1,7	3,0	2,0	2,2	3,8	2,6	1,3	2,3	1,5
2002 Nacional	2,9	4,4	3,5	3,7	6,7	4,8	2,2	2,1	2,1
2004 Nacional	3,1	4,0	3,4	4,8	6,9	5,5	1,5	1,8	1,6
Honduras									
1990 Nacional	3,9	5,5	4,4	5,2	9,2	6,3	2,8	2,6	2,8
2002 Nacional	3,7	4,8	4,1	4,6	7,8	5,6	2,8	2,6	2,7
2006 Nacional	2,8	4,4	3,4	3,6	7,4	4,9	2,0	2,3	2,1

Cuadro A-VII.2 (continuación)

	15 a 64 años de edad			15 a 29 años de edad			30 a 64 años de edad		
	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos
México									
1989 Nacional	2,7	2,4	2,8	5,1	5,6	5,2	0,8	0,3	0,7
2002 Nacional	3,5	2,2	3,0	6,8	4,3	5,9	1,5	0,9	1,3
2006 Nacional	3,9	2,9	3,5	7,6	6,1	7,0	1,8	1,3	1,6
Nicaragua									
1993 Nacional	11,5	10,2	11,1	12,8	14,8	13,5	10,4	7,0	9,1
2001 Nacional	10,3	13,0	11,3	13,7	19,1	15,5	6,8	8,4	7,4
2003 Nacional	7,9	8,0	8,0	10,2	13,9	11,6	5,9	4,0	5,1
Panamá									
1991 Nacional	13,3	22,8	16,6	23,0	36,9	27,9	6,4	12,4	8,5
2002 Nacional	12,3	19,8	15,1	19,8	32,0	24,2	8,0	12,9	9,8
2006 Nacional	7,1	11,9	8,9	12,6	22,0	16,0	4,2	7,1	5,3
Perú									
1997 Nacional	6,0	11,6	8,5	9,3	15,5	12,2	3,6	8,6	5,8
2001 Nacional	4,9	5,5	5,2	7,1	8,3	7,6	3,5	3,8	3,6
2003 Nacional	5,0	5,6	5,2	8,5	8,0	8,3	2,7	4,0	3,3
Paraguay									
1990 Área									
Metropolitana	6,3	6,7	6,5	11,6	12,7	12,1	2,8	1,3	2,3
2000/01 Urbano	9,9	11,0	10,4	15,3	18,4	16,7	6,0	5,6	5,8
2005 Urbano	7,0	8,6	7,7	11,8	14,1	12,9	3,9	4,7	4,3
2000/01 Nacional	6,9	9,3	7,8	10,6	15,4	12,5	4,1	5,1	4,5
2005 Nacional	4,9	7,6	6,0	7,8	13,4	9,9	2,9	3,9	3,3
Rep. Dominicana									
1997 Nacional	9,8	28,6	16,6	15,4	38,4	24,2	5,1	18,5	9,6
2002 Nacional	10,1	26,8	16,6	17,5	40,1	26,4	5,5	18,4	10,5
2006 Nacional	3,9	8,4	5,6	6,1	15,6	9,5	2,7	4,6	3,4
El Salvador									
1995 Nacional	8,3	5,8	7,3	11,8	10,6	11,4	5,3	2,5	4,1
2001 Nacional	8,2	5,3	7,0	10,8	8,0	9,8	6,2	3,7	5,1
2004 Nacional	8,6	4,0	6,7	10,8	7,6	9,6	7,0	1,9	4,8
Uruguay									
1990 Urbano	7,5	11,4	9,2	16,9	22,1	19,1	3,1	6,1	4,3
2002 Urbano	13,8	21,5	17,2	25,0	36,2	29,9	8,5	15,1	11,5
2005 Urbano	9,7	15,6	12,4	19,5	28,6	23,5	5,2	10,5	7,7
Venezuela (Rep. Bol. de)									
1990 Nacional	10,5	8,4	9,9	16,0	14,8	15,7	6,8	4,4	6,0
2002 Nacional	14,6	19,1	16,4	20,9	29,8	24,3	10,6	12,8	11,5
2006 Nacional	8,3	11,2	9,4	12,2	19,1	14,7	6,1	7,3	6,6
Promedios simples Solo comparables									
Inicio años noventa	7,0	9,9	8,1	10,9	15,9	12,8	4,3	5,7	4,8
Inicio años 2000	8,8	12,7	10,4	13,6	20,0	16,1	6,0	8,5	7,0
Último dato disponible	6,2	9,1	7,4	10,2	15,8	12,5	3,9	5,5	4,6

Cuadro A-VII.2 (conclusión)

	15 a 64 años de edad			15 a 29 años de edad			30 a 64 años de edad		
	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos	Hombre	Mujer	Ambos
Nota: En el cálculo no se considera a Paraguay.									
Promedios simples									
Solo comparables									
Inicio años 2000	8,6	12,3	10,1	13,2	19,5	15,7	5,8	8,1	6,7
Último dato disponible	6,0	8,8	7,2	10,0	15,3	12,1	3,8	5,2	4,4

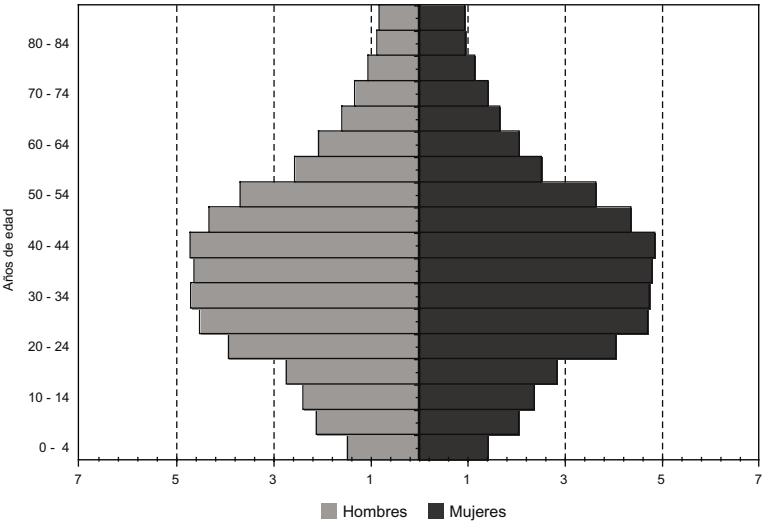
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Todos los países son considerados en el cálculo.

GBA: Gran Buenos Aires.

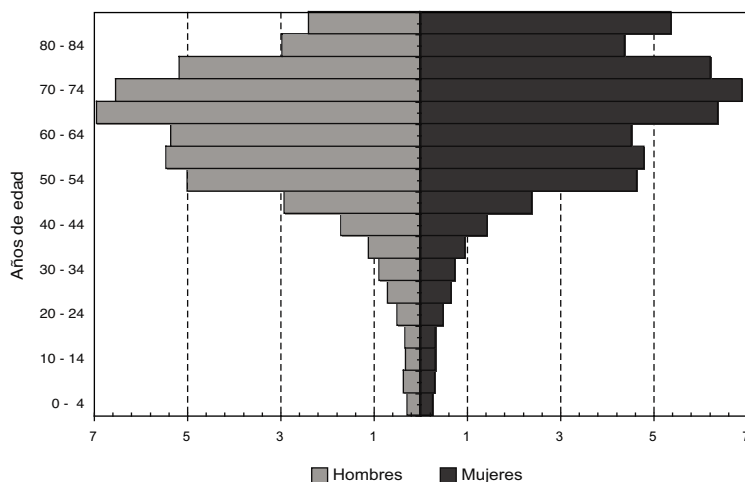
Anexos capítulo VIII

Gráfico A-VIII.1
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO DE LA POBLACIÓN
INMIGRANTE LATINOAMERICANA CENSADA EN LOS
PAÍSES, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

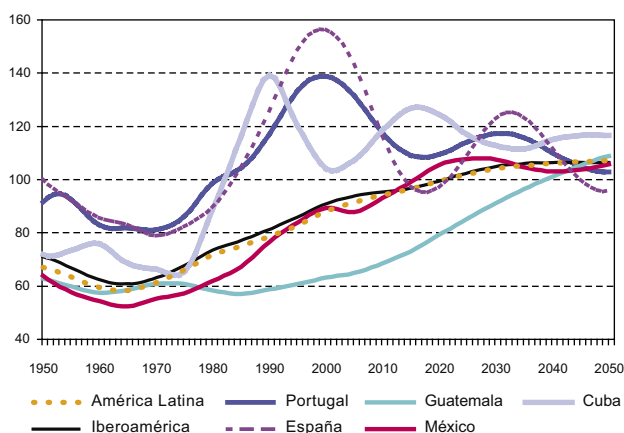
Gráfico A-VIII.2
ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO DE LA POBLACIÓN NACIDA EN ESPAÑA
CENSADA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

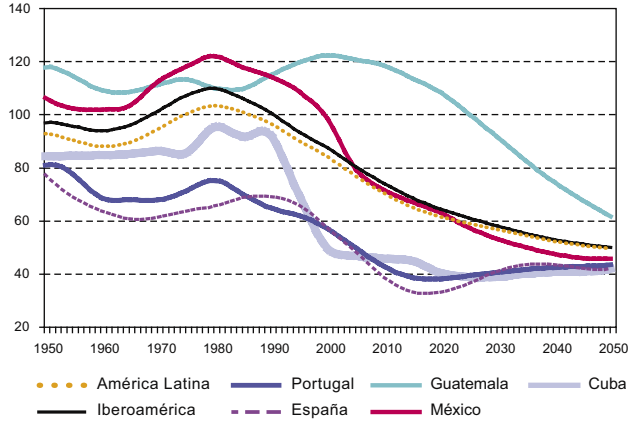
Anexos capítulo IX

Gráfico A-IX.1
IBEROAMÉRICA: RELACIÓN ENTRE LAS POBLACIONES JOVEN (15 A
29 AÑOS DE EDAD) E INFANTIL (0 A 14 AÑOS DE EDAD), 1950–2050
(*Jóvenes por 100 niños*)



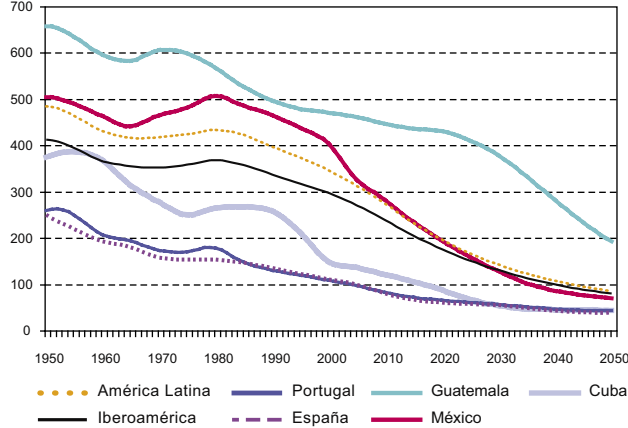
Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, *World Population Prospects, The 2006 Revision*, División de Población.

Gráfico A-IX.2
IBEROAMÉRICA: RELACIÓN ENTRE LAS POBLACIONES JOVEN (15 A 29 AÑOS DE EDAD) Y ADULTA (30 A 59 AÑOS DE EDAD), 1950–2050
(Jóvenes por cada 100 adultos)



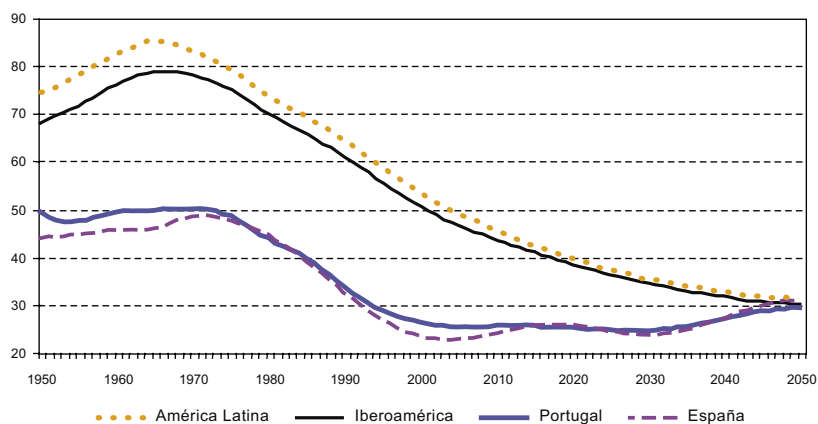
Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, *World Population Prospects, The 2006 Revision*, División de Población.

Gráfico A-IX.3
IBEROAMÉRICA: RELACIÓN ENTRE LAS POBLACIONES JOVEN (15 A 29 AÑOS DE EDAD) Y DE PERSONAS MAYORES (60 AÑOS Y MÁS), 1950–2050
(Jóvenes por 100 personas mayores)



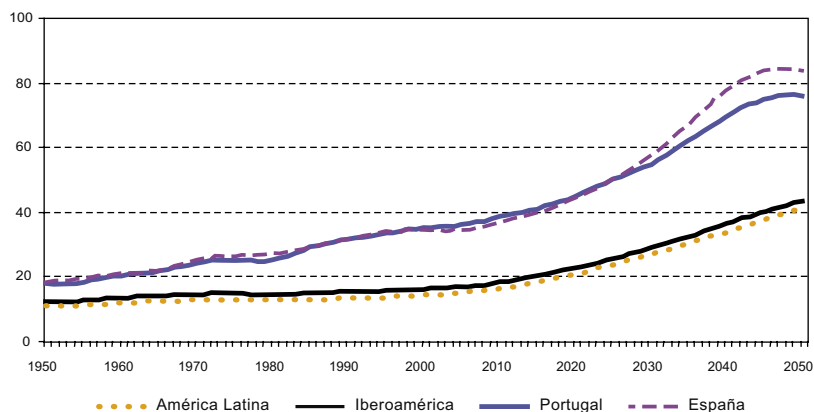
Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, *World Population Prospects, The 2006 Revision*, División de Población.

Gráfico A-IX.4
IBEROAMÉRICA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA INFANTIL, 1950–2050
(Por cada 100 personas en edad activa)



Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, *World Population Prospects, The 2006 Revision*, División de Población.

Gráfico A-IX.5
IBEROAMÉRICA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA VEJEZ, 1950–2050
(Por cada 100 personas en edad activa)



Fuente: América Latina: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007; España, Portugal: Naciones Unidas, *World Population Prospects, The 2006 Revision*, División de Población.

Cuadro A-X.1
 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR EDAD Y SEXO DEL JEFE DE HOGAR,
 Y TIPOS DE HOGARES, ZONAS URBANAS, 1990–2006
 (En porcentajes)

	Año	Total hogares (según jefatura)	Total hogares	Tipos de hogar (distribución dentro de cada grupo de jefatura)									
				Hogares no familiares		Familias							
				Hogar unipersonal	Hogar sin núcleo conyugal	Subtotal Familias nucleares	Nuclear sin hijos	Nuclear biparental con hijos	Nuclear monoparental 1 jefe hombre	Nuclear monoparental 1 jefe mujer	Extendida	Compuesta	Otros tipos de familia
Total hogares	1990	100,0	100,0	7,0	4,3	67,8	8,2	50,4	1,2	7,9	19,4	1,4	
	2006	100,0	100,0	10,6	4,7	64,0	9,8	42,3	1,4	10,6	19,6	1,2	
Hogares con jefe adulto	1990	85,2	100,0	7,0	3,7	66,9	7,3	49,7	1,4	8,5	20,8	1,5	
	2006	87,8	100,0	10,4	4,1	63,4	9,2	41,6	1,6	11,0	20,9	1,2	
Hogares con jefe adulto hombre	1990	66,7	100,0	3,8	1,7	74,0	9,2	63,0	1,8	0,0	19,0	1,5	
	2006	60,4	100,0	7,1	2,1	71,3	12,3	56,8	2,3	0,0	18,2	1,2	
Hogares con jefe adulto mujer	1990	18,5	100,0	18,7	11,1	41,6	0,5	1,7	0,0	39,4	27,2	1,4	
	2006	27,4	100,0	17,5	8,5	46,1	2,4	8,2	0,0	35,4	26,8	1,1	
Hogares jefe joven ^a	1990	14,8	100,0	7,1	7,7	73,0	13,6	54,7	0,3	4,4	11,1	1,2	
	2006	12,2	100,0	12,0	8,9	68,0	13,9	46,8	0,2	7,1	10,1	1,1	
Hogares jefe joven hombre	1990	13,0	100,0	5,6	5,6	77,3	15,4	61,7	0,3	0,0	10,3	1,1	
	2006	9,3	100,0	10,4	7,1	72,4	16,3	55,9	0,2	0,0	9,0	1,1	
Hogares jefe joven mujer	1990	1,8	100,0	18,2	22,4	41,4	1,1	3,8	0,0	36,4	16,5	1,5	
	2006	2,9	100,0	16,9	14,7	53,4	5,8	17,5	0,0	30,1	13,8	1,1	

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

^a Jefe de hogar de 15 a 29 años de edad.

Cuadro A-X.2
 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN SEXO
 Y EDAD DEL JEFE DE HOGAR, E INCIDENCIA DE LA POBREZA
 Y LA INDIGENCIA, ZONAS URBANAS, 1990–2006
(En porcentajes)

	Año	Total hogares	Hogares con jefatura							
			Incidencia de...		Masculina	Incidencia de...		Femenina	Incidencia de...	
			Pobreza	Indigencia		Pobreza	Indigencia		Pobreza	Indigencia
Total hogares	1990	100,0	35,0	12,1	79,8	34,2	11,5	20,2	38,0	14,9
	2006	100,0	25,2	6,7	69,8	24,8	6,0	30,2	26,1	8,1
Hogares con jefe joven	1990	100,0	38,7	13,8	87,9	38,1	12,8	12,1	43,4	21,4
	2006	100,0	35,0	9,3	76,5	34,0	7,9	23,5	38,4	13,9
Hogares con jefe adulto	1990	100,0	34,3	11,9	78,3	33,4	11,2	21,7	37,5	14,3
	2006	100,0	23,8	6,3	68,8	23,4	5,7	31,2	24,8	7,5

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

Cuadro A-X.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPO Y EDAD, SEXO, CONDICIÓN DE POBREZA
DEL JEFE DE HOGAR, ZONAS URBANAS, 1990–2006
(En porcentajes)

Año	Total hogares	Tipos de hogar (distribución dentro de cada grupo de jefatura)									
		Hogares no familiares		Familias				Otros tipos de familia			
		Hogar unipersonal	Hogar sin núcleo conyugal	Subtotal Familias nucleares	Nuclear sin hijos	Nuclear biparental con hijos	Nuclear monoparental 1 jefe hombre	Nuclear monoparental 1 jefe mujer	Extendida	Compuesta	
Total hogares	1990	100,0	7,0	4,3	67,8	8,2	1,2	7,9	19,4	1,4	
	2006	100,0	10,6	4,7	64,0	9,8	1,4	10,6	19,6	1,2	
Hogares jefe joven	1990	100,0	7,1	7,7	73,0	13,6	0,3	4,4	11,1	1,2	
	2006	100,0	12,0	8,9	68,0	13,9	0,2	7,1	10,1	1,1	
Hogares jefe hombre joven	1990	100,0	5,6	5,6	77,3	15,4	0,3	0,0	10,3	1,1	
	2006	100,0	10,4	7,1	72,4	16,3	0,2	0,0	9,0	1,1	
Hogares jefa mujer joven	1990	100,0	18,2	22,4	41,4	1,1	3,8	0,0	16,5	1,5	
	2006	100,0	16,9	14,7	53,4	5,8	0,0	30,1	13,8	1,1	
Hogares pobres											
Total hogares	1990	100,0	3,4	3,4	68,5	4,4	1,0	9,3	23,2	1,5	
	2006	100,0	3,8	3,3	66,1	3,7	1,1	12,0	25,4	1,4	
Hogares jefe joven	1990	100,0	2,4	4,5	79,1	5,2	0,4	6,9	12,7	1,3	
	2006	100,0	2,9	4,4	78,7	4,9	0,2	11,4	12,7	1,3	
Hogares jefe hombre joven	1990	100,0	1,6	3,1	82,5	5,9	0,4	0,0	11,5	1,2	
	2006	100,0	2,1	3,2	82,7	6,1	0,3	0,0	10,9	1,2	
Hogares jefa mujer joven	1990	100,0	7,4	13,6	57,1	0,4	0,0	51,1	20,0	1,9	
	2006	100,0	5,3	7,8	67,4	1,5	0,0	44,2	17,9	1,6	

Cuadro A-X.3 (conclusión)

Año	Total hogares	Tipos de hogar (distribución dentro de cada grupo de jefatura)										
		Hogares no familiares		Familias								
				Familias nucleares				Otros tipos de familia				
				Hogar unipersonal	Hogar sin núcleo conyugal	Subtotal Familias nucleares	Nuclear sin hijos	Nuclear biparental con hijos	Nuclear monoparental 1 jefe hombre	Nuclear monoparental 1 jefe mujer	Extendida	Compuesta
Hogares indigentes												
Total hogares		1990	100,0	2,9	3,4	69,4	3,0	54,4	0,9	11,1	22,9	1,3
		2006	100,0	7,4	3,9	62,8	3,9	42,6	1,2	15,1	24,6	1,4
Hogares jefe joven		1990	100,0	3,0	4,2	79,2	3,8	64,0	0,6	10,8	12,6	1,0
		2006	100,0	5,3	4,8	76,3	3,8	54,6	0,2	17,8	12,0	1,4
Hogares jefe hombre joven		1990	100,0	2,2	3,1	83,2	4,6	77,9	0,8	0,0	10,6	1,0
		2006	100,0	4,5	3,7	80,0	5,3	74,4	0,3	0,0	10,3	1,5
Hogares jefe mujer joven		1990	100,0	6,7	9,2	61,7	0,2	4,0	0,0	57,5	21,4	1,1
		2006	100,0	6,8	7,0	69,6	1,0	17,8	0,0	50,8	15,3	1,3

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

Anexos capítulo XI

Cuadro A-XI.1
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE JÓVENES RURALES, CASOS SELECCIONADOS

País	Grupos de participación	Tipo de participación	Características
Argentina	Consejo Central de Juventudes Agrarias Cooperativistas de la Asociación de Cooperativas Argentinas (A.C.A)	Político-social	Su lema principal es "Educar al hombre y cultivar la tierra". Busca incentivar la cultura cooperativa; organiza, coordina y difunde el movimiento juvenil agrario; contribuye a la divulgación de los problemas básicos de la vida económica y social de Argentina y de la influencia que ejerce en ella la economía agropecuaria; mantiene relaciones culturales con juventudes adheridas, entre otros.
Bolivia	Movimiento Boliviano por la Soberanía y la Integración Solidaria de los Pueblos	Político-social	Este movimiento se define como un colectivo social cuyo fin es la construcción de un modelo latinoamericano de integración alternativo al implementado en la actualidad. Si bien este movimiento no se orienta exclusivamente a jóvenes rurales, algunas de sus acciones se dirigen a ellos como beneficiarios directos. Una de ellas es la Declaración de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo y la organización mundial Vía Campesina; esta acción está orientada –en parte– a los jóvenes rurales, especialmente para que puedan asumir emprendimientos productivo-rurales, propios o comunitarios, se unan a la lucha contra la pobreza y, sobre todo, que sus emprendimientos y liderazgos se orienten al desarrollo de sus zonas rurales (Véase en: www.boliviasoberana.org).
Chile	Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI)	Espacio de socialización y político-social	ANAMURI es una organización orientada al desarrollo de las mujeres rurales e indígenas de Chile, ya sean campesinas, productoras, asalariadas agrícolas, temporelas, artesanas, u otras. Es una organización autónoma del Estado, de organismos públicos y de partidos políticos. Sus principales preocupaciones son los derechos de las mujeres, la capacitación, las estrategias de comunicación, la participación crítica, la solidaridad y la agricultura orgánica. (Véase en: www.anamuri.cl). Cabe mencionar que pese a que esta organización no es exclusivamente juvenil, ha creado espacios para la participación de las jóvenes mujeres principalmente.

Cuadro A-XI.1 (continuación)

País	Grupos de participación	Tipo de participación	Características
Colombia	Juventudes Cundinamarca	Espacio de socialización y político-social	La misión más relevante de Juventudes Cundinamarca es hacer visibles a los jóvenes rurales. Plantea que para llegar a solucionar los problemas de los que es víctima Colombia, la juventud rural debe convertirse en protagonista, a objeto de que sea capaz de construir nuevos escenarios, nuevas oportunidades y para que encuentre en su propio espacio alternativas de vida digna.
	Jóvenes Constructores de Paz	Espacio de socialización y político-social	Jóvenes Constructores de Paz es un proyecto cuya finalidad es generar procesos participativos con jóvenes, mediante enfoques preventivos que promuevan la solución pacífica de conflictos. De este modo, busca promover una conciencia ciudadana para actuar como sujetos de desarrollo de sus comunidades, a cuyo objeto les ofrece a jóvenes de ambos sexos desarrollar sus habilidades como líderes en el trabajo de formación de pares. Cabe mencionar que este proyecto no es exclusivamente para jóvenes rurales, pero dentro de los jóvenes con los que se trabaja hay representantes de las zonas rurales y algunos de ellos también pertenecen a diferentes grupos étnicos. En la actualidad, su trabajo está presente en 116 municipios, además de liderar nuevos proyectos a nivel nacional e internacional (Véase en: www.plan.org.co).
Costa Rica	Grupo de apoyo ambiental GAMBI	Espacio de socialización	Como lo especifica su nombre, se basa en una filosofía socrónica con una nueva dimensión de convivencia entre los recursos naturales y la vida social. En este sentido, busca rescatar las ventajas de la vida agrícola y rural.
Ecuador	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) (Secretaría de la Juventud)	Político-social	Es una organización de carácter nacional con más de 35 años de existencia. Son 52 uniones con más de 1.300 organizaciones y comunidades de base, y 200.000 familias con presencia en 18 provincias del Ecuador. Su propósito es agrupar a campesinos, indígenas y negros pobres en la lucha contra la pobreza. Trabajan en el desarrollo de base, procesos de capacitación socio-organizativa y han participado en el proceso de desarrollo de la ley de reforma agraria, en la Campaña 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, y en la producción de la ley de desarrollo agropecuario (Véase en: www.fenocin.org).
Guatemala	Organización de jóvenes mayas RENOJ	Político-social	Es una organización de jóvenes mayas cuyos objetivos son: implementar capacitaciones para fortalecer el desarrollo integral de la juventud, generar y fomentar la participación ciudadana de la juventud indígena dentro de una sociedad democrática y plural, difundir la cultura maya, robustecer la identidad maya en los jóvenes y desarrollar actividades de investigación sobre juventud en materia política, cultural, social y económica. RENOJ tiene una cobertura que alcanza a 12 departamentos en 60

Cuadro A-XI.1 (conclusión)

País	Grupos de participación	Tipo de participación	Características
Honduras	Asociación Cristiana de Jóvenes de Honduras (Especificaciones para los jóvenes rurales)	Espacio de socialización y político-social	municipios de 450 comunidades, además de 25 organizaciones de jóvenes que son miembros activos. Sus principales temáticas son: educación y tecnología, cultura e identidad, participación social y política, política laboral y empleo, desarrollo rural juvenil y ambiente y recursos naturales (Véase en: http://es.geocities.com/renojmaya/novedades.htm).
			Esta asociación se define como un movimiento juvenil cristiano y ecuménico y funciona como movimiento tanto internamente como con el entorno. Desde 1992, trabaja con jóvenes rurales en proyectos de salud comunitaria, producción agrícola, comercialización, capacitación de líderes juveniles, temas de género, y otros. Sus trabajos se orientan a fomentar el protagonismo tanto a nivel de decisiones como en la ejecución de proyectos (Véase en: www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro179/libro179.pdf).
Paraguay	Asociación de Jóvenes Rurales	Espacio de socialización y político-social	En esta asociación participan jóvenes de 16 a 30 años que tengan alguna relación con las zonas rurales. Sus principales objetivos son: fomentar la ganadería y la agricultura mediante la búsqueda de mercados nacionales e internacionales para la venta de productos; estimular investigaciones científicas en estos temas; coordinar actividades con la Asociación Rural del Paraguay y con asociaciones similares; realizar y auspiciar espacios de intercambio de ideas y conocimientos, como seminarios, conferencias, congresos, entre otros; y promover y realizar actividades que sirvan para el progreso de la ganadería y la agricultura en el Paraguay y el extranjero. Sus miembros tienen regalías a la hora de participar en las actividades de la Asociación, tales como viajes a terreno (Véase en: www.arp.org.py).
Perú	Juventud Agraria y Rural Católica (JARC) del Perú	Espacio de socialización y político-social	JARC es una red de comunidades campesinas cristianas de jóvenes (grupos de base) entre los 15 y 35 años y que viven en zonas rurales del Perú. Apoyados por la Conferencia Episcopal Peruana y siguiendo los pasos del Movimiento Internacional de la Juventud Agraria y Rural Católica se ocupan en la articulación, organización y realización de trabajos con los jóvenes agrarios y rurales que mejoran sus condiciones de vida y su entorno por medio de una formación humana, social y productiva que los comprometa con su entorno. (Véase en: www.jarcperu.org)

Fuente: D. Espindola, *Participación juvenil rural en América Latina. Un fenómeno escasamente reconocido*, Montevideo, Red Latinoamericana de Juventudes Rurales (RELAJUR), 2003; y sitios web de las respectivas organizaciones.

Bibliografía

- Abad, Miguel (2002), "Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil en Colombia", *Última década*, N° 16, Valparaíso, Centro de Estudios Sociales [en línea] <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro261/libro261.pdf>.
- Abramo, Laís (comp.) (2006), *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2003), *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto.
- Adioetomo, S. y otros (2005), "Policy implications of age-structural changes", *CICRED Policy Paper*, N° 1, París, Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía.
- Adital (2008), "Casos de homicidios son más frecuentes entre jóvenes" [en línea] <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=32201>.
- Álamo, Adrián (2006), "La migración de jóvenes profesionales y la transferencia de innovación", *Jóvenes, Revista de estudios sobre juventud*, N° 25, México, D.F., Instituto Mexicano de la Juventud.
- Anduiza Perea, Eva (2001), *Actitudes, valores y comportamiento político de los jóvenes españoles y europeos*, Murcia, Universidad de Murcia.
- Aravena, A. (2006), "Identidades étnicas, identidades sociales: la etnicidad de cara al siglo XXI (... a propósito de la identidad étnica de los jóvenes indígenas urbanos)", *Revista Observatorio de la juventud*, N° 12, Santiago de Chile, Instituto Nacional de la Juventud.
- Arriagada, Irma (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda

- (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- (1998), “Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas”, *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago de Chile.
- Arriagada, Camilo y Jorge Rodríguez (2003), “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política”, *serie Población y desarrollo*, N° 47 (LC/L.1997-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.159.
- Bay, G. y H. Orellana (2007), *La calidad de las estadísticas vitales en la América Latina*.
- Balardini, Sergio (2003), “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”, *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Oscar Dávila (comp.), Viña del Mar, CIDPA Ediciones.
- (2000), *Jóvenes, tecnología, participación y consumo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Banco Mundial (2005), *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone*, Washington, D.C.
- (2003), *Caribbean Youth Development: Issues and Policy Options*, Washington, D.C., mayo.
- Barnes, Samuel y Max Kaase (1979), *Political Action*, Beverly Hills, Sage.
- Batthyány, Karina (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Bloom, D., D. Canning y J. Sevilla (2003), *The Demographic Dividend: a New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Santa Monica, California, RAND.
- Buvinic, Maira, Andrew Morrison y María Beatriz Orlando (2005), “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”, *Papeles de población*, N° 43, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/112/11204309.pdf>.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL) (2008), “Migración internacional y desarrollo en Iberoamérica”, ponencia presentada en el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, organizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Cuenca, Ecuador, abril.
- Center for Social Development (2008), *Youth Volunteer Service in Latin America and the Caribbean: A Regional Assessment*, St. Louis, Washington University.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile.

- (2007a), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana.
- (2007b), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- (2007c), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- (2007d), “Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe”, *serie Políticas sociales*, N° 132 (LC/L.2712-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.60.
- (2007e), *Monitoreo del eLAC2007: avances y estado actual del desarrollo de las sociedades de la información en América Latina y el Caribe* (LC/W.151), Santiago de Chile, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC).
- (2007f), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2355-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.161.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- (2005a), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- (2005b), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2334(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- (2003), *Panorama social de América Latina, 2002–2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- (2002a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- (2002a), *Panorama social de América Latina, 2001–2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- (1995), *Panorama social de América Latina, 1995* (LC/G.1886 P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL) (2004), “La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 36 (LC/L.2097-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.34.
- (2000), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos* (LC/G.2113-P), Santiago de Chile.

- Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.131.
- CEPAL/CELADE/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL/Organización Iberoamericana de Juventud) (2000), “Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo”, *serie Población y desarrollo*, N° 9 (LC/L.1445–P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.122.
- CEPAL/EuropeAid (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/EuropeAid) (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina* (LC/G.2362), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2–P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007), *Desafíos*, N° 4, Santiago de Chile, enero.
- Cohen, C. (1997), *What Service Teaches About Citizenship and Work: The Case of AmeriCorps*, Seattle, Washington.
- Comisión Europea (2005), *Eurobarometer*, N° 63, Bruselas.
- Contreras, J. M., J. M. Guzmán y R. Hakkert (2001), *Diagnóstico sobre salud sexual y reproductiva de adolescentes de América Latina y el Caribe*, México, D.F., Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Corak, Miles (2005), “Principles and practicalities in measuring child poverty for the rich countries”, *Innocenti Working Paper*, N° 2005–1, Florencia, UNICEF Innocenti Research Centre, febrero.
- Cox, Cristián (2002), “Problemas globales y respuestas nacionales en reformas de la educación media en América Latina en los años noventa: análisis comparado de Argentina, Brasil y Chile”, *serie Aportes para la reflexión sobre la educación media superior*, Montevideo, Comisión para la Transformación de la Educación Media Superior en Uruguay, Administración Nacional de Educación Pública, abril.
- Criado, Enrique Martín (2007), “Características, dinámicas y condiciones de emergencia de las pandillas en Bogotá”, *Análisis político*, vol. 20, N° 60, Bogotá, D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá D.C./Centro de Información sobre Niñez y Juventud Desprotegida [en línea] http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052007000200007&lng=es&nrm=iso.

- Cruz, José Miguel y María Santacruz Giralt (2004), "La victimización y la percepción de la seguridad en El Salvador" [en línea] http://www.jovenes.gob.sv/grupos_vulnerables.asp.
- Chávez, Patricio (coord.) (2006), *Análisis de situación del Programa Nacional de Juventud 2002–2006 (Projuventud)*, México, D.F., Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Instituto Mexicano de la Juventud.
- Chen, Mario y otros (2001), *Salud reproductiva y migración nicaragüense en Costa Rica 1999–2000. Resultados de una encuesta nacional de salud reproductiva*, San José, Programa Centroamericano de Población (PCP) de la Escuela de Estadística/ Instituto de Investigaciones en Salud (INISA).
- Dayrell, Juárez y Paulo César R. Carrano (2002), "Jóvenes de Brasil: dificultades de finales de siglo y promesas de un mundo diferente", *Jóvenes, Revista de estudios sobre juventud*, Nueva época, año 6, N° 17, México, D.F., Instituto Mexicano de la Juventud [en línea] http://www.imjuventud.gob.mx/pdf/rev_joven_es/17/J%F3venes%20de%20Brasil,%20Juarez%20Dayrell.pdf.
- De Moura Castro, C., L. Wolff y N. García (1999), "Mexico's telesecundaria: bringing education by television to rural areas", *TechKnowLogia*, vol. 1, N° 1, Knowledge Enterprise, Inc., septiembre–octubre.
- Di Cesare, M. y J. Rodríguez (2006), "Análisis micro de los determinantes de la fecundidad adolescente en Brasil y Colombia", *Papeles de población*, N° 48, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Dirección Nacional de Migraciones (s/f), *Características de la población regularizada bajo el amparo del "Patria Grande"*, Buenos Aires, Ministerio del Interior.
- Dirven, M. (2002), "Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?", *serie Desarrollo productivo*, N° 135 (LC/L.1837–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.143.
- Domingo, Andreu (2004), "Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión", documento presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (Caxambú, Brasil, 18 al 20 de septiembre).
- Domingo, A. y J. Bayona (2007), "Perfil sociodemográfico de los jóvenes de nacionalidad extranjera en España y las Islas Canarias", *Juventud e inmigración: desafíos para la participación y para la integración*, A. López Sala y L. Cachón (coords.), Islas Canarias, Gobierno de Canarias.
- Elbert, Carlos Alberto (2004), "La violencia social en América Latina a través del caso centroamericano de las bandas juveniles "MARAS""", *Revista CENIPEC*, N° 23, Mérida [en línea] http://www.saber.ula.ve/cgi-win/be_alex.exe?Acceso=T016300001604/1.

- Espíndola, Daniel (2004), *Organizaciones y movimientos juveniles rurales en cinco países del MERCOSUR: situación actual y propuestas para su fortalecimiento*, Montevideo.
- (2003), *Participación juvenil rural en América Latina. Un fenómeno escasamente reconocido*, Montevideo, Red Latinoamericana de Juventudes Rurales (RELAJUR).
- Espinosa, Betty (2006), "Transformaciones y continuidades en el mundo del trabajo en América Latina desde la perspectiva de los jóvenes: introducción y síntesis de los estudios por país", *Los jóvenes y el empleo en América latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller, Bogotá, D.C., CEPAL/Mayol ediciones.
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (1998), *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World An Empirical Assessment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fawcett, Caroline y Sarah Howden (1998), "El tema de género en los programas de formación técnica y profesional", *Women in Development*, N° 103, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Feres, Juan Carlos y Javier Mancero (2001), "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 4 (LC/L.1479-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.10.
- Folha Online (2008), "Graduado ocupa empleo de nivel médio", 4 de febrero [en línea] <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u369538.shtml>.
- Franco, Rolando, Arturo León y R. Atria (coords.) (2007), *Estratificación y movilidad social en América Latina: transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM Ediciones.
- Frisbie, W. Parker y John D. Kasarda (1988), "Spatial processes", *Handbook of Sociology*, N. Smelser (org.), Newbury Park, Sage.
- Galster, George C. y Sean P. Killen (1995), "The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework", *Housing Policy Debate*, vol. 6, N° 1, Washington, D.C., Fannie Mae Foundation.
- Garretón, Manuel Antonio (1999), "Las sociedades latinoamericanas y las perspectivas de un espacio cultural. Una introducción al debate", *América Latina: un espacio cultural en un mundo globalizado*, M.A. Garretón (coord.), Santiago de Chile, Convenio Andrés Bello.
- Guarnizo, Luis (2004), "Aspectos económicos del vivir transnacional", *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Ángeles Escrivá y N. Ribas (coords.), Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.
- Hopenhayn, Martín (2008), "Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana", *Pensamiento iberoamericano*, N° 3, Madrid, CeAlci-Fundación Carolina, septiembre.

- (2002), “Droga y violencia: fantasmas de la nueva metrópoli latinoamericana”, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 1, N° 3, Santiago de Chile [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/305/30510304.pdf>.
- Iaies, Gustavo y Andrés Delich (2007), *Sistemas educativos y cohesión social. La reconstrucción de ‘lo común’ en los estados nacionales del siglo XXI*, Documento de trabajo, Proyecto Nacsal, Santiago de Chile.
- IBISS (Instituto Brasileño de Innovaciones en Salud Social) (2006), “Estudio sobre narcotráfico en la ciudad de Río de Janeiro” [en línea] http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=85468&ID_Seccion=22.
- IMJ (Instituto Mexicano de la Juventud) (2006), *Encuesta Nacional de Juventud 2005*, México, D.F.
- (2002), *ProJuventud: Programa Nacional de Juventud 2002 – 2006. Jóvenes, actores estratégicos del desarrollo nacional*, México, D.F.
- INJUV (Instituto Nacional de la Juventud) (2007a), *Propuestas de fortalecimiento juvenil para el bicentenario*, Santiago de Chile, Consejo Asesor de Juventud, julio.
- (2007b), *5ta Encuesta Nacional de Juventud*, Santiago de Chile.
- INJUVE (Instituto de la Juventud) (2006), *Informe anual jóvenes 2006*, Madrid.
- Instituto de Medicina Legal (2006), *Boletín sobre homicidios*, año 2, N° 1, El Salvador [en línea] http://www.csj.gob.sv/iml/docs/IML_BOLETIN_HOMIC_0201.pdf
- Jastrzab, J. y otros (2001): *Assessment of Long-term Impact on Service Participation: A Participation of Members at Baseline*, Washington, D.C., Corporation for National and Community Service.
- Jelin, Elizabeth (2007), “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales”, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Libros de la CEPAL, N° 96 (LC/G.2345-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- Kaztman, Rubén y Alejandro Retamoso (2005), “Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo”, *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P), Santiago de Chile.
- Kliksberg, Bernardo (2007), *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*, documentos de cohesión social, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) [en línea] <http://www.nuso.org/upload/seguridad/Kliksberg.pdf>.
- Krauskopf, Dina (2008), “Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 3, Madrid, CeAlci-Fundación Carolina, septiembre.
- (2003a), “La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica”, *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Oscar Dávila (comp.), Viña del Mar, CIDPA Ediciones.
- (2003b), “Proyectos, incertidumbre y futuro en el período juvenil”, *Archivos argentinos de pediatría*, vol. 101, N° 6, Buenos Aires, Asociación Argentina de Pediatría.

- Krauskopf, Dina y Minor Mora (2000), *Condiciones de vida de la juventud centroamericana y el desarrollo de políticas sociales: el reto del 2000*, San José, Organización Iberoamericana de la Juventud.
- Latinobarómetro (2007) [en línea] <http://www.latinobarometro.org>.
- (2006) [en línea] <http://www.latinobarometro.org>.
- (2005) [en línea] <http://www.latinobarometro.org>.
- Levitt, S.D. (1998), "Juvenile crime and punishment", *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 6, Chicago, The University of Chicago Press.
- Llorente, M.V., E. Chaux y L.M. Salas (2005), "Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia", *Violencia en las familias colombianas: costos socioeconómicos, causas y efectos*, M. V. Llorente y otros, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación/Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de los Andes.
- López, Andreu y otros (2005), *Juventud en España, Informe 2004*, Madrid, Instituto de la Juventud.
- MacKenzie, David (2007), "A profile of the world's young developing country international migrants", *Population and Development Review*, vol. 34, N° 1, Population Council.
- Maddaleno, M., P. Morello y F. Infante-Espínola (2003), "Salud y desarrollo de adolescentes y jóvenes en Latinoamérica y el Caribe: desafíos para la próxima década", *Salud pública de México*, vol. 45, suplemento 1, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Marchus, Raquel (2004), "Promoting disadvantaged young people's employment. What can be done?", *Briefing*, N° 6, Londres, Childhood Poverty Research and Policy Center.
- Marinho, María Luisa (2007), "El eslabón perdido entre educación y empleo. Análisis sobre las percepciones de los jóvenes urbanos de escasos recursos en Chile", *serie Políticas sociales*, N° 137 (LC/L.2783-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.123.
- Mason, A. (2003), "Capitalizing on the demographic dividend", *Population and Poverty: Achieving Equity, Equality and Sustainability*, Population and Development Strategies Series, N° 8, Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Méndez, María Luisa y Modesto Gayo (2007), "El perfil de un debate: movilidad y meritocracia. Contribución al estudio de las sociedades latinoamericanas", *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, R. Franco, A. León y R. Atria (coords.), Santiago de Chile, CEPAL/LOM Ediciones.
- Messina, Graciela (2001), "Modelos de formación en las microempresas: en busca de una tipología", *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*, E. Pieck (coord.), México, D.F., Universidad Iberoamericana.

- Milosavljevic, Vivian (2007), "Estadísticas para la equidad de género, magnitudes y tendencias en América Latina", *serie Cuadernos de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Educación y Ciencia (2005), "Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores", Madrid [en línea] <http://www.mec.es>.
- Miret, P. y E. Vidal (2007), "Temporalidad en los contratos de los jóvenes inmigrantes en España", *Papers de Demografia*, N° 313, Bellaterra, Centro de Estudios Demográficos.
- Morales, H. (2007), "Factores no cognitivos asociados al logro de aprendizajes: el caso del Programa Escuela Abierta de UNESCO en Brasil", *Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en la educación (REICE)*, vol. 5, N° 5e, Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar.
- Morrison, Andrew (2003), "La prevención de la violencia y el crimen: la experiencia del BID", documento presentado al Seminario "Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos", Bogotá, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] http://www.suivd.gov.co/SEMINARIO_%20INTERNACIONAL/documento/Morrison.pdf.
- Moser, Caroline y Bernice Van Bronkhorst (1999), "Youth violence in Latin America and the Caribbean: costs, causes and interventions", *LCR Sustainable Development Working Paper*, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Muñoz González, Germán (2002), "Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI", *Revista de ciencias sociales, niñez y juventud*, vol. 1, N° 1, Bogotá, D.C., Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE)/Universidad de Manizales [en línea] <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/vol1/GermanMunoz.pdf>.
- Naciones Unidas (2008), *Situación y desafíos de la juventud en Iberoamérica*, San Salvador.
- (2007), *Crimen y desarrollo en Latinoamérica. Atrapados en una encrucijada*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5374.pdf>.
- (2000), *Declaración del Milenio, resolución aprobada por la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones (A/RES/55/2)*, Nueva York.
- (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995) (A/CONF.166/9)*, Nueva York, abril.
- Narváez Gutiérrez, Juan Carlos (2004), *Los tristes más tristes del mundo. El departamento 15: un espacio transnacional*, México, D.F., El Colegio de la Frontera Norte [en línea] meromeropuntocom@yahoo.com.mx.
- Observatorio de Favelas de Río de Janeiro (2006), "Pesquisa: caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do rio de janeiro, 2004–2006", Rio de Janeiro [en línea] <http://www.comunidadesegura.org>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007), *Jobs for Youth: Spain*, París.

- (2006), *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, París.
- (2000), *Resultados de la prueba PISA, 2000*, París.
- O'Donnell, Guillermo (2004), *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*, Notre Dame, Universidad de Notre Dame.
- OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), "Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud" [en línea] <http://www.oij.org/planJuventud.php>.
- (2001), *Programa regional de acciones para el desarrollo de la juventud en América Latina: informe final*, Madrid.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2007), *Trabajo decente y juventud: América Latina*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra.
- (2002), *Broadening the Horizon: Balancing Protection and Risk for Adolescents*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2007a), *Salud en las Américas, 2007*, vol. 1, Washington, D.C.
- (2007b), *Salud en las Américas, 2007*, vol. 2, Washington, D.C. [en línea] <http://www.paho.org/hia/home.html>.
- (2006), *Estadísticas de salud de las Américas. Edición 2006*, Washington, D.C.
- Pacecca, María Inés y Corina Courtis (2008), *Informe nacional sobre la inmigración en Argentina*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, inédito.
- Peralta Gainza, Patricia (2005), "De la búsqueda de inclusión a las maras y otras hierbas urbanas", *Globalización.org. Recursos e información sobre globalización, desarrollo y sociedad civil en América Latina* [en línea] <http://www.globalizacion.org/opinion/GainzaMarasHierbasUrbanas.html>.
- Perea Restrepo, Carlos Mario (2004), "El que la debe la paga: pandillas y violencias en Colombia", *El cotidiano*, vol. 20, N° 126, julio-agosto, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32512619>.
- Perry, J. y A. M. Thomson (2003), *Civic Service: What Difference Does it Make?*, Nueva York, Sharpe, Inc.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Informe nacional de desarrollo humano: Panamá 2004. De la invisibilidad al protagonismo: la voz de la juventud*, Ciudad de Panamá.
- Portes, Alejandro (2004), "The new Latin nation: immigration and the Hispanic population of the United States", *Working Paper*, N° 04-02, Princeton, Center for Migration and Development, Princeton University.
- Portocarrero, Felipe y otros (2004), *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú: reflexiones a partir de una encuesta*, Lima, Universidad del Pacífico, enero.
- Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (2007), "Informe final del Taller "Participación de jóvenes en el desarrollo a través del voluntariado", Quito.

- REDAL (Redes Escolares de América Latina) (2005), *Boletín*, Buenos Aires.
- Reguillo, Rossana (2008), "Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos: entre la precarización y el desencanto", *Pensamiento iberoamericano*, N° 3, Madrid, CeAlci-Fundación Carolina, septiembre.
- (2005), "La mara: contingencia y afiliación con el exceso. América latina hoy", Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca [en línea] http://www.nuso.org/upload/articulos/3297_1.pdf.
- (1997), "Jóvenes: la construcción del enemigo", *Chasqui*, N° 60, Quito, Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL).
- Rocha, José Luis (2006), "Mareros y pandilleros: ¿nuevos insurgentes, criminales?" [en línea] <http://www.envio.org.ni/articulo/3337>.
- Rodríguez, Ernesto (2008), "Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar", *Pensamiento iberoamericano*, N° 3, Madrid, CeAlci-Fundación Carolina, septiembre.
- (2007), "Jóvenes y violencias en América Latina: priorizar la prevención con enfoques integrados", *Revista latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud*, vol. 5, N° 2 [en línea] www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html.
- (2005), "Prevención social del delito y la violencia juvenil: experiencias innovadoras en América Latina", documento presentado en la Jornada de trabajo "Experiencias latinoamericanas de trabajo con jóvenes", organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ciudad de La Plata, 20 de mayo de 2005) [en línea] http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docconferencias/conferencia-buenos%20aires%202005-ernesto.pdf.
- (2002), *Actores estratégicos del desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI*, México, D.F., Instituto Mexicano de la Juventud.
- (2000), *Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1996), *Los jóvenes y la violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones y particularidades de un fenómeno complejo y desgarrador*, Informe de consultoría elaborado para la UNESCO, en el marco de actividades de la Red de Información sobre Juventud (INFOJUVE), Montevideo.
- (1995), *Programas y proyectos de promoción juvenil y políticas de juventud en América Latina y el Caribe: experiencias acumuladas, limitaciones constatadas y potencialidades a desarrollar en el futuro*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.

- Rodríguez J. y M. Hopenhayn (2007), *Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y desafíos*, *Desafíos*, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Roig, Marta y Joaquín Recaño (2005), "The influence of immigrant origin on the labour market situation of young people in Spain", documento presentado en la 2005 Population Association of America Annual Meeting, Philadelphia.
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos y Felipe Machado (2005), "Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 113 (LC/G.2438-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.184.
- Schneidman, M. (1996), "Targeting at-risk-youth: rationales, approaches to service delivery, and monitoring and evaluation issues", *LASCH Paper Series*, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schweinhardt, L.J. (2005), *The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40. Summary, Conclusions and Frequently Asked Questions*, Ypsilanti, High/Scope Research Foundation.
- Sepúlveda, Leandro (2006), "Incertidumbre y trayectorias complejas: un estudio sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile", *Los jóvenes y el empleo en América latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller, Bogotá, D.C., CEPAL/Mayol ediciones.
- Service Enquiry (2007), "Servicio juvenil en América Latina y el Caribe: exploración de su potencial para el desarrollo social", Servicio Cívico y Voluntariado [en línea] http://www.service-enquiry.org.za/download_spanish.asp.
- Silveira, Sara (2008), *La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, trabajo y formación*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/eventos/mex/ibero/silveira.pdf>.
- Soares, Luiz Eduardo y Miriam Guindan (2007), "La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias", *Nueva sociedad*, N° 208, Caracas, Fundación Friedrich Ebert [en línea] http://www.nuso.org/upload/articulos/3417_2.pdf.
- Sperberg, Jaime F. y Bárbara Happe (2000), "Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro", *Nueva sociedad*, N° 169, Caracas, Fundación Friedrich Ebert [en línea] http://www.nuso.org/upload/articulos/2879_1.pdf.
- Sunkel, Guillermo (2006), "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina: una exploración de indicadores",

- serie Políticas sociales*, N° 126 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.
- Torres, Haroldo, Maria Paula Ferreira y Sandra Gomes (2005), "Educação e segregação social: explorando o efeito das relações de vizinhança", *São Paulo: Segregação, pobreza e desigualdades sociais*, Eduardo Marques y Haroldo Torres (orgs), São Paulo, Editora do Senac.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2007), *Compendio mundial de la educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
- _____(2004), *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2005. Educación para todos: el imperativo de la calidad*, París.
- _____(2003), *Observatorio de violencia nas escolas*, Brasília.
- _____(1997), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 1997)*, París.
- UNESCO/OREALC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos, Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*, Santiago de Chile, marzo.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2008), *Estado de la población mundial 2007*, Nueva York, Naciones Unidas.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006), *Acabar con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes*, Estudio del Secretario General sobre violencia contra los niños, Nueva York.
- Valdés, Teresa, Cristina Benavente y Jacqueline Gysling (1999), *El poder en la pareja, la sexualidad y la reproducción. Mujeres de Santiago*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Vieira, Eugênia (2004), "Tasa de homicidio de jóvenes en Brasil es la 5a mayor del mundo" [en línea] <http://www.comunidadessegura.org>.
- Vono, Daniela (2007), "Demografía y legislación: el caso de la inmigración iberoamericana a España, 1985 a 2005", memoria de investigación del Master en Estudios Territoriales y de la Población, Barcelona, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona, inédito.
- Vono, Daniela y Andreu Domingo (2007), "El control de los flujos procedentes de Iberoamérica a España desde la perspectiva sociodemográfica", *Actas del Seminario Internacional de Políticas Migratorias*, A. Izquierdo (comp.), Coruña, Universidad de la Coruña.
- Voogt, Joke y Hans Pelgrum (2005), "ICT and curriculum change", *Human Technology Journal*, vol. 1, N° 2, Agora Center, University of Jyväskylä, octubre.
- Wainerman, Catalina (2008), "Los desafíos de una política pública para las familias", *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, Irma Arriagada,

- serie Seminarios y conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2008), *Mapa da violência IV: os jovens do Brasil*, Brasilia, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] http://www.unesco.org.br/publicacoes/livros/mapaiv/mostra_documento.
- Waiselfisz, Julio Jacobo y María Maciel (2003), *Revertendo violências, semeando futuros*, Brasilia, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Brasilia.
- Weller, Jürgen (2007), "La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos", *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago de Chile, agosto.
- (2006a), *Los jóvenes y el empleo en América latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., CEPAL/Mayol ediciones/GTZ.
- (2006b), "Conclusiones", *Los jóvenes y el empleo en América latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller, Bogotá, D.C., CEPAL/Mayol ediciones, pp. 269–286.
- (2003), "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 28 (LC/L.2029-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.192.
- Willadino Braga, Raquel (2003), "Procesos de exclusión e inclusión social de jóvenes en el contexto urbano brasileño: un análisis de trayectoria de violencia y estrategias de resistencia", Madrid, Universidad Complutense de Madrid [en línea] <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t26901.pdf>.
- WOLA (Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos) (2006), *Pandillas juveniles en Centroamérica*, Washington, D.C. [en línea] http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=80&Itemid+2&LANG=sp.
- Wong, L.R. y J.A. Carvalho (2006), "Age-structural transition in Brazil: demographic bonuses and emerging challenges", *Age-Structural Transitions: Challenges for Development*, París, I. Pool y L.R. Wong (comps.), París, Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED).
- Zubillaga, Verónica y Roberto Briceño-León (2007), "Comprender la violencia entre jóvenes en barrios: exclusión, masculinidad y desamparo, algunas claves", *Revista latinoamericana de seguridad y democracia*, N° 2, Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, diciembre [en línea] <http://www.revistaseguridadydemocracia.org/ediciones/2/enportada.php>.