

POLÍTICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMÉRICA:

CONSTRUYENDO UN PARADIGMA PARA EL DESARROLLO SOCIAL

Diciembre 2011



oij

Organización Iberoamericana de Juventud

Organização Iberoamericana de Juventude

AUTORIDADES OIJ

SECRETARIO GENERAL

Alejo Ramírez

SECRETARIA GENERAL ADJUNTA

Noemí Villagrasa

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente:

Franklin Rodríguez (República Dominicana)

Vicepresidenta:

Severine Carmem Macedo (Brasil)

Representante Andina:

Karen Silva (Ecuador)

Representante Caribe-México:

Miguel Ángel Carreón (México)

Representante Centroamérica:

Miguel Ángel Pereira (El Salvador)

Representante Cono Sur:

Laura Braiza (Argentina)

Representante Península Ibérica:

Gabriel Alconchel (España)

Edición y corrección:

Paul Giovanni Rodríguez

Diego Quinteros

Distribución

Secretaría General de la Organización

Iberoamericana de Juventud

Paseo de Recoletos, 8, 1ª Planta

28001- Madrid

Teléfonos: (+34) 913 690 350 - 913 690 284

Primera edición, 2011.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|---|
| A modo de Presentación: Saldando Responsablemente las Deudas del Pasado, Asumiendo Decididamente los Retos del Futuro | 7 |
|--|---|

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMERICA:

| | |
|--|----------|
| BASES PARA SU FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO | 9 |
| A - Caracterización Esquemática del Actual Estado de Situación | 9 |
| B - Desarrollo Futuro de las Políticas Públicas de Juventud | 10 |
| C - Una Propuesta Operativa para la Acción | 11 |
| D - Principales Resultados Esperados | 11 |
| E - Bases Iniciales de la Posible Agenda de Trabajo | 12 |

POLITICAS DE JUVENTUD Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA:

| | |
|--|-----------|
| BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE RESPUESTAS INTEGRADAS | 13 |
| Introducción | 13 |
| 1 - JUVENTUD Y DESARROLLO: PARADOJAS Y COMPLEJIDADES | 14 |
| A - Jóvenes en América Latina: las Paradojas del Desarrollo Desigual | 14 |
| B - ¿Pobreza, Vulnerabilidad, Exclusión o Desigualdades Generacionales? | 15 |
| C - ¿Ajenidad o Diversidad en los Sentidos de Pertenencia? | 16 |
| D - Heterogeneidad de Situaciones, Diversidad de Soluciones | 17 |
| 2 - POLITICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: EXPERIENCIAS Y DESAFIOS | 17 |
| A - Políticas Sectoriales Versus Enfoques Integrados: Limitaciones y Desafíos | 17 |
| B - ¿Construcción de Espacios Específicos o Perspectiva Generacional? | 18 |
| C - ¿Enfoque de Riesgo o Enfoque de Derechos? | 19 |
| D - Políticas Públicas Versus Inversión de Recursos: Contradicciones y Desafíos | 21 |
| 3 - FORMATOS INSTITUCIONALES: AVANCES Y LIMITACIONES | 21 |
| A - Organismos Gubernamentales de Juventud: Roles, Funciones y Resultados | 21 |
| B - Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad en Infancia y Adolescencia | 22 |
| C - Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad de Género | 23 |
| D - Ministerios de Desarrollo Social: el Desafío de la Integración Efectiva del Sector | 23 |
| 4 - POLITICAS SECTORIALES DE JUVENTUD: LOGROS Y CARENCIAS | 24 |
| A - Educación Media: Distancias entre Cultura Juvenil y Cultura Escolar | 25 |
| B - Inserción Laboral: Desencuentros entre Enfoques de Oferta y de Demanda | 26 |
| C - Atención de Problemas Específicos y Promoción de Estilos Saludables de Vida | 27 |
| D - Prevención de la Violencia: Relevancia de las Estrategias Inespecíficas | 28 |
| 5 - TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y POLITICAS DE JUVENTUD | 30 |
| A - Las Experiencias Desplegadas Hasta el Momento: Avances y Limitaciones | 30 |
| B - Transferencias para Adolescentes y Jóvenes: Algunas Experiencias a Destacar | 30 |
| C - ¿A Quién se le Deben Otorgar los Recursos? Especificidades y Complejidades | 31 |
| D - Una Prioridad Fundamental: Jóvenes que Ni Estudian Ni Trabajan | 32 |
| 6 - DEL COMBATE A LA POBREZA A LAS REDES DE PROTECCION SOCIAL | 33 |
| A - De las Respuestas a la Emergencia al Combate a las Desigualdades Sociales | 33 |
| B - Construcción de Sistemas Nacionales de Cuidado con Perspectiva Generacional | 33 |
| C - Hacia una Redistribución Generacional de los Recursos Públicos | 35 |
| D - Políticas de Juventud y Desarrollo Social: Bases para una Agenda Integrada | 35 |
| Anexo N° 1 – Documentos de Política Nacional de Juventud Existentes | 37 |

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|----|
| JUVENTUD Y DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA: INCORPORANDO UNA PERSPECTIVA GENERACIONAL AL CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 38 |
| Introducción | 38 |
| 1 - PRINCIPALES ACTIVIDADES DESPLEGADAS HASTA EL MOMENTO | 39 |
| A - Consulta a los Organismos Gubernamentales de Juventud | 39 |
| B - Primera Reunión de Trabajo del Comité Interinstitucional | 39 |
| C - Revisión Sistemática de la Documentación Disponible | 40 |
| D - Trabajo de Campo realizado en los Países de la Región | 40 |
| E - Presentación del Tema en Foros Internacionales Relevantes | 41 |
| F - Un Primer Balance: Principales Logros y Limitaciones a Destacar | 42 |
| 2 - PRINCIPALES POLITICAS DE JUVENTUD IDENTIFICADAS | 42 |
| A - El Desarrollo de la Educación Secundaria | 42 |
| B - Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes | 43 |
| C - Programas de Salud Adolescente y Juvenil | 44 |
| D - Prevención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes | 44 |
| E - Fomento de la Participación y Construcción de Ciudadanía | 45 |
| F - Otras Áreas de Intervención Relevantes | 46 |
| 3 - UNA MIRADA SOBRE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE JUVENTUD | 46 |
| A - Políticas Públicas de Juventud en Costa Rica | 46 |
| B - Políticas Públicas de Juventud en El Salvador | 47 |
| C - Políticas Públicas de Juventud en Guatemala | 47 |
| D - Políticas Públicas de Juventud en Honduras | 48 |
| E - Políticas Públicas de Juventud en Nicaragua | 49 |
| F - Políticas Públicas de Juventud en Panamá | 49 |
| 4 - PRINCIPALES DIMENSIONES ANALITICAS CONSIDERADAS | 50 |
| A - Los Desarrollos Institucionales Ensayados Hasta el Momento | 50 |
| B - Los Enfoques Estratégicos Utilizados en una Perspectiva Comparada | 51 |
| C - La Inversión de Recursos: Cuantificación y Distribución | 51 |
| D - Las Herramientas de Trabajo Utilizadas Hasta el Momento | 52 |
| E - Las Evaluaciones Concretadas y sus Principales Hallazgos | 52 |
| F - Los Resultados (Cuantitativos y Cualitativos) Obtenidos | 53 |
| 5 - APRENDIZAJES OBTENIDOS Y DESAFIOS A ENCARAR | 54 |
| A - Superar el Activismo, el Ritualismo y las Visiones de Corto Plazo | 54 |
| B - Articular Estado y Sociedad Civil ... Atendiendo al Mercado | 54 |
| C - Enfrentar los Estereotipos y las Discriminaciones | 55 |
| D - Consolidar Sistemas Institucionales Integrados y Legitimados | 56 |
| E - Promover la Redistribución Intergeneracional de la Inversión Pública | 56 |
| F - Modernizar y Fortalecer los Organismos Gubernamentales de Juventud | 57 |
| 6 - BASES PARA NUEVO UN PROGRAMA DE COOPERACION REGIONAL | 58 |
| A - Inserción Laboral: Articular Más y Mejor las Iniciativas Existentes | 58 |
| B - Prevención de las Violencias: Mejorar y Legitimar los Enfoques Estratégicos | 58 |
| C - Salud Adolescente: Fortalecer los Vínculos con Otros Actores Intervinientes | 59 |
| D - Involucrarnos Más y Mejor en las Reformas Educativas, con Propuestas Propias | 59 |
| E - Ampliar y Mejorar el Conocimiento sobre Juventud y Políticas de Juventud | 60 |
| F - Participar Activamente en Todos los Foros de Cooperación Regional | 61 |
| Algunas Reflexiones Finales | 61 |
| Referencias Bibliográficas | 62 |

ÍNDICE GENERAL

SEMINARIO INTERNACIONAL:

| | |
|--|----|
| POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD Y DESARROLLO SOCIAL | 76 |
| Presentación Inicial..... | 76 |
| 1 - Transferencias Condicionadas y Políticas de Juventud: las Experiencias de AVANCEMOS de Costa Rica y de OPORTUNIDADES de México..... | 77 |
| A - La Experiencia del Programa AVANCEMOS de Costa Rica..... | 77 |
| B - La Experiencia del Programa OPORTUNIDADES de México..... | 78 |
| C - Sesión de Opiniones y Preguntas..... | 80 |
| 2 - Prevención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes: las experiencias de los Programas PROJÓVENES (El Salvador) y Prevención de la Violencia (Costa Rica)..... | 81 |
| A - La Experiencia del Programa PROJOVENES II de El Salvador..... | 81 |
| B - El Programa de Prevención de la Violencia de Costa Rica..... | 82 |
| C - La Experiencia de la UNESCO..... | 82 |
| D - Sesión de Comentarios y Preguntas..... | 83 |
| 3 - Las Escuelas Abiertas como Estrategia de Promoción e Integración Social de Jóvenes: Lecciones de las Experiencias de Brasil y Guatemala..... | 84 |
| A - La Experiencia de Brasil..... | 84 |
| B - La Experiencia de Guatemala..... | 85 |
| C - Sesión de Comentarios y Preguntas..... | 86 |
| 4 - Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes: el Programa PREJAL de la OIT y la “Ventana” sobre Juventud, Empleo y Migración, del Fondo para los ODMs..... | 89 |
| A - La Experiencia de la OIT..... | 89 |
| B - La Experiencia de la “Ventana” sobre Juventud, Empleo y Migración..... | 90 |
| C - Sesión de Comentarios y Preguntas..... | 91 |
| 5 - Justicia Penal Juvenil: Experiencia de Costa Rica y Desafíos para Centroamérica..... | 92 |
| A - La Experiencia de Costa Rica..... | 92 |
| B - Los Desafíos para Centroamérica..... | 94 |
| C - Sesión de Comentarios y Preguntas..... | 95 |
| 6 - Gasto Público y Políticas Públicas de Juventud: la Experiencia de Costa Rica y los Desafíos para Centroamérica..... | 95 |
| A - La Experiencia de Costa Rica..... | 95 |
| B - Los Desafíos para Centroamérica..... | 96 |
| C - Sesión de Comentarios y Preguntas..... | 97 |
| 7 - Sesión de Clausura..... | 99 |

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|---------|
| SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD | 100 |
| Introducción | 100 |
| A - Antecedentes y Referencias Relevantes | 100 |
| B - Monitoreo y Evaluación: Bases para el Montaje del Sistema | 102 |
| C - Principales Productos Esperado | 102 |
| D - Cronograma de Implementación | 104 |
| E - Modelos de Gestión | 104 |
| F - Recursos Humanos y Financieros | 105 |
| G - Difusión de Resultados | 105 |
| Anexo N° 1: Sistema de Indicadores | 107 |

| | |
|---|-----|
| POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMERICA Y PANAMÁ: BASES PARA EL DISEÑO DEL PLAN DE TRABAJO 2012-2014 | 115 |
| Introducción | 115 |
| A - Objetivos Generales y Específicos | 115 |
| B - Acciones Prioritarias en el Campo de la Generación de Conocimiento | 116 |
| C - Acciones Prioritarias en el Campo de la Formación de Recursos Humanos | 116 |
| D - Acciones Prioritarias para el Fomento de la Articulación Interinstitucional | 117 |
| E - Acciones Prioritarias para Incidencia en Tomadores de Decisiones y Opinión Pública | 117 |
| F - Acciones Prioritarias para Mejorar los Impactos de las Políticas Públicas | 117 |
| G - Acciones Complementarias en el Campo de la Cooperación Internacional | 118 |
| H - Recursos Necesarios | 118 |
| I - El Principal Desafío a Encarar | 118 |

A MODO DE PRESENTACIÓN**SALDANDO RESPONSABLEMENTE LAS DEUDAS DEL PASADO,
ASUMIENDO DECIDIDAMENTE LOS RETOS DEL FUTURO**

Al asumir la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Juventud a comienzos de este año, nos comprometimos a impulsar un conjunto articulado de acciones que permitieran potenciar al máximo el rol y el espacio que ocupan los Organismos Oficiales de Juventud de Iberoamérica, haciendo un énfasis especial en aquellos países que habían sido escasamente atendidos durante las gestiones anteriores.

En dicho marco, rápidamente establecimos un Acuerdo de Trabajo con nuestras contrapartes en Centroamérica y Panamá, respondiendo así a un justo reclamo impulsado por las máximas autoridades de juventud, transmitido claramente por su representante en el Consejo Directivo, Sr Miguel Angel Pereira, Director General del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) de El Salvador.

Fue así que el Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica y Panamá” comenzó a operar, bajo la coordinación técnica de Ernesto Rodríguez, especialista uruguayo en estos temas, con una larga trayectoria de trabajo en América Latina en general y en Centroamérica en particular, quien desde el inicio mismo de su gestión, insistió en la necesidad de revisar a fondo el enfoque estratégico con el que hemos venido operando en las últimas décadas, para poder diseñar otro más pertinente.

En esa línea, hemos venido tomando creciente conciencia de la necesidad de superar el modelo centrado en la construcción de espacios específicos para la juventud y de pasar a operar procurando dotar al conjunto de las políticas públicas de un enfoque generacional, emulando el exitoso enfoque centrado en la perspectiva de género, impulsado en el campo de las políticas públicas relacionadas con la mujer, a escala mundial.

En paralelo, hemos asumido las limitaciones del denominado enfoque de riesgo y la pertinencia del enfoque de derechos, asumiendo, ante todo, que las políticas públicas de juventud deben asegurar la vigencia de los derechos de las y los jóvenes. Y del mismo modo, hemos ido asumiendo la necesidad de centrar el accionar de los organismos oficiales de juventud en funciones de articulación de esfuerzos y dinamización de procesos, relativizando la ejecución directa de planes, programas y proyectos.

Se trata, sin duda, de reformulaciones sustanciales de los enfoques estratégicos con los que hemos venido operando históricamente en nuestros países, y creemos que la experiencia desplegada en este último semestre de trabajo en Centroamérica y Panamá, nos permite demostrarlo claramente. Este Informe procura, precisamente, compartir las principales evidencias de estos fecundos aprendizajes, con el objetivo de contribuir a las reflexiones estratégicas que nos interesa promover a todos los niveles, en nuestros países y en el seno de la cooperación internacional, en las próximas etapas del desarrollo de estos procesos, conscientes de la evidente trascendencia de tales reflexiones estratégicas.

El Informe incluye seis grandes productos del trabajo desplegado, redactados por Ernesto Rodríguez, con la colaboración de Mayela Coto y los acertados comentarios de las máximas autoridades de juventud de los gobiernos de la región, así como de varios de los técnicos gubernamentales que formaron parte del Comité Técnico Interinstitucional que lideró este proyecto en todo su desarrollo.

En primer lugar, se incluye la presentación del enfoque estratégico como tal, a partir de la Propuesta de Proyecto aprobada oportunamente por el Consejo Directivo de la OIJ, y del texto que se presentó en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, organizado por la UNESCO y realizado en San Salvador, los días 11 y 12 de julio. Allí se explicitan los límites de los enfoques vigentes hasta el momento y la pertinencia de las alternativas estratégicas propuestas, ubicando a las políticas públicas de juventud en el marco más amplio del desarrollo social. Agradecemos, en este sentido, la autorización de la UNESCO para incluir este texto en el presente informe.

A continuación incluimos lo que podría ser el Informe de la gestión desplegada en el marco de este proyecto, incluyendo las acciones ejecutadas y las lecciones aprendidas, ahora ya decididamente centrados en la dinámica centroamericana como tal. En dicho marco, se destacan dos acciones particularmente relevantes, que se incluyen aquí por separado: la Relatoría del Seminario Centroamericano sobre Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social (realizado en San José de Costa Rica los días 3 y 4 de octubre) y el Sistema de Monitoreo y Evaluación diseñado y aprobado por parte del Equipo Técnico del Proyecto, y con el que se trabajará sistemáticamente a partir del próximo año.

Finalmente, se incluye también el Plan de Trabajo de este Proyecto Regional para el período 2012-2014, aprobado por las máximas autoridades de los Organismos Oficiales de Juventud de la región, reunidos en San Salvador el pasado 27 de noviembre. Como podrá apreciarse, el material que estamos presentando en esta oportunidad, no es solo un punto de llegada que relata las acciones desplegadas durante este último semestre, sino que además y fundamentalmente, es una “hoja de ruta” para los próximos tres años, en los que esperamos consolidar el trabajo que hemos venido desplegando hasta el momento.

En su conjunto, estos materiales brindan una perspectiva amplia y abarcativa sobre el desarrollo de esta iniciativa programática, con la cual estamos reafirmando nuestro compromiso con la renovación estratégica e institucional de la OIJ y de sus organismos miembros, al tiempo que invitamos a los eventuales lectores e interesados en este tipo de iniciativas, a hacernos llegar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes, así como a sumarse a esta relevante iniciativa.

Solo nos resta agradecer muy particularmente a las máximas autoridades en juventud de Centroamérica y Panamá: a Karina Bolaños, Viceministra de Juventud de Costa Rica, a Bianca Hernández, Directora del Consejo Nacional de Juventud de Guatemala, a Miguel Angel Pereira, Director del Consejo Nacional de Juventud de El Salvador, a Marco Antonio Vidence, Secretario de Estado de Juventud de Honduras, a Bosco Castillo, Director Ejecutivo del Instituto Nicaragüense de la Juventud y a Denis Montenegro, Director de Políticas Sociales del MIDES de Panamá, por su decidido apoyo a esta iniciativa programática.

Del mismo modo, queremos dejar expresa constancia de nuestro agradecimiento a Paul Giovanni Rodríguez, Director Técnico de la OIJ, por la rigurosa conducción estratégica y operativa de este proceso, a Ernesto Rodríguez por la excelente coordinación técnica de esta importante iniciativa regional y a Mayela Coto por la redacción de la Relatoría del Seminario Centroamericano sobre Políticas de Juventud y Desarrollo Social ya mencionado y por los múltiples aportes técnicos y operativos brindados al proyecto.

Por último, pero no por ello menos importante, también queremos expresar nuestro agradecimiento a Juan Carlos Méndez y Ginette Morales del Viceministerio de Juventud de Costa Rica, a Clara de Manzanares e Ismael Ortiz del Consejo Nacional de la Juventud de El Salvador, a Daniel Cifuentes del Consejo Nacional de Juventud de Guatemala, a Arlen Patricia Vargas, responsable de la División de Planificación y Políticas Públicas del Instituto Nicaragüense de la Juventud y a Denis Montenegro y Laisa Johnson del Ministerio de Desarrollo Social de Panamá, por su activa y profesional participación en el Equipo Técnico Regional del Proyecto.

Sin duda, a través de la implementación de esta importante iniciativa programática e institucional de carácter subregional, la OIJ incorpora saberes y aprendizajes que serán de gran utilidad para trabajar -también- en las otras subregiones iberoamericanas, por lo que en lo inmediato compartiremos esta fecunda experiencia con los actores que operan en el campo de las políticas públicas de juventud en el Cono Sur, en la Región Andina, en la región Caribe-México y en la Península Ibérica, a los efectos de auscultar posibles réplicas futuras de esta iniciativa, con las adaptaciones que en cada caso correspondan.

Ahora este material queda en manos de quienes siguen estas dinámicas con el interés y el compromiso puestos en el desarrollo de las políticas públicas de juventud en Iberoamérica, por lo que esperamos los comentarios y las sugerencias que permitan mejorar y consolidar este tipo de prácticas de trabajo, mancomunando esfuerzos para potenciar el sitio que ocupan las y los jóvenes de la región, en su calidad de sujetos de derecho y de actores estratégicos del desarrollo.

Alejo Ramírez

Secretario General

Organización Iberoamericana de Juventud

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMÉRICA: BASES PARA SU FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO (*)

Documento Base del Proyecto Regional (**)

ERNESTO RODRÍGUEZ (***)

(*) Propuesta formulada a pedido de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) -en respuesta a una solicitud previa de los Organismos Gubernamentales de Juventud Centroamericanos- por Ernesto Rodríguez (Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud, CELAJU).

(**) Aprobado por el Consejo Directivo de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), reunido en la Ciudad de Quito en abril de 2011.

(***) Sociólogo Uruguayo, Coordinador del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica y Panamá” de la OIJ.

A - CARACTERIZACIÓN ESQUEMÁTICA DEL ACTUAL ESTADO DE SITUACIÓN

Los seis países centroamericanos¹ cuentan con *Documentos* de Política Pública de Juventud aprobados formalmente en diferentes momentos del pasado reciente, con el impulso de los Organismos Gubernamentales de Juventud. Sin embargo, ninguno de dichos planes se está aplicando efectivamente, en la medida en que se trata de formulaciones muy generales, que carecen de metas específicas y cuantificables, responsabilidades institucionales claramente establecidas y partidas presupuestarias asignadas para su implementación efectiva².

En el mejor de los casos, algunas de las propuestas incluidas en dichos documentos de política pública, se han implementado a partir de los esfuerzos aislados de alguna de las instituciones gubernamentales operantes en este campo (seguramente, Costa Rica es el caso más claro). En otros, en cambio, no se ha implementado casi nada de lo establecido en dichos documentos, ya sea porque los cambios de gobierno le restaron continuidad a los respectivos esfuerzos (como en Panamá o Nicaragua, por ejemplo) o porque su formulación es muy reciente y todavía no se ha legitimado lo suficiente (como en Guatemala y El Salvador). En el caso de Honduras, el respectivo documento acaba de ser aprobado (otra vez) y habrá que esperar algún tiempo para saber si será implementado efectivamente, pero todo hace suponer que tampoco en este caso se concretará dicha implementación.

En la mayor parte de los casos, dichos documentos de política pública están formulados desde la lógica del paradigma que mira a las y los jóvenes como “sujetos de derecho” (claramente en Costa Rica, Nicaragua y Panamá) o desde la lógica que mira a las y los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo” (Guatemala y El Salvador). El de Honduras, por su parte, está sustentado en un enfoque general de derechos humanos. Mientras en los tres primeros casos, la estrategia central está construida sobre la base de la “construcción de espacios específicos para la juventud”, los dos siguientes tratan de operar sobre la base de “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva generacional”.

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

1. A los efectos de esta presentación y en términos estrictamente prácticos, se incluye a Panamá entre los países “centroamericanos”, aunque sus raíces históricas y su status jurídico y político sean diferentes.

2. No se incluyen las respectivas citas bibliográficas, por considerar conocidos dichos documentos entre las y los destinatarios de estas propuestas.

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

Ejemplos como el Programa Avancemos (transferencias condicionadas a la enseñanza secundaria) de Costa Rica o el Programa Projóvenes (prevención de la violencia juvenil) de El Salvador, son más que elocuentes en este sentido.

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

Y aunque algunos estudios especializados han tratado de llamar la atención en este sentido, los avances son más retóricos que prácticos. Esto es muy evidente en el campo de la prevención de la violencia relacionada con jóvenes, campo en el cual tanto los estudios de la UCA sobre “maras”³, como los de algunos proyectos de cooperación internacional (como los de la UNESCO⁴ y la GTZ⁵, entre otros) vienen insistiendo en las potencialidades de la “prevención”, pero en paralelo, los organismos públicos de seguridad siguen operando desde el despliegue de la “mano dura” (leyes antimaras, etc.).

Otro tanto ocurre con los Informes de Desarrollo Humano que el PNUD ha realizado en Panamá, Honduras y ahora Nicaragua (centrados totalmente en jóvenes) que insisten en la necesidad de reconocer la capacidad de “agencia” de los jóvenes (esto es, sus capacidades como actores), mientras que en la práctica se siguen desplegando programas y proyectos asumiendo apenas el “enfoque de riesgo”.

B - DESARROLLO FUTURO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

Si lo que se pretende es desarrollar efectivamente las políticas públicas de juventud en Centroamérica, procurando que los Organismos Gubernamentales de Juventud de los seis países tengan cierto protagonismo en este sentido, será imprescindible desplegar un conjunto articulado de esfuerzos, que traten de impactar en los siguientes aspectos:

1. Contar con diagnósticos más precisos y rigurosos sobre la realidad de las y los jóvenes de cada país y de la región como conjunto, a través de estudios e investigaciones. Todos los países tendrían que contar con encuestas de juventud (en las que se entrevistan jóvenes y adultos) e informes como los ya citados del PNUD (desarrollo humano).
2. Contar con un diagnóstico sistemático de todos los programas y proyectos que impactan en la juventud, independientemente de cual sea la institución gubernamental que los implementa, midiendo eficiencia, eficacia, relevancia, pertinencia y sostenibilidad en cada caso concreto y en su conjunto.
3. Revisar –colectivamente– la asignación de recursos (del presupuesto público) diferenciando generaciones. Este ejercicio facilitará la construcción de una imagen precisa sobre cuales son los sectores poblacionales que más (y menos) se benefician en tal sentido, y sobre esta base -después- se podrán intentar los ajustes que correspondan.
4. Convocar mesas interinstitucionales en las que participen representantes del más alto nivel posible, de todas las instituciones gubernamentales que operan en este campo (a nivel nacional y municipal) destinadas a analizar conjuntamente los estudios y las evaluaciones que se realicen, en procura de “visiones comunes” al respecto.
5. Formular Planes Nacionales de Acción que articulen las diferentes políticas públicas sectoriales de juventud, contruidos sobre la base de enfoques integrados y consensuados, ubicados decididamente en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo que en cada caso existan (más allá de sus denominaciones particulares).

3. Nos referimos a los cuatro libros sobre “maras y pandillas en Centroamérica” editados entre 2004 y 2006.

4. Ver UNESCO (2009) “Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia: la Experiencia Centroamericana”.

5. Nos referimos al Proyecto PREVENIR, que opera en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Estos cinco ejes estratégicos para la acción, deberían desplegarse en línea con los principales mandatos existentes en el marco de la cooperación regional:

1. La Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud y el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud, impulsados por la OIJ y que cuentan con el respaldo de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
2. Las Directrices emanadas del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) construidas sobre la base de los consensos respectivos de los países miembros, teniendo en cuenta los programas de cooperación regional existentes en el campo de la juventud.
3. Las orientaciones estratégicas centradas en el combate a las desigualdades sociales, emanadas de los principales informes de la CEPAL (Panorama Social 2010) y del PNUD al respecto (Informe de Desarrollo Humano de América Latina 2010).

C - UNA PROPUESTA OPERATIVA PARA LA ACCIÓN

Operativamente, estas iniciativas podrían encararse sobre la base de las siguientes coordinadas generales y específicas:

1. Conformación de un Equipo de Conducción Política del Proceso, integrado por los Directores Nacionales de Juventud de los países de la región.
2. Conformación de un Equipo Técnico de Coordinación, integrado con responsables de Planificación y/o Estudios de cada Organismo Gubernamental de Juventud.
3. Diseño y Aprobación de un Calendario de Acciones para este año (2011) que contenga metas y plazos precisos con vistas a obtener los productos que se prioricen.
4. Definición de “productos” (estudios, evaluaciones, planes, etc.) prioritarios para el uso de recursos de la cooperación internacional, en línea con estas propuestas.
5. Contratación de un Consultor Internacional que se responsabilice por la coordinación general de la instrumentación de esta propuesta.

D - PRINCIPALES RESULTADOS ESPERADOS

1. Trabajando durante un semestre aproximadamente (entre mayo y octubre, por ejemplo) se podrían lograr los siguientes resultados:
2. Diagnóstico Comparado de Situación de las y los Jóvenes Centroamericanos, con una visión integrada, que supere la sectorialidad de los diagnósticos disponibles.
3. Evaluación Comparada de Programas y Políticas de Juventud en Centroamérica, con una visión abarcativa y sistemática, incluyendo asignación de recursos.
4. Formulación de Seis Planes Nacionales de Acción bianuales, que permitan integrar acciones y esfuerzos de todas las instituciones que operan en el campo de la juventud.
5. Presentación Pública en los seis países de los respectivos Planes de Acción, con el objetivo de socializar y legitimar sus propuestas con decisores y opinión pública.
6. Formulación de un Programa Centroamericano de Cooperación Regional en Políticas Públicas de Juventud, construido conjuntamente con el SICA⁶.
7. Firma de un Acuerdo de Cooperación entre el SICA y la OIJ, a ser instrumentado conjuntamente, en cumplimiento de sus respectivos mandatos en este campo.
8. Presentación del Programa Centroamericano ante la Cooperación Internacional, a los efectos de lograr los apoyos necesarios para su implementación efectiva.

6. En este marco, un *Informe Regional de Desarrollo Humano centrado en Jóvenes*, sería de gran relevancia.

E - BASES INICIALES DE LA POSIBLE AGENDA DE TRABAJO

Asumiendo que habrá que contar con una agenda precisa de trabajo, y que para ello habrá que trabajar más sistemáticamente en el futuro inmediato, se podría operar con base en los siguientes parámetros iniciales:

1. Aprobación de esta iniciativa en el Consejo Directivo de la OIJ (abril).
2. Primera Reunión del Equipo Técnico en sede a definir (mayo).
3. Visita del Consultor Internacional a los seis Países de la Región (junio).
4. Segunda Reunión del Equipo Técnico en sede a definir (julio).
5. Primera Reunión del Equipo de Conducción Política en sede a definir (agosto).
6. Tercera Reunión del Equipo Técnico en sede a definir (setiembre).
7. Segunda Reunión del Equipo de Conducción Política en sede a definir (octubre).
8. Presentación Pública de Resultados a Nivel Nacional y Regional (noviembre).

Nota Importante

Con la aprobación oficial de este Proyecto en el Consejo Directivo de la OIJ reunido en la Ciudad de Quito, en abril del presente año, se comenzó a operar en su implementación efectiva. Sobre las acciones desplegadas desde entonces, se brinda la información correspondiente en los siguientes informes y documentos de trabajo.

POLÍTICAS DE JUVENTUD Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE RESPUESTAS INTEGRADAS (*)

ERNESTO RODRÍGUEZ (**)

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

Las notas que siguen intentan brindar un panorama sintético pero riguroso de los aprendizajes acumulados hasta el presente, junto con una presentación de los principales desafíos a encarar en el futuro inmediato⁷, como una contribución a los debates de este importante Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, formuladas con la esperanza de poder colaborar con la definición de una agenda compartida en este campo, que permita avanzar en cada país y en la región como conjunto, con enfoques integrados.

7. Retomamos en este sentido, la sistematización realizada recientemente. Ver al respecto, Ernesto Rodríguez (2010) *Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud*. UNESCO, Brasilia.

1 - JUVENTUD Y DESARROLLO: PARADOJAS Y COMPLEJIDADES

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

A - Jóvenes en América Latina: las Paradojas del Desarrollo Desigual

Los y las jóvenes viven hoy con mayor dramatismo que el resto de la población una serie de tensiones o paradojas de gran relevancia en nuestras sociedades⁸.

1. La juventud goza de *más acceso a educación y menos acceso a empleo*. Los jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones precedentes, pero duplican o triplican el índice de desempleo con respecto a esas generaciones. Están más incorporados en los procesos consagrados de adquisición de conocimientos y formación de capital humano, pero más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede realizarse, a saber, el mundo laboral y la fuente de ingresos para el bienestar propio.
2. Los jóvenes gozan de *más acceso a información y menos acceso a poder*. Tienen proporcionalmente mayor participación en redes informáticas que otros grupos etarios, y también más acceso a información merced a su alto nivel de escolarización y de consumo de los medios de comunicación, pero participan menos de espacios decisivos de la sociedad, sobre todo en la esfera del Estado. Si bien los jóvenes manejan e intercambian más información que otros grupos etarios, se sienten poco representados por el sistema político, y estigmatizados como disruptores por los adultos y las figuras de autoridad.
3. La juventud cuenta hoy con *más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla*. Los jóvenes cuentan con capacidades que los adultos no tienen para insertarse en los nuevos desafíos de la sociedad de la comunicación y al mismo tiempo, han interiorizado las expectativas de autonomía propias de la sociedad moderna y postmoderna. Sin embargo, chocan con factores que les postergan la realización de esa misma autonomía: mayores requerimientos formativos y más dificultades para obtener una primera fuente de ingresos; y mayores obstáculos para acceder a una vivienda autónoma, entre otras.
4. Los y las jóvenes se hallan *mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbimortalidad específica*. En la juventud son muy bajas las probabilidades vegetativas o “endógenas” de enfermar gravemente o morir, pero existe un perfil de morbimortalidad juvenil que se origina en la mayor prevalencia de accidentes, agresiones físicas, uso nocivo de drogas, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y precoces, y otros, que no encuentran un sistema integrado de atención en los servicios de salud. Los jóvenes viven un contraste entre buena salud y riesgos sanitarios poco cubiertos.
5. Los y las jóvenes son *más dúctiles y móviles, pero al mismo tiempo están más afectados por trayectorias migratorias inciertas*. Y si bien la mayor movilidad de los y las jóvenes puede ser considerado un rasgo positivo, sus dinámicas y trayectorias migratorias ponen un signo de interrogación sobre sus opciones para integrarse en otras naciones, y respecto de cómo moderar los flujos interviniendo en los factores de expulsión.
6. Los jóvenes son *más cohesionados hacia adentro, pero con mayor impermeabilidad hacia fuera*. Los nuevos patrones de consumo cultural de la juventud, provee de íconos y referentes que permiten a gran parte de este grupo etario generar identidades colectivas y participar de universos simbólicos. Pero se trata de identidades poco consolidadas, fragmentarias, a veces bastante cerradas, que contrastan con las crecientes dificultades para armonizarse con el resto de la sociedad, particularmente con la población adulta y las figuras de autoridad.
7. Los jóvenes parecen ser *más aptos para el cambio productivo, pero están más excluidos de éste*. Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del crecimiento, y ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. De este modo, el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones. Sin embargo, mientras los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, aumenta la exclusión social entre los jóvenes.
8. La juventud ostenta un lugar ambiguo *entre receptores de políticas y protagonistas del cambio*. Si en el pasado los jóvenes se redefinieron como protagonistas del gran cambio social, hoy la juventud se redefine como objeto de políticas sociales. Ya no son los propios jóvenes quienes proyectan su identidad y sus anhelos al resto de

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

la sociedad, sino que ellos se ven proyectados en la opinión pública por pactos políticos, diseños programáticos o apreciaciones prejuiciadas. En contraste, los jóvenes se vuelcan sobre sus mundos de vida de manera más cotidiana y menos épica, generando nuevas sensibilidades.

9. Una novena tensión se produce entre *la expansión del consumo simbólico y la restricción en el consumo material*. A medida que se expande el consumo simbólico pero se estanca el consumo material, se abren las brechas entre expectativas y logros. Los jóvenes quedan expuestos a un amplio abanico de propuestas de consumo, y la cultura juvenil cobra mayor presencia en los cambios de sensibilidad, pero gran parte de los y las jóvenes ven pasar las oportunidades por la vereda de enfrente. La democratización de la imagen convive con la concentración del ingreso.
10. Una última tensión, permite contrastar *autodeterminación y protagonismo, por una parte, y precariedad y desmovilización, por otra*. En el lado positivo, se da una creciente autodeterminación juvenil en tanto individuos que habiendo relativizado las fuentes exógenas de autoridad, sobre todo parentales y políticas, proyectan con mayor individuación sus expectativas y trayectorias vitales. En el reverso negativo, los jóvenes están estigmatizados como potenciales disruptores dentro del orden social, ostentan una baja participación electoral y desmotivación para involucrarse en el sistema político, y su autonomía económica se posterga exageradamente.

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

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

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

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

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

Más recientemente, en cambio, algunos informes de las Naciones Unidas están comenzando a llamar la atención sobre el tema de las desigualdades sociales⁹, mostrando que esto es más determinante que la pobreza para caracterizar la actual dinámica de nuestras sociedades, abriendo un debate en el cual se van construyendo consensos cada vez más amplios, lo que está llevando –lógicamente– a la reformulación de políticas públicas.

En dicho marco, se están haciendo fuertes llamados a actuar con perspectiva generacional, lo cual es fundamental para el análisis de políticas públicas destinadas a la juventud. En este sentido, es destacable el Informe sobre el Desarrollo Humano de América Latina 2010 editado recientemente por el PNUD¹⁰, y en la misma línea puede ubicarse la

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

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

última edición del Panorama Social de América Latina de la CEPAL¹¹. Se trata de dos rigurosos informes, centrados en la dinámica de la población de 0 a 29 años (incluyendo sus interrelaciones con otros sectores poblacionales) que hacen un fuerte llamado a priorizar la atención (desde la dinámica de las políticas públicas) en las nuevas generaciones.

Se trata, sin duda, de una situación extremadamente preocupante, que se refleja incluso en la propia asignación de recursos en el marco del presupuesto público de nuestros países. Uruguay, por ejemplo, es uno de los países con más elevado gasto social (en relación al PIB y al gasto público total) de la región, pero el 70 % de dicha inversión se concentra en seguridad social, que beneficia abrumadoramente a la tercera edad, mientras que menos del 20 % se asigna a educación, que es la principal inversión en la niñez, la adolescencia y la juventud¹². Sin duda, esto tiene directa relación con la estructura demográfica de la población uruguaya, pero ello no justifica la exagerada brecha existente en la distribución generacional de los recursos públicos, por lo que desde 2005 el gobierno viene realizando importantes esfuerzos para lograr mayores equilibrios en este sentido.

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

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

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

En general, los estudios disponibles tienden a caracterizar la participación juvenil en los años sesenta como excesivamente ideologizada y formalizada, a través de movimientos rígidos (juventudes políticas, movimientos estudiantiles clásicos, etc.) con objetivos claramente definidos en relación a la búsqueda de cambios sociales y políticos estructurales en las diferentes sociedades. En cambio, los movimientos juveniles actuales han sido caracterizados como más informales, más horizontales y con “consignas” colectivas más directamente relacionadas con la vida cotidiana (vigencia de derechos sexuales y reproductivos, libertad de expresión a través de diversas expresiones culturales, etc.)¹³.

Pero últimamente, el debate se ha centrado especialmente en las actitudes real o supuestamente disruptivas de los jóvenes de sectores populares, afectados por agudos cuadros de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, y en tal sentido, algunos autores han llamado la atención sobre las evidentes limitaciones de las políticas públicas para brindar respuestas satisfactorias, sobre todo en contextos donde aparecen “competidores” poderosos y paralelos al aparato estatal. Gonzalo Saraví, por ejemplo, ha centrado su mirada en “el debilitamiento de la escuela y del trabajo en su capacidad de interpelar a los sujetos y de generar percepciones, voluntades y valores compartidos que antaño las convirtieron en instituciones clave de integración y cohesión social”, explorando en particular “las experiencias y el sentido de ambas instituciones entre los jóvenes de los sectores menos favorecidos, así como la presencia paralela de nuevos competidores de creciente capacidad de interrelación y significación”¹⁴.

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

En todo caso, esto es relevante porque deriva (casi siempre) en bajo rendimiento o directamente abandono escolar (sobre todo en secundaria) procurando (en muchos casos) contar con recursos propios. Pero ello ocurre en un contexto donde también se han modificado las pautas en materia de trabajo. En palabras del autor, “en los sectores populares

11. CEPAL (2010) Panorama Social de América Latina 2010. Santiago.

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

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

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

el sentido del trabajo se ha movido desde la esfera de la producción para insertarse en el ámbito del consumo”, lo que sumado a las propias carencias de la dinámica de los mercados laborales, lleva a limitar su capacidad de incidencia en las generaciones jóvenes¹⁵.

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

D - Heterogeneidad de Situaciones, Diversidad de Soluciones

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

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

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

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

2 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS

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

A - Políticas Sectoriales Versus Enfoques Integrados: Limitaciones y Desafíos

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

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

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

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

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

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

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

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

Y aunque algunos estudios especializados han tratado de llamar la atención en este sentido, los avances son más retóricos que prácticos. Esto es muy evidente –por ejemplo– en el campo de la prevención de la violencia relacionada con jóvenes, campo en el cual mientras todos los estudios serios vienen insistiendo en las potencialidades de la “prevención” (como los desarrollados en el marco de varios proyectos regionales¹⁶), los organismos públicos de seguridad siguen operando mayoritariamente desde el despliegue de la “mano dura” (especialmente en Centroamérica, con leyes antimaras y otras herramientas similares) y los Organismos Gubernamentales de Juventud tienen escasa incidencia efectiva.

B - ¿Construcción de Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?

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

La “construcción de espacios específicos para la juventud” se visibiliza claramente si recordamos que en las últimas tres décadas (al menos) nos hemos dedicado a crear Institutos Nacionales y Municipales de Juventud en el campo gu-

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

bernamental, así como Consejos Nacionales y Municipales de Juventud para fomentar la participación de los propios jóvenes, al tiempo que hemos creado Casas de la Juventud, Clubes Juveniles y Parlamentos Jóvenes, entre otros espacios promocionales específicos. Del mismo modo, hemos aprobado Leyes de Juventud, hemos creado Observatorios de la Juventud, hemos realizado Encuestas de Juventud y hemos creado Tarjetas Jóvenes, procurando contar con espacios y herramientas específicas para jóvenes, en casi todas las dimensiones del funcionamiento de nuestras sociedades.

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

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

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

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

C - ¿Enfoque de Riesgo o Enfoque de Derechos?

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

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

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

Sin embargo, a pesar del avance que obviamente implicaba respecto a las perspectivas más tradicionales, el enfo-

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

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

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

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

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

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

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

D - Políticas Públicas Versus Inversión de Recursos: Contradicciones y Desafíos

En este marco, resulta imperioso contar con una visión más precisa y rigurosa de la inversión pública de recursos presupuestarios y extra presupuestarios en las y los jóvenes. Los estudios disponibles (realizados –por ejemplo- en Perú hace algunos años y en Guatemala más recientemente) demuestran que –lejos de lo que suele suponerse- se invierten cantidades significativas de recursos en las generaciones jóvenes (entre el 5 y el 15 % del presupuesto, según los casos) pero dicha inversión no se corresponde con las prioridades establecidas en los documentos de política nacional de juventud¹⁷.

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

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

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

3 - FORMATOS INSTITUCIONALES: AVANCES Y LIMITACIONES

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

A - Organismos Gubernamentales de Juventud: Roles, Funciones y Resultados

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

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

El análisis comparado demuestra que se trata de instituciones muy diversas entre sí; mientras algunas son Institutos Nacionales que gozan de cierta autonomía de funcionamiento, otras son simples Direcciones de algún ministerio,

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

otras son Programas Presidenciales y hasta hay algunas con rango ministerial (Secretarías de Estado, propiamente dichas). Pero en general, han contado con escasos recursos y han tenido una escasa incidencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud.

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

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

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

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

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

B - Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad en Infancia y Adolescencia

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

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

Sin embargo, también en este caso existe una distancia bastante considerable entre los formatos y las dinámicas institucionales existentes en la práctica, y los formatos y las dinámicas que se han establecido –más recientemente– en los Códigos de la Infancia y la Adolescencia aprobados en los respectivos Congresos Nacionales, en cuyo marco se postula la necesidad de contar con instituciones rectoras y articuladoras (no necesariamente ejecutoras directas de planes, programas y proyectos) al servicio de todos los niños y adolescentes. Y a pesar de que ya muchos de estos Códigos tienen varios años de vigencia (en la medida en que han sido aprobados en los años noventa del siglo pasado o durante la primera década de este siglo) en muchos casos seguimos teniendo instituciones ejecutoras de políticas y

programas para algunos niños y adolescentes (especialmente los más pobres), trabajando –en la práctica- con “instituciones pobres para niños pobres”.

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

C - Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad de Género

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

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

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

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

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

D - Ministerios de Desarrollo Social: el Desafío de la Integración Efectiva del Sector

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

Por un lado, es evidente que la “misión” de estos nuevos ministerios es –ante todo- la articulación efectiva de las iniciativas programáticas que implementan los diferentes organismos públicos del sector social, lo que implica lidiar con ministerios que cuentan con trayectorias prolongadas, mayores legitimidades institucionales y, sobre todo, infinitamente mayores recursos (humanos, infraestructurales y financieros), lo cual ha llevado a que –en la práctica- en varios

casos los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) hayan comenzado a operar cubriendo áreas específicas (el combate a la pobreza) evitando la competencia con sus principales “competidores” (los Ministerios de Salud, Educación, etc.).

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

En paralelo, las instituciones gubernamentales “poblacionales” (destinadas a niñez, adolescencia, juventud, mujer, tercera edad, etc.) su ubican (o están en proceso de hacerlo en el futuro cercano) en varios de los MDS de la región, y ello brinda una gran oportunidad para analizar en términos comparados los diferentes “formatos” institucionales existentes e incorporar todos aquellos cambios que resulten pertinentes. Sin pensar inevitablemente en “homogeneizar” dichos formatos (pueden haber especificidades a respetar en algunos casos en particular) podría avanzarse en gran medida si estos procesos analíticos y transformadores fueran impulsados desde una autoridad “superior” y no solo desde la propia lógica de las instituciones “poblacionales” como tal.

Algunos procesos nacionales, en particular, están recorriendo este tipo de caminos, y comienzan a mostrar algunos resultados positivos relevantes. En el caso de Uruguay, por ejemplo, el Plan de Emergencia dio paso al Plan de Equidad¹⁸, y éste trató de articular dinámicamente varios de los planes “poblacionales” preexistentes (como el Plan de Igualdad de Género¹⁹ y la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia²⁰) al tiempo que permitió formular otros planes “poblacionales”, como el de juventud²¹, en un marco más amplio y más pertinente, sin caer en la lógica tradicional de formulaciones aisladas y construidas más artificialmente, a partir casi exclusivamente de consultas con jóvenes.

Otro tanto podría decirse del caso de El Salvador, donde la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, está fortaleciendo algunas áreas “poblacionales” muy claramente, como en el caso de la mujer a través de “Ciudad Mujer” (instalando infraestructura específica para reunir todos los servicios destinados a las mujeres) y la juventud (a través de la aprobación de la Política Nacional de la Juventud²² y del fortalecimiento de la actual Dirección Nacional de la Juventud, transformándola a futuro en un organismo de mayor relevancia).

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

4 - POLITICAS SECTORIALES DE JUVENTUD: LOGROS Y CARENCIAS

La mayor parte de las políticas públicas de juventud operan desde la dinámica sectorial (en la educación, la salud, etc.) pero solo excepcionalmente son analizadas de manera conjunta, tanto desde el punto de vista técnico²³ como desde la lógica político – institucional²⁴, por lo que resulta pertinente realizar algunos comentarios al respecto.

18. Ver al respecto, Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) De la Emergencia a la Equidad: Las Políticas Sociales del Gobierno Nacional (2005 – 2009) MIDES, Montevideo.

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

20. Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008) Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010 – 2030. MIDES, Montevideo.

21. Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011) Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015. Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud. MIDES, Montevideo.

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

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

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

A - Educación Media: Distancias entre Cultura Juvenil y Cultura Escolar

La enseñanza secundaria, ha sido catalogada por varios especialistas como una de las principales “políticas públicas de juventud”. Un riguroso informe del SITEAL analiza estas particulares dinámicas²⁵, por lo que importa reseñarlo brevemente.

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

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

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

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

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

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

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

25. SITEAL (2008) La Escuela y los Adolescentes: Informe sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008. OEI – UNESCO – IIFE, Buenos Aires.

de todos los rasgos heredados de su historia de segregación y concebirlas como instituciones integradoras que partan de un profundo conocimiento de esta nueva generación de adolescentes”.

B - Inserción Laboral: Desencuentros entre Enfoques de Oferta y de Demanda

Otra de las áreas clave en el campo juvenil, es la vinculada con la inserción laboral. Desde la década de los sesenta del siglo pasado, las respuestas brindadas desde las políticas públicas han ido cambiando, pero se sigue sin encontrar fórmulas satisfactorias. En la segunda mitad del siglo XX, el diagnóstico explicaba los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones, y por lo tanto, se respondió básicamente con “programas de aprendizaje” que procuraban brindar capacitación y experiencia, mezclando el aula y la empresa, alternando en este marco, teoría y práctica. Una sistematización de las evaluaciones realizadas hasta mediados de los años noventa²⁶ mostró que estos programas cumplieron un importante rol en la integración laboral de las nuevas generaciones, en el caso de las y los jóvenes “integrados” (que podían invertir cuatro años en su pasaje por estos programas y contaban con el contexto familiar y social adecuado para hacerlo) pero que ello no ocurrió con los jóvenes excluidos (que no reunían dichas condiciones).

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

Las sucesivas evaluaciones realizadas mostraron que estos programas lograban mejores resultados (en comparación con los tradicionales programas de aprendizaje): los beneficiarios lograron mayores y mejores niveles de inserción laboral que los del “grupo de control” en casi todos los casos²⁷. Sin embargo, las mismas evaluaciones llamaban la atención sobre varias limitaciones importantes de este tipo de programas. Por un lado, se demostró que en este marco se seleccionaba a “los mejores entre los excluidos”, mientras que los más afectados por la exclusión social seguían sin ser atendidos adecuadamente al tiempo que se insistía en la escasa “sostenibilidad” de estas experiencias, que se construían al margen de la institucionalidad existente y que solo eran viables con apoyos externos como los que tuvieron mientras se desarrollaron en sus comienzos.

Seguramente, tomando debida nota de estas limitaciones en paralelo se fueron desarrollando, muy acotadamente y solo en algunos países de la región, otras respuestas complementarias, entre las que se destacaron algunas iniciativas relacionadas con el fomento del primer empleo (sobre todo a través de exoneraciones impositivas a las empresas que contrataran jóvenes), el desarrollo de sistemas de información y orientación laboral (en el marco de “servicios de empleo” en general, desarrollados por los Ministerios de Trabajo) y ciertas reformas de la enseñanza técnica y la formación profesional, para encarar las limitaciones del pasado ya reseñadas²⁸.

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

En la misma línea, el fomento del emprendedorismo entre los jóvenes tampoco ha tenido el impacto esperado, pese a los cuantiosos recursos puestos a disposición para este tipo de iniciativas, tanto por parte de algunos gobiernos como

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

27. Ver al respecto, ABDALA, Ernesto (2009) La Evaluación de los Programas de Capacitación Laboral para Jóvenes en Sudamérica. Papeles de Población N° 59, México.

28. OIT Trabajo Decente y Juventud en América Latina: Avances y Propuestas. PREJAL – OIT, Lima 2010.

por parte de la cooperación internacional. En este caso, se han destacado al menos dos tipos de explicaciones: por un lado, solo las microempresas “de desarrollo” parecen funcionar, no así las de “subsistencia”, y por otro, aún en el caso de prácticas exitosas, solo se llega a un escasísimo número de jóvenes, generalmente “integrados” y no a los “excluidos”.

Otro tanto se puede decir de los servicios de información y orientación laboral, donde también los diagnósticos previos parecen ser equivocados. En este caso, se ha sostenido que el problema radica en la falta de información y orientación, cuando en realidad el problema central es el tipo de estrategia con la que se asignan los empleos disponibles, centrada como se sabe en mecanismos “particularistas” (familiares, amigos, etc.) y no en mecanismos “universales” (servicios de empleo abiertos equitativamente a todos y todas). Lo mismo ocurre, con las reformas a la enseñanza técnica y la formación profesional que se quedan en aspectos curriculares sin cuestionar el modelo de fondo (o haciéndolo todavía muy tímidamente) que sigue centrado en la formación en oficios, cuando todo indica que hay que pasar decididamente a la formación por competencias (flexibilidad y creatividad, trabajo en equipo, manejo de ciertas tecnologías e idiomas, etc.) útiles para distintos puestos de trabajo, fomentando la empleabilidad²⁹.

Por su parte, algunos países han intentado ir más allá de la implementación de *programas específicos* de fomento del empleo juvenil, procurando diseñar e implementar *políticas públicas* en este campo, y *planes de acción* más concretos y operativos que, a la vez, procuren articular las diferentes respuestas sectoriales y específicas. El caso más destacado, seguramente, es el de Perú, donde desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se está implementando un riguroso Plan de Acción en estas materias³⁰. En la misma línea, pero todavía en un plano más acotado, algunos países han comenzado a implementar varias iniciativas programáticas complementarias (como en Chile) con resultados -todavía- acotados, pero que pueden mejorarse a futuro³¹.

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

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

C - Atención de Problemas Específicos y Promoción de Estilos Saludables de Vida

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

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

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

30. MTPE Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009 – II al 2012 – I. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima 2009.

31. HUNEEUS, Carlos Balance de los Avances y Desafíos de las Políticas de Empleo para Jóvenes en Chile. PREJAL-OIT, Santiago 2010.

usa para fundamentar las decisiones de políticas y el diseño de programas”³².

La Declaración Final de la *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Salud*, realizada en El Salvador en el año 2008, destaca entre sus considerandos que “los servicios de salud que se ofertan a adolescentes y jóvenes presentan carencias que limitan el acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud, así como a la educación de la sexualidad, y contribuyen a la escasa e inadecuada rehabilitación de casos de enfermedades crónicas como hipertensión, diabetes, obesidad y malnutrición; embarazo y aborto en adolescentes, infecciones de transmisión sexual, mortalidad materna, violencia, lesiones de causa externa, adicciones, discapacidades psíquicas, motoras y sensoriales”, por lo que proponen garantizar “la creación y el fortalecimiento de Programas de Atención Integral en Salud específicos para adolescentes y jóvenes” y trabajar a futuro sobre un conjunto articulado e integrado de planes, programas y proyectos que puedan aplicarse en el marco de esfuerzos articulados entre todas las instituciones relacionadas con estas dinámicas³³.

En línea con este enfoque, la *Propuesta de Plan Iberoamericano de Juventud 2009-2015* (aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Iberoamericana realizada en El Salvador en 2008) postula –textualmente- las siguientes líneas de acción: (a) asegurar el aporte nutricional básico de la persona joven en su momento de desarrollo y prevenir las enfermedades vinculadas a malos hábitos nutricionales; (b) fomentar programas públicos de prevención de hábitos y consumos nocivos en jóvenes, como inversión para asegurar en el futuro una extensión de la calidad de la salud poblacional; (c) promover actuaciones que prevengan y erradiquen la violencia doméstica y los factores propiciatorios que son efecto de la desigualdad social, como: la frustración que genera la debilidad del poder adquisitivo; la falta de cobertura en el sistema de procuración de justicia; el rol pro-activo hacia la violencia de los medios de comunicación masiva y de entretenimiento; la desigual oferta de infraestructura pública del medio urbano y rural, entre otros; (d) difundir una información veraz y cercana al joven sobre situaciones y actuaciones de riesgo; y (e) desarrollar programas de educación sexual y reproductiva, con especial atención a la erradicación de los riesgos de la transmisión del VIH-SIDA y la prevención de los embarazos no planificados³⁴.

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

Esto es particularmente válido en el campo de la reproducción adolescente, que debe analizarse en el marco de las profundas desigualdades sociales existentes en nuestros países, para diseñar respuestas pertinentes (en el campo de la salud sexual y reproductiva) ajustadas a las características y necesidades de los diferentes grupos juveniles. Un riguroso informe producido desde la CEPAL, con el apoyo del UNFPA y publicado en Madrid por la OIJ, ofrece las bases correspondientes para operar de un modo pertinente en este campo, evitando entramparse en debates altamente ideologizados que complican en gran medida los necesarios avances en este campo³⁵.

D - Prevención de la Violencia: Relevancia de las Estrategias Inespecíficas

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

32. OPS (2008) Estrategia Regional sobre la Salud de los Adolescentes y los Jóvenes. 142ª Sesión del Comité Ejecutivo (23 al 27 de junio de 2008). Washington.

33. Disponible en www.paho.org y en www.segib.org

34. OIJ (2008) Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009 – 2015. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid. Disponible en www.oij.org

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

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

Frente a tan problemático y preocupante cuadro de situación, las respuestas que se han venido implementando se han puesto en práctica desde lógicas muy diferentes y han logrado resultados también diversos. El enfoque de “*seguridad ciudadana*” prioriza –en definitiva– la protección de bienes y de personas y actúa en consecuencia, mientras que el enfoque de “*salud pública*” funciona sobre la base de la identificación de factores de riesgo y factores protectores, tratando de limitar los primeros y potenciar los segundos. Por su parte, el enfoque de “*derechos humanos*” opera desde un fuerte apego a la ley, denunciando constantemente las violaciones que se producen –sobre todo– en contra de las y los jóvenes, mientras que el enfoque “*económico*”, centra sus razonamientos en los costos de la violencia, tratando de identificar los incentivos y desincentivos que habría que manejar para incidir en la disminución de los elevados niveles de violencia existentes.

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

En este marco, importa preguntarse por las estrategias –propiamente dichas– puestas en práctica para combatir la violencia y la delincuencia. La evaluación realizada demuestra que las experiencias sustentadas en enfoques preventivos logran más y mejores impactos que las estrategias puramente represivas o “moralistas”. Diferenciando niveles, incluso, se constata que las experiencias de prevención “inespecífica” (destinadas a todos los jóvenes, en general) son las más eficaces (programas como los de “escuelas abiertas” en Brasil, han logrado impactos sumamente relevantes) y aún en el terreno de las experiencias destinadas a “jóvenes vulnerables”, se han logrado impactos más relevantes desde el apoyo a la inserción laboral y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes. Por su parte, las campañas “moralizadoras”, el fomento de “espacios específicos para la participación juvenil” y los programas de “mano dura”, no han logrado los resultados esperados o han agigantado –incluso– los problemas que se pretendió solucionar³⁶.

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

36. RODRIGUEZ, Ernesto (2006) Políticas Públicas y Marcos Legales para la Prevención de la Violencia Relacionada con Adolescentes y Jóvenes: Estado del Arte en América Latina 1995 – 2004. OPS – GTZ, Lima. Asimismo, ABAD, J.M. y GÓMEZ, J.A. (2008) ¡Preparados, Listos, Ya! Una Síntesis de Intervenciones Efectivas para la Prevención de Violencia que Afecta a Adolescentes y Jóvenes. OPS – GTZ, Lima.

5 - TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y POLITICAS DE JUVENTUD

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

A - Las Experiencias Desplegadas Hasta el Momento: Avances y Limitaciones

Como ya se destacara en las páginas precedentes, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se han transformado en una de las iniciativas más relevantes en el campo del combate a la pobreza y la construcción de capital humano en América Latina. Varios estudios comparados han destacado sus principales aportes, así como algunas de sus principales limitaciones³⁷, y a efectos de ubicar el foco en sus impactos en adolescentes y jóvenes, importa sintetizar los principales hallazgos de tales estudios.

La CEPAL realiza un seguimiento permanente de tales iniciativas, y en sus más recientes presentaciones se establece que estos programas cubren en la actualidad a 22 millones de familias en 17 países de América Latina y el Caribe, de los cuales, 12 millones se encuentran en Brasil y 5 millones en México. Bolsa Familia y Oportunidades, seguidos de Familias en Acción de Colombia y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, son los programas de mayor envergadura de la región. En los países que se aplican, los PTC cubren en promedio alrededor del 12 % de la población, con un esfuerzo de inversión que representa el 0,25 % del PIB (con grandes diferencias entre regiones y países)³⁸.

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

En cuanto a resultados, las evaluaciones disponibles tienden a coincidir en que se logran buenos resultados en términos de construcción de capital humano en términos de cobertura (mejora en el acceso a educación y salud) pero no tanto en cuanto a mejoras en los aprendizajes o el estado nutricional de niños y niñas (población priorizada en estas iniciativas). También se ha comprobado que los PTC mejoran los ingresos de las familias en el corto plazo, pero su incidencia efectiva en la disminución de la pobreza, solo se verifica en aquellos países donde los programas tienen un amplio alcance y en que el monto de las transferencias es significativo (Argentina, Brasil, Ecuador, México) pero ello no ocurre en los países donde el alcance de los programas y el monto de las transferencias son más acotados (como se ha verificado en varios países centroamericanos).

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

B - Transferencias para Adolescentes y Jóvenes: Algunas Experiencias a Destacar

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

En varios casos, la prioridad por niños y niñas se establece con el límite de la mayoría de edad, con lo cual, al menos

37. Ver, por ejemplo, COHEN, E. y FRANCO, R. (coord.) (2006) *Transferencias con Corresponsabilidad: Una Mirada Latinoamericana*. SEDESOL, México D.F.; BANCO MUNDIAL (2009) *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reducción de la Pobreza Actual y Futura*. Washington; y VARIOS AUTORES (2010) *Transferencias Condicionadas como Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Lecciones Aprendidas en América Latina*. KAS – Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

38. CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago.

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

En el caso de Jóvenes con Oportunidades, importa mencionar que –incluso– se generó un antecedente importante en 2001, al ampliar por tres años las becas educativas para que cubriesen hasta la educación media superior, y se ampliaron las acciones de salud dirigidas a adolescentes, incorporando componentes vinculados con sexualidad, drogas y violencia intrafamiliar. Luego, en 2003, Jóvenes con Oportunidades aumentó las transferencias, sumando un apoyo monetario de 3.000 pesos por estudiante, generado gradualmente conforme se concluyen los grados de tercero de secundaria a tercero de preparatoria, acumulándolo y pagándolo en forma diferida, procurando favorecer la conclusión de la educación media superior³⁹. Desde entonces, más de 790.000 becarios han culminado la educación media superior antes de cumplir los 22 años y en menos de 4 años⁴⁰.

Por su parte, en el caso de Avancemos de Costa Rica, las evaluaciones disponibles destacan que entre setiembre y diciembre de 2006 (cuando comenzó a operar el programa) se atendieron a 8.000 beneficiarios, pero para marzo de 2007 ya eran 52.225 personas y en noviembre de ese año llegaban a 94.621. De este modo, se logró cubrir el 72,8 % de la población meta total fijada inicialmente, lo que representaba una tercera parte de los matriculados en enseñanza secundaria y un 37 % de los matriculados en enseñanza secundaria pública. En abril de 2008 se habían incorporado 95.669 estudiantes y en noviembre se reportaron 117.679 beneficiarios activos, que representaban una tercera parte de los matriculados en secundaria (un 38,4 % de la secundaria tradicional y un 43,5 % de los matriculados en la secundaria pública). A setiembre de 2009, los datos dan cuenta de 150.598 beneficiarios, lo que muestra claramente el interés del gobierno por masificar el programa y tratar de acercarse al máximo a la meta de universalizar la secundaria (sumando esta iniciativa a otras ya existentes, que operan más en el campo pedagógico)⁴¹.

En materia de recursos, el presupuesto ejecutado por el programa pasó de 463,5 millones de colones en 2006 a 53.636 millones en 2009 (casi 95 millones de dólares). El gasto del programa representó en 2007 el 0,2 % del PIB, el 0,8 % del gasto público total y el 1 % del gasto público social. Un perfil de los beneficiarios construido a partir de la Encuesta de Hogares de 2008 muestra que el 95,1 % de ellos son hijos o nietos en el hogar, predominan las mujeres y las edades entre 16 y 21 años. En ese año, el 62 % de los becados pertenecía a hogares de los tres primeros deciles de ingreso, inferior al de 2007, que fue del 69,1 %. En cuanto a resultados, los datos de 2006 – 2008 muestran una leve reducción de la deserción, pero ello parece obedecer a la combinación de un conjunto de estrategias puestas en marcha desde diversos frentes, además del programa Avancemos. Y entre los problemas que se han enfrentado, las evaluaciones disponibles destacan que el programa estuvo sometido a constantes cambios en términos de adscripción institucional y en cuanto al perfil de los beneficiarios, lo cual tuvo repercusiones negativas en materia de resultados. En suma, las evaluaciones disponibles destacan que “en la ejecución de Avancemos ha prevalecido la idea de que el subsidio tiene la finalidad de reducir la deserción en el corto plazo (pero) desde un enfoque de derechos, y para que la iniciativa funcione mejor como ‘bisagra’ de unión con la política educativa, es necesario afianzar la idea de que su sentido estratégico es universalizar el derecho a la secundaria completa”⁴².

En esta misma línea de reflexión, otros estudios comparados que han analizado el Projovem Adolescente de Brasil y el Proyecto Adolescente de la Provincia de Buenos Aires, han llegado a conclusiones similares, destacando el riesgo de caer en procesos en los que se produce una “migración de significados que adquieren igualdad, inclusión y ciudadanía, desde espacios de significación más sociales y públicos, a otros más individualizados y ubicados en escenarios de mercado”, concretando cierta “despolitización de necesidades”⁴³.

C - ¿A Quién se le Deben Otorgar los Recursos? Especificidades y Complejidades

Este tipo de programas deberían generalizarse en todos los países de la región, pero ello debería ser prioritario, sobre todo en aquellos casos en que ya se ha logrado la universalización de la enseñanza primaria y ahora debe enfrentarse decididamente el desafío de la universalización de la enseñanza secundaria. Para ello, habrá que encarar decididamente la formulación de respuestas pertinentes a los elevados niveles de abandono escolar, teniendo en cuenta

39. LEVY, S. y RODRIGUEZ, E. (2005) *Sin Herencia de Pobreza: El Programa Progresas – Oportunidades de México*. BID – Editorial Planeta, Washington - México D.F.

40. http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/jovenes_con_oportunidades

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

42. Idem.

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

que –por ejemplo- mientras que el 60 % de los chilenos pobres y el 42 % de los argentinos pobres logran terminar el bachillerato, en Uruguay solo 36,4 % de los no pobres y apenas el 6,35 % de los pobres lo hace⁴⁴.

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

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

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

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

D - Una Prioridad Fundamental: jóvenes que ni estudian ni trabajan

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

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

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

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

44. DE ARMAS, G. y RETAMOSO, A. (2010) La Universalización de la Educación Media en Uruguay. UNICEF, Montevideo.

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

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

6 - DEL COMBATE A LA POBREZA A LAS REDES DE PROTECCION SOCIAL

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

A - De las Respuestas a la Emergencia al Combate a las Desigualdades Sociales

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

Probablemente, el caso de Chile sea el más claro en este sentido. Como se sabe, Chile es uno de los pocos países de la región donde se lograron avances importantes durante la primera mitad del siglo XX, en términos de construcción de un estado de bienestar, que a partir de 1952 comenzó a mostrar signos evidentes de agotamiento en su versión corporativa, y que durante la dictadura militar se transformó en “residual”, introduciendo mecanismos de mercado en el funcionamiento de la seguridad social, la educación, la salud y la vivienda, convirtiendo la reducción de la pobreza en el objetivo principal de la política social y depositando en los individuos la responsabilidad principal por el logro de avances particulares en su propio bienestar⁴⁵.

A partir de 1990, los sucesivos gobiernos de la Concertación procuraron pagar la deuda social acumulada durante la dictadura, aumentando exponencialmente el gasto público social y reorientando los esfuerzos en políticas sociales hacia los grupos vulnerables, procurando generar capacidades en los individuos beneficiados. Pero será sobre todo en los últimos dos gobiernos de la Concertación (entre 2000 y 2010) que se comenzará con un esfuerzo sistemático vinculado con la construcción de redes sociales más sólidas, diseñadas con criterios más universales, articulando más y mejor los diferentes programas focalizados en grupos específicos. El Programa Chile Solidario, el Plan Auge en salud, el seguro de cesantía, el pilar solidario agregado al sistema de pensiones, la subvención preferencial a la educación y el Programa Chile Crece Contigo destinado a la primera infancia son, seguramente, los principales exponentes de este nuevo enfoque⁴⁶. Este mismo proceso, que continúa desarrollándose en Chile con el nuevo gobierno, está siendo recorrido también en otros países, como Brasil y Colombia, entre otros⁴⁷.

B - Construcción de Sistemas Nacionales de Cuidado con Perspectiva Generacional

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

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

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

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

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

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

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

La CEPAL sostiene, en este sentido, que el cuidado debe entenderse como un derecho asumido por la colectividad y prestado mediante servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, con directa competencia del Estado (equilibrando más y mejor el reparto correspondiente entre responsabilidades del Estado, del mercado, de las familias y las comunidades) y ha propuesto que los sistemas nacionales de cuidado se construyan y consoliden paulatinamente, en torno a cuatro principios básicos: (i) programas de conciliación del trabajo productivo y reproductivo; (ii) programas universales basados en las necesidades; (iii) programas que ayuden a las familias a desarrollar una asistencia autónoma; y (iv) programas de apoyo basados en la cooperación entre generaciones⁴⁸.

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

“Esto pone de manifiesto –sostiene la CEPAL– la necesidad de contar con políticas que actúen sobre las madres presentes y futuras y sobre sus hijos. Entre estos instrumentos cabe mencionar aquellos que faciliten: (a) la postergación de la edad de inicio de la maternidad; (b) un mejor acceso a la información sobre el control de la reproducción; (c) la permanencia de las mujeres en el sistema educativo; (d) el mejoramiento de la calidad de la educación; y (e) la disponibilidad de instituciones de cuidado y atención de los hijos pequeños que, a su vez, faciliten la participación de las madres en el sistema educativo y en el mundo del trabajo”⁴⁹.

Lo dicho, además, pone de manifiesto la necesidad de priorizar fuertemente las inversiones en educación, enfrentando decididamente la inequidades existentes, tanto en el ingreso y la permanencia, como en lo atinente a los aprendizajes efectivamente obtenidos, terrenos en los que todos los estudios disponibles destacan regularmente las enormes distancias existentes entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a diversas clases sociales, medidos en la mayor parte de los casos por quintiles de ingreso. Esto ha sido asumido por los gobiernos de la región en la reciente Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Mar del Plata (Argentina), acompañado de un conjunto ambicioso de metas generales y específicas en tal sentido, que cuentan incluso con la cuantificación de los recursos necesarios para su cumplimiento efectivo⁵⁰.

En dicho marco, se vienen priorizando con cierta fuerza las inversiones en enseñanza secundaria y superior, con lo cual se beneficiarán más y mejor adolescentes y jóvenes, pero a ello habrá que agregar medidas tendientes a alcanzar

48. Ver CEPAL (2006) La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Calidad. Santiago; y CEPAL (2009) Panorama Social de América Latina 2009, ya citado.

49. CEPAL (2010) Panorama Social de América Latina 2010, ya citado.

50. CEPAL – OEI – SEGIB (2010) Metas Educativas 2021: la Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios. Madrid.

a quienes –de todos modos- sigan enfrentando dificultades para su inserción social, y en tal sentido, resulta imperioso discutir a fondo e implementar medidas radicalmente nuevas, destinadas a favorecer la emancipación juvenil, del estilo de las transferencias en efectivo que constituyan “cheques de afiliación”, vale decir, un incentivo para la afirmación (o el retorno) en la educación y/o en el mercado laboral, centrando los esfuerzos en la población joven de 15 a 24 años⁵¹.

C - HACIA UNA REDISTRIBUCIÓN GENERACIONAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Aunque no son muchos, algunos estudios disponibles sobre gasto público han comenzado a interesarse por la distribución generacional de los recursos disponibles y que se ejecutan en general a través de los presupuestos nacionales. De este modo, se intentan superar los clásicos enfoques centrados –casi exclusivamente- en la distribución sectorial de tales inversiones (educación, salud, agro, industria, transporte, etc.). La constatación más importante, en este marco, es el mayor peso relativo de las inversiones en la tercera edad, en detrimento de la inversión en niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Los estudios de UNICEF, seguramente, han sido pioneros en destacar algunos de los principales componentes de este tipo de contrastes⁵².

En dichos estudios, se destaca reiteradamente que mientras los sistemas de transferencias públicas son proporcionalmente mayores hacia los adultos mayores, las de las familias son el componente principal hacia niños, adolescentes y jóvenes. Este sesgo se da en todos los niveles socioeconómicos, pero es significativamente mayor en los niveles más altos de ingreso. Solo recientemente, esto se está corrigiendo (lentamente y en dimensiones todavía escasas) a través de los programas de transferencias condicionadas, ya comentados, y esto marca un importante contraste, por cierto, entre América Latina y los países de la OCDE, en los cuales el consumo de las personas de entre 0 y 19 años se nutre por partes casi iguales de transferencias públicas y familiares (en nuestra región, el componente de transferencias estatales no supera el 20 % del total). De hecho, en América Latina se gasta en personas mayores (como porcentaje de los ingresos por trabajo) aproximadamente la misma cantidad que los gobiernos de Europa, Estados Unidos y Japón, pero invierten aproximadamente la mitad en niños y jóvenes⁵³.

“Para paliar estos déficits –sostiene la CEPAL- es necesario implementar medidas redistributivas sintonizadas con la lógica del ciclo vital, con énfasis en la población infantil y juvenil, y que impliquen transferencias a las familias cuyos ingresos laborales son claramente insuficientes. Estos mecanismos –agrega el informe- deberían implicar medidas diferenciadas para cada etapa y son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas que deberían revertir los déficits en cobertura y acceso a servicios de cuidado y estimulación temprana en la primera infancia, que confinan al individuo a un surco de exclusión durante la niñez y adolescencia, con un efecto negativo posterior sobre la fase de emancipación de los jóvenes. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación para el empleo, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta”⁵⁴.

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

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

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

51. CEPAL (2010) Panorama Social de América Latina 2010, ya citado.

52. Uno de los más recientes es UNICEF (2011) Inversión Pública en la Infancia y la Adolescencia en México (2007 – 2010). México D.F.

53. CEPAL Panorama Social de América Latina 2010, ya citado.

54. Idem.

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

Complementariamente, la CEPAL sostiene que “atacar la desigualdad y la pobreza infantil y juvenil supone al menos tres iniciativas: extender la cobertura en la primera infancia mediante sistemas de cuidado y educación inicial (entre los 0 y 4 años), completar la universalización en las edades correspondientes al ciclo educativo básico (0 a 14 años) y avanzar en la universalización de la enseñanza media (15 a 17 años). Todas estas metas, y los costos extra que suponen para el costo anual por estudiante de cada país, son abordables por todos los países de la región. De hecho, en 15 de 18 países considerados, el costo no supera un punto porcentual del PIB, considerando aquí el costo mínimo requerido para completar la cobertura a tasas de inversión constantes, ya que solo se considera el gasto corriente por alumno”⁵⁵.

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

D - Políticas de Juventud y Desarrollo Social: Bases para una Agenda Integrada

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

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

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

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

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

55. idem.

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

Anexo N° 1 – Documentos de Política Nacional de Juventud Existentes⁵⁶

- Bolivia: Ministerio de Justicia y Otros Plan Nacional de Juventudes: Jóvenes Unidos/as por el Cambio (2008 – 2012). La Paz 2008.
- Brasil: Conselho Nacional de Juventude – Secretaria Nacional da Juventude Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas. Brasília 2006.
- Chile: Instituto Nacional de la Juventud – Ministerio de Planificación y Cooperación – Comité Interdepartamental de Juventud Chile se Compromete con los Jóvenes: Plan de Acción en Juventud. Santiago 2004.
- Colombia: Programa Presidencial Colombia Joven Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005 – 2015. Bogotá 2005.
- Costa Rica: Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven Política Pública de la Persona Joven. San José 2004.
- Ecuador: Dirección Nacional de la Juventud – Ministerio de Bienestar Social Plan Nacional de la Juventud 2004 – 2008. Quito 2004 (se desconoce si existen versiones más actualizadas).
- El Salvador: Dirección Nacional de Juventud – Secretaría de Inclusión Social – Presidencia de la República Política Nacional de Juventud 2011 – 2024 y Plan de Acción 2011 – 2014. San Salvador 2011.
- Guatemala: Consejo Nacional de la Juventud – Secretaría de Planificación y Programación – Presidencia de la República Política de Juventud 2010 – 2015: Construyendo una Nación Pluricultural, Incluyente y Equitativa. Guatemala 2010.
- Honduras: Instituto Nacional de la Juventud Política Nacional de la Juventud 2007 – 2030: Por una Ciudadanía Plena. Tegucigalpa 2010.
- México: Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública Programa Nacional de Juventud 2008-2012. México D.F.
- Nicaragua: Secretaría de la Juventud Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud y Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2005 – 2015. Managua 2005.
- Panamá: Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia Política Pública de Juventud de Panamá. Panamá 2004.
- Paraguay: Viceministerio de la Juventud Plan Nacional de Juventud “Don Félix de Guaranda” 2011 – 2013. Hacia la Nueva Generación de Próceres. Asunción 2011.
- Perú: Consejo Nacional de la Juventud Plan Nacional de la Juventud 2006 – 2011: Perú. Lima 2006.
- República Dominicana: Secretaría de Estado de la Juventud Política Pública Nacional para el Desarrollo de la Juventud Dominicana 2008-2015. Santo Domingo 2008.
- Uruguay: Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo de Políticas Sociales Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015. Montevideo 2011.

⁵⁶. No se cuenta con información al respecto, para los casos de Argentina, Cuba y Venezuela.

JUVENTUD Y DESARROLLO HUMANO EN CENTROAMERICA: INCORPORANDO UNA PERSPECTIVA GENERACIONAL AL CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (*)

ERNESTO RODRÍGUEZ (**)

(*) Texto presentado originalmente en la Reunión de Trabajo del Comité Interinstitucional sobre Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica, Panamá, 6 y 7 de Octubre de 2011, conformado en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica” de la OIJ y corregida para su inclusión en este informe.

(**) Sociólogo Uruguayo, Consultor Internacional de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y del Sistema de las Naciones Unidas en Políticas Públicas de Juventud, Coordinador General del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas de Juventud en Centroamérica”.

INTRODUCCIÓN

Aunque ya se cuenta con numerosos antecedentes de gran valor (ver, entre los más recientes, por ejemplo, Rodríguez 2009, Morlachetti 2009 y Morales 2009), la evaluación de las políticas públicas de juventud en Centroamérica cuenta con importantes limitaciones, entre las que se destaca muy especialmente, la estrecha visión con las que han sido miradas hasta el momento, incluyendo apenas algunas de las iniciativas programáticas desplegadas en este campo en las últimas décadas, sin poder apreciar –con una adecuada visión de conjunto- la amplia y variada gama de planes y programas diseñados e implementados en los diferentes países de la región.

Por ello, en el marco de las labores que viene desplegando la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), se decidió realizar un balance más abarcativo e integral, a los efectos de contar con una adecuada visión de conjunto, que sirva como base para el desarrollo del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica”, aprobado por el Consejo Directivo de la organización, en respuesta a un pedido formulado previamente por los países miembros de dicha sub-región.

Para el desarrollo de esta iniciativa programática en general y la realización de este balance en particular, se ha estructurado un Equipo de Trabajo compuesto por una instancia política e institucional (de la que forman parte los Directores de Juventud de los respectivos organismos gubernamentales de juventud) y una instancia técnica y operativa (de la que forman parte destacados profesionales de dichas entidades), funcionando bajo las directivas del Secretario General de la OIJ y del Representante de Centroamérica en el Consejo Directivo de dicha organización y Director del CONJUVE de El Salvador. En este marco, he tenido el privilegio de ser seleccionado para actuar como Coordinador General de esta iniciativa, función que estoy cumpliendo con gran satisfacción y esmero profesional.

Las páginas que siguen incluyen los avances registrados hasta el momento en lo que tiene que ver con el balance como tal, incluyendo un racconto de las actividades desplegadas hasta el momento, así como una descripción de las iniciativas programáticas identificadas en cada uno de los seis países incluidos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y una primera valoración del análisis comparado realizado hasta el momento, agrupando las iniciativas antedichas en grandes grupos temáticos: áreas de intervención, desarrollos institucionales, recursos invertidos, evaluaciones desplegadas y resultados obtenidos.

Las páginas que siguen incorporan las observaciones y recomendaciones que las y los Directores/as Gubernamentales de Juventud formularon al Informe de Avance presentado en la Reunión de Trabajo del Comité Interinstitucional sobre Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica, Panamá, 6 y 7 de Octubre de 2011, y sobre esta base, ofrecemos ahora la Versión Final para la consideración del amplio grupo de tomadores de decisiones (a nivel nacional, regional e internacional) que inciden en la dinámica de las políticas públicas de juventud, y también para difusión pública, con la intención de llegar -con apoyo de medios de comunicación- a un público más amplio, asumiendo que estamos ante temas de gran trascendencia, que deben ser analizados por el conjunto de la sociedad.

1 - PRINCIPALES ACTIVIDADES DESPLEGADAS HASTA EL MOMENTO

El Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica” fue aprobado por el Consejo Directivo de la OIJ en abril de 2011, en la Ciudad de Quito (Ecuador) y comenzó inmediatamente su puesta en marcha.

A - Consulta a los Organismos Gubernamentales de Juventud

Una de las primeras actividades impulsadas por la Secretaría General de la OIJ, a partir de la asunción de funciones en marzo de este año, fue la realización de una sistemática y personalizada consulta con sus instituciones miembros, para poder tener una visión precisa sobre la visión de los Ministros y Ministras de Juventud de los gobiernos de Iberoamérica sobre los aportes y las limitaciones de la OIJ hasta el momento y sobre las prioridades que sus instituciones miembros propondrían para la gestión futura.

La consulta se realizó a través de dos vías complementarias: (i) por un lado, la circulación de un formulario para que cada Organismo Gubernamental de Juventud (OGJ) brindara toda la información pertinente respecto a sus orientaciones y planes de trabajo, así como sus experiencias recientes en el desarrollo de las políticas públicas de juventud; y (ii) por otro, la realización de sendas entrevistas a los Directores de los OGJ, para contar directamente con sus calificados puntos de vista.

Los resultados de esta consulta muestran que -en general- existe una valoración positiva de la OIJ, en tanto organismo internacional que actúa en nombre de sus instituciones miembros en el plano internacional y promueve -a la vez- los intercambios y las acciones en común entre los mismos. Pero al mismo tiempo, la consulta permitió constatar que los OGJ valoran el aporte de la OIJ a sus respectivas dinámicas de trabajo como muy acotado y de escasa relevancia, mostrando diferencias importantes entre el “ser” y el “deber ser” de la organización como tal (OIJ 2011).

En dicho marco, los OGJ han valorado como muy escaso y hasta irrelevante, el aporte que el “Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud” ha brindado a sus respectivas dinámicas nacionales de trabajo. En general, existe la percepción de que el Plan es muy general y no cuenta con “aterrizajes” pertinentes y relevantes en las diferentes realidades nacionales, por lo que se entiende necesario trabajar intensamente a futuro en esta esfera, para contar con un Plan Regional más potente y pertinente, que contemple más y mejor las necesidades de los OGJ.

En paralelo, los Directores de OGJ entrevistados manifestaron un gran interés por contar con más asistencia técnica de la OIJ, centrada en el diseño, la implementación y la evaluación de planes nacionales de juventud, así como en el desarrollo de acciones específicamente priorizadas en cada país (encuestas, formación de recursos humanos, estrategias comunicacionales, etc.) asumiendo que hace falta pensar en programas más potentes de cooperación sur-sur y nortesur en este campo, superando resueltamente la realización de múltiples pequeñas acciones inconexas, que aportan muy poco a la dinámica de las políticas nacionales de juventud.

B - Primera Reunión de Trabajo del Comité Interinstitucional

En el marco de la consulta institucional antedicha, pudo constatarse asimismo un importante interés (ampliamente consensuado) de los OGJ centroamericanos por contar con una iniciativa sub-regional que permitiera potenciar y fortalecer las políticas públicas de juventud en los países del área, por lo que se decidió diseñar e implementar el proyecto de referencias, aprobándose la realización de una primera Reunión de Directores de Juventud de Centroamérica, celebrada en San Salvador los días 13 y 14 de junio.

En dicho marco, se pusieron en común los insumos necesarios para poder contar con una primera visión de conjunto, sintética y actualizada, del estado de las políticas públicas de juventud en los países participantes (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá), recogiendo y sistematizando la información correspondiente en base a una guía, conteniendo áreas temáticas y preguntas básicas al respecto, formuladas desde una visión amplia y abarcativa, mirando al conjunto de las políticas de juventud y no solo a las acciones de los OGJ como tal.

El balance colectivamente realizado permitió constatar que -en general- las políticas públicas de juventud en Centroamérica (al igual que en la mayor parte de los países de América Latina) vienen funcionando en dos vías paralelas: (i) por un lado, las políticas sectoriales (educación, salud, empleo, prevención de la violencia, etc.) implementadas por los ministerios correspondientes; y (ii) por otro, ciertas formulaciones más integradas, expresadas en “documentos” de política pública, aprobados formalmente pero implementados en escasa medida.

En la misma línea de reflexión, pudo constatar que existe un marcado contraste entre ambas dinámicas en lo que atañe a los enfoques con los que se trabaja, verificándose la predominancia del “enfoque de riesgo” en las políticas sectoriales, junto con la predominancia del “enfoque de derechos” en las formulaciones de políticas integradas. Esto, se destacó varias veces en la reunión de trabajo, tiene implicancias importantes, en la medida en que los enfoques

alimentan prácticas promocionales diferentes, más “asistencialistas” en el enfoque de riesgo y más “promocionales” en el de derechos.

Simultáneamente, se constató -también en sintonía con lo que sucede en la mayor parte de los países latinoamericanos- que en la mayor parte de los casos, los OGJ diseñan e implementan sus planes estratégicos y operativos desde el enfoque centrado en “la construcción de espacios específicos para la juventud” (casas de la juventud, clubes juveniles, parlamento joven, tarjeta joven, etc.) y no desde la lógica de tratar de “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva generacional”, en línea con el más pertinente enfoque de género, impulsado por los movimientos de mujeres.

Finalmente, los debates procesados permitieron constatar que -en general- existe un importante desconocimiento de las políticas sectoriales de juventud impulsadas por diferentes ministerios, desde la dinámica de los OGJ, lo que redundaría en una visión parcial de las políticas públicas de juventud como tal. Se valoró, por tanto, como altamente recomendable, el impulsar acciones a futuro para compensar estas limitaciones.

C - Revisión Sistemática de la Documentación Disponible

Otra de las actividades desplegadas en el marco del Proyecto de referencias, fue la revisión sistemática de una amplia y variada gama de documentos de trabajo sobre políticas públicas de juventud en Centroamérica. Las referencias bibliográficas incluidas al final de este informe dan cuenta de los materiales informativos y analíticos incluidos en esta revisión.

Del análisis realizado, surgen algunas constataciones importantes, destacándose la gran diversidad de desarrollos existentes entre las diferentes áreas del conocimiento correspondiente. Así, resulta notoria la elevada concentración de materiales analíticos sobre violencia juvenil y salud adolescente (por ejemplo) en detrimento de otras áreas en las que el conocimiento acumulado es más acotado (en participación juvenil y construcción de ciudadanía y en inserción laboral de jóvenes, en particular).

Del mismo modo, parecen evidentes los desarrollos diferenciales en la producción de conocimiento sobre juventud y políticas públicas de juventud, entre los diferentes países de la sub-región. Así, se constatan fácilmente mayores desarrollos relativos en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, y desarrollos relativos más acotados en Honduras, Nicaragua y Panamá. Esta diferenciación, además, se mantiene en el tiempo, no existiendo etapas diferenciales al respecto, lo cual marca otra especificidad relevante en este campo.

Algunos temas, en particular, sobresalen por su mayor tratamiento en la literatura disponible (el tema “maras” es paradigmático en este sentido), mientras que otros han sido atendidos más escasamente (la participación ciudadana juvenil, entre otros). En la misma línea, se constata una diferencia similar al momento de analizar las diferentes políticas públicas sectoriales de juventud, ya que algunas de ellas han sido trabajadas con mayor sistematicidad (la salud adolescente es el ejemplo más claro) que otras (la inserción laboral, entre otras no menos relevantes).

También puede constatar que casi todos los países cuentan con Encuestas Nacionales de Juventud, pero las mismas se han realizado sin atender rigurosamente la comparabilidad entre las mismas, no solo entre países sino también en los mismos países. En El Salvador, por ejemplo, se han realizado tres encuestas (en 2005, 2008 y 2011) pero no son comparables entre sí en casi ningún aspecto. Esto se agrava cuando se pretende comparar las encuestas entre países, entre otras cosas porque el entorno de edades considerado es muy variable entre países (12 a 35 años en Costa Rica, 18 a 29 en Nicaragua, etc.).

Un aporte interesante en la generación de conocimiento en este campo, ha sido el realizado por los Informes Nacionales de Desarrollo Humano impulsados por el PNUD. El informe pionero en la sub-región fue el de Panamá (realizado en 2004) seguido por los realizados en Honduras (2008-2009) y en Nicaragua (2010-2011), estando prevista la realización del mismo en Guatemala durante este año y el próximo. Se trata, en general, de informes sumamente rigurosos, apoyados en encuestas especiales y que permiten contar con visiones “externas” a la de los “juvenólogos” clásicos, de gran valor analítico. Por ello, se está trabajando para contar con un Informe Regional Centroamericano de Desarrollo Humano sobre Juventud, previsto -en principio- para 2013.

D - Trabajo de Campo realizado en los Países de la Región

Complementariamente a la Reunión de Directores de Juventud y la Revisión Bibliográfica realizada, se desplegaron esfuerzos específicos en varios de los países de la región, a través de visitas en el terreno y/o a través de entrevistas a “informantes calificados”, aunque no se pudo completar la totalidad de países participantes.

En el caso de Costa Rica, se realizó una visita de trabajo durante los días 18 y 19 de julio, durante la cual, la delegación de la OIJ mantuvo reuniones de trabajo con el equipo técnico del Viceministerio de la Juventud y del Consejo de

la Política Pública de la Persona Joven, desarrollando en paralelo un conjunto calificado de entrevistas con el Ministro de Cultura y Juventud, el Ministro de Justicia y Paz, el Viceministro de Trabajo y la Asistente del Ministro de Bienestar Social. Se participó también de una reunión del Proyecto “juventud, empleo y migración”, en la que se analizó una propuesta de Plan de Empleo Juvenil.

En el caso de El Salvador, con el apoyo de la GIZ, se apoyó a la Dirección de Juventud de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) en el diseño y la aprobación de la Política Nacional de Juventud (2011 – 2024) y su correspondiente Plan de Acción (2011 – 2014), al tiempo que se colaboró dinámicamente en la creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), un organismo de carácter interministerial que potenciará significativamente a futuro la Política Nacional de Juventud recientemente aprobada.

En el caso de Guatemala, se han mantenido entrevistas con la Directora del CONJUVE y con la Ministra de Planificación, para actualizar la información respecto al proceso de aprobación e implementación de la Política Pública de Juventud 2011 – 2015, pero no se ha concretado un nuevo trabajo de campo, por considerar que no era necesario en esta etapa del desarrollo del proyecto (se cuenta de todos modos con la información necesaria) teniendo en cuenta -además- que Guatemala estuvo en esta etapa en proceso electoral, lo cual culminará con la instalación de un nuevo gobierno en enero de 2012.

En el caso de Panamá, se realizó una visita de trabajo entre el 17 y el 19 de agosto, manteniéndose entrevistas con el Ministro de Desarrollo Social, el Director Nacional de Empleo (Ministerio de Trabajo), el Secretario General del Ministerio de Salud, el Secretario General de AMPYME, y el Director de Bienestar Estudiantil del Ministerio de Educación, así como con representantes de diversos organismos internacionales y programas de cooperación. Se mantuvo también una Reunión con el Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud, constatándose buenas condiciones para avanzar en este campo.

Por su parte, no se ha podido actualizar la información correspondiente a Honduras y a Nicaragua. En el caso de Nicaragua, el Instituto de la Juventud no ha participado de las reuniones de trabajo convocadas últimamente y el país también estuvo en la etapa en campaña electoral, previéndose una visita para fin de este año o comienzos del próximo, probablemente en ocasión de la presentación pública del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012, completamente centrado en jóvenes. En el caso de Honduras, el propio proceso político de los últimos años obligó a la suspensión de la participación del país en la OIJ, y ahora se está en pleno proceso de reincorporación.

E - Presentación del Tema en Foros Internacionales Relevantes

Otra de las líneas de acción priorizadas en el marco del Proyecto, ha sido la de presentar el tema de las políticas públicas de juventud en foros interministeriales relacionados -directa o indirectamente- con las mismas. Esto se concretó, en particular, en la participación de varios Directores de Juventud Centroamericanos en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe convocado por la UNESCO y realizado en San Salvador los días 11 y 12 de julio.

El tema central del Foro fue “Políticas Sociales de Juventud e Inclusión Social en América Latina”, por lo que éste se transformó en un espacio privilegiado para dialogar sobre el tema con varios ministros y viceministros de la región, así como con representantes de varios organismos internacionales y de algunas agencias de cooperación, constatándose la comunidad de enfoques y puntos de vista sobre el tema, aunque al momento de establecer compromisos concretos no se pudo avanzar todo lo que se pretendía.

En lo personal, me tocó presentar el Documento Base redactado especialmente para el Foro (incluido en esta publicación), complementando otra exposición realizada por Ernesto Espíndola de la CEPAL, centrada en la presentación de la situación de las y los jóvenes latinoamericanos, en el marco de las propuestas de dicho organismo sobre las desigualdades sociales existentes en nuestros países. Ambas presentaciones fueron muy bien recibidas por los asistentes, quienes presentaron sus respectivas experiencias nacionales, a la luz de las consideraciones generales previamente expuestas.

Desde el punto de vista sustantivo, una de las propuestas centrales giró en torno a la posibilidad de ampliar el alcance y las características fundamentales de los programas de transferencias condicionadas, que hasta el momento benefician a familias pobres con hijos/as en edad escolar e incluyen “condicionalidades” relacionadas con la educación y la salud, ampliándolos para beneficiar a familias pobres con hijos/as adolescentes y jóvenes, incluyendo además “condicionalidades” vinculadas con la capacitación profesional y la inserción laboral, lo cual fue valorado positivamente por las y los asistentes.

Lamentablemente, en la Declaración Final no se incluyeron algunos párrafos propuestos en lo previo, centrados en el establecimiento de compromisos efectivos para implementar dicha propuesta, lo cual era previsible, dada las implicancias de tales compromisos, tanto en el plano del diseño programático como -muy especialmente- en la inversión

necesaria de recursos adicionales para ponerlos en práctica, algo que los asistentes no podían hacer sin las necesarias e inevitables consultas con sus respectivos gobiernos.

En la misma línea, se convocó a un Seminario Centroamericano sobre Políticas de Juventud y Desarrollo Social, en el que se analizaron varias de las principales iniciativas programáticas sectoriales existentes en este campo (Programa Avancemos de Costa Rica, Escuelas Abiertas de Guatemala, Projóvenes II de El Salvador, etc.) y de cuyos resultados informamos por separado en la sección siguiente de este informe. Complementariamente, se viene trabajando en la concreción de un Acuerdo de Trabajo OIJ - SICA, para operar conjuntamente a futuro en este campo.

F - Un Primer Balance: Principales Logros y Limitaciones a Destacar

Hasta el momento, el Proyecto se ha venido desarrollando dentro de lo esperado, al menos desde el punto de vista de la planificación originalmente diseñada, y en dicho marco, se han logrado algunos avances destacables, al tiempo que se han podido constatar también algunas limitaciones relevantes, que habrá que levantar en los próximos meses.

Entre los logros del período habría que destacar, en primer lugar, que el Proyecto se ha constituido en una primera respuesta pertinente y oportuna al reclamo insistentemente planteado por los Organismos Gubernamentales de Juventud Centroamericanos a la Secretaría General de la OIJ. En sí mismo, es un buen indicador de los “nuevos tiempos” institucionales, en cuyo marco se pretende trabajar mancomunadamente con todas las contrapartes nacionales, priorizando los casos más postergados históricamente.

En segundo lugar, habría que mencionar que el enfoque con el que se está trabajando ha demostrado su pertinencia y su relevancia, al destacar los límites de los enfoques centrados casi exclusivamente en las iniciativas de los propios OGJ y las potencialidades de una visión más abarcativa e integral, que incluya todas (o al menos la mayoría) de las políticas públicas de juventud, implementadas por otras instituciones gubernamentales, tanto a nivel nacional como en espacios locales.

Desde luego, una cosa es tomar conciencia de las limitaciones con las que se ha trabajado hasta el momento, y otra muy distinta es superar efectivamente tales limitaciones. Se trata, por tanto, de un primer paso, imprescindible, que deberá ser seguido por otros, que intenten superar efectivamente tales limitaciones. Ello, como se sabe, no es simple. Las tradiciones del trabajo sectorializado en el campo de las políticas públicas están muy arraigadas en todos los países de la región, y cambiarlas llevará mucho tiempo.

Por su parte, en el campo de las limitaciones, estos meses de trabajo han dejado en claro que también para los propios OGJ es complejo adecuar sus roles y funciones, para estar acordes con el impulso de enfoques renovados, centrados en la articulación de esfuerzos y en la dinamización de procesos, más que en la ejecución directa de pequeños proyectos, lo que lleva en muchos casos a cierto “activismo” que no permite afirmar procesos más estructurados y deliberadamente impulsados como tales.

En general, nuestros OGJ están integrados por funcionarios con escasa experiencia en la función pública, mayoritariamente jóvenes, con buenas intenciones pero no siempre con la formación necesaria para el desarrollo de roles y funciones como los que se requieren para transformar la dinámica de las políticas públicas de juventud en el marco de estrategias integradas, que vienen con experiencias de gran valor en el campo promocional con jóvenes pero que no siempre cuentan con las herramientas y la estabilidad laboral necesaria como para encarar estos nuevos desafíos, y todo ello dificulta el normal desempeño de funciones.

Habrà que trabajar, entonces, a futuro, para ir levantando paulatinamente estas y otras limitaciones por el estilo, haciendo un énfasis particular en la selección y formación de recursos humanos y en la reformulación de enfoques y metodologías de trabajo.

2 - PRINCIPALES POLITICAS DE JUVENTUD IDENTIFICADAS

Del análisis sustantivo realizado, surgen claramente varios problemas relevantes a encarar, desde la lógica de las principales políticas sectoriales de juventud.

A - El Desarrollo de la Educación Secundaria

Esto es evidente, por ejemplo, en lo que atañe a la dinámica educativa, especialmente en la enseñanza secundaria. De la documentación disponible, destacan los informes nacionales y regionales del PREAL (ver, por ejemplo, Alfa 2002, Cien 2002, Cospae 2007, Eduquemos 2004). El informe regional más reciente (PREAL 2007) nos muestra un panorama bastante desolador, que conviene sintetizar, complementándolo con algunos elementos adicionales:

- Apenas cuatro de cada diez adolescentes -en promedio- asiste efectivamente a un establecimiento educativo medio en Centroamérica (las cifras son menos dramáticas en Costa Rica y Panamá, y más graves en los otros países). Son -sin duda- cientos de miles los que ni siquiera pueden asistir algún tiempo a un colegio medio.
- Los niveles de repitencia, abandono y fracaso escolar son -en todos los casos nacionales incluidos en este informe- sumamente preocupantes: uno de cada diez asistentes deserta tempranamente y muchos menos (apenas tres de cada diez) terminan el ciclo. La “universalidad” de la cobertura en primaria, desaparece en la secundaria.
- Los niveles de inequidad social son alarmantes: apenas 3 % de los adolescentes pertenecientes al 20 % de la población más pobre y que asisten a secundaria, logran terminar el ciclo; los adolescentes del medio rural tienen -en promedio- tres años menos de escolaridad que sus pares del medio urbano; los jóvenes pertenecientes a diferentes grupos étnicos fracasan masivamente.
- La gestión educativa es muy deficiente: la autonomía escolar prácticamente no existe (con la excepción de Nicaragua), el desempeño docente no cuenta con incentivos adecuados y no se controla en ningún nivel, se han diseñado estándares de rendimiento escolar pero no se aplican en casi ningún caso, y el gasto en educación sigue muy bajo.

Adicionalmente, desde la lógica de los estudiantes, podría agregarse que la enseñanza secundaria no cuenta con espacios de participación adecuados (los “gobiernos estudiantiles” son más formales que reales) y que la enseñanza es más “memorística” que “reflexiva”, por lo que se aprende poco y lo que se aprende es de escasa relevancia efectiva en términos de vida cotidiana y para el ejercicio de roles sociales relevantes (como trabajadores, como ciudadanos, etc.) que son centrales en esta etapa de la vida.

Por último, es evidente que los establecimientos educativos se utilizan casi exclusivamente para la educación formal curricular, desaprovechándose el uso de los mismos como espacios de socialización juvenil, impulsando acciones lúdicas, deportivas, culturales, recreativas, etc., procurando acercar cultura juvenil y cultura escolar, escindidas totalmente.

B - Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes

Otra área que está tomando cada vez más relevancia, es la relacionada con la inserción laboral de jóvenes. En este sentido, el Programa “Entra 21” (IYF – FOMIN/BID), ha impulsado proyectos relevantes en la sub-región (inicialmente en El Salvador, Panamá y Honduras). Las evaluaciones realizadas muestran buenos resultados obtenidos y corroboran la pertinencia del enfoque (centrado en la demanda y no en la oferta) y su aplicabilidad en Centroamérica (Rodríguez y Lasida 2006). En una segunda etapa y más recientemente, este programa impulsó tres proyectos adicionales (en El Salvador, Guatemala y Nicaragua) que también han dado buenos resultados (Rodríguez, Buchet y Romero 2011).

Por su parte, Honduras cuenta con dos programas destinados a jóvenes que se implementan desde la Secretaría del Trabajo, con financiamiento del BID y del Banco Mundial. La estrategia original, centrada en un acuerdo con una institución privada de formación de recursos humanos ligada a medianas y grandes empresas del sector formal (CADERH) no dio los resultados esperados, por lo que se replanteó dicha opción, sustituyéndola por otra más diversificada que tiene como contrapartes a varias entidades regionales de capacitación independientes, más ligadas a sectores populares y a la economía informal.

En El Salvador, GTZ, CEPAL y la UCA realizaron un sistemático estudio sobre inserción laboral de jóvenes, sustentado en el análisis de la información estadística disponible, así como en la realización de sendas encuestas a jóvenes y a empleadores (empresarios) con el objetivo de medir oferta y demanda, evaluando en paralelo los programas existentes y formulando diversas propuestas (Carranza coord. 2006). Más recientemente, el Ministerio de Trabajo viene trabajando en el diseño de un Plan Nacional de Acción de Empleo Juvenil, con el apoyo de la OIT, pero todavía no se conocen sus contenidos concretos.

En Panamá, por su parte, el actual gobierno impulsó desde la propia Presidencia de la República el Programa Mi Primer Empleo, implementado originalmente desde el Ministerio de Trabajo y ahora desde AMPYME. La estrategia con que opera se asemeja más a los programas “tipo Chile Joven” y no a otras iniciativas de “primer empleo” (como las de Colombia y México, que no han tenido buenos resultados) y ha obtenido hasta el momento buenos resultados (32.000 jóvenes beneficiarios en 2011, con 46 % de inserción laboral, invirtiendo unos 25 millones de dólares anualmente).

Actualmente, también se viene implementando la “ventana sobre juventud, empleo y migración” de Naciones Unidas y la Cooperación Española, que viene impulsando importantes iniciativas en Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Estas iniciativas están en pleno desarrollo y todavía no se conocen evaluaciones sobre sus impactos efectivos, pero se trata de iniciativas que cuentan con una buena dotación de recursos técnicos y financieros.

Finalmente, importa recordar que todos los países de la región, siguen operando desde las instituciones de formación profesional más clásicas (INSAFORP, INA, INTECAP, IFARHU, etc.) con escasos niveles de modernización y el mantenimiento del “enfoque de oferta” en su dinámica operativa, por lo que los impactos efectivos de dichas prácticas siguen siendo acotados, sobre todo en relación a jóvenes excluidos.

C - Programas de Salud Adolescente y Juvenil

Es otra de las áreas intensamente atendidas en la región, en las últimas décadas. En los años noventa, por ejemplo, la OPS promovió el diseño de Planes Integrales de Salud Adolescente, desde los Ministerios de Salud Pública de los diferentes países. En este contexto, se trabajó con enfoques promocionales integrales, tomando a las y los jóvenes como “sujetos de derechos” y desde el denominado enfoque de “salud pública”, que implica incidir en los factores de riesgo (limitándolos) y en los factores protectores (expandiéndolos) enfatizando la prevención, dado que se trata de un sector poblacional que se “enferma” en menor medida que otros (ver referencias bibliográficas al final).

En este marco, se han desplegado esfuerzos vinculados con la aprobación de leyes especiales sobre salud adolescente, la formación de recursos humanos en estos dominios, la creación de espacios específicos para la atención de adolescentes en los centros de salud existentes, así como el desarrollo de campañas de información, educación y comunicación (IEC) dirigidos a la población en general. Las evaluaciones comparadas desplegadas han demostrado avances importantes en casi todas las áreas mencionadas, superando ampliamente los enfoques más tradicionales, hasta entonces en manos de pediatras o médicos generales, sin ningún tipo de especificidades particulares.

Complementariamente, el UNFPA ha colaborado intensamente en el desarrollo de programas y proyectos centrados en temas de salud sexual y reproductiva, tratando de responder a los problemas relacionados con el embarazo precoz y con las enfermedades de transmisión sexual (especialmente el VIH-SIDA). En la misma línea, en varios países de la región se han desplegado programas impulsados por la GTZ y por UNICEF.

En la esfera gubernamental, las Secretarías de Salud han sido fortalecidas, y también se han desplegado iniciativas de este tipo en establecimientos educativos, al tiempo que diferentes organizaciones de la sociedad civil (especialmente conformadas en el marco de estas iniciativas programáticas, así como diversas organizaciones juveniles, movimientos de mujeres y/o de promoción y defensa de los derechos humanos) han tenido un gran protagonismo en el impulso de estos programas y en la concreción de los avances citados.

Pero los contrapuntos entre enfoques no han faltado, dada la alta sensibilidad de muchos de estos temas. Por un lado, diversos sectores conservadores ligados a algunas iglesias, respaldados por algunos gobiernos de “derecha”, han promovido la “abstinencia” como principal estrategia preventiva y la promoción de la familia tradicional (estructurada sobre la base de una pareja heterosexual y constituida legalmente en matrimonio) mientras que las principales ONGs especializadas han promovido enfoques más centrados en el uso de preservativos, la despenalización del aborto y el desarrollo del enfoque de derechos, asumiendo la existencia de familias muy diversas en su composición.

Las evaluaciones muestran que los enfoques conservadores no funcionan, y muestran mejores resultados en el caso de los enfoques más innovadores, que sin embargo son más acotados en cuanto a dimensiones. Sin embargo, los recursos se siguen concentrando en los primeros, arrastrando inercias y/o asumiendo las presiones correspondientes.

D - Prevención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes

Sin duda, este es el tema más estudiado y ello obedece a la gravedad del problema (aunque el análisis se centra exageradamente en las “maras”) y a que en los tomadores de decisiones priman los enfoques de riesgo que ven a los jóvenes como un problema. Al menos en cuatro contextos diferentes se han investigado estos temas: (i) el estudio comparado promovido por las Universidades Jesuitas (hay varios libros con los informes preparados en este marco); (ii) los estudios del ITAM (incluyendo México y Centroamérica); (iii) el estudio coordinado por FLACSO desde El Salvador y (iv) el estudio comparado de DEMOSCOPIA, con el apoyo de la Cooperación Sueca y el BCIE.

Por su parte, hay por lo menos seis iniciativas de cooperación internacional en estos dominios: (i) el proyecto (centrado en la prevención) coordinado por la UNESCO desde San José; (ii) el Programa Prevenir de la GIZ; (iii) el Programa POLJUVE de USAID; (iv) los programas del BID (centrados en la modernización de la policía y el desarrollo de estrategias integrales, operando tanto en los países como el plano regional); (v) las acciones coordinadas desde la OEA y el SICA que involucran a las Secretarías de Seguridad y en cuyo marco también se desarrolla el Proyecto preventivo “Armando Paz; y (vi) las acciones de la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (centradas en la denuncia de las violaciones a los derechos humanos de las y los jóvenes).

En general, hay una extendida coincidencia que destaca que la situación es totalmente distinta entre países: mien-

tras que por un lado los problemas son más graves en El Salvador, Guatemala y Honduras, éstos son más limitados en Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Al parecer, el fuerte vínculo entre los países mencionados en primer término con Estados Unidos, explica en cierta medida la gravedad de los hechos (las maras surgieron en Los Ángeles y luego se expandieron en Centroamérica). Por su parte, los elevados niveles de exclusión social en estos países también inciden en la gravedad de los hechos, situación que es menos grave en Costa Rica y Panamá (en Nicaragua, por su parte, que cuenta con niveles importantes de exclusión social, existe un vínculo más fuerte con Costa Rica en términos de emigración y una actitud más preventiva de parte de la policía).

Sintéticamente, podría decirse que en términos programáticos existen dos grandes enfoques que hasta el momento funcionan con sus propias lógicas y sin ningún tipo de coordinación efectiva entre ellos: por un lado el que impulsan las Secretarías de Seguridad (sobre todo en El Salvador, Honduras y Guatemala) centrado en la “mano dura” y que se articula desde las acciones regionales de la OEA y el SICA (en cierta medida en retroceso) y por otro el enfoque más “preventivo” que impulsan las Secretarías de Juventud y Educación de los gobiernos, así como la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y que también orienta las labores de los proyectos de la UNESCO, la GIZ, la OEA y USAID.

En términos de “resultados”, es evidente que la “mano dura” no ha dado resultados positivos (incluso ha agravado la situación) mientras que las estrategias preventivas han sido más exitosas, pero sus alcances y sostenibilidad en el tiempo son más acotados. En cualquier caso, esta es la línea a priorizar en los esfuerzos a desplegar en el futuro, tal como la planteó -incluso- el Presidente Obama en su reciente visita a El Salvador.

E - Fomento de la Participación y Construcción de Ciudadanía

Sin duda, esta es una de las áreas más novedosas en términos de promoción juvenil en la región, pero a la vez, también es una de las áreas más difusas en su caracterización efectiva y está atravesada por muy diversos (y por momentos contradictorios) enfoques sustantivos de trabajo. Así, mientras que algunos sectores priorizan el tema de la participación política juvenil, otros se centran en el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos juveniles, al tiempo que otros enfatizan la formación ciudadana de las y los jóvenes, sobre todo a través de la educación formal.

En lo que atañe al vínculo entre juventud y democracia, existen en la región varios estudios relevantes, muy rigurosos en su diseño y desarrollo, y que han aportado elementos de juicio sumamente interesantes. Algunos de dichos estudios son estrictamente nacionales (por ejemplo, González coord. 2006, Montenegro y Cuadra 2001, Padilla 2002, Rojas Bolaños ed. 2003) pero el más sistemático y ambicioso es -sin duda- el estudio regional impulsado por PROCESOS (Rodríguez, Castro y Madrigal ed. 2003). El estudio trata de caracterizar la cultura política de las primeras generaciones de la democracia en Centroamérica, basándose en amplias encuestas de opinión entre estudiantes.

“La juventud es mayoritariamente democrática, pero no se entusiasma con el mínimo formal ya alcanzado”, concluye el estudio, agregando que “el apoyo al sistema político es apenas regular en toda la región”, lo cual genera tensiones que “abren espacios que pueden ser ocupados por liderazgos poco democráticos, que debiliten las nacientes instituciones e inhiban el desarrollo de una sólida cultura democrática”. “El indicador de aceptación del autoritarismo -destaca el estudio- tiende a ser muy elevado en la juventud de las capitales centroamericanas. También lo es la intolerancia hacia la diversidad social, lo que podría potenciar aún más a ese germen autoritario”.

Por su parte, desde el CJE, la OIJ y el FLAJ se promovió un estudio comparado de las organizaciones y movimientos juveniles en Centroamérica. Se trata de un estudio estructurado desde una lógica exageradamente “juvenilista”, que concluye que “en la actualidad, las organizaciones y redes asociativas juveniles existentes en la región son de naturaleza diversa y, pese a que las temáticas y líneas de acción son múltiples, la mayoría de las expresiones muestran interés en el ámbito de la defensa de los derechos de los/as jóvenes así como en la creación de espacios de participación que les permitan realizar labores de incidencia política” (Alforja 2006b). Aunque varios de estos movimientos son autónomos y son dinamizados por los propios jóvenes, existen otros más “artificiales”, promovidos en particular por algunas agencias de cooperación internacional, más limitados en su autonomía y más dependientes de los apoyos externos que reciben.

Por último, en el terreno de la formación ciudadana desde ámbitos educativos (formales y no formales) parece constatare la existencia de numerosos manuales que han sido diseñados desde ONGs activas en estos dominios, pero que han sido escasamente utilizados en la educación formal, restringiendo su uso efectivo a algunos espacios promocionales locales, animados por la sociedad civil. Las resistencias de las autoridades educativas a nivel gubernamental, constituyen un gran obstáculo en este sentido.

F - Otras Áreas de Intervención Relevantes

Complementariamente, la región cuenta con una amplia experiencia en el campo de la promoción juvenil en las esferas del deporte, la recreación y la cultura. Se trata de áreas muy diversas entre sí, pero que funcionan con base en enfoques que tratan de visibilizar ciertas tradiciones culturales milenarias, practicadas sobre todo por comunidades indígenas y de poblaciones afro descendientes. Sin embargo, estas iniciativas tienen que convivir con iniciativas promovidas por el “mercado”, en general más “globalizadas” en sus enfoques y por lo tanto menos respetuosas de dichas tradiciones.

En el terreno cultural, en particular, esto se plasma en el apoyo a orquestas juveniles, grupos teatrales (más institucionalizados o más informales, según los casos) y otros de similares características, pero en paralelo se brinda poco apoyo efectivo a diversas “tribus juveniles” (hip – hop, breakdance, etc.) que tienen un gran ascendiente en las nuevas generaciones. En paralelo, si bien se desarrollan iniciativas de cierta relevancia en cuanto a dimensiones (como el “Juventour” en El Salvador) no se conocen iniciativas de carácter masivo, como las desarrolladas en América del Sur (Rock al Parque en Bogotá, entre otras).

En el terreno recreativo y deportivo, por su parte, en casi todos los países de la región se han invertido cuantiosos recursos en la instalación de Polideportivos y Casas de la Juventud (entre otras infraestructuras similares) ubicadas sobre todo en zonas de agudas limitaciones económicas y sociales, pensadas como componentes centrales de las estrategias de integración social y prevención de la violencia. Esto se da en el marco de iniciativas programáticas de gran relevancia (como las Escuelas Abiertas en Guatemala) o en el marco de programas de gran alcance (como el Projóvenes en El Salvador) pero se verifican también en los otros países de la región, con enfoques más acotados.

En materia de enfoques (y de asignación de recursos) las estrategias más “promocionales” y “educativas” (en términos informales) tienen que convivir con las más “competitivas”. Se trata de enfoques que predominan en las instituciones más “sociales” en el primer caso (incluyendo los organismos gubernamentales de juventud) y más estrictamente deportivas en el segundo (los Institutos Nacionales del Deporte en particular). En general, estas diferencias se saldan a favor de estas últimas, sobre todo en lo que atañe a la asignación de recursos, terreno en el cual los Institutos del Deporte logran captar las mayores cuotas, pero a la vez las reasignan a las principales federaciones deportivas (fútbol, básquet, etc.) respaldándose más -por esta vía- el deporte competitivo, en perjuicio del más promocional.

Alternativamente, se han ensayado estrategias más informales, centradas en el uso de espacios públicos (parques, plazas, calles, etc.) utilizando -por ejemplo- infraestructura deportiva móvil a partir del cierre transitorio de calles al tránsito vehicular (las denominadas “deporte vías”) o a través de la promoción de experiencias de teatro callejero y el desarrollo de presentaciones musicales itinerantes en parques y plazas, con excelentes resultados (sobre todo en pequeños poblados) que contrastan con los que se obtienen en la infraestructura “fija” (Casas de la Cultura, en particular, más tradicionales en sus enfoques) pero todavía cuentan con escasos recursos para su implantación efectiva, con lo cual, muchas veces estos procesos -lamentablemente- se interrumpen.

3 - UNA MIRADA SOBRE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE JUVENTUD

Complementariamente, se ha podido reunir información actualizada sobre el desarrollo de las políticas públicas de juventud en la mayoría de los países de la región. A continuación, presentamos una síntesis ordenada de dicha información.

A - Políticas Públicas de Juventud en Costa Rica

Luego de una amplia consulta con diferentes actores relacionados con la dinámica juvenil, y dándole a los propios jóvenes un lugar sumamente destacado en dicho contexto, en octubre de 2003 la *Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven de Costa Rica* aprobó por unanimidad la *Política Pública de la Persona Joven presentada por el Consejo de la Persona Joven*. A continuación, la Asamblea Legislativa refrendó dicha aprobación, y a partir de allí, la Política Pública comenzó a implementarse efectivamente. Desde entonces, se han aprobado otros dos documentos de política pública de juventud, siendo el más reciente el aprobado en 2010, con las mismas características, pero ahora -además- alineada completamente con la Convención Iberoamericana de Derechos de las y los Jóvenes (CIDJ) ratificada por la Asamblea Legislativa.

El “objetivo general” de la política pública es el siguiente: “*crear oportunidades y condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos y la ciudadanía de las personas jóvenes, el desarrollo de sus potencialidades y su aporte al desarrollo nacional*”. Para su cumplimiento, se definen dos grandes “componentes”: (a) derechos civiles y políticos; y (b) derechos económicos sociales y culturales. En el primero de ellos, se agrupan los derechos a la vida, la libertad, la seguridad personal y la participación, mientras que en el segundo se incluyen los derechos a la salud, la familia, la equidad y no discriminación y a la educación. Se trata, sin duda, de la política pública de juventud más consecuentemente formulada

desde el *enfoque de derechos*, lo que la distingue de muchas otras experiencias, que se centran más específicamente en el enfoque de riesgo o en el enfoque de oportunidades.

Pero más allá de la pertinencia del enfoque y de la estrategia para su diseño y aprobación (sustentada en un gran protagonismo de las personas jóvenes) la política pública incluye solo algunas de las políticas sectoriales destinadas a las y los jóvenes, especialmente en lo que atañe a algunos programas educativos, de inserción laboral (como la estrategia Público Privada de Promoción del Empleo para Personas Jóvenes 2011 – 2014 Empléate) y de promoción de estilos saludables de vida, así como otras iniciativas vinculadas con la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes, con la justicia juvenil y con el fomento de la participación juvenil, entre otras de no menor relevancia.

Sin embargo, otras políticas públicas relevantes, implementadas por otros Ministerios, no están incorporadas en dicha política, siendo el caso más evidente el Programa Avancemos (al que ya nos hemos referido) que cuenta con una gran cobertura y una importante asignación de recursos, centrado totalmente en adolescentes, no obstante lo cual, no está integrado a la política pública de la persona joven (y el IMAS, su organismo ejecutor, no forma parte directamente del Consejo de la Persona Joven, donde sí están representados otros ministerios). Otro tanto ocurre con el Programa de Prevención de la Violencia, a cargo del Ministerio de Justicia y Paz, centrado en niños, adolescentes y jóvenes, que comenzará a operar en breve.

B - Políticas Públicas de Juventud en El Salvador

En el caso de El Salvador, este año se aprobó la Política Nacional de Juventud (2011 – 2024) y su correspondiente Plan de Acción (2011 – 2014), a partir de un amplio proceso de consulta con más de 8.000 jóvenes y con la participación activa de un amplio conjunto de instituciones gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil.

En el mediano y largo plazo, la Política Pública de Juventud pretende colaborar con la construcción de identidad y la construcción de autonomía por parte de las y los jóvenes, mejorando la integración social y la participación ciudadana de las nuevas generaciones, fomentando la cohesión social y el sentido de pertenencia de las mismas. En el corto plazo, el Plan de Acción se propone jerarquizar las políticas de juventud en la agenda pública, mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes y modernizar la gestión pública en este campo, articulando más y mejor los diferentes esfuerzos institucionales existentes.

Para el logro de estas finalidades, esta Política Pública de Juventud asume que las y los jóvenes son -al mismo tiempo pero en modalidades y dimensiones diferentes- un grupo de riesgo, sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, pero se construye básicamente desde las dos últimas dimensiones. En términos de enfoques estratégicos, se propone superar el modelo vigente, sustentado en la construcción de espacios específicos para la juventud (que han aislado más de lo que han integrado a las nuevas generaciones) procurando dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva generacional.

En la misma línea, se propone fortalecer el Estado trabajando con enfoque de derechos, procurando que todas las políticas públicas sean universales (complementándolas con algunas políticas focalizadas específicas) superando de este modo el modelo residual sustentado en la lógica del mercado, vigente en las últimas décadas. Complementariamente, se propone como prioritaria la desconcentración y la descentralización de las políticas públicas de juventud, para lo cual se propone trabajar en lo inmediato en la construcción de Planes Departamentales y Municipales de Juventud.

En términos programáticos, se propone ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación media y superior, apoyar la empleabilidad y favorecer la inserción laboral de las y los jóvenes, promover desde un enfoque integral la salud de las nuevas generaciones, ampliar y profundizar la prevención de la violencia juvenil, y fomentar la participación ciudadana de las y los jóvenes a todos los niveles. En cada caso, se están desarrollando iniciativas programáticas sectoriales, en estrecha coordinación con quienes las ejecutan.

Para implementar este conjunto ambicioso pero posible de iniciativas programáticas, se está construyendo un Sistema Institucional, que permita articular y potenciar los múltiples esfuerzos institucionales existentes en el campo de la juventud, en cuyo marco, la Dirección de Juventud cumpla funciones de coordinación de esfuerzos y animación de procesos, superando resueltamente la gestión centrada en la ejecución directa del pasado. En este marco, se acaba de crear el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) con carácter interministerial, dotando al organismo de más jerarquía institucional y más recursos, potenciando de este modo las políticas de juventud.

C - Políticas Públicas de Juventud en Guatemala

Reiterando el proceso desplegado en 2005, que culminara con la aprobación de la Política Nacional de Juventud 2005 – 2010 (que no llegó a implementarse) en 2010 se realizó un nuevo ejercicio participativo, esta vez con un impor-

tante apoyo técnico y financiero de la Unión Europea. Me tocó participar activamente de este proceso, dialogando con los diferentes actores institucionales involucrados y redactando las bases de los documentos de políticas y planes de acción como tal (Rodríguez 2011 a, b y c).

En el texto finalmente aprobado por la Presidencia de la República, más acotado que el que formuláramos en lo previo, se propone como objetivo general, “promover la vigencia plena de los derechos de las y los jóvenes, para mejorar constantemente su calidad de vida, propiciando su desarrollo integral y el ejercicio pleno de la ciudadanía, como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo”. Esta Política Pública de Juventud (2010 – 2015) se propone operar en torno a seis áreas prioritarias de intervención: 1) educación, 2) inserción laboral, 3) salud, 4) justicia, seguridad, prevención de la violencia, y atención integral 5) cultura-recreación-deporte, y 6) participación ciudadana (CONJUVE 2011).

El documento incluye una propuesta institucional, centrada en tres instancias específicas: (i) un Gabinete de Juventud (con representantes de los diferentes ministerios); (ii) un Comité Nacional de Juventud (como órgano de consulta, deliberativo y de expresión juvenil); y (iii) Comisiones Departamentales de Juventud (conformadas por jóvenes de los departamentos). “Este mecanismo -se sostiene- permitiría al CONJUVE convertirse en un canal de comunicación entre los movimientos de sociedad civil con los Ministerios y el Ejecutivo” (idem). Sin embargo, en el detalle correspondiente, los cuadros operativos desarrollan ideas generales pero no integran iniciativas programáticas de gran relevancia (como el Programa de Escuelas Abiertas) con lo que limitan su relevancia efectiva.

Adicionalmente, el Documento no cuenta con tres elementos fundamentales para su implementación efectiva: metas precisas, responsabilidades institucionales claramente establecidas y recursos presupuestales asignados. En este sentido, el documento aprobado dejó por el camino varias propuestas concretas acordadas en lo previo y formuladas con gran precisión, lo cual solo puede explicarse por la falta de claridad estratégica en quienes formularon la versión que finalmente fue aprobada y/o por falta de voluntad política del gobierno para aprobar fórmulas más precisas y concretas, incluyendo la asignación de recursos correspondientes.

En este sentido, el proceso en Guatemala muestra similitudes y diferencias relevantes con el proceso desplegado en El Salvador. Entre las similitudes puede destacarse el proceso previo de consultas y formulaciones técnicamente sustentables de enfoques estratégicos y propuestas concretas y operativas, mientras que entre las diferencias, lo más relevante es el complemento de claridad estratégica y voluntad política en el gobierno salvadoreño, que no existió en el caso guatemalteco. Se trata, sin duda, de un aprendizaje de gran relevancia para el conjunto de la región centroamericana (y latinoamericana): definitivamente, no basta con buenas formulaciones técnicas, legitimadas con los actores correspondientes; es preciso contar con claridad estratégica y voluntad política al momento de tomar decisiones.

D - Políticas Públicas de Juventud en Honduras

Aunque también en este caso existen algunos antecedentes relevantes, el proceso más reciente en Honduras se desata a partir de la aprobación -a fines de 2005- de la Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud en el Congreso Nacional, y la instalación del Gobierno Nacional a partir de enero de 2006, que entre sus primeras medidas concretas, creó el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) dando cumplimiento inmediato al mandato emanado de la Ley de Juventud aprobada un mes antes.

En 2007, con el apoyo de una consultoría externa contratada por la Unión Europea, el INJ formuló su *Propuesta de Política Nacional de Juventud 2007-2021*, bajo el título de “Por una Ciudadanía Plena”. El enfoque articula varios de los desarrollados en otros países de la región (enfoque de derechos, jóvenes como actores estratégicos del desarrollo) tratando -al mismo tiempo- de contar con alguna “originalidad”, dada en este caso por este énfasis particular en la “ciudadanía plena”.

El documento aprobado por el gobierno anterior, incluye las siguientes definiciones generales: **Visión:** “Las/os jóvenes ejercen su ciudadanía con autonomía y respeto por la diversidad, construyendo un espacio socio-cultural libre de injusticias y un medio ambiente propicio para el desarrollo de capacidades, que garantice igualdad de oportunidades a todas/as las/os jóvenes que habitan el país”. **Propósito:** “Articular el accionar del Estado y la Sociedad Civil para el logro de mejores condiciones de vida para los/as jóvenes, garantizando el ejercicio pleno de su ciudadanía, el desarrollo de capacidades y su compromiso solidario, para construir una democracia participativa e incluyente”.

A su vez, se formulan los siguientes **resultados esperados:** “(1) Para el 2021 las políticas, planes y programas de gobierno y sociedad civil habrán generado estrategias efectivas para el ejercicio pleno de ciudadanía de las/os jóvenes. (2) Para el 2021 se habrán removido las barreras legales y socio-culturales que limitan el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las/os jóvenes y se habrán efectivizado en forma progresiva sus derechos económicos, sociales y culturales. (3) Para el 2021 se habrá logrado disminuir sustantivamente las inequidades sociales que viven las/os jóvenes, especialmente las mujeres, indígenas, afro-descendientes, en conflicto con la ley, discapacitadas/os, migrantes y en condiciones de pobreza. (4) Para el 2021 se habrá fortalecido un sistema nacional de juventud democrático e incluyente, como garantía de derechos humanos de las/os jóvenes”.

El actual gobierno, a partir de su instalación en 2009, concretó una revisión de la Ley General de Juventud (acotando el poder de las organizaciones de la sociedad civil y ajustando varios de los enfoques estratégicos con los que se propone operar en el campo de las políticas públicas de juventud) y otro tanto hizo con el Documento de Política Nacional de Juventud (excluyendo definiciones previamente incorporadas en relación con salud sexual y reproductiva y otros temas similares).

Actualmente se está trabajando en el diseño del Plan de Acción correspondiente, mientras en paralelo se vienen implementando varias políticas sectoriales de juventud, sin que las mismas se articulen claramente con la Política Nacional de Juventud.

E - Políticas Públicas de Juventud en Nicaragua

Como parte de los mandatos emanados de la Ley de Juventud aprobada en 2002, en Nicaragua se diseñó la *Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense*, y sucesivamente, el *Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense*, a regir entre 2005 y 2015, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados en el seno de las Naciones Unidas en el año 2000, contando en todo el proceso con el apoyo del UNFPA.

El fin del Plan de Acción se definió de la siguiente manera: “*mejorar la calidad de vida de la juventud nicaragüense, creando oportunidades y condiciones en el período 2005-2015 para su incorporación social, la adquisición de su autonomía, el desarrollo de sus potencialidades y el reconocimiento como sujetos estratégicos del desarrollo*”. En términos de “enfoques”, el Plan de Acción destaca que “el principio rector de la política pública de juventud es la participación”, al tiempo que destaca que se trabajará con “perspectiva de género”, procurando elevar los niveles de equidad y cumplimiento de derechos, y fomentando más y mejores vínculos entre las diversas generaciones. Se trató, por tanto, de un enfoque amplio, integral y moderno, que se distanció de los más tradicionales.

El Plan se estructuró en torno a seis ejes de acción: inserción productiva, educación, salud, participación, cultura y deporte, y prevención y atención de la violencia. En cada caso, el Plan explicitaba una “justificación”, y formulaba los correspondientes objetivos y estrategias. En cada uno de ellos, además, se incluyeron lineamientos estratégicos y acciones específicas, que permitirían poner en práctica los lineamientos generales de la Política Pública y del Plan de Acción.

Un aspecto destacable de este Plan, es que contaba con un capítulo especial sobre “monitoreo y evolución”, donde se establecían los fundamentos de esta labor, las estrategias a utilizar para procesarlo y los indicadores (de cobertura, de eficiencia, de procesos y de resultados) que utilizarían al respecto. El proceso estaba previsto en términos “participativos”, involucrando a todas las instituciones -públicas y privadas- involucradas en el Plan. Sin embargo, a pesar de que es uno de los planes que más ha avanzado en términos de diseño efectivo (superando ampliamente la etapa de diseño de la “política pública” e incluyendo el diseño del “plan de acción” y hasta contemplando un componente de “monitoreo y evaluación”) no incluyó ni la asignación concreta de responsabilidades institucionales ni de los recursos necesarios para su efectiva puesta en práctica, con lo cual, no ha podido superar la fase de diseño, inviabilizando su implementación efectiva.

El actual gobierno cerró la Secretaría de la Juventud y creó el Instituto Nicaragüense de la Juventud, archivando en paralelo estos documentos de política de juventud y plan de acción. En paralelo, el INJUV ha concentrado su trabajo en un conjunto de acciones de movilización juvenil, contando con el apoyo del Consejo Nicaragüense de la Juventud, pero no ha cumplido -en la práctica- con el rol de articulador del conjunto de políticas sectoriales de juventud existentes, por lo cual, éstas se desarrollan sin la necesaria articulación, logrando impactos más acotados que los que podrían esperarse si la ejecución contara con más y mejores mecanismos de articulación efectiva (Andino 2011).

F - Políticas Públicas de Juventud en Panamá

En sintonía con otros procesos recorridos en la región, y tomando como referencia el enfoque de derechos humanos, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia de Panamá diseñó durante 2003 y 2004 la *Política Pública de Juventud de Panamá*, contando con el respaldo del UNFPA. El ejercicio de diseño incluyó la realización de amplias consultas con jóvenes y con diferentes actores institucionales (públicos y privados).

El documento correspondiente se propuso (como objetivo general) “*garantizar a las y los jóvenes que viven en la República de Panamá las condiciones para su desarrollo humano, el reconocimiento pleno de sus derechos y su participación en la construcción de un Panamá más equitativo, solidario, democrático y justo, sin distinción alguna por razones étnicas, origen nacional, edad, género, localización territorial (urbano/rural/comarcal), orientación sexual, creencias religiosas, situación socioeconómica, discapacidad o cualquier otra condición particular*”.

En base al enfoque de derechos humanos, la política pública de juventud se estructuró en torno a cuatro conjuntos de derechos, en cuyo marco se estructuraron 12 componentes, que a su vez se tradujeron en objetivos específicos, estrategias y líneas de acción. Importa destacar que en este caso, el diseño de la Política de Juventud comenzó en el marco de un gobierno y el siguiente lo adoptó como propio, mostrando una gran madurez política.

Sin embargo, avanzada la gestión gubernamental entrante, se procedió a transformar el MINJUNFA en Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en el marco de una nueva gestión de gobierno (comenzada en 2008), la Dirección Nacional de Juventud fue virtualmente cerrada, pasando las iniciativas relacionadas con la juventud al Servicio Nacional de Voluntariado, acotando significativamente las acciones previstas en la política nacional de juventud.

En la actualidad, el MIDES viene impulsando varios procesos que intentan retomar aquel esfuerzo desplegado en 2003/2004, concentrando las energías en dos iniciativas complementarias de gran relevancia: (i) la redacción de un Proyecto de Ley General de Juventud (en línea con los procesos desplegados en otros países de la región); y (ii) el diseño de un Plan Nacional de Acción para el período 2012 - 2014.

Para ello, se ha revitalizado el Consejo de Políticas Públicas de Juventud, reuniendo a un amplio conjunto de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, con el cometido de diseñar -precisamente- ambas propuestas. En este marco, el MIDES está contando con la asistencia técnica de la OIJ, para tratar de diseñar estas propuestas con enfoques amplios y abarcativos, que integren dinámicamente las diversas políticas sectoriales de juventud actualmente en desarrollo, incluyendo el Programa Mi Primer Empleo impulsado por la propia Presidencia de la República, el Ministerio de Trabajo y ahora AMPYME.

El proceso podría culminar con la aprobación de ambas iniciativas, construidas con enfoques alineados con la perspectiva del Proyecto Regional con el que estamos operando, con lo cual se podrían verificar avances considerables en este campo.

4 - PRINCIPALES DIMENSIONES ANALITICAS CONSIDERADAS

Por último, importa realizar algunos comentarios adicionales relacionados con algunas otras dimensiones analíticas, vinculadas con la propia dinámica de las políticas de juventud.

A - Los Desarrollos Institucionales Ensayados Hasta el Momento

En los últimos tiempos, se han dado dos cambios relevantes en la institucionalidad de juventud centroamericana: por un lado, en Nicaragua se cerró la Secretaría de la Juventud y se abrió el Instituto de la Juventud, mientras que por otro, en El Salvador se creó el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) con carácter interministerial, sin que todavía esté claro como queda la anterior Dirección de la Juventud (dependiente de la SIS), manteniéndose un "híbrido", que mantiene a la DJ en la SIS y al mismo tiempo la DJ cumple ciertas funciones de secretaría técnica y ejecutiva del CONJUVE.

En los otros países, no se han registrado modificaciones significativas: en Costa Rica sigue vigente el Viceministerio de la Juventud (en el Ministerio de Cultura y Juventud), en Guatemala sigue vigente el CONJUVE (dependiente de la Presidencia de la República), en Honduras sigue vigente el Instituto Nacional de la Juventud (con rango ministerial) y en Panamá las políticas de juventud siguen adscritas al Servicio Nacional de Voluntariado (en la órbita del MIDES) pero está a estudio la creación del Instituto de la Juventud.

En paralelo, prácticamente en todos los países funcionan instancias institucionales colectivas que procuran articular más y mejor las diferentes iniciativas programáticas existentes en el campo de la juventud. Organismos como el Consejo de la Política Pública de la Persona Joven en Costa Rica, el propio CONJUVE en El Salvador, y el recientemente revitalizado Consejo de Políticas Públicas de Juventud en Panamá, dan cuenta de estas particulares dinámicas.

En teoría, todas estas instancias institucionales tienen similares funciones y composiciones muy parecidas. Sin embargo, no está claro que todas ellas tengan el mismo peso real en la práctica. Si bien en todos los casos está prevista la participación de los propios ministros y ministras, en los hechos la presencia efectiva de los titulares de las diferentes Secretarías de Estado es muy irregular (en la mayor parte de los casos, estas responsabilidades se delegan en funcionarios de menor jerarquía) lo que en algunos casos limita su relevancia.

Al parecer, hay dos posibles explicaciones al respecto. Por un lado, la presencia efectiva de ministros y ministras parece ser más débil en los casos en que la figura que articula tiene menor jerarquía relativa entre sus pares (en el caso costarricense, por ejemplo) mientras que ello no ocurre en los casos en que dicho rol es ejercido por funcionarios de mayor poder relativo (como en el caso salvadoreño). Y en paralelo, otro factor explicativo podría estar dado por la presencia o ausencia (en dichos ámbitos) de representantes de las y los jóvenes, lo que puede hacer más formal al mecanismo (como en Costa Rica y Honduras, por ejemplo) o más efectivamente intergubernamental (como en El Salvador

y Guatemala, por ejemplo). En cualquier caso, la representación de las personas jóvenes y de la sociedad civil en estos “sistemas institucionales”, no está adecuadamente resuelto hasta el momento.

B - Los Enfoques Estratégicos Utilizados en una Perspectiva Comparada

En segundo lugar, corresponde formular algunos comentarios en relación a los enfoques estratégicos con los que se ha trabajado. Al menos cuatro contrapuntos centrales son destacables en este plano: (i) políticas sectoriales versus políticas integradas; (ii) empoderamiento juvenil versus trabajo con adultos; (iii) enfoque de riesgo versus enfoque de derechos; y (iv) construcción de espacios específicos para la juventud versus perspectiva generacional en todas las políticas públicas.

Sobre el primer contrapunto, ya hemos realizado algunos comentarios en las páginas precedentes, pero sin duda, es evidente que mientras por un lado tenemos en todos los países de la región “documentos” de políticas públicas de juventud diseñados con enfoques integrados, en la práctica en todos los países de la región siguen primando las políticas sectoriales (en la educación, el empleo, la salud, etc.). El segundo, por su parte, está íntimamente relacionado con el primero, pues mientras en las perspectivas “integradas” hemos hecho un énfasis muy fuerte en el empoderamiento juvenil, en las políticas sectoriales se ha trabajado -sobre todo- con los adultos que trabajan con jóvenes (docentes, personal de salud, policías, etc.) y aunque sabemos teóricamente que se precisan ambas cosas, en la práctica éstas están muy disociadas y funcionan con total autonomía.

El tercer “contrapunto” se da entre el “enfoque de riesgo” y el “enfoque de derechos”. Parece evidente que en el primer caso se mira a las nuevas generaciones como un simple “grupo de riesgo” (al que hay que apoyar para disminuir -precisamente- su exposición al riesgo), mientras que en segundo caso, las y los jóvenes son considerados como “sujetos de derechos”, con lo cual, las respuestas a brindar desde las políticas públicas deben asegurar la vigencia de tales derechos y no solo brindar cierta “asistencia” ante los riesgos. Mientras que el *enfoque de derechos* tendió a primar en la mayor parte de los institutos gubernamentales de juventud (con el apoyo de buena parte de las organizaciones de la sociedad civil operantes en este campo), el *enfoque de riesgo* tendió a primar -en buena medida- en la mayor parte de los programas sectoriales impulsados por las principales secretarías de estado (educación, trabajo, salud, etc.). En la práctica, los dos enfoques coexistieron en gran medida, con una predominancia en los discursos del “enfoque de derechos” y una predominancia mucho más clara en la práctica del “enfoque de riesgo”.

Y en relación al cuarto contrapunto, habría que desatacar, además, las limitaciones lógicas del enfoque de derechos, que operó -en la práctica- desde la *construcción de espacios específicos* para la juventud (creando institutos de juventud, consejos de juventud, casas de juventud, tarjeta joven, parlamento joven, etc.) y que -en realidad- reforzó el aislamiento social de las nuevas generaciones, en lugar de contribuir con la integración social de las y los jóvenes (como se lo proponía). La lógica con la que operaron los movimientos de mujeres, por el contrario, fue totalmente distinta (*las mujeres se dedicaron a dotar de perspectiva de género a todas las políticas públicas*) y logró impactos infinitamente más relevantes en todos los planos. Aquí radica, seguramente, una de las explicaciones centrales de por qué la situación de las mujeres ha mejorado (por más que siga siendo muy precaria en varios planos) y ello no ha ocurrido con la situación de las y los jóvenes (que está igual o peor que hace treinta años) en casi todos los países de la región.

C - La Inversión de Recursos: Cuantificación y Distribución

Si al análisis de la gestión institucional, se suma la evaluación de la inversión realizada en políticas públicas de juventud en las últimas décadas, se puede contar con un diagnóstico más exhaustivo al respecto. De acuerdo a los estudios realizados en Guatemala y Honduras, cuyos hallazgos coinciden con los generados en las evaluaciones disponibles en Sudamérica, existen dos tendencias claras: (i) la inversión en juventud, en un sentido amplio, es significativa pero acotada en comparación con la inversión en otros grupos de la población; (ii) esta inversión, en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas (inserción laboral, construcción ciudadana y prevención de la violencia) se concentra abrumadoramente en la educación, la recreación y el tiempo libre (las prioridades políticas e institucionales no coinciden con las prioridades presupuestarias).

La inversión en educación es importante, pero enfrenta al menos dos problemas relevantes: la excesiva concentración del aumento del gasto público social en educación destinado a mejorar los salarios docentes (lo que ha impedido concretar aumentos en infraestructura y modernización) y la regresividad del elevado gasto en educación superior, desde el punto de vista de la distribución de los ingresos. No menos imperiosa es la necesidad de asignar cuotas crecientes de recursos a otras políticas diferentes a las educativas, que tienen prioridad en el diseño de las políticas públicas, pero que no cuentan con la jerarquización debida en los presupuestos nacionales, como sucede con los programas de inserción laboral, de fomento de la participación ciudadana y de prevención de conductas de riesgo.

Por otra parte, resulta evidente que las prácticas vigentes se concentran abrumadoramente en el financiamiento de

la oferta de servicios, sin que existan en la práctica, experiencias relevantes de financiamiento de la demanda. Nos estamos refiriendo, en particular, a la extendida existencia de “bonos” que facilitan el acceso a diversos servicios públicos -en la salud y en la educación fundamentalmente- que son entregados a los beneficiarios finales (los propios consumidores) para que éstos los utilicen en la institución que más les convenga. En el dominio de las políticas de juventud, por cierto, esto se está intentando, con éxito, solamente en el caso de los programas de capacitación laboral, pero nada indica que ello no podría concretarse en otras esferas igualmente relevantes.

Asimismo, algunos estudios señalan que la inversión se puede concretar a través de diversas vías concretas. En salud, por ejemplo, se ha demostrado que la inversión es más eficiente cuando se asigna a programas preventivos que cuando se asigna a programas directamente curativos. En el caso de las y los jóvenes, además, esto es particularmente relevante, por el tipo de afecciones y de problemas predominantes, que -como se sabe- están significativamente concentrados en las denominadas conductas de riesgo (accidentes de tránsito, por ejemplo) y menos en enfermedades del tipo de las que afectan a los niños, a los adultos o a la tercera edad. Otro tanto ocurre con las políticas relacionadas con el castigo a las conductas delictivas protagonizadas por jóvenes, esfera en la cual, los programas de libertad asistida han demostrado ser más eficaces, más pertinentes y más baratos que los programas de reclusión carcelaria, que sólo agigantan los problemas. Pero la asignación de recursos, no cambia, seguramente por las inercias que se arrastran y las presiones corporativas que siempre están presentes en este tipo de dinámicas.

D - Las Herramientas de Trabajo Utilizadas Hasta el Momento

En tercer lugar, corresponde analizar la experiencia desplegada hasta el momento en relación a ciertas “herramientas” de trabajo, destacándose el trabajo desplegado en relación a leyes, encuestas, observatorios y diseños de políticas públicas y planes de acción.

En Centroamérica, tenemos tres países que cuentan con leyes de juventud (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y tres países que no cuentan con ellas (El Salvador, Guatemala y Panamá). Sin embargo, el desarrollo de las políticas públicas de juventud no parece mayor en los primeros casos ni menor en el segundo bloque. En realidad, los desarrollos relativos de estas últimas ordenan los países con base en otros parámetros, por lo que sería pertinente cuestionar la validez del “modelo” desarrollado hasta el momento, concentrado en la aprobación de LA Ley de Juventud, descuidando en paralelo el estudio del impacto potencial de cualquier proyecto de ley en las generaciones jóvenes.

En lo que tiene que ver con encuestas de juventud, estas se han realizado en Costa Rica (una), El Salvador (tres), Honduras (una), Nicaragua (una) y Panamá (una), estando pendiente de realización en Guatemala (se va a concretar este año). Se trata de encuestas muy diferentes entre sí (lo cual impide su comparación efectiva) en varios planos, entre los que se destacan los diferentes entornos de edades considerados, el tipo y la cantidad de preguntas formuladas, su vinculación (o no) con las encuestas de hogares y, sobre todo, sus muestras (exclusivamente jóvenes en la mayor parte de los casos, salvo en Panamá). En síntesis, tenemos varias “fotos” (encuestas únicas) y una sola “película” (en El Salvador) que no guarda mucha consistencia entre sus componentes (porque las tres son diferentes).

En materia de Observatorios de Juventud, contamos con experiencias concretas en Costa Rica, pero todavía estamos trabajando para instalarlos en casi todos los demás países de la región. Sí existen, en cambio, en casi todos los países, los Observatorios de Violencia, (concentrados abrumadoramente en el seguimiento de la “violencia juvenil”) y Observatorios de Empleo (que contemplan muy escasamente la inserción laboral juvenil). El panorama general, además, adolece de varias carencias, entre las que importa destacar la exagerada concentración en diagnósticos de situación realizados para alimentar las denuncias correspondientes, con escaso desarrollo de evaluaciones de políticas públicas.

En relación al diseño de políticas públicas de juventud y de sus correspondientes planes de acción, ya hemos formulado algunos comentarios en las páginas precedentes. Baste recordar que en la mayor parte de los casos, los documentos respectivos recogen “aspiraciones” de un amplio conjunto de jóvenes consultados en lo previo, pero carecen de tres componentes claves para su implementación efectiva: metas precisas, responsabilidades institucionales claramente establecidas y recursos presupuestarios efectivamente asignados. Los esfuerzos desplegados en los últimos años en Guatemala y El Salvador son, como ya hemos destacado, parcialmente excepcionales, en la medida en que han pretendido levantar tales limitaciones, lográndolo en El Salvador pero fracasando en el intento respectivo en Guatemala, por las razones ya destacadas. Esto debiera ser tenido centralmente en cuenta, sobre todo en Panamá, que se apresta a realizar un esfuerzo específico en este sentido en los próximos meses.

E - Las Evaluaciones Concretadas y sus Principales Hallazgos

Complementariamente, importa mirar las evaluaciones disponibles, destacando -una vez más- que mientras que por un lado contamos con muy pocas evaluaciones con ciertas pretensiones de integralidad, mirando al conjunto de las

políticas públicas de juventud (como las evaluaciones realizadas en Costa Rica, Nicaragua y Panamá con el apoyo de la OIJ, el UNFPA y UNDESA), en paralelo contamos con una amplia gama de evaluaciones programáticas sectoriales (en educación, empleo, salud, prevención de la violencia, etc.) que en general incorporamos poco y de manera muy genérica a la dinámica de los organismos gubernamentales de juventud.

La evaluación más reciente realizada en Costa Rica (Valverde y Otros 2008) se concentró en el análisis de la institucionalidad pública de juventud y en la evaluación de tres programas nacionales, y otro tanto se hizo en la evaluación de Nicaragua (Mairena coord. 2008) y en la de Panamá (MIDES 2006). Por lo dicho, parece claro que tampoco en estos casos se puede hablar de estudios integrados, que tratan de mirar al conjunto de esfuerzos desplegados en este campo (en el caso de Costa Rica no se incluye la evaluación de Avancemos, por ejemplo, y otro tanto ocurre en los otros dos casos mencionados). Sin embargo, uno de dichos estudios (el de Costa Rica) cuenta con metodologías rigurosas, que habría que utilizar más generalizadamente en estudios similares en el futuro.

Últimamente, en cambio, se han estado desplegando algunos esfuerzos más integrales, con la colaboración de la Unión Europea, sobre todo en Guatemala y El Salvador, en los que me ha tocado trabajar y respecto a los cuales ya hemos realizado algunos comentarios en las páginas precedentes. Y en la misma línea, los Informes Nacionales de Desarrollo Humano han hecho aportes relevantes en Panamá, Honduras y Nicaragua. En ambos casos, sería altamente recomendable replicar dichos esfuerzos donde todavía no se han concretado.

En estos casos, se trató de concretar una mirada más amplia y abarcativa, lográndose resultados diversos, dependientes de la mayor o menor información disponible en cada caso particular, lo que remite -en realidad- a las potencialidades y limitaciones de los mecanismos de monitoreo y evaluación disponibles en las políticas sectoriales, más consolidados en algunas áreas (salud adolescente y prevención de la violencia, por ejemplo), todavía en desarrollos elementales (en inserción laboral juvenil, por ejemplo) o francamente carentes de mecanismos efectivos en este campo (construcción de ciudadanía, por ejemplo) según ya hemos destacado en las páginas precedentes.

En lo más estrictamente sectorial, además, habría que destacar que solo en algunos países se dispone de mecanismos estables y rigurosos de seguimiento de políticas públicas (como El Estado de la Nación en Costa Rica, que sería bueno replicar en los otros países) y que en muy pocos casos se realizan evaluaciones de impacto (apenas en los proyectos que cuentan con financiamiento internacional en gran escala) por lo que la mayor parte de los esfuerzos se centran en evaluaciones programáticas (midiendo eficacia y eficiencia) y en ciertos casos en evaluación institucional (midiendo desempeños) pero en muy pocos casos se evalúa relevancia y pertinencia de las iniciativas programáticas que se impulsan y monitorean sistemáticamente.

F - Los Resultados (Cuantitativos y Cualitativos) Obtenidos

¿Qué nos dicen -desde el punto de vista sustantivo- las evaluaciones disponibles en la región?. Resulta imposible realizar una presentación sintética del conjunto de las evaluaciones rigurosas disponibles, por lo que conviene seleccionar algunos casos particularmente destacables, sobre todo por sus dimensiones, por su carácter innovador y por sus impactos efectivos, presentándolos como posibles ejemplos a replicar a futuro.

El Programa Avancemos en Costa Rica es, como ya hemos destacado, el único programa de transferencias condicionadas de América Latina concentrado exclusivamente en familias pobres que tienen hijos adolescentes y jóvenes. Según cifras del IMAS, tuvo en 2010 más de 185.000 beneficiarios, lo que equivale a casi el 45 % de la matrícula en enseñanza secundaria. El presupuesto asignado en 2010 fue de casi 100 millones de dólares y estas cifras se reiteran anualmente. Entre los problemas que se han enfrentado, las evaluaciones disponibles destacan que el programa estuvo sometido a constantes cambios en términos de adscripción institucional y en cuanto al perfil de los beneficiarios, lo cual tuvo repercusiones negativas en materia de resultados. En suma, las evaluaciones disponibles destacan que “en la ejecución de Avancemos ha prevalecido la idea de que el subsidio tiene la finalidad de reducir la deserción en el corto plazo (pero) desde un enfoque de derechos, y para que la iniciativa funcione mejor como ‘bisagra’ de unión con la política educativa, es necesario afianzar la idea de que su sentido estratégico es universalizar el derecho a la secundaria completa” (Román 2010).

El Programa Escuelas Abiertas de Guatemala, por su parte, es otra iniciativa innovadora en Centroamérica. Inspirado en la experiencia brasileña, es una iniciativa del Consejo de Cohesión Social, presidido por la Primera Dama, que cuenta con casi 260.000 beneficiarios, y está operando en 219 escuelas de 155 municipios de 15 departamentos, de acuerdo a la información disponible en su sitio web (www.escuelasabiertas.org). Las evaluaciones realizadas (Ardón 2010, CCS 2010) muestran que el programa ha sido valorado muy positivamente por parte de la población beneficiaria, y si bien todavía no se cuenta con evaluaciones de impacto que permitan medir resultados más “objetivos”, existe una amplia coincidencia con la pertinencia del enfoque estratégico utilizado, que ha permitido -en opinión de varios de los actores institucionales referentes de este campo de trabajo- ampliar la autoestima personal, disminuir factores de riesgo y ampliar factores protectores, potenciando la integración social y el sentido de pertenencia de sus beneficiarios.

El Programa Projóvenes de El Salvador, es otro buen ejemplo de programas innovadores, implementados en dimensiones considerables, en respuesta a agudos problemas vinculados con la juventud (como el de la violencia, en este caso). La sistematización de la primera etapa, desplegada durante cinco años (CNSP – UE 2009), informa que se invirtieron casi 13 millones de euros, con los que se desplegaron acciones en 57 comunidades de 13 municipios de Área Metropolitana de San Salvador (la más violenta del país) beneficiando a casi 90.000 jóvenes, a través de estrategias pertinentes, centradas en la prevención. Actualmente se viene desarrollando la etapa II, con una meta de 100.000 jóvenes beneficiarios y con una inversión prevista de 18 millones de euros, ahora ejecutado desde el CONJUVE que sustituyó al CNSP como contraparte nacional de la UE.

5 - APRENDIZAJES OBTENIDOS Y DESAFIOS A ENCARAR

¿Qué nos dicen las observaciones presentadas sintéticamente en las secciones anteriores, respecto a las políticas públicas de juventud en la región? ¿Qué desafíos deberían priorizarse a futuro?

A - Superar el Activismo, el Ritualismo y las Visiones de Corto Plazo

Una primera conclusión, tan obvia como relevante, permite afirmar que todavía seguimos trabajando -en buena medida- con base en un cierto activismo, esto es, desplegando iniciativas puntuales, que no siempre forman parte de procesos promocionales previamente planificados. Esto, a su vez, se relaciona con otra limitante importante, sustentada en la preeminencia de visiones de corto plazo, que no siempre están debidamente articuladas con procesos de mediano y largo plazo.

Esto es muy evidente si se revisan los boletines informativos de los organismos gubernamentales de juventud (que no son muchos por cierto y no siempre tienen la periodicidad necesaria). Así, puede comprobarse que la inmensa mayoría de las informaciones difundidas tienen que ver con encuentros, talleres, concursos y muchas otras actividades por el estilo, que parecen diseñadas con una lógica exageradamente auto referenciada, que luego no son evaluadas sistemáticamente y cuando ello ocurre, son evaluadas en sí mismas, sin referencia a planificaciones más sistemáticas.

Complementariamente, se despliegan otros procesos, ya más y mejor integrados a planificaciones de mediano y largo plazo, donde predominan ciertos “rituales” vinculados con las modalidades de ejecución, sobre todo en materia de entrega de ciertos servicios (becas, subsidios, etc.). Esto es más común en el marco de las grandes políticas sectoriales (en educación, salud, etc.) pero también se nota en algunos organismos gubernamentales de juventud, que administran fondos de “iniciativas juveniles” y periódicamente realizan llamados a concurso, seleccionan proyectos y asignan los recursos correspondientes.

En algunos casos, sobre todo cuando se trata de programas de amplia cobertura, estos rituales pueden transformar la esencia misma de dichos programas. En el caso de Avancemos en Costa Rica, por ejemplo, las evaluaciones realizadas plantean que el programa tiende a funcionar como una simple iniciativa “asistencialista” (centrada en la entrega de los subsidios) sin que quede muy claro el sentido estratégico que el mismo tuvo en sus orígenes, en términos de aseguramiento de la vigencia de ciertos derechos, en este caso, del derecho a la educación secundaria, según ya se ha destacado (Román 2010).

En otros, como en el Projóvenes de El Salvador, estas rutinas tienden a mostrar la dinámica del programa como exageradamente concentrada en la construcción de infraestructura, predominantemente centrada en la práctica deportiva, sin que se noten claramente los componentes promocionales del programa (para qué se construye dicha infraestructura, como se procesa la selección de los lugares y del tipo de infraestructura a construir, etc.). La propia asignación de recursos, muchas veces refuerza este tipo de impresiones, y al respecto, pesa mucho la opinión de los Alcaldes que priorizan este tipo de iniciativas.

B - Articular Estado y Sociedad Civil ... Atendiendo al Mercado

En lo que atañe a los vínculos entre Estado y Sociedad Civil en el campo de las políticas públicas de juventud, también hemos tenido limitaciones importantes que habría que superar resueltamente a futuro. El tema tiene, al menos, dos aristas importantes: (i) por un lado, como participan las y los jóvenes en general y sus organizaciones y movimientos en particular; y (ii) como participan las organizaciones de la sociedad civil en general.

En el caso de la participación de las y los jóvenes, en Centroamérica contamos con experiencias donde dicha participación se realiza a través de los propios movimientos juveniles (como en Nicaragua) junto con otras sustentadas en mecanismos donde las y los jóvenes son electos para participar de las instancias correspondientes (como en Costa Rica). En paralelo, en otros países tenemos experiencias donde el diálogo con los movimientos juveniles no es muy

fluido y se procesan las “consultas” con los jóvenes en general (como en El Salvador) al tiempo que en otros casos, diferentes gobiernos han tenido vínculos diferentes con el respectivo Consejo de la Juventud (como en Panamá).

Al parecer, ninguno de los “modelos” de relacionamiento es perfecto (ni mucho menos) pero en todo caso, todo parece indicar que lo mejor es buscar el mejor relacionamiento posible con las organizaciones y movimientos juveniles, reconociéndolos como “interlocutores” y apoyándolos en la mayor medida posible. En este sentido, puede ser importante distinguir entre dos conceptos parecidos pero diferentes, asumiendo que si bien la mayor parte de los movimientos juveniles no son “representativos”, sí pueden cumplir funciones de “representación” ante el Estado. En todo caso, siempre será mejor tener como interlocutores a jóvenes pertenecientes a organizaciones y movimientos, que suponer que jóvenes individualmente considerados pueden cumplir mejor dichos roles.

Lo importante, en todo caso, es definir claramente cuales son los roles de cada parte en estos diálogos, descartando las pretensiones de co-gobierno que a veces tienen algunas organizaciones juveniles (el “modelo” institucional reflejado en la Ley de Juventud de Honduras, por ejemplo, estaba basado en este tipo de enfoques, por lo cual fue corregido) pero al mismo tiempo asumiendo decididamente que estas contrapartes de la sociedad civil van a actuar con total autonomía y están en pleno derecho de realizar auditorías y controles sobre la gestión pública, con enfoques que serán -inevitablemente- críticos (en mayor o en menor medida). Esto es parte esencial de la democracia y así debe ser asumido.

Por otra parte, y aunque es un tema que se debate mucho menos, es importante también analizar como muchos otros actores de la sociedad civil (grupos defensores de derechos humanos, movimientos de mujeres, grupos ecologistas y un largo etcétera) podrían participar más y mejor en la dinámica de las políticas públicas de juventud, al igual que universidades, centros académicos, medios de comunicación y muchas otras instituciones afines, que con un status diferente, también están por fuera de la gestión estatal. Esto permitirá, además, incidir en estas dinámicas teniendo centralmente en cuenta al “mercado”, que en relación a las y los jóvenes despliega modelos exageradamente consumistas y discriminadores, estigmatizando a los más excluidos y fomentando reacciones punitivas y conservadoras en la ciudadanía, notoriamente perjudiciales.

C - Enfrentar los Estereotipos y las Discriminaciones

El comentario anterior merece algunos párrafos adicionales, dado que en muchos aspectos, mucho de lo que trabajosamente se construye desde las políticas públicas de juventud, se destruye (muy rápidamente, por cierto) desde ciertas campañas comunicacionales, que destacan medias verdades y las amplifican notoriamente, generando perversidades de todo tipo, notoriamente perjudiciales para las nuevas generaciones en particular y para nuestras sociedades en general.

El caso más claro es el del vínculo automáticamente presentado entre jóvenes pobres y delito, que pretende mostrarlos como los principales responsables de los altos niveles de violencia existentes en la región, ocultando que -en realidad- las responsabilidades están concentradas en el delito organizado y en las carencias de las políticas públicas vinculadas con la seguridad y la justicia. Todos los estudios serios lo demuestran claramente, pero los principales medios masivos de comunicación insisten en lo contrario, y esto se ve agigantado cuando dichos medios se alían con las grandes empresas de seguridad privadas.

Pero no es el único caso. En paralelo se desarrollan muchas otras perversidades, en temas que tienen directamente que ver con las políticas de salud adolescente, abarcando una amplia gama de temas que van desde los hábitos alimentarios hasta el consumo de drogas, pasando por el fomento de la sexualidad escindida de valores y hasta de las conductas de riesgo en el tránsito y en la práctica de deportes extremos. En dicho marco, los “modelos” de mujer que se transmiten a través de los medios de comunicación son particularmente perversos y negativos, y todo esto atenta centralmente contra las políticas de juventud.

Ambas dimensiones, además, se relacionan íntimamente. Por un lado, porque la publicidad consumista, construida sobre la base de mensajes destinados a quienes tienen recursos para operar en consecuencia (comprando toda clase de productos de dudoso valor efectivo), es vista por toda la población, y genera legítimos deseos de consumir, aún en aquellos sectores poblacionales que no cuentan con los recursos correspondientes, obtenidos por canales legales, lo que lleva -inevitablemente- al recurso a toda clase de prácticas al margen de la ley (directamente ilegales o al menos de dudosa legalidad).

Si ante todo este perverso panorama, miramos nuestras propias iniciativas programáticas, podremos comprobar que no estamos haciendo nada que se ubique a la altura de tales desafíos. Esto que es válido (relativamente) para los propios organismos gubernamentales de juventud (OGJ) lo es mucho más claramente para el sistema educativo y para las múltiples instituciones públicas que operan en este campo, como las Casas de la Cultura, los medios públicos de comunicación y hasta las iniciativas de promoción social en general.

Definitivamente, las políticas públicas de juventud deberían ampliar notoriamente algunas respuestas de gran pertinencia en materia de emisión de mensajes alternativos (como la serie televisiva “Sexto Sentido” producida en Nicaragua y difundida en otros países de la región), preparando más y mejor a las personas jóvenes para lidiar con este tipo de dinámicas y mejorando en paralelo los mecanismos de orientación y control de la labor de los medios de comunicación que legítimamente realiza el Estado.

D - Consolidar Sistemas Institucionales Integrados y Legitimados

Por otra parte, seguramente uno de los aprendizajes más relevantes de todo el trabajo realizado hasta el momento, es el consenso que se va consolidando acerca de la necesidad de establecer sistemas institucionales amplios y abarcativos, que permitan y fomenten (a la vez) la participación de todos los actores institucionales (gubernamentales y de la sociedad civil) que operan en el campo de las políticas públicas de juventud.

De este modo, vamos superando la estrechez de los debates del pasado, que nos encajonaban en el nombre y la adscripción institucional del Organismo Gubernamental de Juventud, como si más allá de eso no hubiera nada relevante que discutir. Si bien todavía seguimos trabajando en esta línea (se acaba de crear el Ministerio de la Juventud en Venezuela y una idea similar avanza en el Perú) ya no se hace de manera aislada, si no que se ubica -correctamente- en contextos más amplios, vinculados con el sistema institucional.

Pero también en este plano tenemos muchas asignaturas pendientes. Una de ellas es la adscripción institucional del OGJ, sin duda, y la experiencia centroamericana muestra que la adscripción a la Presidencia de la República, por ejemplo, no siempre aporta todo lo que en teoría debería aportar. Del mismo modo, la adscripción a ministerios con menor poder relativo no siempre es lo mejor, y por el momento, todo parece indicar que la adscripción a los Ministerios de Desarrollo Social (cuando ellos existen y aglutinan los institutos “poblacionales” como mujer, infancia, tercera edad, etc.) podría llegar a tener mayores potencialidades, pero habrá que verlo más adelante y en la práctica.

Pero lo más relevante tiene que ver con la distribución de roles y funciones a desempeñar en cada caso, en el marco del sistema institucional. Y en este sentido, por cierto, hay varios debates que habría que re-enfocar, como el que sostiene que el nivel nacional debe hacer rectoría y el nivel local debe ejecutar, porque es el que está más cerca de los destinatarios finales de las políticas públicas. Se trata de un “lugar común” que tiene mucho tiempo y mucho arraigo, pero han cambiado muchas cosas en el mundo (y en Centroamérica) como para pensar si las fortalezas de lo local no están en otros argumentos (la escala, más que la cercanía) y si los roles a priorizar no pasan más por “normar” que por “ejecutar”.

Estos “sistemas institucionales”, además, tendrán que integrar más y mejor -a futuro- a los académicos y especialistas que trabajan en este tipo de temáticas. Parece evidente que los intentos por estructurar Observatorios propios, sin apoyo académico sólido o con apoyos de este tipo meramente formales, tienen posibilidades muy acotadas de desarrollo. Sería ideal, por ejemplo, que El Estado de la Nación en Costa Rica tuviera un capítulo permanente sobre “juventud y políticas de juventud”, y por supuesto, sería ideal que los demás países contaran con este tipo de instancias de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Y sin duda, para que estos sistemas institucionales tengan la solidez que requieren, tendrán que contar con vínculos fuertes (no meramente formales) con los Equipos Económicos de Gobierno, lo cual solo podrá obtenerse si se logran desarrollar las capacidades necesarias como para dialogar en pie de igualdad sobre distribución y uso de recursos, con una perspectiva amplia y abarcativa como la que estamos desplegando en este informe.

E - Promover la Redistribución Intergeneracional de la Inversión Pública

Tal como lo destaca el Panorama Social de América Latina 2010 de la CEPAL, en América Latina se gasta en personas mayores (como porcentaje de los ingresos por trabajo) aproximadamente la misma cantidad que los gobiernos de Europa, Estados Unidos y Japón, pero se invierte aproximadamente la mitad en niños y jóvenes.

“Para paliar estos déficits -sostiene la CEPAL- es necesario implementar medidas redistributivas sintonizadas con la lógica del ciclo vital, con énfasis en la población infantil y juvenil, y que implican transferencias a las familias cuyos ingresos laborales son claramente insuficientes. Estos mecanismos -agrega el informe- deberían implicar medidas diferenciadas para cada etapa y son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta)”.

“En segundo lugar -agrega el informe- el financiamiento de medidas que deberían revertir los déficits en cobertura y acceso a servicios de cuidado y estimulación temprana en la primera infancia, que confinan al individuo a un surco de exclusión durante la niñez y adolescencia, con un efecto negativo posterior sobre la fase de emancipación de los

jóvenes. Finalmente -siempre según la CEPAL- otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación para el empleo, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta”, medida que se complementa, por otro lado, con la necesidad de proponerse la universalización de la enseñanza secundaria en plazos razonablemente cortos, diferentes en cada país en particular.

El informe de la CEPAL brinda muchos más detalles al respecto, pero en el marco de este informe lo que importa resaltar es que la promoción de la redistribución intergeneracional de la inversión pública es imprescindible, si lo que pretendemos es mejorar las condiciones de vida y el sentido de pertenencia en las nuevas generaciones. Esto determina la necesidad de realizar esfuerzos sistemáticos y permanentes -a futuro- para promover estos debates con tomadores de decisiones en particular y con la opinión pública en general, para legitimar la pertinencia y la relevancia de este tipo de procesos, algo que en sociedades altamente corporativizadas como las centroamericanas, no es simple, asumiendo que las políticas de juventud no cuentan con ninguna “corporación” (los movimientos juveniles no lo son ni pueden serlo) como para impulsar estos debates.

Naturalmente, la CEPAL destaca -con sólidos fundamentos- que esta redistribución intergeneracional de la inversión pública es no solo necesaria sino además, posible (de hecho, la inversión necesaria para concretarlo se ubica en entornos razonables) y al mismo tiempo, sostiene -también con razón- que para algunos países (Costa Rica y Panamá en Centroamérica) será más fácil que para otros (Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador en esta sub-región) por lo cual, las formas concretas y las expectativas reales que podamos tener al respecto, serán diferentes en cada país en particular. Pero en cualquier caso la meta tiene la misma relevancia política, por lo que este asunto, en particular, debiera tener un sitio destacado en la agenda de cooperación regional a impulsar en el futuro.

F - Modernizar y Fortalecer los Organismos Gubernamentales de Juventud

Lo dicho hasta aquí nos obliga a trabajar más y mejor para prepararnos de la mejor manera posible, a los efectos de contar con propuestas sólidas que nos permitan cumplir adecuadamente con nuestros roles articuladores y dinamizadores de procesos colectivos, amplios y abarcativos, discutiendo en pie de igualdad con los interlocutores correspondientes, con lo cual, por cierto, avanzaremos notoriamente en la legitimación política e institucional de nuestros organismos gubernamentales de juventud.

Pero para ello, habrá que recorrer un complejo y arduo camino de modernización y fortalecimiento de nuestros OGJ. Estos procesos deberían articular dinámicamente esfuerzos que tendrán que desplegarse en varios escenarios diferentes.

Por un lado, habrá que trabajar para incorporar efectivamente la “perspectiva generacional” a todas las políticas públicas, incluyendo su incorporación efectiva en todas las herramientas con las que trabajemos a futuro. Esto deberá incluir trabajos en el campo legislativo menos preocupados por LA Ley General de Juventud y más concentrados en el análisis del impacto potencial de cualquier proyecto de ley en las personas jóvenes, así como la realización de encuestas de juventud que tengan muestras de jóvenes y de adultos, para poder caracterizar las visiones adultas sobre las y los jóvenes. Otro tanto habrá que hacer con los diferentes Ministerios sectoriales, a los que habrá que apoyar para que también cuenten -en sus respectivas áreas de actuación- con perspectiva generacional.

Del mismo modo, habrá que trabajar intensamente para ir generalizando los consensos necesarios en relación a la pertinencia de operar con “enfoque de derechos”, acotando al máximo el “enfoque de riesgo”, y simultáneamente contar con Planes Nacionales y Municipales de Juventud, que incorporen -realmente- metas precisas, responsabilidades institucionales claramente establecidas y asignaciones presupuestarias que permitan implementar efectivamente sus componentes programáticos.

Pero habrá que ir más allá. Por un lado, habrá que contar con estrategias comunicacionales potentes, que superen ampliamente la “publicidad” con las que hemos operado hasta el momento, apenas difundiendo nuestras actividades, con herramientas muy elementales, por cierto. Estas estrategias comunicacionales, deberán enfrentar decididamente los estigmas y los estereotipos dominantes en relación a las personas jóvenes, y en este marco, habrá que trabajar -consensuada y/o conflictivamente- con los grandes medios de comunicación, y no solo ni fundamentalmente con medios alternativos y con comunicadores jóvenes.

Y para que todo esto sea posible, habrá que trabajar intensamente para mejorar los criterios de selección de nuestro personal técnico y promocional, desplegando esfuerzos más sistemáticos -también- en el campo de la formación de recursos humanos, socializando del modo más amplio y sistemático posible el nuevo enfoque con el que trataríamos de operar a futuro. Esto, sin duda, no será fácil, porque implicará reformular criterios muy arraigados en nuestras dinámicas de trabajo, acotando el reclutamiento de jóvenes y promotores, por ejemplo, y ampliando consecuentemente la contratación de adultos y técnicos sólidamente formados, procurando mayores y mejores equilibrios en estos dominios.

6 - BASES PARA UN NUEVO PROGRAMA DE COOPERACION REGIONAL

En respaldo a las estrategias renovadas a desplegar en cada país, habrá que trabajar intensamente en el plano regional, renovando también las estrategias de cooperación.

A - Inserción Laboral: Articular Más y Mejor las Iniciativas Existentes

Aunque en el campo de la cooperación internacional centrada en la inserción laboral de las y los jóvenes, existen otras iniciativas más acotadas, hay tres particularmente destacables: a) el Proyecto Promoción del Empleo Juvenil (PREJAL) de la OIT, b) la “ventana” sobre juventud, empleo y migración del Proyecto de Apoyo al Logro de los Objetivos del Milenio (ODMs) del PNUD; y c) el Programa Entra 21, impulsado por la Fundación Internacional de la Juventud y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) administrado por el BID.

- El PREJAL ha aportado un amplio y riguroso conjunto de diagnósticos de situación y evaluaciones programáticas, tanto a nivel nacional como en el plano regional latinoamericano, de gran valor para contar con una imagen precisa del estado actual de las políticas públicas. En Centroamérica, el proyecto realizó un diagnóstico regional y también un esfuerzo particular en Honduras.
- En el marco de la “ventana” (o área de trabajo) por su parte, se están implementando tres proyectos en América Central (en Costa Rica, Honduras y Nicaragua) con un énfasis en el fortalecimiento institucional de todas aquellas instancias que operan en este campo, atendiendo particularmente a los procesos migratorios y su relación con las carencias existentes en el campo de la inserción laboral de las y los jóvenes.
- El Programa Entra 21, por su parte, entre sus dos etapas, desarrolló proyectos en El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá, centrados en capacitación e inserción laboral, en áreas productivas donde las tecnologías de la información y la comunicación juegan roles importantes, a partir de la articulación de esfuerzos entre entidades de capacitación y empresas privadas.

Como puede apreciarse, se trata de tres iniciativas diferentes pero complementarias, en la medida en que una (el PREJAL) enfatiza el diseño de planes nacionales de acción, otro (la “ventana”) hace lo propio en el fortalecimiento institucional y la tercera (Entra 21) se concentra en el desarrollo de proyectos operativos. Sin embargo, en la práctica no existen mecanismos de coordinación efectivos, lo cual impacta negativamente en sus resultados. En paralelo, los organismos gubernamentales de juventud tienen una escasa participación en tales iniciativas, dado que en algunos casos (claramente en Entra 21) la iniciativa radica en entidades privadas de capacitación y en los otros (PREJAL y la “ventana”) el protagonismo recae en los ministerios de trabajo y en la propia cooperación internacional.

Por lo dicho, resulta imperativo trabajar para involucrar más y mejor a los OJG en este tipo de dinámicas, vinculándolas -además- con otras iniciativas más específicas (como el Programa Primer Empleo de Panamá) y con el trabajo que despliegan los Institutos de Formación Profesional, que funcionan con más autonomía y con otras orientaciones.

B - Prevención de las Violencias: Mejorar y Legitimar los Enfoques Estratégicos

De acuerdo a la información proporcionada por el BID en la reciente Conferencia Centroamericana sobre Seguridad, celebrada en Guatemala, este ha sido “el organismo multilateral pionero en apoyar programas de seguridad ciudadana para América Latina y el Caribe. Su cartera para operaciones en toda la región es superior a los 580 millones de dólares, más que cualquier otro organismo multilateral”.

Ante la demanda de los países de la región, en el último año el BID ha cuadruplicado el financiamiento al sector de seguridad y su focalización ha sido la región centroamericana. “El BID tiene en Centroamérica una cartera en ejecución de 275 millones de dólares en programas integrales de seguridad que abarca temas de prevención de la violencia juvenil y doméstica, programas comunitarios, fortalecimiento del sistema judicial, modernización de la policía y reinserción social. La cartera de Centroamérica representa casi la mitad del total de proyectos en el sector”.

Pero lejos de lo que podría suponerse, esta no es la única contribución relevante de la cooperación regional en Centroamérica, en lo que atañe a seguridad. En la citada Conferencia de Guatemala, se acordó invertir 2.000 millones de dólares en esta esfera en los próximos años, con contribuciones del BID, del Banco Mundial, la Unión Europea y las Naciones Unidas, entre otros organismos relevantes. Y como ya destacamos, en la visita del Presidente Obama a El Salvador, se hizo un énfasis especial en la necesidad de utilizar estos recursos antes de que los problemas se tornen prácticamente inmanejables, esto es, haciendo un fuerte énfasis en la prevención de la violencia.

Sin embargo, si se miran los perfiles de proyectos que se están trabajando en el marco del SICA y de la OEA (los organismos internacionales convocantes de la conferencia), puede constatarse fácilmente que la inmensa mayoría

siguen siendo proyectos “clásicos”, esto es, proyectos centrados en el equipamiento de la policía y la modernización de la justicia, que poco tienen que ver -en realidad- con la prevención. Además de constituir un problema en sí mismo, esto es una evidencia elocuente de que el sector está manejado hegemónicamente por las instituciones ligadas directamente con el control y la represión.

Se trata, por tanto, de un desafío de primer orden para los Organismos Gubernamentales de Juventud, que deberían redoblar esfuerzos para lograr que el uso de estos importantes recursos en el futuro inmediato, fuera consecuente con la prioridad asignada a la prevención, para lo cual deberían contar con las condiciones necesarias como para formular propuestas pertinentes y oportunas, en los espacios institucionales de la cooperación regional donde estos temas se están procesando, en términos de toma de decisiones, algo que hasta el momento no está ocurriendo.

Por si fuera poco, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este campo, lo hacen mayoritariamente desde el enfoque de derechos humanos, denunciando a las instituciones de control y represión, insistiendo en la necesidad de trabajar con las víctimas (en este caso, los jóvenes miembros de las maras) sin priorizar (tampoco) la prevención. El desafío para los OJ es, por tanto, mucho más complejo todavía.

C - Salud Adolescente: Fortalecer los Vínculos con Otros Actores Intervinientes

Como ya destacáramos en las páginas precedentes, una de las políticas sectoriales de juventud que ha tenido más desarrollo efectivo en las últimas décadas, ha sido la vinculada con la salud adolescente, en su doble cometido de acotar los factores de riesgo y potenciar los factores protectores, en una población que tiene vínculos muy dinámicos con ambas dimensiones, sobre todo en términos de vida cotidiana.

Se trata de políticas públicas dinamizadas sobre todo desde los Ministerios de Salud Pública, con un importante apoyo de la OPS (en el diseño de estrategias, en formación de recursos humanos y en fortalecimiento institucional, muy especialmente) y en cierta medida también de otros organismos internacionales, como el UNFPA (especialmente en temas de salud sexual y reproductiva) y el UNAIDS (en el campo de la prevención del VIH – SIDA).

Pero contrariamente a lo que debería suceder en la práctica, existen pocos vínculos entre estas dinámicas y la labor de los Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ), más allá de que existan -en la mayor parte de los países de la región- vínculos formalmente establecidos para el desarrollo de acciones en común. En ello, obviamente, han incidido las limitaciones propias del accionar de ambas instituciones (ministerios de salud y organismos gubernamentales de juventud) que habrá que revisar decididamente en el futuro.

Para avanzar en este plano, será imprescindible trabajar -al menos- en tres áreas prioritarias: (i) por un lado, darle más visibilidad y más autonomía a las políticas de salud adolescente, en el marco de la dinámica de los ministerios de salud pública; (ii) por otro, habrá que integrar más y mejor estos temas al “discurso” y a la labor comunicativa de los OGJ; y (iii) finalmente, habrá que trabajar más y mejor para que estos temas no sean vistos simplemente como una parte de las políticas de salud, procurando que sean más y mejor visibilizados como una parte fundamental de las políticas de juventud.

Todo esto es muy relevante en el terreno de la cooperación internacional, pues lo que también puede notarse en Centroamérica es un cierto estancamiento de la labor de la cooperación internacional (al menos en lo que atañe a los apoyos de la OPS) y un estilo de trabajo que prioriza exageradamente los apoyos a los ministerios de salud, complementando estas prioridades con cierto trabajo centrado en el empoderamiento de las y los jóvenes, esfera en la cual -a veces- se coordinan acciones con los OGJ, cuando no se los ignora y se trabaja directamente en el armado de grupos juveniles casi propios (de los proyectos de cooperación internacional) o directamente con las redes juveniles existentes.

Se trata de dinámicas sumamente perversas que habrá que erradicar a futuro, asumiendo que las y los jóvenes tienen, deben y pueden formar sus propios grupos, organizaciones, movimientos y redes juveniles, y que lo que corresponde a los OGJ y a la cooperación internacional, es reconocerlos como tales y respaldarlos al máximo y de la mejor manera posible, dentro de las posibilidades correspondientes. Ello no inhibe que desde la cooperación internacional se puedan promover temas prioritarios o fomentar procesos particularmente centrados en alguna dinámica específica, pero ello debiera darse en el marco del respeto pleno a la autonomía de las personas jóvenes para actuar colectivamente.

D - Involucrarnos Más y Mejor en las Reformas Educativas, con Propuestas Propias

Aunque ya no tienen la centralidad que tuvieron en los años ochenta y noventa (y hasta en la primera década de este siglo) las reformas educativas siguen teniendo una gran relevancia, tanto si se las mira en sí mismas como si se las valora como parte de las políticas públicas de juventud. Varios organismos internacionales (destacándose el BID, el Banco Mundial, la Unión Europea y USAID, en particular) han colaborado activamente con varios de estos procesos, muchos de ellos centrados -además- en la enseñanza secundaria.

En la mayor parte de los proyectos que han contado con abundantes recursos de la cooperación internacional y han canalizado también cuotas crecientes de los propios presupuestos gubernamentales en casi todos los países de la sub-región, se han impulsado importantes procesos vinculados con la modernización de los currículos, la recalificación de los docentes, el mejoramiento de la infraestructura escolar y la ampliación de los equipamientos (especialmente informáticos) logrando mejoras sensibles en dichas áreas.

Sin embargo, los resultados en materia de cobertura, permanencia y rendimiento escolar, no han mejorado tanto como se esperaba (al menos a la luz de las expectativas generadas con los esfuerzos desplegados en el marco de las reformas antedichas) por lo que hace falta analizar estos procesos críticamente, para ver en que se ha fallado y que más habría que hacer para lograr mejores resultados, sobre todo en lo que atañe a inclusión social y a la calidad de la enseñanza brindada efectivamente.

En ese sentido, varios especialistas han llamado la atención sobre el abismo que existe entre cultura juvenil y cultura escolar, enfrentadas diariamente en todos los salones de clase de todos los establecimientos educativos de nuestros países. Mientras las primeras son horizontales, informales y sujetas a normas flexibles que los propios jóvenes cambian cuando les parece pertinente, las segundas son verticales, rígidas, autoritarias y sujetas a normas que solo se cambian (muy de vez en cuando) desde la cúpula de los sistemas educativos, lo que lleva a la repetición y permanencia de rutinas que todos critican.

Frente a ello, hace falta que los sistemas educativos puedan incorporar más y mejor las culturas juveniles a sus dinámicas cotidianas de trabajo, pero ello no será posible mientras dependa exclusivamente de la labor de los propios educadores. Por ello, los OGJ pueden cumplir un importante rol en este campo, colaborando con los sistemas educativos para acercar a especialistas en culturas juveniles y para ayudar a mejorar las dinámicas cotidianas de trabajo, a la luz de tales culturas.

Ello implicaría cambios hasta en los propios roles centrales del proceso educativo, sumando a directivos y profesores, roles vinculados con la asesoría de estos especialistas a los cuerpos docentes, animadores juveniles facilitando el vínculo fluido entre profesores (adultos) y estudiantes (adolescentes) apoyando centralmente a estos últimos, y muchas otras funciones afines. Y complementariamente, también en este caso, habría que lograr que los propios OGJ integren más y mejor estos temas a su “discurso” y a sus prácticas comunicativas, mostrando las reformas educativas en enseñanza secundaria como una parte fundamental de la dinámica de las políticas públicas de juventud.

E - Ampliar y Mejorar el Conocimiento sobre Juventud y Políticas de Juventud

Si bien se siguen haciendo excelentes estudios sobre la juventud en Centroamérica, como el que acaba de difundir FLACSO sobre las actuales generaciones jóvenes en los tres países afectados en el pasado por agudos conflictos armados (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) donde se analiza como son y que piensan estas primeras generaciones de jóvenes post-conflicto (Ramos 2011), seguimos sin contar con programas sistemáticos de estudios en este campo, por lo que el conocimiento avanza espasmódicamente, sin la regularidad necesaria como para consolidarse efectivamente.

A esto se agrega, además, que el conocimiento se genera casi exclusivamente en el campo de la “situación” y las “actitudes” de las y los jóvenes, pero indaga poco sobre las políticas públicas de juventud, con lo cual, tendemos a contar con buenas instancias de generación de conocimiento sobre la juventud pero no ocurre lo mismo cuando nos referimos al conocimiento sobre las acciones gubernamentales en este campo.

Una importante excepción en este campo está constituida -como ya hemos comentado- por los Informes Nacionales de Desarrollo Humano centrados en la temática juvenil que, como ya destacáramos comenzó con el estudio en Panamá en 2004, siguió en 2008 en Honduras y en 2011 en Nicaragua. Estando prevista la realización de este estudio en Guatemala este año (a difundirse en 2012), solo restaría hacer lo propio en El Salvador.

En la misma línea, sería altamente auspicioso -como ya destacáramos- contar con un Informe sobre Desarrollo Humano Regional (Centroamericano) sobre Juventud, del estilo del que se hiciera recientemente para el Mercosur, lo que de acuerdo a las conversaciones mantenidas entre autoridades de la OIJ y del PNUD, podría concretarse en 2013. Si tenemos en cuenta, además, que se podría promover otro estudio regional relevante, con el apoyo de quienes producen tri-anualmente el denominado “Estado de la Región”, podríamos trabajar con un cronograma para los próximos años del estilo del siguiente:

- Realización de un Estado Sistemático del Conocimiento sobre Juventud y Políticas de Juventud en Centroamérica, procurando medir cuanto y que sabemos sobre el tema, a realizarse en 2012 con el apoyo -por ejemplo- de FLACSO.
- Realización del Informe Regional de Desarrollo Humano, con el objetivo de realizar una Encuesta Centroamericana sobre Juventud y Políticas de Juventud, con una muestra de jóvenes y otra de adultos, que podría realizarse en 2013, con el PNUD.

- Realización de una Edición del Estado de la Región destinada a conocer cuanto y como se invierte en jóvenes en Centroamérica, analizando sistemáticamente la información presupuestaria de todos los países de la región, a realizarse en 2014.

En paralelo y en torno a estos ejes temáticos, se podría concretar una amplia serie de estudios nacionales (temáticos y sectoriales) que alimenten los informes regionales y a su vez permitan mirar con cierta atención las múltiples especificidades locales del tema, mirando además con atención la multiplicidad de jóvenes y grupos juveniles existentes.

F - Participar Activamente en Todos los Foros de Cooperación Regional

Como puede apreciarse, hay mucho (y muy relevante) por hacer. Todo esto implicará muchos esfuerzos, tiempos y recursos, por lo que resulta impensable hacerlo solos o con unas pocas alianzas estratégicas, del estilo de las que se han desarrollado hasta el momento. El desafío exige ir mucho más allá y para ello, resulta imperioso participar activamente en todos los foros de cooperación regional existentes, que son muchos y muy relevantes.

Así como participamos con cierto protagonismo en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, habría que estar presentes, con miradas propias y propuestas concretas, en los foros de ministros de educación, de salud, de trabajo, de cultura, de seguridad y de muchos otros por el estilo, incluyendo destacadamente los de economía y finanzas en particular, dada la relevancia de la asignación de recursos en políticas públicas en general y en políticas de juventud en particular.

Entre los últimos realizados en la región, uno de los más relevantes fue el realizado en Guatemala centrado en los temas de seguridad (nacional y regional). Imaginemos por un momento la dinámica de dicho foro y sobre todo sus resultados, si los OJG hubieran tenido una participación destacada, insistiendo en la necesidad de trabajar mucho más y mejor en el campo de la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes.

Entre los que se han realizado últimamente, por su parte, uno de los más relevantes fue la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, realizada en octubre en El Salvador, al igual que lo que fue nuestra participación en la Asamblea Anual de COPA (Confederación de Parlamentos de las Américas) celebrada en Québec, Canadá, recientemente (donde se analizó en profundidad con parlamentarios de todas las Américas el complejo tema de los jóvenes que ni estudian ni trabajan). Esta puede llegar a ser otra instancia fundamental para interlocutar -también- con Estados Unidos y Canadá, con los países del Caribe (que están tan cerca y a la vez tan lejos de Centroamérica) y con los países sudamericanos, que están logrando avances relevantes en este campo.

Del mismo modo, puede ser altamente relevante participar mucho más activamente en los diferentes foros interministeriales que se realizan cada año en el marco de la preparación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno de cada año, pues en cualquiera de los temas que en particular se priorizan en cada una de ellas, se pueden trabajar específicamente aspectos relacionados con las y los jóvenes. Para la de este año en Asunción del Paraguay, lamentablemente no fue posible (el tema central era -nada menos- que reforma del Estado) pero hay que intentarlo en las próximas.

Y desde luego, en toda esta dinámica de una más activa presencia en foros internacionales, hay que lograr que el SICA estructure una Unidad de Juventud (al menos como la que existe en el marco del MERCOSUR) que permita articular y dinamizar toda esta lógica de trabajo colectivo en el campo de la cooperación regional. Para ello, necesitaremos que nuestros cancilleres nos respalden decidida y activamente en el desarrollo de la negociaciones correspondientes, y luego necesitaremos dotar a dicha Unidad del contenido sustantivo correspondiente, para que pueda funcionar a pleno, como corresponde.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Después de todo lo dicho hasta el momento, habría que caer en la cuenta de que estamos analizando estos temas en el momento en que han culminado las celebraciones vinculadas con el Año Internacional de la Juventud, sin que se hayan registrado avances significativos en el campo de las políticas públicas de juventud, impulsados o facilitados por tales actividades. Se trata, sin duda, de una constatación relevante, en la medida en que estamos ante otra disociación absoluta entre prioridades vinculadas con políticas sectoriales de juventud y ausencia de interés efectivo (y de mecanismos institucionales eficaces en el campo de la cooperación internacional) relacionados con políticas integradas de juventud.

En este sentido, importa asumir que para lograr cambios relevantes en estas particulares dinámicas, en el Sistema de Naciones Unidas hay que trabajar con perspectivas de mediano y largo plazo; definitivamente, no basta con algunas propuestas de último momento, en las propias Asambleas Generales, para lograr cambios relevantes. Sin duda, el

cambio más relevante de los que han ocurrido en los últimos tiempos en este ámbito, es el vinculado con la creación de ONUMUJERES, un organismo de gran relevancia, presidido por una ilustre representante latinoamericana, como la ex Presidenta de Chile, Michéle Bachelet. Pero no basta con “proponer” la creación de ONUJUVENTUD, si no se trabaja sistemáticamente para concretarla. Eso es lo que debiéramos hacer a futuro: trabajar sostenidamente y sin pausas, para crear un organismo de este estilo ... dentro de algunos (varios) años.

Del mismo modo, habría que caer en la cuenta que estamos analizando estas dinámicas en momentos en que el mundo se ve sacudido por grandes convulsiones sociales, económicas y políticas, incluyendo las revueltas en el mundo árabe (protagonizadas por jóvenes), el desarrollo de procesos sustentados en reacciones desde la exclusión social frente a las sociedades “integradas” (como en Gran Bretaña) o desde el hartazgo con los sistemas políticos vigentes (como en el caso de los “indignados” en España) también protagonizadas por jóvenes, y por supuesto, las crisis financieras en Estados Unidos y Europa, que no ceden y amenazan con seguir impactando negativamente en todo el mundo, y con particular dureza en las nuevas generaciones (los elevados niveles de desempleo juvenil en el mundo industrializado son, seguramente, el indicador más elocuente al respecto).

Estas y muchas otras convulsiones nacionales, regionales e internacionales (incluyendo el caso de las movilizaciones estudiantiles en Chile, por cierto) donde el protagonismo de las y los jóvenes es muy evidente, muestran claramente que las nuevas generaciones saben organizarse y movilizarse como reacción a las situaciones en las que viven, pero también muestran que esas mismas generaciones jóvenes no tienen después propuestas concretas y viables formuladas como alternativas al respecto. En general (Chile es una excepción) saben que es lo que no quieren, pero no saben que es lo que sí quieren. Los Organismos Gubernamentales de Juventud, en el mundo en general y en Centroamérica en particular, tienen delante el gran desafío de formular propuestas que permitan acercar estos dos mundos totalmente disociados: por un lado, el descontento (y desencanto) juvenil y por el otro, sistemas institucionales y políticas públicas que no logran canalizar positivamente tales descontentos y desencantos. En este texto se han tratado de brindar algunas ideas para tratar de construir algunos de los muchos puentes que faltan al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Textos Seleccionados referidos al Contexto Centroamericano

- AGOSIN, R.; BARREIX, A. y MACHADO, R. (ed.) (2005) Recaudar para Crecer: Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica. BID, Washington.
- AGOSIN, R.; MACHADO, R. y NAZAL, P. (ed.) (2004) Pequeñas Economías, Grandes Desafíos: Políticas Económicas para el Desarrollo en Centroamérica. BID, Washington.
- BIXBY, Luis (2001) Población del Istmo 2000: Familia, Migración, Violencia y Medio Ambiente. CCP – UCR, San José de Costa Rica.
- BODEMER, K. y GAMARRA, E. (ed.) (2002) Centroamérica 2020: Un Nuevo Modelo de Desarrollo Regional. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- CORDOBA, R.; MAIHOLD, G. y KURTENBACH, S. (comp.) (2001) Pasos Hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica. FUNDAUNGO, San Salvador.
- Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica (2010) Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2009-2010. Guatemala.
- EURAQUE, D.; GOULD, J. y HALE, Ch. (ed.) (2004) Memorias del Mestizaje: Cultura Política en Centroamérica de 1920 al Presente. CIRMA, Guatemala.
- FLACSO – UCR (2002) Centroamérica en Cifras 1980-2000. FLACSO – UCR, San José de Costa Rica.
- FUNDACION ARIAS (2006) La Cara de la Violencia Urbana en América Central. Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, San José de Costa Rica.
- GRANADOS, J.; LIZANO, E. y OCAMPO, F. (ed.) (2009) Un Puente para el Crecimiento: Oportunidades y Desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. BID – KAS, Washington.
- MATA, H. y CORDERO, M. (2009) El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: Viabilidad, Avances y Perspectivas. CEPAL, Santiago.
- NACIONES UNIDAS (2007) Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una Encrucijada. Oficina contra la Droga y el Delito, Slovakia.

- PAES de BARROS, R. y Otros (2005) Crecimiento con Equidad: el Combate contra la Pobreza en Centroamérica. IPEA – PNUD – Alfaomega Editores, Bogotá.
- PNUD (2011) Informe sobre Gasto Público de Seguridad y Justicia en Centroamérica 2006-2010: Resultados Preliminares para la Conferencia de Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica. PNUD – SICA – AECID, San Salvador.
- PNUD (2010) Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 – 2010: Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano. Bogotá.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACION (2011) Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2010. Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica. San José de Costa Rica.
- RODLAUER, M. y SCHIPKE, A. (ed.) (2005) América Central: Integración Mundial y Cooperación Regional. FMI, Washington.
- ROBINSON, William (2011) Conflictos Transnacionales: Centroamérica, Cambio Social y Globalización. UCA Editores, San Salvador.
- SAVENIJE, Wim (2010) Persiguiendo Seguridad: Acercamiento de la Policía a las Comunidades con Problemas de Inseguridad en Centroamérica. FLACSO, San Salvador.
- SEDEM (2006) Mapa Centroamericano de Instituciones de Seguridad. Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia, Guatemala.
- SOLLIS, P. y WINDER, N. (ed.) (2006) Construyendo Procesos de Auditoría Social en Centroamérica: Lecciones Aprendidas y Retos Futuros en el Sector Social. BID, Washington.
- TORRES RIVAS, Edelberto (2008) Centroamérica: entre Revoluciones y Democracia. CLACSO – Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- TORRES RIVAS, Edelberto (2007) La Piel de Centroamérica: Una Visión Epidérmica de Setenta y Cinco Años de su Historia. FLACSO, San Salvador.

Textos Generales y Sectoriales sobre Políticas de Juventud en América Latina

- ABAD, J. M. y GOMEZ, J. A. (2008) ¡Preparados, Listos, Ya!: Una Síntesis de Intervenciones Efectivas para la Prevención de Violencia que Afecta a Adolescentes y Jóvenes. OPS – GTZ, Lima.
- ABDALA, Ernesto (2009) La Evaluación de los Programas de Capacitación Laboral para Jóvenes en Sudamérica. Papeles de Población N° 59, UAEM, México.
- ABDALA, Ernesto (2004) Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes. CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- ABDALA, E.; JACINTO, C. y SOLLA, A. (coord.) (2005) La Inclusión Laboral de los Jóvenes: entre la Desesperanza y la Construcción Colectiva. CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- ABDALA, E.; LASIDA, J. y Otros (2004) Formación de Jóvenes en Alternancia: Una Apuesta Pedagógica Innovadora. CINTERFOR/OIT – CECAP – EL ABROJO, Montevideo.
- ALBERTI, J. P. y LASIDA, J. (coord.) (2004) Evaluación de Medio Término del Programa Entra 21. GAMA Consultores – FOMIN/BID, Washington.
- ALZUA, M. L. y NAHIRÑAK, P. (2007) Entra 21: Evaluación Externa Final y Recomendaciones para un Nuevo Programa. IERAL, Fundación Mediterránea, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL (2007) El Potencial de la Juventud: Políticas para Jóvenes en Situación de Riesgo en América Latina y el Caribe. Washington.
- CEPAL – OIJ – SEGIB (2008) Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: Un Modelo para Armar. Santiago.
- CEPAL – OIJ (2004) La Juventud en Iberoamérica: Tendencias y Urgencias. Presentado en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, México.
- DAVILA, Oscar (coord.) (2003) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Políticas Nacionales. CIDPA, Viña del Mar.

- DAVILA, Oscar (coord.) (2003) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Políticas Locales. CIDPA, Viña del Mar.
- GOMARIS, Enrique (2011) La Devastación Silenciosa: Jóvenes y Violencia Social en América Latina. FLACSO – AECID, San José de Costa Rica.
- MORO, Javier (ed.) (2006) Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas. INDES/BID – INAP, Guatemala.
- NACIONES UNIDAS (2008) Situación y Desafíos de la Juventud en Iberoamérica. Sistema de las Naciones Unidas en El Salvador. San Salvador.
- NACIONES UNIDAS (2006) La Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes. Informe de América Latina en el Marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas 2006. New York.
- NIREMBERG, O.; INFANTE, F.; SEDANO, F. y WEST, B (2003) Informe Final de la Evaluación del Proyecto de Salud y Desarrollo de Adolescentes y Jóvenes en las Américas. OPS, Washington.
- OIJ (2011) Consulta a los Organismos Oficiales de Juventud de Iberoamérica 2011: Informes de Entrevistas por Países. Madrid.
- OIJ (2008) Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud. Aprobado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (El Salvador). Madrid.
- OIJ (2003) Diez Años de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas. INJUVE-CEULAJ-OIJ, Madrid.
- OIJ (2001) Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina: Informe Final. Madrid.
- OIT (2010) Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010. Programa Regional de Empleo Juvenil para América Latina (PREJAL), OIT, Lima.
- QUINTANA, Rodrigo (2002) Los Programas de Juventud en América Latina y el Caribe: Contexto y Principales Características. Banco Mundial, Washington.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2011a) Empleo y Juventud: Muchas Iniciativas, Pocos Avances. Una Mirada sobre América Latina. Revista Nueva Sociedad N° 232 (enero – febrero), Buenos Aires.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2011b) Jóvenes que Ni Estudian Ni Trabajan en América Latina: Entre la Estigmatización y la Ausencia de Políticas Públicas. Presentado en la Conferencia Anual de COPA (Confederación Interparlamentaria de las Américas), Québec, Canadá (setiembre).
- RODRIGUEZ, Ernesto (2011c) Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas. Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (San Salvador, 11 y 12 de Julio) organizado por la UNESCO.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2010) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud. UNESCO, Brasilia.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2008) Políticas Públicas de Juventud y Cohesión Social: Logros Obtenidos y Desafíos a Encarar. CEPAL – SEGIB, Santiago.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2007) Enfoques y Herramientas Pertinentes: Condiciones Básicas para el Éxito de las Políticas Públicas de Juventud en América Latina. CELAJU, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2006) Políticas Públicas y Marcos Legales para la Prevención de la Violencia Relacionada con Adolescentes y Jóvenes: Estado del Arte en América Latina 1995-2004. OPS-GTZ, Lima.
- RODRIGUEZ, Ernesto (coord.) (2005) Organizaciones y Movimientos Juveniles en América del Sur: Estado de Situación y Bases para un Programa de Fortalecimiento Institucional. CELAJU – UNESCO – BANCO MUNDIAL, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2004) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: del Año Internacional de la Juventud (1985) a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015). X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas, San José de Costa Rica.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2002) Actores Estratégicos para el Desarrollo: Políticas de Juventud para el Siglo XXI. CIEJUV-IMJ-SEP, México D.F.

- RODRIGUEZ, E.; BUCHET, J. y ROMERO, M. (2011) Evaluación de Medio Término de la Fase II del Programa Entra 21 de la Fundación Internacional de la Juventud. ARS – IYF – FOMIN – BID, Washington.
- RODRIGUEZ, E. y LASIDA, J. (2006) Entrando al Mundo del Trabajo: Resultados de Seis Proyectos Entra 21. Fundación Internacional de la Juventud, Baltimore.
- RODRIGUEZ, E.; MORLACHETTI, A. y ALESSANDRO, L. (2005) Los Derechos Sexuales y Reproductivos en las Políticas Públicas de Adolescencia y Juventud en Latinoamérica y el Caribe: Limitaciones, Oportunidades y Desafíos. UNFPA, México.
- RODRIGUEZ, Jorge (2008) Reproducción Adolescente y Desigualdades en América Latina y el Caribe: Un Llamado a la Reflexión y la Acción. OIJ – CEPAL – UNFPA, Santiago.

Textos sobre Políticas, Planes y Programas Nacionales de Juventud

- ABAUNZA, H. y ANDINO, R. (2003) Juventud y Nuevos Desafíos en Nicaragua. Fundación Desafíos, Managua.
- ANDINO, Ricardo (2011a) Participación y Políticas Públicas de Juventud: la Experiencia de Nicaragua. Fundación Desafíos, Managua.
- ANDINO, Ricardo (2011b) Plan Departamental de Juventud de Huehuetenango 2012-2015: Un Sueño en Construcción. SEGEPLAN – UNION EUROPEA, Guatemala.
- ANDINO, Ricardo (coord.) (2007) Éxodo: La Situación de la Juventud Rural en Nicaragua. Fundación Desafíos, Managua.
- ARDON, Ernestina (2010) Caracterización de Usuarios en Escuelas Abiertas: Guatemala. Consejo de Cohesión Social, Guatemala.
- CAPRIO, G. y RODRIGUEZ, E. (2008) Programa de Apoyo a las Políticas de Juventud de Guatemala, para el Período 2009-2012, Bajo la Modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial. SEGEPLAN – UNION EUROPEA, Guatemala.
- CCS (2010) Escuelas Abiertas en Guatemala 2008-2010. Consejo de Cohesión Social, Guatemala.
- CONGRESO NACIONAL (2006) Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud. Tegucigalpa.
- CONJUVE (2010) Política Nacional de Juventud 2010-2015: Construyendo una Nación Pluricultural, Incluyente y Equitativa. CONJUVE – SEGEPLAN – UNFPA, Guatemala.
- CONJUVE (2005) Política de Juventud en Guatemala 2005 - 2015. Consejo Nacional de la Juventud, Guatemala.
- CNSP – UE (2009) Projóvenes: en la Ruta de la Prevención. Consejo Nacional de Seguridad Pública – Unión Europea, San Salvador.
- CPJ – MCJ – UNFPA (2010a) Política Pública de la Persona Joven. Consejo de Política Pública de la Persona Joven – Ministerio de Cultura y Juventud. San José de Costa Rica.
- CPJ - MCJ – UNFPA (2010 b) El Enfoque de Juventudes: Hacia una Visibilización Positiva de las Personas Jóvenes. Consejo de Política Pública de la Persona Joven – Ministerio de Cultura y Juventud. San José de Costa Rica.
- CPJ – MCJ - UNFPA (2004a) Política Pública de la Persona Joven. Consejo de Política Pública de la Persona Joven – Ministerio de Cultura y Juventud. San José de Costa Rica.
- CPJ – MCJ – UNFPA (2004b) Balance de la Institucionalidad de la Juventud en Costa Rica. Consejo de Política Pública de la Persona Joven – Ministerio de Cultura y Juventud. San José de Costa Rica.
- DE ARMAS, G. y RETAMOSO, A. (2010) La Universalización de la Educación Media en Uruguay. UNICEF, Montevideo.
- DIAZ, Glenda (2011) Informe Guatemala sobre Escuelas Abiertas y Escuelas Seguras. Programa PREVENIR, GIZ, San Salvador.
- FORO DE LA JUVENTUD (2000) Marco para Iniciativas de Políticas Públicas: Propuestas de Jóvenes a Favor de la Juventud Hondureña. Tegucigalpa.
- GILDE, H. Y CUELLAR, R. (coord.) (2003) Jóvenes Aquí y Ahora: Innovaciones en el Trabajo con Juventud. Conferencia Nacional. Programa PROJOVEN, GTZ, Guatemala.

- INEC (2001) Análisis de la Situación Social y Económica de la Juventud Nicaragüense. Instituto Nacional de Estadística, Managua.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (2008) Política Nacional de Juventud 2007 – 2021: Hacia una Ciudadanía Plena. INJ, Tegucigalpa.
- MAIRENA, Regis (coord.) (2008) Evaluación de Políticas Públicas de Juventud : Nicaragua 1996 – 2006. OIJ – UNFPA – UNDESA, Managua.
- MIDES (2011) Ministerio de Desarrollo Social: Memoria Institucional 2010. Ministerio de Desarrollo Social, Panamá.
- MIDES (2010) Plan Estratégico 2010 – 2014: Ministerio de Desarrollo Social. Ministerio de Desarrollo Social, Panamá.
- MIDES (2008) Juventud en Cifras 2008: ¿Quiénes Son y Dónde Están los Jóvenes de Panamá? Ministerio de Desarrollo Social, Panamá.
- MIDES (2006) Balance Institucional de la Juventud en Panamá. Dirección Nacional de la Juventud, Ministerio de Desarrollo Social, Panamá.
- MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA (2004) Política Nacional de Juventud de Panamá. Panamá.
- MONTES DE OCA, Edison Ariel (2007) Hacia una Política Nacional de Juventud en Honduras: Aprendizajes Latinoamericanos y Nacionales. UNFPA-UNICEF-OPS, Tegucigalpa.
- MORALES, Héctor (2009) Análisis de las Condiciones Socioculturales para el Ejercicio de los Derechos Específicos de las y los Jóvenes en México y Centroamérica. INICIA, México.
- MORALES, Héctor (2008) Estudio General sobre Juventud y Desarrollo en Centroamérica, México y el Caribe. Tercer Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, FUNDE, San Salvador.
- MORLACHETTI, Alejandro (2009) Análisis de las Condiciones Jurídicas para el Cumplimiento de los Derechos Específicos de las y los Jóvenes en México y Centroamérica. INICIA, México.
- PNUD (2009) Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras 2008-2009: De la Exclusión Social a la Ciudadanía Juvenil. Tegucigalpa.
- PNUD (2008) Encuesta Nacional de Desarrollo Humano 2008: Juventud, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Informe de Resultados. Tegucigalpa.
- PNUD (2004) De la Invisibilidad al Protagonismo: la Voz de la Juventud. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2004. PNUD, Panamá.
- RAMOS, Carlos Guillermo (2011) Una Mirada a la Juventud: Contextos, Condiciones y Desafíos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. FLACSO, San Salvador.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2011) Propuesta de Política Pública de Juventud 2010 – 2024 y Plan de Acción 2010 – 2014. Dirección de Juventud, Secretaría de Inclusión Social. San Salvador.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2010a) Política Pública de Juventud 2010 – 2015: Construyendo una Nación Pluricultural, Incluyente y Equitativa; Construyendo la Unidad en la Diversidad y el Desarrollo con Identidad. SEGEPLAN – Unión Europea, Guatemala.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2010b) Guatemala Apuesta por sus Jóvenes: Plan de Acción 2010 – 2011. SEGEPLAN – Unión Europea, Guatemala.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2010c) Sistema de Monitoreo y Evaluación para la Política Pública de Juventud 2010 – 2015 y para el Plan de Acción 2010 – 2011. SEGEPLAN – Unión Europea, Guatemala.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2009a) Apoyo en Formación y Capacitación en Temas de Ciudadanía Joven y Acompañamiento para el Cumplimiento de la Política Nacional de Juventud. Proyecto TINAMIT (SEP-UE), Guatemala.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2009b) Políticas de Juventud y Desarrollo Humano. Capítulo del Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honduras 2008-2009. PNUD, Tegucigalpa.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2009c) Análisis de las Condiciones Político-Institucionales para el Cumplimiento de los Derechos Específicos de las y los Jóvenes en Centroamérica y México. INICIA, México D.F.

- RODRIGUEZ, Ernesto (2006a) Políticas Públicas de Juventud en Honduras: Desafíos y Propuestas en el Comienzo de una Nueva Gestión de Gobierno. UNFPA-UNICEF-OPS, Tegucigalpa.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2006b) Apoyo al Fortalecimiento del Instituto Nacional de Juventud de Honduras y sus Prioridades Estratégicas. INJ-UNFPA-UNICEF-OPS, Tegucigalpa.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2005) Propuestas para el Diseño y la Instalación del Observatorio Salvadoreño de la Juventud. Secretaría de la Juventud, San Salvador.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2004a) Políticas Públicas de Juventud en El Salvador: Propuestas Básicas para el Período 2005 – 2015. Secretaría de la Juventud - OIJ, San Salvador.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2004b) Jóvenes Salvadoreños: Actores Estratégicos del Desarrollo. Propuesta de Plan Nacional de Juventud 2005-2015. Secretaría de la Juventud - BID, San Salvador.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2002) Políticas de Juventud y Desarrollo Local: Jóvenes como Actores Estratégicos de la Gestión Descentralizada. Programa PROJOVEN, Guatemala.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2001) Políticas de Juventud en Guatemala: Avances Recientes y Desafíos Inmediatos Desde la Perspectiva del Desarrollo Local. GTZ, Guatemala.
- ROMAN, Isabel (2010) Sustentabilidad de los Programas de Transferencias Condicionadas: la Experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 160, Santiago.
- SEJUVE (2004a) Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense. SEJUVE-UNFPA, Managua.
- SEJUVE (2004b) Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense 2005-2015. SEJUVE-UNFPA, Managua.
- SECRETARIA DE LA JUVENTUD (2004) Jóvenes Salvadoreños: Actores Estratégicos del Desarrollo. Propuesta de Plan Nacional de Juventud 2005-2015. San Salvador.
- SEWELL, Edgard (2008) Informe del Análisis de los Programas Públicos de Panamá Basados en los Derechos de las y los Jóvenes. ACJ/YMCA, Panamá.
- VALVERDE, Oscar y Otros (2008) Evaluación de Políticas Nacionales de Juventud en Costa Rica. OIJ – VMJ – DESA – UNFPA San José.
- VARIOS AUTORES (2005) Juventud y Desarrollo en Centroamérica. Revista de Estudios Centroamericanos (ECA) N° 685-686, UCA, San Salvador.

Textos Generales y Específicos sobre Jóvenes y Violencias

- ABAUNZA, H. y ANDINO, R. (2002) La Sociedad contra los Jóvenes: Las Pandillas de Estelí. Fundación Desafíos, Managua.
- ALVAREZ, Ludwin (2005) Violencia Juvenil en Centroamérica: Respuestas desde la Sociedad Civil. Informe Nacional de Guatemala. FLACSO, San Salvador.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2003) Honduras: Cero Tolerancia a la Impunidad. Ejecuciones Extrajudiciales de Niños y Jóvenes desde 1998. Londres.
- ANDINO, Tomás (2008) Mano Suave y Mano Dura en Honduras. Conferencia pronunciada en el Primer Congreso Centroamericano sobre Juventud, Seguridad y Justicia. Antigua, Guatemala, 15 y 16 de Marzo.
- ANDINO, Tomás (2006a) Juventud, Maras y Justicia: Recopilación de Escritos sobre Justicia Juvenil, Derechos de la Niñez, Pandillas y “Cero Tolerancia” en Honduras. Save the Children, Tegucigalpa.
- ANDINO, Tomás (2006b) Ensayo de Actualización del Fenómeno Pandillero en Honduras. ITAM, México.
- ARANA, Ana (2005) Como las Pandillas Invadieron América Central. Foreign Affairs en Español, Vol. 5, N° 3, México, pp 116 - 130.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (2004) Reformas a la Ley del Menor Infractor de El Salvador. Decreto N° 395. San Salvador.
- ASOCIACION TESIS (2005) Violencia Juvenil en Centroamérica: Respuestas desde la Sociedad Civil. Informe Nacional de Nicaragua. FLACSO, San Salvador.

- BID (2006) Programa de Prevención de la Violencia de Guatemala: Propuesta de Préstamo. Washington.
- BID (2005) Programa de Seguridad Ciudadana en Nicaragua: Propuesta de Préstamo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BID (2004) Honduras: Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los Municipios del Valle de Sula. (HO-0205), Washington.
- CALDERA, H. y JIMENEZ, G. (2005) Diagnóstico de los Servicios de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Vinculadas a Maras o Pandillas en Honduras. PNPRRS, Tegucigalpa.
- CALDERA, H. y LANDAVERDE, G. (2005) Experiencias Participativas con Adolescentes y Jóvenes en Proyectos de Promoción del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia y Desarrollo e Implementación de Políticas de Apoyo a la Juventud. OPS-GTZ, Tegucigalpa.
- CHINCHILLA, Laura (2004) Propuesta para la Contención, Represión y Prevención de Hechos Delictivos Relacionados con las Pandillas Juveniles, como Alternativas a las Leyes Anti-Maras y los Operativos Policiales de “Mano Dura”. San José, Costa Rica.
- CICAD – OEA (2005) Reunión sobre Pandillas Delictivas Juveniles Transnacionales: Características, Importancia y Políticas Públicas. Borrador de Informe Final. Washington.
- CNSP – UE (2005) Pro Jóvenes: Proyecto de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en El Salvador. Consejo Nacional de Seguridad Pública – Unión Europea, San Salvador.
- COIPRODEN (2005) Sobre el Abordaje de la Violencia en Contra de Niños, Niñas y Adolescentes: Compendio de Experiencias de las Instituciones Afiliadas a la Red COIPRODEN. Tegucigalpa.
- CONGRESO NACIONAL (2002) Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integran-tes de Pandillas o Maras. Tegucigalpa.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – UNICEF (2004) Propuesta Juventud en Desarrollo: Resultados de las Mesas de Diálogo Interinstitucional para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Juvenil. San Salvador.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (2002) I Foro de Justicia Juvenil: Ejecución de Medidas e Inserción Social. Memoria. OAJJ – UNICEF – PNUD, San Salvador.
- CRUZ, José Miguel (ed.) (2007) Street Gangs in Central America. IUDOP – CORDAID – UCA Editores, San Salvador.
- CRUZ, José Miguel (coord.) (2006) Maras y Pandillas en Centroamérica: Las Respuestas de la Sociedad Civil Organizada. UCA Editores, San Salvador.
- CRUZ, José Miguel (2005a) Los Factores Asociados a las Pandillas Juveniles en Centroamérica. IUDOP-UCA, San Salvador.
- CRUZ, José Miguel (2005b) El Barrio Transnacional: las Maras Centroamericanas como Red. IUDOP-UCA, San Salvador.
- CUERNO CLAVEL, Lorena (2004a) Atención en el Polígono Industrial Don Bosco para Jóvenes en Alto Riesgo y en Conflicto con la Ley. UNICEF, San Salvador.
- CUERNO CLAVEL, Lorena (2004b) Entre la Piel y la Palabra: Formación de Multiplicadores Adolescentes y Jóvenes para la Prevención de la Violencia, la Promoción de una Cultura de Paz y el Diálogo entre Generaciones y Cultura. UNICEF, San Salvador.
- DEMOSCOPIA S.A. (2007) Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica: Hallazgos de un Estudio Regional. ASDI – BCIE, Guatemala.
- DNI (2007) Las Sanciones Alternativas a la Prisión y la Justicia Juvenil de Centroamérica: Memoria del Seminario – Taller. Defensa de Niños y Niñas Internacional – ILANUD - UCR, San José.
- FERNANDEZ, J. y RONQUILLO, V. (2006) De los Maras a los Zetas: Los Secretos del Narcotráfico, de Colombia a Chicago. Editorial Grijalbo, México.
- FLACSO (2006) Informe Regional sobre Violencia Juvenil en Centroamérica: Respuestas desde la Sociedad Civil. FLACSO-ICCO, San Salvador.
- FUNES VALLADARES, Lucila (2006) Políticas Públicas y Legislación Nacional en Honduras para la Promoción del Desarrollo Juvenil y la Prevención de la Violencia. OPS – GTZ, Lima.

- GÓMEZ, Darío (2009) Diagnóstico Centroamericano sobre Estándares de los Artículos 37-40 de la CDN, Justicia Penal Juvenil. DNI – FESPAD – VIAS ALTERNAS y Otros, San José de Costa Rica.
- GONZALEZ, M. y TIFFER, C. (2000) De la Arbitrariedad a la Justicia: Adolescentes y Responsabilidad Penal en Costa Rica. UNICEF, San José.
- HARVEY, Rachel (2005) Del Papel a la Práctica: un Análisis del Sistema de Justicia Juvenil en Honduras. Save the Children – Casa Alianza, Tegucigalpa.
- INTERPEACE (2009a) Violencia Juvenil, Maras y Pandillas en El Salvador: Documento de País. Proyecto POLJUVE, San Salvador.
- INTERPEACE (2009b) Violencia Juvenil, Maras y Pandillas en Guatemala: Informe para la Discusión. Proyecto POLJUVE, Guatemala.
- KOTOWSKI, Joanna (2008) Violencia Juvenil en Centroamérica: Posibilidades de Acción de la Cooperación Alemana para el Desarrollo. SUM Consulting – GTZ, Alemania.
- LARA KLAHR, Marco (2006) Hoy te Toca la Muerte: El Imperio de las Maras Visto desde Dentro. Editorial Planeta, México.
- LIEBEL, Manfred (2004) Pandillas Juveniles en Centroamérica o la Difícil Búsqueda de Justicia en un Sociedad Violenta. Revista DESACATOS N° 14, CIESAS, México.
- LOBO, Ivania del Carmen (2005) Experiencias Participativas con Adolescentes y Jóvenes en Proyectos de Promoción del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia y Desarrollo e Implementación de Políticas de Apoyo a la Juventud en Nicaragua. SEJUVE-OPS-GTZ, Managua.
- LOPEZ, C.E. y MENDOZA, C. (coord) (2004) Legalidad vs Realidad: Investigación Socio-Jurídica con Adolescentes y Jóvenes Privados de Libertad en el Sistema Penitenciario. Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, UNICEF, Save the Children, Cooperación Italiana, Managua.
- MARROQUIN, Amparo (s/f) Indiferencias y Espantos: Relatos de Jóvenes y Pandillas en la Prensa Escrita de Guatemala, El Salvador y Honduras. UCA, San Salvador.
- MELÉNDEZ, Rubén (2010) ¿Violencia o Derechos Humanos?: Un Desafío para la Juventud. Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia. San Salvador.
- MINISTERIO DE GOBERNACION (2005a) Construyendo Juntos una Política de Prevención, Atención y Control de la Violencia Juvenil: el Camino Recorrido por las Mesas de Trabajo. San Salvador.
- MINISTERIO DE GOBERNACION (2005b) Caracterización de los Programas y Mecanismos de Ejecución de la Política de Prevención, Atención y Control de la Violencia Juvenil. San Salvador.
- MINISTERIO DE GOBERNACION (2005c) Proyecto Inicial de la Política de Prevención, Atención y Control de la Violencia Juvenil: Una Oportunidad para los Jóvenes. San Salvador.
- MORALES, David (2005) Violencia Juvenil en Centroamérica: Respuestas desde la Sociedad Civil. Informe Nacional de El Salvador. FLACSO, San Salvador.
- MORALES, H. y ESPINOSA, C. (2010) Factores de Riesgo de la Violencia Juvenil en México y Centroamérica: Diagnóstico Exploratorio 2007 – 2009. INICIA – COFADEH – FUNDAJU – ACISAM – AWO, México.
- MORENO SILVA, Norma (2004) Alas Rotas: Investigación sobre Violencia Sexual y Prostitución Infanto Juvenil: Un Análisis de Género. Save the Children, Managua.
- MORENO SILVA, Norma (2003) ¿Cara o Sol? Investigación Socio-Jurídica de Adolescentes que se Encuentran en Privación de Libertad en los Departamentos de la Policía a Nivel Nacional. Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, UNICEF, Save the Children, Cooperación Italiana, Managua.
- POLICIA NACIONAL CIVIL (2004) Planes, Programas y Acciones Ejecutados por la Policía Nacional Civil en el Tema de Niñez y Juventud. San Salvador.
- POLICIA NACIONAL (2004) Manual de Indicadores de Detección Policial para la Prevención y Presunción de Delitos Vinculados con la Violencia Intrafamiliar y Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes. Dirección de Asuntos Juveniles, Managua.
- RANUM, Elin (2006) Pandillas Juveniles Transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: Diagnóstico Nacional de Guatemala. ITAM, México.

- RED PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2004) Informe de El Salvador en el Marco de la Problemática de las “Pandillas o Maras”. San Salvador.
- RIVERA, Lilliam (2010) La Prevención Primaria de la Violencia Juvenil en Centroamérica: los Países del Triángulo Norte (Honduras, El Salvador, Guatemala). INTERPEACE – FAD – AECID, Managua.
- ROCHA, José Luis (2006) Lanzando Piedras, Fumando “Piedras”: Evolución de las Pandillas en Nicaragua 1997-2006. UCA-ITAM, México.
- ROCHA, José Luis y Otros (2004) Muerte Arriba: Las Pandillas en Nicaragua 1999-2004. DIRINPRO-NITLAPAN-IDESO, UCA Publicaciones, Managua.
- RODGERS, Denis (2004) Pandillas: de la Violencia Social a la Violencia Económica. Revista ENVIO N° 272, Managua.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2011) Abriendo Espacios para la Prevención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes: Experiencias en Brasil, Argentina y Uruguay. Proyecto PREVENIR, GIZ, San Salvador.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2007a) Jóvenes, Violencias y Gobernabilidad Democrática: Algunos Puntos Clave para la Toma de Decisiones. UNESCO, San José de Costa Rica.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2007b) Juventud, Violencia y Democracia en América Latina: Elementos para Superar las Trampas Fundamentalistas. CELAJU, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2006a) Jóvenes y Violencias en Nicaragua: Avances Recientes y Desafíos a Encarar desde la Dinámica de las Políticas Públicas. UNESCO, París.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2006b) Prevención de la Violencia en Costa Rica: Bases para el Diseño de una Estrategia Integrada. PNUD, San José.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2005a) Jóvenes y Violencias en El Salvador: Situación, Perspectivas y Políticas Públicas. UNESCO, París.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2005b) Jóvenes y Violencias en Honduras: Situación, Perspectivas y Políticas Públicas. UNESCO, París.
- RODRIGUEZ, E. y KASISCHKE, K. (2008) Prevención de la Violencia y Desarrollo Integral de Jóvenes en México y Centroamérica: Informe de Evaluación Intermedia. AWO, Berlín.
- RUBIO, Mauricio (2007) El Sendero Hacia las Maras: el Caso de Honduras. BID, Washington.
- RUBIO, Mauricio (2006a) Maras, Pandillas, Pobreza y Autocontrol: Resultados de unas Encuestas de Auto-reporte de Conductas Realizadas en Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana; Implicaciones para los Programas Seguridad y Prevención de la Violencia del BID. BID, Washington.
- RUBIO, Mauricio (2006b) La Faceta Ignorada de la Violencia Juvenil: el Caso de Panamá. BID, Washington.
- RUBIO, Mauricio (2005) La Mara, Trucha y Voraz: Violencia Juvenil Organizada en Centroamérica. Resumen Ejecutivo. BID, Washington.
- RUBIO, Mauricio (2003) Maras y Delincuencia Juvenil en Centroamérica. Universidad de los Andes, Bogotá.
- SALAZAR, Juana (2005) Presentación del Seminario Regional: Alternativas al Sendero de las Maras. BID, Washington.
- SANTACRUZ, María (2006) Experiencias Participativas con Jóvenes en Proyectos de Promoción del Desarrollo y Prevención de la Violencia: el Caso de El Salvador. GTZ-OPS, Lima.
- SANTAMARIA, Gema (2006) Las Maras Centroamericanas, una Identidad que ha Dejado de Tatuarse: Posibles Lecciones para las Pandillas Mexicanas. ITAM, México.
- SANTACRUZ, M. y CONCHA, A. (2001) Barrio Adentro: la Solidaridad Violenta de las Pandillas. IUDOP/UCA – OPS/OMS, San Salvador.
- SAVENIJE, Wim (2009) Maras y Barras: Pandillas y Violencia Juvenil en los Barrios Marginales de Centroamérica. FLACSO, San Salvador.
- SAVENIJE, W. y BELTRAN, A. (2005) Compitiendo en Bravuras: Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador. FLACSO, San Salvador.

- SAVENIJE, W. y ANDRADE – EEKHOFF, K. (2003) Conviviendo en la Orilla: Violencia y Exclusión Social en el Área Metropolitana de San Salvador. FLACSO y Programa “Sociedad sin Violencia”, San Salvador.
- UNESCO (2009) Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia: la Experiencia Centroamericana. JICA – UNESCO, San José de Costa Rica.
- VALLADARES, Leo (2001) Informe Especial sobre Muertes Violentas en Niños, Niñas y Adolescentes en Honduras. Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Tegucigalpa.
- VARIOS AUTORES (2004a) Maras y Pandillas en Centroamérica (II): Pandillas y Capital Social. ERIC – IDESO – IDES – IUDOP, Ediciones UCA, Managua.
- VARIOS AUTORES (2004b) Maras y Pandillas en Centroamérica (III): Políticas Juveniles y Rehabilitación. ERIC – IDESO – IDES – IUDOP, Ediciones UCA, Managua.
- VARIOS AUTORES (2003) Sistemas de Responsabilidad Penal para Adolescentes. (Materiales de los Seminarios de Panamá y Nicaragua) UNICEF España.
- VARIOS AUTORES (2002) Las Maras en Honduras. Save the Children, Asociación Cristiana de Jóvenes, Tegucigalpa.
- WIELANDT, Gonzalo (2005) Hacia la Construcción de Lecciones del Posconflicto en América Latina y el Caribe: Una Mirada a la Violencia Juvenil en Centroamérica. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 115, Santiago.

Textos Regionales y Nacionales sobre Salud Adolescente

- CIET INTERNATIONAL (2002) Capacidades de Jóvenes y Adolescentes para Enfrentar el VIH-SIDA: Ciclo de Línea de Base. UNICEF-PRAIM GTZ, Tegucigalpa.
- CASTILLO, Marcelina (2007) Fecundidad Adolescente en Nicaragua: Tendencias, Rasgos Emergentes y Orientaciones de Política. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 81, Santiago.
- FUNDASIDA (2000) Conocimientos, Actitudes y Prácticas Sexuales entre los Adolescentes Escolares de El Salvador y su Relación con las ITS-VIH-SIDA. San Salvador.
- GONZÁLEZ, Ricardo (2002) La Salud Sexual y Reproductiva en los Adolescentes Varones y los Hombres Jóvenes en El Salvador. OPS-OMS, Washington.
- GUTTMACHER INSTITUTE (2002a) Maternidad Temprana en Nicaragua: Un Desafío Constante. Washington.
- GUTTMACHER INSTITUTE (2002b) Maternidad Temprana en Guatemala: Un Desafío Constante. Washington.
- GUTTMACHER INSTITUTE (2002c) Maternidad Temprana en Honduras: Un Desafío Constante. Washington.
- LAPORTA, D.; MURGUIA, C. y QUINTANA, A. (2004) Sistematización de Experiencias Educativas en Salud Integral y Sexualidad con Participación de Adolescentes en El Salvador. MSPAS – GTZ, San Salvador.
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA (2000a) Plan Nacional de Atención Integral a los y las Adolescentes. MSP – OPS – ASDI, Guatemala.
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA (2000b) Situación de los y las Adolescentes en Guatemala. MSP – OPS – ASDI, Guatemala.
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA (2000c) Estudio Analítico sobre el Marco Legal y Político que Afecta y Protege a la Población Adolescente y Joven en Guatemala: Un Análisis sobre sus Derechos. MSP – OPS – ASDI, Guatemala.
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA (2000d) Evaluación Diagnóstica de Experiencias de Promoción de la Salud de Adolescentes a Través de la Información, Educación y Comunicación. MSP – OPS – ASDI, Guatemala.
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA (2000e) I Foro Nacional de Adolescentes y Jóvenes en Guatemala: La Salud de los Adolescentes y los Jóvenes es un Elemento Clave para el Progreso Social, Económico y Político de Guatemala. MSP – OPS – ASDI, Guatemala.
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA (2000f) Directorio Nacional de Instituciones, Líderes Juveniles y Profesionales que Trabajan con los y las Adolescentes en Guatemala. MSP - OPS – ASDI, Guatemala.
- MINISTERIO DE SALUD (2003a) Estrategias y Lineamientos Básicos para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia. Managua.

- MINISTERIO DE SALUD (2003b) Guía para la Organización y el Funcionamiento de los Clubes de Adolescentes. Programa de Atención a la Adolescencia, Managua.
- MINISTERIO DE SALUD (2002) Sexualidad en la Adolescencia: Guía del Facilitador. División General de Recursos Humanos y Docencia, Managua.
- MINISTERIO DE SALUD (2000a) Situación de los Derechos y Responsabilidades de la Niñez, Adolescencia y Juventud. Ministerio de Salud, OPS/OMS, ASDI, Managua.
- MINISTERIO DE SALUD (2000b) Revisión de Políticas y Leyes Relacionadas con Adolescentes y Jóvenes. Ministerio de Salud, OPS/OMS, ASDI, Managua.
- MINISTERIO DE SALUD (2000c) Bases Programáticas de Atención Integral a la Adolescencia. Ministerio de Salud, OPS/OMS, ASDI, Managua.
- MORA MOYA, María de los Ángeles (2000) Actitudes Reproductivas de los Adultos Jóvenes en Costa Rica, Años 1991 y 1999. Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica, San José.
- MSPAS (2004) Guía de Atención de los Principales Problemas de Salud de Adolescentes. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - OPS, San Salvador.
- MSPAS (2003a) Guía para la Consejería en la Atención de Adolescentes. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - OPS, San Salvador.
- MSPAS (2003b) Guía Educativa para Adolescentes con Complicaciones en su Salud Reproductiva. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - OPS, San Salvador.
- MSPAS (2002a) Normas de Atención Integral en Salud de Adolescentes. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - OPS, San Salvador.
- MSPAS (2002b) La Salud Sexual y Reproductiva en los Adolescentes Varones y Hombres Jóvenes en El Salvador. MSPAS - OPS, San Salvador.
- MSPAS (2002c) Guía Plan Estratégico para la Atención Integral de la Salud de Adolescentes. MSPAS - OPS, San Salvador.
- MSPAS (2001) Programa Nacional de Atención Integral de la Salud de Adolescentes. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - OPS, San Salvador.
- SECRETARIA DE SALUD (2001) Masculinidad Ligada a la Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes Varones en Honduras. OPS/OMS – ASDI, Tegucigalpa.
- SECRETARIA DE SALUD (2000a) Salud y Desarrollo de Adolescentes y Jóvenes: Diagnóstico Situacional en Honduras. OPS/OPS - ASDI, Tegucigalpa.
- SECRETARIA DE SALUD (2000b) Derechos y Deberes de Adolescentes y Jóvenes en Honduras: Análisis Crítico del Marco Legislativo. OPS/OMS – ASDI, Tegucigalpa.
- SECRETARIA DE SALUD (2000c) Directorio Nacional de Instituciones que Trabajan con Adolescentes y Jóvenes en Honduras. OPS/OMS – ASDI, Tegucigalpa.
- SECRETARIA DE SALUD (1999) Bases Programáticas del Programa Nacional de Atención Integral a la Adolescencia. Tegucigalpa.
- VALVERDE, Gabriela (2000) La Sexualidad en las Voces de la Juventud. Movimiento Nacional de Juventudes, San José.

Textos Generales y Específicos sobre Capacitación y Empleo de Jóvenes

- ACEVEDO, Dacil (2005) Programa Bilingüe de Certificación Profesional en Nuevas Tecnologías de la Información con Énfasis en Telemercado y Comercio Electrónico. Programa Entra 21 en Panamá. Informe Final de Evaluación Externa. IYF-FOMIN-USAID, Panamá.
- BARONI, Bruno (2009) Políticas para la Inserción Laboral de Mujeres y Jóvenes en Guatemala. CEPAL – ASDI, Santiago.
- CARRANZA, Marlon (2006) Oferta, Demanda e Intermediación Laboral: Aportes para la Integración de Jóvenes al Mercado de Trabajo Salvadoreño. CEPAL-IUDOP-GTZ, San Salvador.

- GAMBOA, Marbel (2009) Políticas para la Inserción Laboral de Mujeres y Jóvenes en Nicaragua. CEPAL – ASDI, Santiago.
- GOMEZ, Rafael (2010) Trabajo Decente y Juventud: Honduras. Programa Regional de Empleo Juvenil, OIT, Lima.
- INSAFORP (2000) Jóvenes y Mercado de Trabajo Urbano en El Salvador. Observatorio del Mercado Laboral, San Salvador.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (2002) Estudio sobre Formas de Vida de los Jóvenes de El Salvador desde la Perspectiva de: la Educación, el Trabajo, la Salud y la Vivienda. OEI, San Salvador.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (2001) Plan Nacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil y Protección a la Adolescencia Trabajadora. OIT – UNICEF – GTZ – Save the Children, Guatemala.
- OCHOA, José (2009) Políticas para la Inserción Laboral de Mujeres y Jóvenes en Honduras. CEPAL – ASDI, Santiago.
- OIT (2008a) Juventud, Trabajo Decente y las Vinculaciones entre Trabajo Infantil y Empleo Juvenil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José de Costa Rica.
- PEREIRA, Carmen de (2004) Sistematización de los Programas de Reinserción Social para Jóvenes a Través de la Capacitación Laboral y Educativa, Miguel Magone y Laura Vicuña. Polígono Industrial Don Bosco - GTZ, San Salvador.
- RENDEROS, Deysi (2010) Estudio de Seguimiento del Proyecto Jóvenes Constructores de Centroamérica: Informe Final. IYF – FOMIN/BID, San Salvador.
- UNIMER (2005) Inserción Laboral y Empleabilidad de los Jóvenes en El Salvador: Programa Entra 21. Informe Final de Evaluación Externa. IYF-FOMIN-USAID, San Salvador.

Textos Regionales y Nacionales sobre Educación y Juventud

- ALFA (2006) Construyendo el Futuro. Informe de Progreso Educativo: El Salvador 2006. PREAL, Santiago.
- ALFA (2002) Informe de Progreso Educativo: El Salvador 2002. PREAL, Santiago.
- ARCIA, G. y BELLI, H. (2001) La Autonomía Escolar en Nicaragua: Restableciendo el Contrato Social. PREAL, Documentos N° 21, Santiago.
- AYLWIN, M.; MORDUCHOWISZ, A. y WOLFF, L. (2008) Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación de Centroamérica y República Dominicana. PREAL, Documentos N° 42, Santiago.
- BELTRÁN, María Antonieta (2007) Preparándose para el Futuro: Competencias Básicas de Jóvenes Escolarizados Salvadoreños. FLACSO, San Salvador.
- CIEN (2008) Educación: Un Desafío de Urgencia Nacional. Informe de Progreso Educativo: Guatemala 2008. PREAL, Santiago.
- CIEN (2002) Informe de Progreso Educativo: Guatemala 2002. PREAL, Santiago.
- COSPAE (2007) Necesitamos Aprender con Calidad. Informe de Progreso Educativo: Panamá 2007. PREAL, Santiago.
- EDUQUEMOS (2007) Apostar por la Educación. Informe de Progreso Educativo: Nicaragua 2007. PREAL, Santiago.
- FEREMA (2010) Educación: Un Desafío Impostergable. Informe de Progreso Educativo: Honduras 2010. PREAL, Santiago.
- FEREMA (2005) Educación: el Futuro es Hoy. Informe de Progreso Educativo: Honduras 2005. PREAL, Santiago.
- FORO EDUCATIVO NICARAGÜENSE EDUQUEMOS (2004) Informe de Progreso Educativo: Nicaragua 2004. PREAL, Santiago.
- MINISTERIO DE EDUCACION (2005) Programa de Excelencia e Innovación en la Educación Secundaria (ÉXITO) de El Salvador. Banco Mundial, Washington.
- NAVARRO, J.C.; TAYLOR, K.; BERNASCONI, A. y TYLER, L. (ed.) (2000) Perspectivas sobre la Reforma Educativa: América Central en el Contexto de Políticas de Educación en las Américas. BID – HIID – USAID, Washington.

- OEI – CEPAL – SEGIB (2010) Metas Educativas 2021: la Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios. Madrid.
- PREAL (2007) Mucho por Hacer: Informe de Progreso Educativo en Centroamérica y República Dominicana 2007. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Santiago.
- PROJOVEN – GTZ (2001) ¿Qué Pasaría si nos Educaran para Ser Libres?. Café – Diálogo, Guatemala.
- SVERDLICK, I. y CROSO, C. (comp.) (2010) El Derecho a la Educación Vulnerado: la Privatización de la Educación en Centroamérica. CLADE – FLAPE, Buenos Aires.

Textos sobre Participación Juvenil y Construcción de Ciudadanía

- ALFORJA (2006a) Asociativismo Juvenil en Costa Rica: Situación Actual y Desafíos. CJE-OIJ-FLAJ, San José.
- ALFORJA (2006b) Asociativismo Juvenil en Centroamérica: Situación Actual y Desafíos. Informe Final. CJE-OIJ-FLAJ, San José.
- ANJG – FUNDAJU (2001) Resoluciones y Propuestas del III Congreso Nacional de la Juventud. Asamblea Nacional de Jóvenes de Guatemala – Fundación para la Juventud, Guatemala.
- ANJG – FUNDAJU (2000) Demandas y Propuestas de la Juventud ante el Estado y la Sociedad. Asamblea Nacional de Jóvenes de Guatemala – Fundación para la Juventud, Guatemala.
- BECKER, D. y BUSSI, R. (2000) Marco para Iniciativas de Políticas Públicas: Propuestas de Jóvenes a Favor de la Juventud Hondureña. ACJ - FES, Tegucigalpa.
- BELLO, José (2001) Convite Juvenil: Manual Práctico dirigido a Grupos Juveniles de Guatemala. Proyecto PROJOVEN, GTZ, Guatemala.
- BUSSI FLORES, Roberto (2006) Asociativismo Juvenil en Honduras: Situación Actual y Desafíos. CJE-OIJ-FLAJ, San José.
- CACERES, Mauricio (2007) Diagnóstico Rápido Participativo para Contextualizar el Plan Nacional de Juventud a Través de los Centros Integrales de Desarrollo Juvenil y la Construcción de Indicadores del Plan Nacional de Juventud. GTZ, San Salvador.
- CANTERA (2006) Asociativismo Juvenil en Nicaragua: Situación Actual y Desafíos. CJE-OIJ-FLAJ, San José.
- CEASPA (2006) Asociativismo Juvenil en Panamá: Situación Actual y Desafíos. CJE-OIJ-FLAJ, San José.
- COTO, Mayela (2002) Organizaciones con Trabajo en Juventud en Costa Rica. Programa DINO (OIJ – Fundación Ford), San José.
- FUNPROCOOP (2006) Asociativismo Juvenil en El Salvador: Situación Actual y Desafíos. CJE-OIJ-FLAJ, San José.
- GRUPO DE TRABAJO GLOBAL (2001) Nuestra Voz está siendo Escuchada: Procesos Reflexivos de Discusión en el Planteamiento de Demandas y Propuestas a Través del Protagonismo de la Niñez y Juventud Guatemalteca. Guatemala.
- GUDIEL, Víctor y Otros (2009) ¿Y la Juventud Qué? Estado Situacional de los Derechos de la Juventud en Guatemala. CALDH, Guatemala.
- HILDE, H. y CUELLAR, R. (coord.) (2003) Jóvenes Aquí y Ahora: Innovaciones en el Trabajo con Juventud. Conferencia Nacional. PROJOVEN (GTZ-DIGEEX), Guatemala.
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE – UNESCO (2001a) Informe del Encuentro Nacional de la Juventud: Jóvenes, Ética y Cultura de Paz. Guatemala.
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE – UNESCO (2001b) Informe del Primer Encuentro Regional de la Juventud: Democracia Cultural y Cultura de Paz. Guatemala.
- MONTENEGRO, S. y CUADRA, E. (2001) Jóvenes y Cultura Política en Nicaragua: la Generación de los Noventa. Editorial Hispamer, Managua.
- ODHAG (2000) A las Puertas del Nuevo Milenio..., la Juventud Tiene la Palabra. Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Guatemala.
- PADILLA, Guillermo (2002) Juventud y Cultura Política. FLACSO, San Salvador.
- POITEVIN, R.; RIVERA, A. y MOSCOSO, V. (2000) Los Jóvenes Guatemaltecos a Finales del Siglo XX: Informe de Investigación. FLACSO - UNESCO, Guatemala.

- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2004) Derechos Humanos de la Niñez y la Juventud: Recopilación de Resoluciones e Informes Especiales. San Salvador.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2003) Plataforma de la Niñez y la Juventud.: Unidades Juveniles de Difusión de Derechos Humanos. San Salvador.
- PROJOVEN – GTZ (2001a) Construcción Sociocultural de la Juventud desde la Óptica Maya. Café – Diálogo, Guatemala.
- PROJOVEN – GTZ (2001b) Diagnóstico Institucional: Animadores y Promotoras Juveniles – Jóvenes Protagonistas en el Trabajo con Jóvenes. Guatemala.
- RAMOS, Carlos Guillermo (2011) Identidades, Prácticas y Expectativas Juveniles al Inicio del Siglo XXI. FLACSO - AWO, San Salvador.
- RODRIGUEZ, F.; CASTRO, S. y MADRIGAL, J. (ed) (2003) Con la Herencia de la Paz: Cultura Política de la Juventud Centroamericana. Procesos - UNA, San José.
- ROJAS BOLAÑOS, Manuel (ed) (2003) La Juventud Costarricense ante la Política: Percepciones, Actitudes y Comportamientos. FLACSO, San José.
- ROMERO, Ramón (2000) Estudio Analítico del Marco Legislativo y Políticas que Afectan a la Población Adolescente y Joven en Honduras. OPS-OMS, Tegucigalpa.
- SANTACRUZ, M. y CARRANZA, M. (2009) Encuesta Nacional de Juventud 2008: Análisis de Resultados. IUDOP - UCA, San Salvador.
- SECRETARIA DE LA JUVENTUD (2005) Informe de Resultados: Encuesta Nacional de Juventud. Estudios de Base: Jóvenes 2005. SNJ-OPS-PNUD, San Salvador.
- SEJUVE – UNFPA (2004) Ley y Reglamento de Promoción para el Desarrollo Integral de la Juventud Nicaragüense. SEJUVE-UNFPA, Managua.
- SODEJU-FUNDAJU (2006) Asociativismo Juvenil en Guatemala: Situación Actual y Perspectivas. CJE-OIJ-FLAJ, San José.

Seminario Internacional

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD Y DESARROLLO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

San José de Costa Rica, 3 y 4 de Octubre de 2011

RELATORA: MAYELA COTO (*)

(*) Mayela Coto González, Socióloga Costarricense con Maestría en Desarrollo Económico Local y Especialista en Derechos Humanos, se ha desempeñado como Asesora en el Parlamento y es Consultora Internacional de la UNESCO, el PNUD y la OIJ. Ex Viceministra de Justicia para la Prevención de la Violencia Social, cuenta con amplia experiencia en temas de juventud y capital social para la prevención de la violencia.

PRESENTACIÓN INICIAL

El Seminario Centroamericano sobre Políticas de Juventud y Desarrollo Social se realizó del 3 al 4 de octubre de 2011 en San José de Costa Rica y fue convocado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y el Gobierno de Costa Rica, a través del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ). Se invitó a participar a representantes de Organismos Gubernamentales de Juventud y Ministerios del Área Social (Educación, Salud, Trabajo, Justicia y Desarrollo Social) de Centroamérica y Panamá.

El evento se enmarcó en el desarrollo del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica”, que entre sus objetivos trata de afirmar los procesos de interlocución con actores claves y tomadores de decisiones que operan en el campo del desarrollo social, en línea con los diálogos establecidos en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (San Salvador, 11 y 12 de julio de 2011) como estrategia para fortalecer las políticas públicas de juventud en la región.

De este modo se pretende enfrentar la sectorialidad y el aislamiento con que vienen operando las políticas públicas de juventud, en dos caminos en paralelo: (a) las políticas sectoriales (educación, salud, empleo, etc.) impulsadas por los respectivos ministerios, por un lado; y (b) por otro, los documentos de políticas integradas, impulsadas por los organismos gubernamentales de juventud. Como se ha constatado, existen pocos nexos entre estas dos dinámicas y ello atenta contra el logro de más y mejores impactos efectivos.

El Seminario se propuso avanzar en el logro de los siguientes objetivos:

1. Generar un espacio de diálogo horizontal entre instituciones de los diferentes países de la región que vienen implementando programas relevantes en el campo de las políticas públicas de juventud.
2. Analizar en términos comparados las potencialidades y las limitaciones de las principales iniciativas en este campo, a partir de las evaluaciones disponibles y las presentaciones que realicen los propios impulsores de tales iniciativas.
3. Acordar una agenda de trabajo en común para la región, impulsada por los propios ministros responsables de tales iniciativas (incluyendo al menos a los Ministros de Educación, Trabajo, Salud, Justicia y Desarrollo Social) en este campo.
4. Generar el mayor impacto posible en la opinión pública de todos los países de la región, a través de un trabajo sistemático con medios de comunicación, a los efectos de ir legitimando -a este nivel- las iniciativas en común a impulsar en el futuro.

El evento contó con una estructura modular, con el objetivo de abarcar un conjunto de áreas prioritarias de intervención, pero que pudieran trabajarse con cierta autonomía, de modo de asegurar la presencia de las principales figuras de las instituciones ejecutoras en cada caso particular.

El Programa de Trabajo incluyó el análisis de las siguientes experiencias:

- *Transferencias Condicionadas y Políticas de Juventud: las Experiencias del Programa Avancemos de Costa Rica y del Programa Oportunidades de México.* Presentaciones a cargo del Ministro de Bienestar Social de Costa Rica, Dr Fernando Marín y de Arturo Cornejo Moreno, Director General de Coordinación y Vinculación del Programa Oportunidades.
- *Prevención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes: las Experiencias del Programa Projóvenes de El Salvador y del Programa de Prevención de la Violencia de Costa Rica.* Presentaciones a cargo de la Jefe de Despacho del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) de El Salvador, Sra Clara de Manzanares, de Max Loría, Viceministro de Paz de Costa Rica, y de Teresita Escotto, de la Oficina Regional para Centroamérica de la UNESCO.
- *Las Escuelas Abiertas como Estrategia de Promoción e Integración Social de Jóvenes: las Experiencias de Brasil y de Guatemala.* Presentaciones a cargo de Ernesto Rodríguez, Consultor Internacional de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y de Claudio Magnífico, Coordinador Nacional del Programa de Escuelas Abiertas de Guatemala.
- *Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes: las Experiencias del Programa PREJAL y de la “Ventana sobre Juventud, Empleo y Migración” del Fondo para la Obtención de los ODMs del PNUD.* Presentaciones a cargo de Leonardo Ferreira, Director Adjunto de la Oficina para Centroamérica y República Dominicana de la OIT y de Gabriela Pereyra Carpio, Coordinador/a de la “Ventana” del PNUD en Costa Rica.
- *Justicia Penal Juvenil: la Experiencia de Costa Rica y los Desafíos para Centroamérica.* Presentación a cargo de la Señora Rocío Pérez Montenegro, Miembro del Tribunal Penal Juvenil del Poder Judicial de Costa Rica, la Señora Ada Luz Mora, Directora del Sistema Penal Juvenil de Costa Rica y de Juan Pablo Sánchez, Juez Penal de Adolescentes de Nicaragua.
- *Gasto Público y Políticas Públicas de Juventud: la Experiencia de Costa Rica y los Desafíos para Centroamérica.* Presentaciones a cargo de Oscar Valverde, Oficial del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Costa Rica y de Johnatan Mekos, Economista Senior del ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales).

La inauguración del Seminario estuvo a cargo de la Señora Vice Ministra de Juventud de Costa Rica, Karina Bolaños, quien dio la bienvenida a las y los participantes, y del Señor Alejo Ramírez, Secretario General de la OIJ, quien explicó que el seminario es parte de un proceso que incluye cuatro productos fundamentales: (i) dotar a la Políticas Públicas de Juventud de un nuevo enfoque sustentado en el Desarrollo Social; (ii) contar con un Mapeo de políticas relevantes que se desarrollan actualmente en Centroamérica; (iii) identificar experiencias y procesos exitosos que puedan ser replicados en otros países de la región; y (iv) contar con una agenda integrada para Centroamérica, que se traduzca en una propuesta técnica que incorpore propuestas y programas como los que se analizarán en el seminario.

Concluido el acto de inauguración el señor Paul Giovanni Rodríguez, Director Técnico de la OIJ, explicó la metodología de trabajo, haciendo énfasis en que el conocimiento de las experiencias a analizar, es una plataforma esencial para que los Organismos Oficiales de Juventud definan alternativas y políticas para las personas jóvenes de la Región.

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y POLÍTICAS DE JUVENTUD: LAS EXPERIENCIAS DE AVANCEMOS DE COSTA RICA Y DE OPORTUNIDADES DE MÉXICO

A - La Experiencia del Programa AVANCEMOS de Costa Rica

El programa AVANCEMOS no es una beca, es un subsidio económico que se gira a la madre o encargado de la o el adolescente para suplir materiales básicos, didácticos, uniformes y transporte. Aunque su objetivo no es disminuir la pobreza, encuestas recientes demuestran que ha contribuido en casi 2 puntos con su reducción.

El Dr. Marín inició su exposición con una breve reseña sobre la creación de AVANCEMOS, un Programa Transferencias Monetarias Condicionadas creado desde el año 2006, por Decreto Ejecutivo de la Administración Arias Sánchez. En este Decreto se estableció como único responsable de la administración de los recursos al Instituto Mixto de Ayuda Social, así como del traslado de esos recursos a las familias que se enfrentan a dificultades económicas para mantener a sus hijos dentro del sistema educativo.

El principal objetivo de AVANCEMOS es promover la permanencia y/o la reinserción en la enseñanza secundaria de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias que enfrentan dificultades económicas para mantener a sus hijos dentro sistema educativo. Aún cuando fue creado para favorecer especialmente a las personas con edades compren-

didadas entre los 12 y 17 años, posteriormente se amplió la cobertura del Programa hasta los 25 años; de igual forma se analiza la posibilidad de ampliarlo a mujeres rurales hasta los 35 años.

El ministro fue enfático al afirmar que, en la actualidad, en el país existen alrededor de 50 programas selectivos que transfieren recursos a familias vulnerables y dentro de los más importantes se encuentra AVANCEMOS que, junto al Programa Fondo Nacional de Becas (FONABE), administrado por el Ministerio de Educación, representan el 60% de la inversión pública. Al día de hoy, agregó, se están estableciendo coordinaciones con el Ministerio de Educación y con los gobiernos locales, para intervenir e impactar en los 50 colegios con mayores tasas de deserción.

Refirió que el Programa AVANCEMOS se caracteriza por: (i) apoyar la creación de capacidades; (ii) aportar ingreso inmediato; (iii) fortalecer la coordinación interinstitucional para concentrar acciones dispersas; (iv) ofrecer un apoyo continuo que implica mayor posibilidad de impacto; y (v) incentivar a las personas jóvenes para que accedan al sistema educativo y permanezcan dentro de él.

En ese mismo sentido agregó que AVANCEMOS contribuye con el incremento de los ingresos de las familias, el acceso a la educación y la universalización de la secundaria, la reducción de la pobreza, la reversión de los procesos de rezago para evitar el fracaso escolar, y la prevención el trabajo infantil.

En relación con el funcionamiento, expresó que previo cumplimiento de ciertos requisitos, las familias que acceden a este beneficio deben firmar un contrato con la Institución, el cual tiene una vigencia de 5 años y durante el período que el/la estudiante este matriculado/a en el sistema educativo formal, siempre y cuando persistan las condiciones que dieron origen al mismo. Se firma un único contrato por familia aún cuando tengan varios estudiantes, y en caso de que la estudiante o el estudiante sean mayor de edad, el contrato se firma directamente con la persona. Los montos de la transferencia varían en función del nivel educativo y oscilan entre los 28 dólares para el primer nivel de secundaria y 96 dólares aproximadamente para el último.

De acuerdo con el Ministro Marín, los principales resultados obtenidos son:

- El 68.2% de las transferencias se concentran en familias en condición de pobreza y el 28.6% en familias de clase media baja o con alguna necesidad insatisfecha.
- En la actualidad se benefician del Programa 181.128 estudiantes, de los cuales el 94% son mujeres.
- El Programa está beneficiando al 40% de la población más pobre.
- Aún cuando no se le puede atribuir exclusivamente al Programa AVANCEMOS la disminución del trabajo infantil, desde su creación en el 2006 se ha reportado una baja en esta condición.
- En ese sentido, desde el año 2006 se nota un incremento en la matrícula del sistema educativo formal.
- En el 2009, el Programa tuvo una cobertura del 40% con respecto al total de la matrícula reportada por el Ministerio de educación.

El Ministro concluyó su exposición manifestando que AVANCEMOS apunta a un problema central en la formación de capital humano, que afecta las posibilidades de superar la pobreza, mejorar la equidad y aumentar la competitividad del país. Agregó que las exclusiones y filtraciones siguen siendo elevadas aún con una definición amplia de la población meta. Si bien ha logrado apoyar la reducción de la pobreza durante el 2007 y neutralizar parcialmente los aumentos durante la crisis del 2008 y 2009, el Ministro afirmó que para que se traduzca en un mayor logro educativo, este tipo de esfuerzos deben acompañarse de acciones directas en el campo educativo que favorezcan el aprendizaje.

B - La Experiencia del Programa Oportunidades de México

El Programa Oportunidades, invierte en desarrollo de capacidades de las familias en condición de pobreza, para evitar que enfrenten las crisis utilizando estrategias con implicaciones que, a largo plazo, les impidan alcanzar un progreso adecuado en sus condiciones de vida.

El señor Cornejo explicó que el Programa Oportunidades se fundamenta en el hecho de que las familias pobres enfrentan las crisis con estrategias que a largo plazo, tienen implicaciones que les impiden lograr un desarrollo adecuado. Estas estrategias las realizan especialmente en dos áreas:

Consumo: (i) sustituyendo el consumo de alimentos por otros de menor calidad; (ii) disminuyendo los tiempos de comidas (2 en vez de 3); y (iii) a través de la reducción de otros gastos básicos como salud.

Activos: (i) a través del retiro de las y los niños de la escuela para enviarlos a trabajar; (ii) incrementando la migración; y (iii) aumentando la utilización del crédito informal.

En ese sentido, agregó, Oportunidades (creado en 1997) surgió con el objetivo de romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, mediante el desarrollo de capacidades de las familias pobres, específicamente en las áreas de la educación, la salud y la nutrición. Cada área o componente, tiene un monto asignado, y a cada monto corresponde un tipo de ayuda específico, así como los compromisos que asumen las familias y los responsables por el cumplimiento de los mismos.

A su vez, cada componente tiene varios tipos de soportes: (i) el Componente de Nutrición cuenta con tres apoyos: vivir mejor, alimentario y energético; (ii) el Componente de Salud incluye un Paquete Básico de Salud y Adultos Mayores; y (iii) el Componente de Educación, integra Becas, Útiles Escolares y Jóvenes con Oportunidades.

En cuanto a los resultados obtenidos, el señor Cornejo manifestó que un estudio realizado para valorar los 10 años de intervención y el impacto en la población beneficiaria, concluyó:

- Para el año 2007, la prevalencia de anemia bajó de un 61 % en 1999, al 35.8 %.
- La condición de baja talla a nivel rural en menores de 5 años, se redujo 10.8 puntos entre 1999 y el 2006.
- Los niños en zonas rurales de 24 a 71 meses de edad crecieron en promedio 0.67 cm más que los niños no beneficiarios.
- Los niños de 0 a 2 años con desnutrición crónica (considerando a quienes tienen talla baja para la edad) pasaron de 44 % en 1998 a 22 % en 2007.
- Los niveles de anemia entre las mujeres embarazadas con edades comprendidas entre los 12 y 49 años, en zonas urbanas y rurales, disminuyeron en 5.4 y 14.2 puntos porcentuales (de 1999 a 2006) respectivamente.
- La mortalidad materna se redujo en un 11 % y en un 2 % la mortalidad infantil.
- La cifra de mujeres entre 14 y 19 años que usan métodos anticonceptivos pasó de 33 % en 1998 a 70 % en el 2007.

El éxito del programa, se atribuye a la evaluación constante a que se somete, ya que se tiene un modelo de evaluación externo e independiente elaborado por instituciones educativas y organismos internacionales, entre otros. Las evaluaciones se realizan por enfoque, por niveles de análisis, por temporalidad, por temas y por contrastación de grupos de estudio.

En cuanto a las y los jóvenes del Programa, el expositor realizó un breve perfil, destacando que en general, son 4.886.262 las personas entre los 15 y 21 años, y de ellos 1.754.441 estudian en secundaria, el 49 % son hombres y el 51% son mujeres. En contraposición hay 2.423.735 beneficiarios/as que no estudian.

Una vez realizados los análisis de los resultados obtenidos, se evidenció que las transferencias permitieron a los padres de familia enviar a sus hijos a las escuelas. Sin embargo, sólo el 13.5 % acudían a preparatoria y a medida que crecían abandonaban la educación, de ahí que fue necesario tornar atractiva la asistencia de las y los jóvenes a los centros educativos.

Para ello, en el ciclo lectivo 2002-2003, inició operaciones el Programa Jóvenes con Oportunidades, en cuyo marco, las transferencias se hicieron a las y los jóvenes, estudiantes de tercero de secundaria y en educación media básica. Era un sistema en donde se acumulaban 3 mil puntos en cuentas en un Banco Estatal para recibir a cambio alrededor de 300 dólares, una plataforma económica para ser usada en negocios, estudios, vivienda o seguro popular, una vez concluido el bachillerato.

Sin embargo este sistema presentó varios problemas: (i) estaban en la obligación de abrir una cuenta en BANSEFI, un banco estatal sin cobertura en todo el país; y (ii) el mecanismo de puntos era demasiado complejo. Las vertientes resultaron poco atractivas para jóvenes; si no querían ninguna opción productiva, tenían que esperar dos años para retirar el dinero en efectivo. Por otro lado, si querían seguir estudiando, el dinero llegaba hasta después de que se necesitaba.

La difusión del Sistema a través de mecanismos tradicionales fue poco efectiva. Por lo anterior, en el año 2009 se aplicó un encuesta a puntos centinela para determinar los intereses de la juventud, en función de lo cual y con el fin de mejorar el Programa, se establecieron los siguientes objetivos:

- Dar a conocer los programas educativos, los planes de estudio, la oferta cultural y los requisitos de admisión.
- Difundir ampliamente las oportunidades de becas existentes.
- Divulgar ampliamente los programas de fomento productivo.
- Promover más y mejor las opciones de capacitación para el empleo.

- Suscitar la oferta laboral acorde a la especialidad cursada en preparatoria.
- Transmitir más sistemáticamente información sobre Jóvenes con Oportunidades.
- Motivar a las y los jóvenes para continuar con la educación superior.
- Propagar programas e información de interés entre la población juvenil referente a sexualidad, prevención de adicciones, equidad de género, etc.

Para ello se crearon las Ferias de Oportunidades y Programas Educativos, y como resultado de ellas en el año 2010, se tenían 77.757 becados de Oportunidades y 67 Ferias realizadas en 31 estados. Posteriormente y debido a que se identificaron algunos problemas que limitaban el acceso a las Ferias, se pensó en diseñar una Feria permanente, un portal que vinculara a las y los jóvenes con la oferta de gobierno, de la sociedad civil, los organismos internacionales y con las empresas privadas. Fue así como finalmente surgió VAS, TU RED DE OPORTUNIDADES. Este Programa forma parte de una estrategia de atención a jóvenes de escasos recursos que busca apoyarlos para tomar decisiones informadas sobre su proyecto de vida.

Finalmente, el expositor manifestó que en la actualidad, el Programa enfatiza la Estrategia de Vinculación y Orientación para Jóvenes (EVOJ), la cual tiene fundamento en los siguientes objetivos: (i) mejorar la comunicación de Oportunidades con sus beneficiarios jóvenes; (ii) difundir las opciones educativas y laborales para los jóvenes; y (iii) orientar y motivar a los jóvenes a construir un proyecto de vida.

C - Sesión de Preguntas y Comentarios

Alejo Ramírez, Secretario General de la OIJ, insistió en la importancia de vincular a los Organismos de Juventud con este tipo de experiencias, y establecer alianzas que permitan abordar el trabajo con jóvenes, desde una perspectiva integral en la Región.

Ernesto Rodríguez, consultor de la OIJ, indicó que en todos nuestros países existen Programas de Transferencias Condicionadas, pero el Programa AVANCEMOS es el único que está centrado exclusivamente en adolescentes. Agregó que los Organismos de Juventud podrían hacer el ejercicio de preguntarse si esto puede ser replicable en otros países. Es importante trabajar con los organismos de juventud, ministerios de desarrollo social o sobre quienes recaiga la responsabilidad de los Programas de Transferencias Condicionadas, agregó. Manifestó que en muchos países estos Programas benefician a los adolescentes hasta los 18 años, pero se concentran principalmente en la niñez, y finalmente pregunto ¿cuál es la proporción de niños y adolescentes beneficiados en el Programa Oportunidades?

Arturo Cornejo respondió que las familias beneficiarias fueron encuestadas, y entre los criterios de selección estaba que tuvieran niños menores (eso fue hace 14 años, las condiciones han variado). Lo que se aprobó ahora es que para que Oportunidades funcione tal y como se expuso, se requiere una escuela y una unidad de salud, muchas familias no están dentro del Programa porque no tienen cobertura de estas unidades. Hay muchas familias sin hijos que no tienen el componente educación, solo el de alimentos. Así, en el caso de las familias que no tienen hijos se les integra al Programa de Alimentación (PAL), y a las que tienen hijos se les incluye dentro de los componentes de educación, de igual forma, se está analizando la temporalidad del programa en el sentido de que las y los niños van creciendo y por lo tanto hay que extender el entorno de edades priorizado o asumir que muchos beneficiarios y beneficiarias perderán los apoyos correspondientes.

Fernando Marín, por su parte, comentó que, para el caso de Costa Rica, el tema de salud no se liga al Programa AVANCEMOS, porque todas las familias tienen acceso a la salud por medio del Estado. Se tienen programas de pensiones no contributivas que integran a cerca de 90 mil beneficiarios. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), atiende a 50 familias por distrito, ellas reciben subsidios para la atención de necesidades básicas, mediante un Programa de Atención Integral que nos asegure mayor eficacia en el uso de los recursos que se invierten.

Las conclusiones del Primer Panel estuvieron a cargo de la Coordinadora de esta Mesa, Karina Bolaños, Viceministra de Juventud, quien reafirmó que las Transferencias Condicionadas son un instrumento de la Política Social para la reducción de la pobreza, tanto a corto como a largo plazo. Normalmente se les brindan a las familias pobres, bajo la condición de que los niños asistan a la escuela y de que las mujeres embarazadas se sometan regularmente a revisiones médicas, puntualizó. Concluyó diciendo que hay estudios que muestran que las Transferencias Condicionadas reducen la pobreza, mejoran los resultados de educación y salud, y alivian varios otros sufrimientos de los más pobres como el trabajo infantil y la mortalidad infantil.

PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS RELACIONADAS CON JÓVENES: LAS EXPERIENCIAS DE LOS PROGRAMAS PROJÓVENES (EL SALVADOR) Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA (COSTA RICA)

A - Experiencia del Programa PROJOVENES II de El Salvador

PROJOVENES II trabaja con los jóvenes como protagonistas y principales actores del accionar de los procesos que se desarrollan de forma articulada.

La señora Manzanares, inició su exposición indicando que el Proyecto Projóvenes II surge para dar continuidad al esfuerzo realizado con Projóvenes I, el cual se ejecutó en 13 municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), en donde los índices de violencia y delincuencia eran los más altos en el país. Para ello, se retomaron los municipios iniciales más uno (14 en total). Los municipios que forman parte del Proyecto, se localizan en al menos 10 de los más violentos del país, entre estos San Salvador, Apopa, Soyapango, San Martín, San Marcos, Ciudad Delgado, Ilopango y Tonacatepeque.

Projóvenes II, tiene como objetivos: (i) promover la cohesión social y mitigar los factores de riesgo de la violencia y delincuencia juvenil en El Salvador; y (ii) consolidar capacidades para la rehabilitación y prevención social de la violencia en 14 municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador, la mayoría del departamento de San Salvador y una minoría del departamento de La Libertad.

La señora Manzanares explicó que el Programa beneficia a 100.000 niños, niñas y jóvenes de 0 a 35 años, y consta de 7 componentes:

- a. Fortalecimiento Institucional: Orientado hacia la consolidación de las capacidades de instituciones nacionales y regionales involucradas en la prevención social de la violencia y la rehabilitación.
- b. Desarrollo Municipal: Es un Programa de fortalecimiento a las municipalidades en materia de prevención social de la violencia. Se les dota de insumos y materiales a las municipalidades para la ejecución de proyectos de prevención.
- c. Desarrollo Comunitario: Favorece la integración de grupos de riesgo en la vida comunitaria, mediante el fortalecimiento de las organizaciones locales, tales como: Juntas directivas y comités vecinales (deporte, salud, medio ambiente, juveniles, infantiles, mujeres, mediación y orientación familiar). Participan 152 organizaciones comunitarias integradas por 3.614 líderes.
- d. Formación Laboral: Tiene la finalidad de incrementar las oportunidades económicas de las y los jóvenes y sus familias. Consiste en un sistema que incluye un diagnóstico sobre la demanda y la oferta laboral, capacitación y becas, dirigido a madres solteras, jóvenes en riesgo y jóvenes en conflicto con la ley. Además integra el Programa de Emprendedurismo, en donde se les entrega capital semilla. Los beneficiados con este componente son 314 jóvenes de 15 a 35 años de 78 comunidades de 14 municipios del AMSS.
- e. Recuperación de espacios públicos: Este componente está referido al mejoramiento y creación de espacios de encuentro y convivencia en 78 comunidades del AMSS. El objetivo es Prevenir del delito de oportunidad (espacios oscuros, terrenos baldíos, botaderos de basura, puntos de buses, quebradas, espacios desocupados y abandonados, entre otros), además de promover el saneamiento ambiental.
- f. Comunicación y visibilidad: Consiste en la producción y promoción de mensajes, material educativo y promocional sobre prevención de la violencia, promoción de valores y paz social.
- g. Asistencia Técnica: Todo este proceso va acompañado de asistencia técnica.

El proyecto está siendo ejecutado entre agosto de 2011 y mayo de 2014.

Uno de los ejes del Proyecto es la focalización, entendida como la concentración del accionar de prevención y rehabilitación en un espacio definido, por lo cual las 14 Alcaldías seleccionaron 78 comunidades en las cuales intervendría el Proyecto, por considerarse comunidades en alto riesgo social.

Para atender al principio de focalización el proyecto actúa de manera descentralizada, con equipos técnicos territoriales que dinamizan el modelo de prevención, y a través de la cercanía se tiene un conocimiento más realista de la problemática, se genera más confianza y comunicación y se permite el traslado de capacidades a las municipalidades, contribuyendo a la sostenibilidad del modelo.

La señora Manzanares concluyó su intervención con los resultados que se esperan alcanzar: (i) fortalecimiento de las instituciones públicas con jurisdicción en la prevención de la violencia y rehabilitación de personas en conflicto con

la ley; (ii) apoyo a la integración de grupos de riesgo en la vida de la comunidad; (iii) ampliación de las oportunidades económicas para jóvenes y sus familias; y (iv) recuperación de los entornos físicos y ambientales de las comunidades en las que opera el proyecto.

B - Plan Nacional de Prevención de la Violencia de Costa Rica

Las comunidades vulneradas y excluidas tienen una puerta abierta para entrar a la violencia, el Estado debe cerrar esa puerta y abrir la de las oportunidades.

En el año 2010 se presentó el Plan Nacional de Prevención de la Violencia “Abriendo Puertas”. Este Plan, indicó el Viceministro, tiene 7 componentes: (1) Comunidades y Gobiernos Locales; (2) Resolución de Conflictos; (3) Observatorio de Violencia; (4) Red de Paz; (5) Comunicación para la Paz; (6) Desarmando la Violencia; y (7) Niñez, Juventud y Familia.

De acuerdo con algunos datos recientes, dijo, el perfil de la violencia indica lo siguiente: (i) el 80% de los homicidios los cometen personas menores de 35 años (2009); (ii) el 79% de las infracciones se relacionan con la Ley de Psicotrópicos (2010); (iii) el 52% de las infracciones se refieren a la Ley de Violencia Doméstica (2010); y (iv) el 63% de las infracciones se refieren a la Ley de Armas (2010).

Agregó que los problemas en Costa Rica aún permiten trabajar en un enfoque centralizado en la prevención de la violencia, bajo tres ejes:

- **Convivencia en centros educativos:** Se ejecuta el Programa Convivir, en cuyo marco se imparte Resolución Alternativa de Conflictos, se les brinda talleres a docentes y personal administrativo y se ejecutan protocolos para atender situaciones de emergencia. Todo esto se desarrolla en el contexto del Programa Escuelas Libres de Armas, en que se trabaja con sensibilización e información.
- **Estrategia CARD:** Cultura, Arte, Recreación y Deporte: Consiste en ejecutar intensas actividades en 4 comunidades prioritarias sobre todo con los jóvenes, además de Encuentros Comunitarios por la Paz y apoyo financiero a proyectos de Prevención.
- **Uso del tiempo libre y reinserción educativa:** Incluye programas de reinserción educativa, uso de las TICs para prevenir la Violencia, así como estrategias para la recuperación de espacios públicos. De igual forma, manifestó, pronto iniciará “Empléate”, un programa del Ministerio de Trabajo para generar empleo a jóvenes, en las comunidades definidas como prioritarias para el gobierno. Finalmente está “FARO”, que se desarrolla con el Ministerio de Bienestar Social, con el que se identifican a las y los jóvenes que están al límite y se aporta acompañamiento y alternativas.

Para la operación del Proyecto, se prevé además la construcción de siete Centros Cívicos, alrededor de los cuales se articulará un espacio público de oportunidades para la convivencia y la construcción de identidad. Son sitios de encuentro, y cada comunidad decide los componentes que desea integrar, el mismo consta de una Casa de Justicia, un anfiteatro, una escuela de música, una red de cuido, salas de capacitación para las comunidades, áreas para el deporte y recreación, y un puesto de policía preventiva. El Proyecto se ejecutará con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.

C - La Experiencia de la UNESCO

La UNESCO trabaja desde el año 2005 en temas de prevención de violencia, a petición de los presidentes del SICA. Se formó, a tales efectos, un grupo intersectorial de trabajo, integrado con todas las Divisiones especializadas de la UNESCO.

La señora Escotto inició su disertación explicando los dos niveles en los que se desarrolla la estrategia de la UNESCO, para el fomento del desarrollo juvenil y la prevención de la violencia: (i) un Foro Subregional constituido por ministros y altos responsables a cargo de las áreas de Juventud en América Central; y (ii) proyectos nacionales en El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Guatemala.

El objetivo de estas iniciativas es contribuir a prevenir la violencia relacionada con jóvenes, tanto en su calidad de víctimas como en su condición de victimarios. En este sentido, los propósitos inmediatos son: (a) mejorar la capacidad de los adultos para facilitar la integración social de los jóvenes y reforzar la capacidad de la juventud a ser integrada en la sociedad; y (b) contar con espacios sociales y actividades que promuevan la integración social.

El trabajo se ejecuta considerando las recomendaciones de los Foros Ministeriales. Así, por ejemplo, las principales recomendaciones del II Foro fueron: (a) promover el diseño y la implementación de políticas nacionales de prevención de la violencia; (b) reafirmar la importancia de las políticas inclusivas en los sistemas educativos; (c) priorizar la apertura de espacios públicos (en línea con el desarrollo de programas de “Escuelas Abiertas”); (d) promover el diseño y la im-

plementación de una estrategia comunicacional de actividades de jóvenes; (e) profundizar las acciones de promoción y fortalecimiento de los observatorios en temas de juventud; y (f) sistematizar las contribuciones de diversos actores relativas al tema de juventud.

En ese contexto se desarrollan las siguientes acciones: (a) refuerzo de la escuela como espacio de socialización y creación de oportunidades (Escuelas Abiertas); (b) priorización de las actividades culturales, artísticas y deportivas que permitan a la juventud expresarse; (c) fomento a la creación de patrones identitarios; (d) promoción de una percepción equilibrada de la juventud; (e) capacitación y estimulación a la juventud para crear y manejar micro-empresas; (f) promoción de una cultura de paz en las escuelas y sus entornos; (g) promoción y difusión de buenas prácticas; y (h) fortalecimiento de los vínculos entre academia y la toma de decisiones.

La expositora finalizó indicando que con estas acciones se persiguen ocho resultados concretos: (1) el desarrollo de capacidades de profesores y directores de escuelas en el manejo de riesgos de involucramiento de adolescentes y jóvenes en pandillas; (2) transferencia de mejores prácticas hacia instituciones nacionales; (3) desarrollo de capacidades empresariales de jóvenes en riesgo; (4) participación de la juventud en la creación de una opinión pública más favorable hacia ellos; (5) fomento de una cultura de tolerancia en las escuelas; (6) desarrollo del programa “Escuelas Abiertas” con la finalidad de crear un espacio alternativo para la formación, información y recreación de jóvenes y adultos; (7) utilización de los resultados de las investigaciones para la formulación de políticas públicas; y (8) promoción de la responsabilidad social de los medios masivos de comunicación y formación de periodistas.

D - Sesión de Comentarios y Preguntas

Ernesto Rodríguez, Consultor de la OIJ, destacó algunos datos relevantes, señalando que hace algunos meses se hizo en Guatemala una reunión importante en donde participaron los presidentes, y se tomó el acuerdo de destinar dos mil millones de dólares en cooperación para Centro América en los próximos años en el campo de la seguridad, pero en dicho marco, se siguen destinando muy pocos recursos a la prevención. La mayor parte se va a cosas más tradicionales (equipamiento policial, etc.). Por un lado hay proyectos con resultados muy buenos, pero los componentes se continúan ubicando en el tema del control y la represión, y allí los Organismos de Juventud tienen un desafío importante. El componente de Escuela Abiertas, es algo que sigue ausente en muchos países, muchos recursos van a la construcción de espacios físicos y da la impresión de que hay cierta contradicción al respecto, ya que resulta más conveniente el uso de la infraestructura existente para realizar esas actividades. Complementariamente, acotó que otro desafío relevante es trabajar con adultos que trabajan con jóvenes, y no solo con estos últimos.

Alejo Ramírez, Secretario General de la OIJ, comentó por su parte que en el comentario de Ernesto se visualizan dos situaciones en paralelo ciertamente preocupantes: por un lado hay proyectos muy buenos, pero por otro hay ausencia de Organismos de Juventud en esos espacios. El principal desafío para el 2010 de la OIJ, indicó, es cómo logramos que los Organismos de Juventud participen mucho más dentro de esos proyectos, como aliados.

Pablo Sánchez, Juez Penal de Adolescentes de Managua, manifestó conocer la experiencia de El Salvador, comentando que la transformación del Consejo que antes se llamaba de Seguridad Pública y hoy se llama Consejo Nacional de Juventud, es un gran avance, y sobre este tema, preguntó ¿cuáles son los cambios de cara a la prevención de violencia?. Comentó también que el componente de fortalecimiento institucional, tiene a su vez un componente de Justicia Restaurativa, preguntando ¿cómo se materializa ese enfoque en el trabajo del municipio? Complementariamente, en relación con la exposición de la UNESCO, manifestó su interés por conocer el contexto de la experiencia de Escuelas Abiertas, preguntando ¿cómo se puede impulsar en otros países?. Finalmente, al Viceministro de Paz, le preguntó ¿en qué medida los programas expuestos se vinculan con la sociedad civil y cómo se ha incorporado ésta a la dinámica del proyecto?

En respuesta a la consulta planteada por Ernesto Rodríguez, Max Loría manifestó que aún hay espacios públicos y escuelas en las comunidades vulnerables que podrían ser utilizados en prevención, pero existen algunos problemas con el uso que se les da y la posibilidad para utilizarlos con el fin de hacer actividades extracurriculares y comunitarias, manifestando asimismo que más allá de construir edificios hay que pensar en los programas que esa infraestructura nos permitirá implementar.

En cuanto a la pregunta del Juez Pablo Sánchez, indicó que el diseño y la conceptualización de los Centros Cívicos, es asumida con un rol importante de las comunidades y los programas de las instituciones que participan, y en dicho marco, agregó, se ha considerado siempre la participación del Vice Ministerio de la Juventud a través de los Consejos Locales de la Persona Joven. De igual forma dijo que en el proceso intervienen otros actores tales como las Asociaciones de Desarrollo y las Asociaciones de jóvenes. Además se han creado Consejos de Prevención de la Violencia en las comunidades y forman parte también del equipo de construcción de los Centros. Hay empresas privadas y escuelas que se vinculan sobre todo al tema de Escuelas Libres de Armas. En cuanto a las ONGs, comentó que éstas colaboran a nivel local, para trabajar con la base comunitaria.

Clara de Manzanares, por su parte y ante lo comentado por Ernesto Rodríguez relacionado con la construcción de infraestructura, replicó que el proyecto de El Salvador está focalizado en 14 municipios de alto riesgo, y se invierte en infraestructura porque los lugares de intervención carecen de espacios seguros para la convivencia, esto debido a la violencia que se vive en la comunidad. Además, dijo que con estos espacios seguros se puede integrar a la familia y se pretende también capacitar a la juventud y a los padres. La atención no sólo es para las y los jóvenes, sino para toda la familia, agregando que el enfoque está dirigido a madres solteras y jóvenes en conflicto con la ley.

En cuanto a la pregunta de Pablo Sánchez, manifestó que en el Decreto Ejecutivo se eliminó el Consejo de Seguridad y se creó el de Juventud, dando una señal clara respecto a cuales son las prioridades del gobierno en estos dominios. En el tema de Justicia Restaurativa, comentó que a nivel municipal se identifican las alternativas, la oferta y la ejecución de programas en medios abiertos, en línea con la priorización de la prevención.

Teresita Escotto, por su parte, respondió manifestando que se han disminuido las tasas de abandono escolar. Las comunidades protegen las escuelas porque están abiertas a todos sus miembros, pero principalmente abiertas a jóvenes y a sus necesidades, y además, se ha incrementado la participación comunal.

El coordinador de la Mesa, Manolo Fernando Pérez, concluyó la sesión del panel, indicando que la violencia destruye el tejido social. Esta más que demostrado, dijo, que éste no es un tema que se combate con mano dura, sino con programas como los expuestos durante esta sesión, que brinden oportunidades a las personas jóvenes. Con educación y con oportunidades para el desarrollo integral, concluyó, se puede construir identidad y ciudadanía para lograr una cultura de paz.

LAS ESCUELAS ABIERTAS COMO ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL DE JÓVENES: LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y GUATEMALA

A - La Experiencia de Brasil

Escuelas Abiertas, es un programa que incorpora módulos de trabajo con jóvenes y en varios temas más cercanos a la juventud, ha sido exitoso en la disminución de la violencia, además de que contribuye con la recuperación de la cultura juvenil.

El vínculo entre jóvenes y violencia es muy complejo, indicó el expositor, recordando además que Brasil es el país más desigual de América Latina, y destacando que allí la juventud se ve afectada por la exclusión social y el narcotráfico.

¿Porqué escuelas abiertas? Se preguntó el señor Rodríguez. Porque el 6 % de las muertes ocurrían en forma violenta, pero el 35% de ellas correspondía a jóvenes. Adicionalmente, el 70% de los homicidios se cometían en fines de semana. En el caso brasileño, se propuso determinar las razones por las cuales la violencia sucedía con mayor frecuencia los fines de semana, y se llegó a constatar que en los fines de semana cerraban la mayor parte de las ofertas institucionales educativas y recreativas en las comunidades.

Cuando comenzó el tema de las Escuelas Abiertas, prosiguió, se pensó en un modelo con ciertos fundamentos para: (i) establecer vínculos fluidos entre las escuelas y los jóvenes; (ii) ampliar y mejorar la infraestructura cultural, recreativa y deportiva disponible en las comunidades; y (iii) recordar las orientaciones de pensadores importantes que hacen énfasis en que la educación no es patrimonio exclusivo de los educadores formales, tales como Paulo Freire, Edgar Morin y Jacques Dellors, entre otros.

Sobre esta base, se esbozó una experiencia distinta a la que se planteaba en la educación formal, y fue así como se definieron los siguientes ejes de identidad del Programa: (1) respeto y valoración de la educación de calidad; (2) integración de acciones regulares y extraordinarias; (3) relación dialógica con las comunidades locales; (4) construcción colectiva con todos los actores; (5) valoración y promoción de las culturas locales; (6) valoración del rol de las ONGs y los grupos comunitarios; (7) preocupación permanente por sistematizar y difundir; (8) determinación y uso de criterios claros de selección; (9) respeto y valoración a la educación de calidad; y (10) ligar lo que se hace entre semana, con lo que se hace los fines de semana.

Lo que se estaba por crear debía ser una construcción colectiva, que involucrara a todos, comentó, explicando que para constituir los criterios de selección, se tomaron en cuenta aspectos como niveles de violencia, ubicación geográfica e infraestructura; de esta forma se seleccionaron los centros educativos localizados en áreas violentas, con poco espacio público, y las escuelas o entornos con altos índices de violencias, asumiendo que debían ser centros educativos en donde también existiera receptividad por parte de la Dirección para implementar el Programa.

La presencia de educadores no era imprescindible, dijo, y agregó que se trabajó con la comunidad, realizando diagnósticos participativos para crear una línea base. Era importante que las Escuelas Abiertas no quedaran circunscritas a las escuelas formales, para que circulara información fluida hacia la comunidad. Y complementariamente, se definió un sistema de monitoreo y se levanto la documentación del proceso.

Con frecuencia, sostuvo, se comete un error y es que cuando se hace énfasis en la cobertura, se descuida la calidad y viceversa, argumentando que lo que se debe hacer es mantener el mejor equilibrio posible al respecto, destacando en tal sentido, varios pasos fundamentales dentro del proceso: (1) tomar la decisión de implementar la iniciativa; (2) estructurar el Programa y discutir su formato; (3) formación del Equipo de Coordinación Central; (4) definición de los criterios de selección de Escuelas; (5) construcción de los Equipos Locales y formación de sus integrantes; (6) movilización de la comunidad y realización de diagnósticos participativos (para construir las líneas de base); (7) definición de actividades y divulgación de ofertas; (8) apertura de las Escuelas a la comunidad; (9) monitoreo y evaluación permanentes; y (10) documentación sistemática de todo el proceso.

En cuanto a las lecciones aprendidas, señaló: (a) es correcto priorizar la prevención inespecífica, esto es, trabajar con el conjunto de jóvenes sin focalizar en los “vulnerables” y/o en los que ya están vinculados al delito; (b) el modelo de Escuelas Abiertas, es la mejor opción para trabajar prevención de violencia a nivel primario; (c) hay un amplio conjunto de actividades con los jóvenes los fines de semana, que es importante articular, en lugar de que cada organización o institución trabaje con sus propios grupos de jóvenes; (d) el Programa abre actividades y expresiones juveniles tales como hip hop, etc., con lo cual, se apoyan los procesos promovidos desde el propio mundo juvenil; y (e) todos aprenden en comunidad, tal como lo ha destacado Paulo Freire hace décadas.

En Brasil se trabaja con contextos llamados Escuelas Seguras, pero no se mezclan nunca, porque los modelos son diferentes, éstos son más centrados en la vigilancia; por su parte otro modelo, el de Convivencia, está centrado en la Resolución de Conflictos. En este Programa, agregó, el Estado tiene un rol fundamental para que las acciones que se desarrollan sean asumidas como políticas públicas, desde una perspectiva abierta. Entre los resultados obtenidos se destaca que en términos de percepción 3 de cada 4 directores y 8 de 10 beneficiarios indican que el Programa contribuye con la disminución de la violencia, entre los que participan en Escuelas Abiertas; 5 de cada 10 dicen que la violencia disminuyó. En homicidios, suicidios y peleas o ataques con armas, el descenso fue casi del 100 %, mientras que en ataques sin armas y tráfico de drogas el descenso fue menor (casi del 70 %); los robos y hurtos bajaron menos (solo 2 %) y las agresiones sexuales aumentaron. Actualmente, dijo, esta iniciativa es asumida como política pública, y cada fin de semana participan de 5 a 6 millones de jóvenes en las actividades que se desarrollan. Fue una iniciativa de UNESCO pero que ahora es asumida por el Ministerio de Educación con un rol protagónico, lo que le brinda mejores condiciones de sostenibilidad.

Finalizó su exposición destacando que el modelo de Escuelas Abiertas, fue evaluado como el mejor Programa de prevención de violencias relacionadas con jóvenes en América Latina, en el marco de una evaluación sistemática realizada en el año 2006 por parte de la OPS y la GTZ. Sin embargo, acotó, aún existen modelos que insisten mucho en desarrollar por ejemplo Casas de la Juventud, que han demostrado que no funcionan por diversas razones, así como los programas de intercambios de armas por becas, que transmiten un mensaje perverso a los jóvenes que no están involucrados en violencias: “si quieres un puesto de trabajo o una beca, consigue un arma, nos la entregas y te apoyamos”, con lo cual se tiende a dinamizar el mercado de armas, y no a reducirlos.

B - La experiencia en Guatemala

Un espacio para que la juventud, niñez y adolescencia de las comunidades beneficiadas usen adecuada y constructivamente su tiempo libre los fines de semana, en un proceso de educación integral que incluye el desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el fortalecimiento de las relaciones con su comunidad.

El expositor comenzó destacando que previo a la ejecución del Programa, se revisaron algunas experiencias sobre todo de Brasil, para adaptarlas a las necesidades y costumbres del país, sobre todo considerando las etnias existentes y los 25 idiomas que se hablan.

En el caso de Guatemala, Escuelas Abiertas es un Programa Presidencial, creado por acuerdo interno de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, lo que ha sido un factor determinante para alcanzar el éxito, ya que se ha logrado asignar recursos necesarios para su ejecución, evitando la politización del Programa. Escuelas Abiertas desarrolla actividades los fines de semana en áreas violentas, y para su ejecución se contrata gente de la misma comunidad. Es un Programa que sobrevive, incluso a los cambios de gobierno, porque las comunidades se apropiaron de él.

En relación a su funcionamiento, los beneficiarios son jóvenes entres los 10 y 24 años, lo que no excluye que en muchos casos sus hermanos menores también resulten beneficiados, sobre todo porque son responsables por su cuidado. De la misma forma se atienden a personas mayores de hasta 80 años en varios casos.

Es una instancia que depende directamente del Consejo de Cohesión Social de la Presidencia, que se desarrolla en 3 fases: (i) promueve el interés de la juventud en el programa; (ii) vincula a la familia y a diversas redes sociales; y (iii) articula programas formales de educación asociados al empleo.

Los criterios de selección son fundamentalmente tres: (i) escuelas con áreas recreativas; (ii) ubicadas en zonas de violencia; y (iii) con pocas alternativas para la recreación y el entretenimiento. La intervención en cada Escuela tiene un costo de 80 mil quetzales, destinados para la inversión en infraestructura, mejoras en áreas deportivas, compra de instrumentos e implementos, etc. El proceso tiene varias fases relevantes:

- Las Escuelas se abren previo estudio de factibilidad, se analizan si existen espacios amplios, se entrevista a gente de la comunidad, ONGs, se toman fotografías del lugar por seguridad y para adelantarse a situaciones que se puedan presentar, se hace un inventario de activos de la comunidad (oficinas, instituciones, delegaciones de policía, servicios, etc.).
- Se distribuyen alrededor de 400 boletas, las y los jóvenes escogen 10 talleres entre la oferta que se brinda, generalmente los más votados son inglés, computación, fútbol y música. Luego en la misma comunidad objetivo, se hace una invitación colectiva para que las personas interesadas en dar los talleres, presenten sus propuestas, siempre se contrata a los mejores diez para enseñar cada uno de los talleres seleccionados. A su vez, cada uno de ellos selecciona a dos de apoyo para las áreas comunes de la Escuela.
- Con las personas jóvenes que participan de forma voluntaria en la logística, se constituye un Consejo Juvenil, en el que sus miembros, entre ellos mismos, escogen una Junta Directiva que se renueva cada año; existen 220 Consejos, uno por cada Escuela participante del Programa.

Finalmente en cuanto a los logros alcanzados con el Programa Escuelas Abiertas, el expositor destacó los siguientes: (i) hay una participación promedio de 180.000 jóvenes los fines de semana; (ii) el año pasado 60.000 personas recibieron diploma en inglés, computación o manualidades; (iii) se trabajó en el diseño de una especie de ISO para Escuelas Modelo, se les entrega un diploma a las Escuelas y a los talleristas, quienes usan además un tipo diferente de camisetas, esto con el fin de mejorar la calidad y fomentar la superación personal; y (iv) las Escuelas se transformaron en Centros de Actividad para las comunidades.

C - Sesión de Comentarios y Preguntas

Denis Montenegro, comentó que se requiere de la decisión política y es importante dejar a los jóvenes ser jóvenes, salir de las seguridades para construir con ellos modelos de convivencia más respetuosos de las propias culturas juveniles. Esta propuesta, destacó, está haciendo ruido positivo al interior del gobierno panameño, para iniciar con su promoción.

Paul Giovanni Rodríguez, por su parte, mencionó que se ha visto que hay poca presencia de los Organismos de Juventud en estos Programas. Es preciso analizar si los Organismos pueden participar y vincularse a estas iniciativas, se habló de Escuelas Abiertas, de Transferencias Condicionadas, etc., todas experiencias con éxito comprobado, por lo que es importante ver cómo los organismos visualizan su participación en estos Programas; cómo pueden tener incidencia y cómo los pueden mejorar.

El Director de Participación del CONJUVE de Guatemala sostuvo que el de transferencias condicionadas, sería un muy buen programa a implementar en Guatemala para reducir la violencia, tomando en cuenta las experiencias de Costa Rica y México. Aquí se abre una ventana de oportunidades para transferir la experiencia, y solicitó que por parte de la OIJ se considere este Programa como de interés. El CONJUVE, agregó, está trabajando en el tema de prevención con una serie de organizaciones, por lo que sería bueno que en paralelo a la OIJ, se forme un Consejo Regional de la Juventud, que fortalezca las políticas para acercarlas más a la Región Centroamericana.

Paul Giovanni Rodríguez, comentó que este Proyecto de la OIJ (fortalecimiento de políticas de juventud) aspira a cumplir con un déficit que la OIJ tenía en Centroamérica. Una instancia de coordinación es algo que se ha planteado y requiere de otras circunstancias, el espíritu de la actividad es establecer mecanismos de coordinación y acción de las diferentes instancias que desarrollan políticas de juventud. Uno de los principales productos será el mapeo de las diferentes iniciativas y programas que existen en materia de juventud en la Región, un documento reflexivo que dará cuenta de iniciativas, pero que además considere elementos que podrían aportar una suerte de coordinación más fluida.

Arlen Patricia Vargas, comentó que la prioridad en materia de juventud en Nicaragua nace de la decisión del Presidente, de darle protagonismo a la juventud, y comentó que muchas experiencias que se expusieron, de alguna forma están siendo retomadas en Nicaragua. Pensamos que debe invertirse en el ser humano, dijo, en el cambio de su actitud y conciencia, el joven se desarrolla solamente si pasa por un proceso cultural en donde prevalezca la solidaridad. El trabajo con juventud en Nicaragua es diverso, acotó, agregando que se ha brindado a la juventud oportunidades para

decidir en qué área desea aportar al país, por ejemplo, impulsando desde hace muchos años la alfabetización. Es necesario tener aliados estratégicos para hacer todo esto, dijo, por eso el Estado ha propiciado que los ministerios faciliten las herramientas que las personas jóvenes requieren.

La mayor fuerza del país es la juventud, agregó, destacando que en su país se tiene una red de jóvenes a nivel nacional, que trabajan de la mano con el pueblo y con las políticas que el gobierno trata de impulsar. Es fundamental articular con los municipios, hacer una cadena en donde se desarrolle una responsabilidad social compartida, eje fundamental para el gobierno. El deporte se ha desarrollado masivamente y cualquier joven puede tener acceso al arte y la cultura. El emprendedurismo juvenil ha sido una experiencia interesante, se desarrolla desde el Instituto de educación técnica, y a través de esto se promueve una alternativa de educación entre la formal y la superior universitaria, para que tengan acceso a cursos técnicos. La experiencia de Escuelas Abiertas, es de interés para Nicaragua, acotó, por lo que sería bueno establecer una reunión para ver más de cerca la experiencia, analizarla con los actores correspondientes y con la Federación de Estudiantes de Secundaria o la Unión Nacional de Estudiantes.

Paul Giovanni Rodríguez, comentó que la intención es que, una vez agotado el Seminario, en una etapa posterior se realice un estudio más profundo de las iniciativas para analizar la viabilidad de ejecutar en los otros países las experiencias expuestas, y de igual forma, reiteró la voluntad de acompañar la solicitud que hace la representante de Nicaragua.

Pablo Sánchez, por su parte, dijo que a partir de este espacio, se evidencia que cada vez más la juventud se hace escuchar con más fuerza, por lo que es importante que las autoridades, actores y gobiernos, tomen en cuenta la voz de la juventud. Los jóvenes son sujetos de derechos, del cambio y de su transformación, muchas veces se cree que limpiando las calles de jóvenes tatuados o greñudos, se va a limpiar la sociedad; es una visión errada. Hay que creer en la juventud, en la medida en que se desarrollen políticas públicas con participación de la juventud, incorporando su visión, intereses, angustias y visiones, éstas políticas serán más duraderas y permitirán la transformación de las y los jóvenes. Hay que romper el formalismo de diseñar políticas burocráticas, pues en caso contrario, lo que sucederá es que la juventud será escuchada por el crimen organizado.

Johnatan Menkos, destacó que desde una visión de desarrollo, mucho de lo que se habló tiene el propósito de intentar prevenir la violencia, y que estamos pensando en garantizar la seguridad de un grupo de personas. Muchos de los jóvenes quieren ser libres, la libertad que nos da el desarrollo, que nos da votar, todo esto es fomentar el desarrollo de la sociedad, estamos en un momento exitoso porque la mayoría de la población es joven. Si en lugar de hablar de prevención de violencia, hablamos de promoción del desarrollo, agregó, encontraremos que tenemos muchos vínculos con otras organizaciones, los vínculos con el desarrollo son mayores y hay que abrirse más a las múltiples dimensiones del mismo.

Luego de la exposición de estos programas exitosos, no dio tiempo para preguntar sobre el financiamiento, pero se comentó que muchas de las Políticas de Juventud se hacen solo con cooperación internacional, por lo que hay un tema de Estado y sociedad, que hay que discutir. Si los jóvenes son importantes, se dijo, ¿por qué no hacemos lo que nos compete como sociedad?

Sobre el tema de la institucionalidad, acotó que en cada país pasa que tenemos las secretarías, pero las leyes y el marco jurídico hacen que sólo sean coordinadoras. Las secretarías no tienen capacidad para hacer lobby en los congresos, y es ahí en donde se toman las decisiones. En este sentido, se preguntó ¿qué capacidad de lobby tienen las secretarías de juventud? Esto es un tema fundamental, acotó, hay que generar fortalezas para las instituciones de juventud. Los estados nuestros no son como el brasileño, que tiene una carga tributaria del 35%, con lo que puede hacer maravillas. La región en general y Costa Rica no escapa de esto, acotó, enfrenta problemas para hacer reformas fiscales que permitan el desarrollo sistemático de programas pertinentes para el desarrollo social.

Marco Antonio Midence, por su parte, comentó que en Honduras se han logrado grandes avances en materia de juventud, recordando que es uno de los países que ratificó la Convención de los Derechos de la Juventud y tiene una legislación muy completa. Recientemente, el Ministro de Juventud agregó que se ha producido una transformación jurídica que permitió nombrar a una persona joven en el Instituto de Juventud. Una de las cosas más significativas, fue que como jóvenes, pudimos hacer un levantamiento de necesidades de jóvenes y con ello se elaboró una Política de Juventud alineada al Plan de Acción y Visión de País, informó. Otro avance importante, son los Programas de Construcción de Ciudadanía Juvenil, a través del PMJ y la creación del OMJ y el CMJ.

Agregó que se han fortalecido los gobiernos estudiantiles, se tiene una legislación conducente a dar un espacio de participación política electoral efectiva. También están el liderazgo de la Red Honduras Voluntaria y la aprobación de la Ley de Voluntariado. A todo esto, destacó también los Programas de Fortalecimiento a la Calidad Educativa a través de la creación del Programa Presidencial de Becas y la creación de becas sociales o solidarias de EDUCREDITO. De igual forma, comentó que se brinda apoyo a iniciativas deportivas y casas de la cultura que son casas de la juventud. Está también el lanzamiento del PNEJ y sus programas de créditos juveniles para fortalecer empresas, micro créditos, sub-

sidio por sostenimiento o auxilio profesional y el Programa Vivienda Joven. Finalmente comentó que está el Programa de Construcción de Paz, que se realiza mediante la coordinación con el Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos. Existe también articulación con organismos de cooperación, dijo, como AJR y la OEA.

Karina Bolaños, destacó que para Costa Rica es importante un proyecto como Escuelas Abiertas, y que quisiera ver la posibilidad de ejecutarlo. Además identificar las prioridades de la juventud, así como buscar apoyo conjunto sobre temas pendientes en algunos países, articular y apoyarnos mutuamente todos los Organismos de Juventud de la Región. Quisiera dejar una Política Pública Regional elaborada, acotó, y pedir recursos para su ejecución.

Ernesto Rodríguez, por su parte, recordó que si miramos el mundo, los jóvenes son protagonistas de revueltas y no va a tardar mucho para que éstas lleguen a América Latina; si los jóvenes no encuentran espacios institucionalizados invaden lo que tengan a mano, sostuvo, y agregó que leyendo el documento “El Acceso de las Mujeres a la Justicia” de ONUMUJERES, impresiona ver la diferencia en cuanto al tratamiento que se le da al tema de mujeres con respecto al de jóvenes en Naciones Unidas, el avance en ambas poblaciones es diferente. Para lograr mejor coordinación, hay que encontrar elementos que nos permitan y obliguen a trabajar juntos, acotó, señalando que no basta con proponer a último momento que se construya ONUJUVENTUD, pues para concretar este tipo de iniciativas hace falta trabajar con rigurosidad y sistemáticamente durante mucho tiempo.

Los Programas de Transferencias Condicionadas, agregó, están hoy en día con un cuello de botella grande, nacieron para apoyar a niños de primaria, pero esos niños han crecido y enfrentan el desafío de atender adolescentes. Sabemos cuándo ingresan las familias a este tipo de programas, pero no sabemos cuándo salen, algo que tiene que ver con la situación de los jóvenes y en eso los Organismos de Juventud tienen mucho que decir. Tienen que construir respuestas e involucrarse con los Ministerios de Desarrollo Social. Estos Programas son a veces sólo transferencias de recursos, y hay un espacio enorme en el proceso de acompañamiento, a veces las familias beneficiarias son jóvenes también.

Prevención de violencia secundaria y terciaria, ahí van los recursos, apenas se comienza con la pertinencia de prevención primaria y en este campo los Organismos de Juventud pueden colaborar también muy activamente, acotó. Los análisis de la pertinencia de los enfoques es fundamental: con lo que nos cuesta una Casa de la Juventud se pueden financiar 15 Escuelas Abiertas los fines de semana. Cuando se ve la evaluación de AVANCEMOS, nos encontramos que como se sostiene en algunos informes de la CEPAL, se tiene que responder si es un programa asistencialista o es un programa con enfoque de derechos, que colabora con la universalización de la educación secundaria. Nuevamente desde ahí, los Organismos de Juventud pueden hacer mucho para el enfoque de derechos.

Antes estábamos concentrados casi exclusivamente en el qué hacer; ahora la prioridad debe ser cómo hacer las cosas. En El Salvador, por ejemplo, se han producido muchos cambios relevantes y simbólicos, se cerró el Consejo de Seguridad Pública y se abrió el Consejo de Juventud, pero en el fondo El Salvador corre el riesgo de que, como existen una cantidad enorme de recursos para ejecutar prevención de violencia, se pierda de vista que se debe crear una Política de Juventud con una visión de Política Pública global y articulada. Los Organismos de Juventud deben ser articuladores y gestores, más que ejecutores.

Pero la experiencia reciente de El Salvador, en contraste con lo que no se pudo hacer en Guatemala, también nos enseña que no basta con tener buenas propuestas sino existe la voluntad política para realizar los cambios pertinentes. En el tema de Escuelas Abiertas, se puede avanzar mucho en Panamá, se puede trabajar en Nicaragua, retomar en Honduras y fomentarlo en Costa Rica. Sería oportuno tener más cosas en conjunto en la Región, es importante considerar los Informes de Desarrollo Humano, que se van concentrando en jóvenes, algo que sucede en la Región y no se hace en el resto de América Latina.

Finalmente, Rodríguez sostuvo que se está invirtiendo mucho en juventud, mucho más que en cualquier otra época, pero no se tiene claro el cómo se están utilizando estos recursos y cómo se utilizarán a futuro. En muchos casos, acotó, la inversión creciente de recursos se canaliza a través de enfoques estratégicos que han fracasado, y esto no debería seguir ocurriendo en el futuro. Los Organismos Gubernamentales de Juventud deben tener una participación más protagónica para canalizar de un modo más pertinente dichos recursos.

CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL DE JÓVENES: EL PROGRAMA PREJAL DE LA OIT Y LA “VENTANA” SOBRE JUVENTUD, EMPLEO Y MIGRACIÓN, DEL FONDO PARA LOS ODM

A - La Experiencia de la OIT

Los jóvenes son el segmento con mayor dificultad para ingresar al mercado de trabajo y los más susceptibles a ser despedidos en momentos de crisis.

El señor Ferreira inició su disertación indicando que la OIT es un organismo que, desde su ámbito de acción en el Sistema de Naciones Unidas, está especializado en el tema del empleo, y dentro de sus mandatos está el de atender el desafío del empleo decente para la juventud, que incluye protección social y mayor participación de la juventud en los espacios de diálogo social.

¿Porqué trabajar para promover el trabajo decente para la juventud?, se preguntó. Porque el bono demográfico en América Latina, tiene una importante dotación de jóvenes y aprovechar este capital humano es importante para construir progreso en las sociedades. La juventud está en una etapa de la vida sujeta a decisiones críticas, que afectarán sus situaciones futuras. El trabajo con juventud, destacó, parte de los mandatos y compromisos internacionales para construir procesos de desarrollo y contribuir con la disminución de la pobreza, a la vez que se contribuye con el fortalecimiento democrático.

De acuerdo con investigaciones del 2010, informó, la situación juvenil en América Latina incluye los siguientes datos, por demás elocuentes: (i) hay 104,2 millones de jóvenes entre 15 y 24 años; (ii) cerca de 50 millones forman parte de la Población Económicamente Activa; (iii) 6,7 millones están desempleados (13% del total), pero ello ocurre con el 11% en el caso de los hombres y con el 17% en el caso de las mujeres jóvenes; (iv) 62% son aspirantes a un empleo; y (v) sólo el 37% de la población juvenil ocupada tiene acceso a la seguridad social.

Existe un porcentaje importante de jóvenes que no están forjando experiencia laboral, ni están aprendiendo nuevos conocimientos o reforzando los ya adquiridos. En América Latina: 20% de los y las jóvenes no trabajan ni estudian, de ellos el 25% son del sector rural. En Centro América y República Dominicana, el porcentaje asciende a 23% de los y las jóvenes y de ellos 29% pertenecen al sector rural.

Aproximadamente dos terceras partes de la juventud está vinculada a actividades del sector informal, lo que equivale a decir que dos terceras partes están en condición de vulnerabilidad frente a la crisis. La juventud es un factor productivo más barato, indicó, por eso son más susceptibles para ser despedidos.

De acuerdo con su criterio, falta una cultura emprendedora, la mayor parte de las y los jóvenes están vinculados al trabajo dependiente y sólo un bajo porcentaje a la situación de empleador, esto por cuanto el sistema educativo no estimula vocación emprendedora, a la vez que existe debilidad institucional para apoyar el desarrollo empresarial juvenil, en términos de acceso a capital de inversión, capacitación y asistencia técnica.

Todo este panorama ha llevado a que la OIT, desde su ámbito de competencia, dado este historial de inserciones precarias, defienda el Enfoque Integrado de Políticas para el Empleo Decente en la Juventud. Las políticas de empleo no son un mandato nuevo, el mayor desarrollo de la agenda internacional en este tema data del año 2000, cuando se concentra el período de mayor desarrollo de acciones.

Entre los avances logrados mencionó: (i) se ha avanzado en el tema del emprendedurismo, pero más bien es un tema de desarrollo; (ii) se han desarrollado alianzas público – privadas; (iii) el área que más presenta desarrollo es la de formación, orientación e intermediación laboral (básicamente son políticas que combinan capacitación con experiencia laboral y el incentivo a la contratación de jóvenes); (iv) otra experiencia destacable es la de fortalecimiento de competencias; y (v) también se avanza en la atención integral en el campo de los servicios públicos.

Expuso además algunas áreas en las que se considera se debe actuar más y mejor a futuro:

- **Desarrollo institucional:** relacionado al mundo del trabajo, aumentar la transparencia y eficiencia del mercado laboral, a través de dos grandes líneas de acción: (i) fortalecimiento de la institucionalidad de iniciativas de promoción del empleo juvenil (programas y proyectos); y (ii) desarrollo de planes de empleo juvenil (marco coherente e integrado de políticas y mejora de la coordinación interinstitucional).
- **Participación público/privado:** acciones tendientes al emprendedurismo, experiencias laborales y generación de competencias, a través -también- de dos líneas de acción: (i) desarrollo de experiencias en la formación dual, pasantías laborales y vinculación laboral; y (ii) mayor apoyo y participación del sector privado en el desarrollo empresarial juvenil.

- **Protección social:** promover un mayor acceso a la protección social de la población joven, a través de otras dos grandes líneas de acción: (i) desarrollar medidas relacionadas a estimular los jóvenes a contar con un seguro y cotizar para la pensión; y (ii) medidas para incidir en la cobertura de seguridad social mediante la reducción del costo para el empleador.
- **Emprendedurismo:** Capacidad emprendedora y de empresa en la juventud, a través de cuatro ejes de actividades: (i) promover la formación de cultura emprendedora (incluir la formación empresarial en la educación secundaria); (ii) apoyar mecanismos de incubación y aceleración de empresas; (iii) desplegar más y mejor la Banca de Desarrollo; y (iv) fomentar redes de contacto.

El expositor enfatizó que se requiere reforzar aspectos de cobertura, calidad y durabilidad de las iniciativas. La población joven debe seguir siendo objeto de medidas específicas, dijo, de políticas sostenibles institucionalmente, consolidadas a través de un marco coherente e integrado de políticas. Al concluir su exposición, felicitó al equipo de trabajo y a la OIJ porque estas iniciativas permiten trabajar en el intercambio de buenas prácticas.

B - La Experiencia de la “Ventana” sobre Juventud, Empleo y Migración - Programa Punto E.

Es el único proyecto que trabaja específicamente en atención a las necesidades de empleo de las personas jóvenes.

La Coordinadora del Proyecto explicó que en Costa Rica, las personas jóvenes representan el 49% de Fuerza de Trabajo, son el 74% del total de los desempleados, y de ellos, el 60% de los asalariados (empresa privada) no reciben salario mínimo. Lo anterior plantea la existencia de un importante contingente de población joven con alta vulnerabilidad, que por lo tanto enfrenta mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo, debido a su escasa formación y experiencia laboral. Por lo anterior sus opciones se reducen a empleos precarios, informales e inestables.

Aún cuando existe un amplio marco institucional dirigido a la atención de las personas jóvenes, hasta el momento las acciones se han desarrollado de manera desarticulada y no han contado con el seguimiento y la evaluación adecuada. El Programa Punto E se propone encarar dichas limitaciones, desarrollando dos estrategias para integrar las alternativas:

- **Una Oferta Local que funciona como Ventanilla Única:** un programa integrado para la promoción del empleo, la empleabilidad y el emprendedurismo de las personas jóvenes, desarrollada en las Municipalidades de Desamparados y Upala, lo que permite que el país cuente con un modelo replicable en otras comunidades.
- **Un Plan Nacional de Empleo Juvenil,** que articule y coordine las políticas y programas ya existentes, que fortalezca a las instituciones con competencias para responder de manera pertinente a los requerimientos de las personas jóvenes, para mejorar su inserción laboral.

En cuanto a la intervención local, continuó, hay tres ventanillas funcionando en espacios municipales, desde donde se ha establecido un modelo de atención integral más cerca de las necesidades de las personas jóvenes. En este marco se ha definido una metodología de trabajo que incorpora varias herramientas de trabajo: (i) una Ficha de Registro; (ii) un Índice de Vulnerabilidad; (iii) un Plan de Desarrollo Personal; y (iv) Protocolos de atención para los servicios prioritarios.

La “Ventanilla”, es un espacio de concertación entre la oferta laboral y la demanda de la juventud, que permite articular y establecer planes de trabajo con acciones concretas y direccionadas para la atención de las necesidades de las personas jóvenes. La atención se da en cuatro fases:

1. El joven llega por su cuenta y se le presenta la iniciativa. Se completa una ficha y se inicia el Plan de Desarrollo Personal, que consiste en promover espacios para la construcción del proyecto de vida encaminado a su educación, a la definición del objetivo laboral de la persona joven y su correspondiente inserción laboral.
2. Motivación a la persona. Se le informa sobre los servicios a los que puede tener acceso y se va avanzando conjuntamente en el diseño del Plan de Desarrollo Personal.
3. Ejecución del servicio dado por la “Ventanilla” o alguna de las instancias asociadas. Aquí se despliega el proceso de seguimiento a la persona durante la ejecución del servicio.
4. Actualización del Plan de Desarrollo Personal. Se evalúa el servicio recibido, se procesa la actualización de metas a corto, mediano y largo plazo, y se concreta la definición de nuevos servicios a recibir.

Se les da prioridad a quienes tienen un índice de vulnerabilidad alto, y dado que existe en el país un Programa de Intermediación Laboral, liderado por el Instituto Nacional de Aprendizaje, “Punto E” ha aprovechado esta plataforma.

El Programa Punto E, está dirigido a jóvenes con el siguiente perfil: (i) tienen entre 15 y 35 años; (ii) son residentes de zonas vulnerables, urbanas y rurales; (iii) cuentan con limitadas oportunidades de ejercer sus derechos básicos de

educación, formación profesional, y empleo; (iv) se opera con enfoque inclusivo (no importa nacionalidad, situación migratoria u otra condición); y (v) tienen necesidad de mejorar sus competencias de empleabilidad.

Hasta el momento, esta iniciativa ha beneficiado de forma indirecta a 1.808 jóvenes, de ellos 77 % de la zona rural y 23 % de la zona urbana. De manera indirecta se beneficiaron 5.775 jóvenes, y se han brindado 3.080 servicios a las personas jóvenes que han requerido algún tipo de asistencia o apoyo.

C - Sesión de Comentarios y Preguntas

Mayela Coto, preguntó cual es el porcentaje de inserción laboral alcanzado hasta el momento por el Programa Punto E, a lo que la Coordinadora del Proyecto respondió que existen muchos Planes de Desarrollo Personal que aún se están ejecutando, pero no existen cifras de inserción laboral, más allá de los seguimientos para que las personas concluyan sus capacitaciones.

Pablo Sánchez, preguntó a qué se debe que exista en el Programa Punto E, mayor interés por parte de los hombres con respecto a las mujeres para gestionar becas (algo que apareció en las diapositivas presentadas), a lo que la Coordinadora del Proyecto respondió que las mujeres tienen mayores limitaciones para la inserción educativa, a veces por el tema del cuidado de hermanos más chicos o familiares ancianos o discapacitados.

Manolo Fernando Pérez, preguntó qué pasa con la experiencia de las y los jóvenes que solicitan las empresas, que hace la OIT al respecto y si existe una viabilidad efectiva de fomentar la cultura de emprendedurismo, a lo que el Señor Ferreira respondió que en relación con la práctica laboral de las y los jóvenes, la falta de experiencia es un obstáculo para la inserción laboral, por lo que el desarrollo de experiencias es un tema prioritario y eso es responsabilidad de los países; la OIT, acotó, trata de que se desplieguen experiencias piloto para demostrar la viabilidad de esos programas y esa es la contribución de la OIT.

Asimismo, informó que hay programas muy buenos en algunos países, pero son programas que dan seguimiento a un determinado grupo de jóvenes, que atienden a una determinada área geográfica, pero que requieren extenderse a todo el país, y eso no se logra sólo con cooperación. Se requiere decisión política para ampliarlos e integrarlos a las políticas públicas, se necesita mejor articulación con el sector privado y con las políticas de empleo.

En cuanto a la cultura emprendedora, comentó que el bajo nivel de empleadores existente, muestra que hay que promover una cultura en ese sentido, que hay que dar formación desde las escuelas. Hay que formar mentalidades emprendedoras, recalcó, pero es necesario también que existan las condiciones para formar la empresa y que éstas se logren consolidar. Hay experiencias interesantes de incubadoras, que aunque son programas caros, la inversión vale la pena, para evitar a futuro gastos mayores, para combatir la violencia.

Alejandro González, del Consejo de la Persona Joven de Costa Rica, comentó a propósito de la pregunta de Mayela, que se requiere apoyo político para realizar un Plan de Empleo Juvenil, en la actualidad este Plan está incorporado dentro del Plan Nacional de Desarrollo y esto le da apoyo político. Queda plasmado en el Programa Empléate, que significa una importante inversión en municipios en condiciones de pobreza. El Programa Punto E, se ha venido apoyando conjuntamente con el IMAS, se ha venido apoyando también con el Ministerio de Agricultura y la FAO, y se pueden generar frutos a mediano plazo, que pueden ser replicables. Ese Programa no es una bolsa de empleo, sino una alternativa de atención integral que puede evaluarse a mediano plazo para analizar la incidencia en la disminución de la pobreza y la generación de empleo.

Ernesto Rodríguez, por su parte, comentó que ha visto los programas de empleo juvenil durante algún tiempo, y a propósito de eso publicó un artículo en la Revista Nueva Sociedad, al que el periodista le puso un título muy sugerente: “muchas iniciativas, pocos resultados”, y eso responde a una realidad, dijo, pues se han ensayado muchas cosas y las tasas de desempleo continúan siendo altas, porque no tenemos claras aún las razones del desempleo y el subempleo juvenil. Algunos países, para estimular la inserción laboral juvenil, como en el caso mexicano o en el colombiano, establecieron medidas fiscales para que la empresa privada contratara preferencialmente jóvenes, pero estos casos han demostrado que desde el punto de vista de la inserción laboral fracasaron, aun cuando sí aumentaron las recaudaciones de recursos para las instituciones de formación profesional. Es claro que el diagnóstico de base fue equivocado, como muchos otros por el estilo.

Su impresión, enfatizó, es que se desconoce que existen situaciones estructurales que limitan la inserción laboral, y en función de lo dicho, formuló algunas preguntas generales y particulares: ¿qué otro tipo de cosas se pueden ensayar?; ¿la OIT ha pensado en otro tipo de cosas?; ¿tiene la OIT alguna valoración sobre el programa de Panamá “Mi primer Empleo”?; ¿habrá una segunda fase del PREJAL?; ¿porqué no recurrir en el campo laboral a las cuotas de contratación en las empresas que van a utilizar fondos públicos para obras o proyectos de infraestructura, por ejemplo?

El Experto de la OIT respondió afirmando estar de acuerdo, en parte, con el periodista aludido, pero dijo no saber en realidad si son pocos los resultados o el problema es de sostenibilidad de los resultados. En Brasil, ejemplificó, las políticas se orientan hacia el fortalecimiento de las competencias vinculadas al mercado laboral; esa puede ser una alternativa en países en donde los incentivos a las empresas no son efectivos. La respuesta, enfatizó, debe venir del país, la cooperación contribuye con elaborar un diseño más adecuado al país. A veces hay programas muy buenos, pero con bajo impacto. Sí hay que fortalecer los diagnósticos, afirmó, pero ojalá pudiéramos tener la oportunidad de que los responsables de la política pública pensarán en dar respuestas estructurales.

Dijo asimismo que no conocía el programa de Panamá, reconociendo que ahí tienen una falta, porque la responsabilidad de la OIT es ver por dónde va la cooperación y Panamá no está en la mira institucional por el momento. No puedo comprometer a la OIT, pero sí es una experiencia que podría considerarse, acotó. El diseño de los programas, dijo, parte muchas veces de la misma coyuntura o de oportunidades de la cooperación, no siempre parte del análisis de los países, pero hay que buscar el equilibrio. En cuanto al PREJAL, confirmó que no habrá segunda fase, lo cual sin duda es lamentable, pero no se han encontrado los recursos para desarrollarla y sin recursos, no se puede operar, acotó.

El coordinador de la Mesa, Dennis Montenegro, manifestó finalmente que a manera de resumen de las presentaciones, se constata que en relación a la problemática del empleo juvenil, el abordaje del tema es reciente. Siendo dos los años que marcaron un hito importante: (i) el 2005, en que se definió la política de la OIT, sustentada en el desarrollo de un enfoque coherente de políticas para la adecuada inserción de los jóvenes en el mercado laboral (destacándose desde entonces la formación, orientación e intermediación laboral); y (ii) el 2006, en que se formalizó el Acuerdo entre el PNUD y el Gobierno de España, que permitió ejecutar un programa que, ante la alta vulnerabilidad que enfrentan los jóvenes para vincularse al mercado laboral, se concentró en estrategias para la promoción del empleo, la empleabilidad y el emprendedurismo. Se puede concluir, agregó, que a partir de estos momentos, se identifica la necesidad de actuar y alentar la sistematización de experiencias, la difusión y el intercambio de buenas prácticas.

JUSTICIA PENAL JUVENIL: LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA Y LOS DESAFÍOS PARA CENTROAMÉRICA

A - La Experiencia de Costa Rica

La Convención de los Derechos del Niño, establece la necesidad de garantizar al menor sus Derechos, como contar con un defensor y evitar criterios discrecionales para la ejecución de medidas.

De acuerdo a la presentación de la Doctora Rocío Pérez Montenegro, Miembro del Tribunal Penal Juvenil del Poder Judicial de Costa Rica, con la promulgación de la Ley de Justicia Penal Juvenil actual, se crearon principios de respeto a los derechos del menor y la posibilidad de tener un juicio muy similar al de los adultos, sumando los principios de la justicia penal juvenil. Con ello se dan resoluciones alternas que puedan ser una posibilidad para evitar que el menor acuda a juicio, en las que tiene la posibilidad de la reconciliación, de un proceso abreviado y de resolución alternativa. La detención no supera los dos meses y puede ser ampliada dos meses más. Actualmente, se están discutiendo reformas en la Asamblea Legislativa, pero el último proyecto votado en segundo debate mantiene la detención de dos meses, prorrogable a dos más.

El proceso penal juvenil es poco formalista, simple, rápido y se compone de varias etapas, comenzando con una de investigación desarrollada por un fiscal especializado (todas las personas involucradas tienen que ser especializadas en esa materia) para que no haya relación con la justicia de adultos. Los jueces penales reciben el expediente, en la medida de lo posible se trata de que se cuente con una policía especializada, por ejemplo el OIJ tiene una sección de personal formada y capacitada en esa especialización, al igual que los defensores públicos. Una vez formulada la acusación, ésta se pone en conocimiento del Juez Penal para que declare si se procede, se da la oportunidad de que el joven no vaya al juicio, y posteriormente, si no hay resolución alterna, se procede al juicio. Sin embargo, se aclaró, aún en el debate es posible que las partes tengan un espacio para buscar una solución alterna. Una vez que se realiza el juicio, el juez dicta una sentencia, que tiene que ser fundamentada. Aquí el objetivo de la sanción es educativo y pedagógico, tiene como objeto insertar al menor a la familia, y tienen un proceso de reeducación, la sentencia del juez va fundamentada en ese sentido.

En cuanto a los plazos de prescripción en materia juvenil, el más alto es de 5 años y las penas de prisión llegan a un máximo de 10 años para las personas entre los 12 y 15 años, para las personas con edades entre los 15 y 17 años, la pena máxima es de 15 años. En materia penal juvenil, existen sanciones socioeducativas, libertad asistida y reparación de daños a la víctima. Se tiene la posibilidad de que el joven o la joven adquieran un trabajo, o bien entren a estudiar, se debe establecer la ubicación residencial, y se establece la imposibilidad de consumir drogas en los casos que sea necesario.

Además, agregó, se tienen también las sanciones privativas de libertad e internamiento en centros especializados, para estos últimos existen aéreas aparte de los adultos, donde se les tiene que dar educación, sobre todo la primaria, la secundaria es más difícil. Cuando llegan a su mayoría de edad, la ley establece que se trasladen a centros de adultos, en donde tienen la opción de llevar carreras universitarias. Sin embargo a través de los años, dada la carencia de recursos para esa población, se ha tenido experiencias negativas.

La primera expositora, concluyó su presentación, indicando que a lo largo de los 15 años de vigencia de la Ley de Justicia Penal Juvenil, se han tenido experiencias gratas, pero la inquietud es que debe existir proporcionalidad entre la represión que tiene la Ley y las oportunidades que el Estado debe garantizarles a los jóvenes para que se les asegure su desarrollo. Ésta sería una forma efectiva para disminuir la delincuencia juvenil, enfatizó.

Por su parte, la Doctora Ada Luz Mora, Directora del Sistema Penal Juvenil, destacó que Costa Rica fue de los primeros países en implementar una Ley Penal para Personas Menores de Edad, en acatamiento a los lineamientos emanados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas.

En mayo del año 1996, describió, con la Ley de Justicia Penal Juvenil, Ley 7.576, arranca la nueva legislación. Las autoridades jurisdiccionales aplicaron los artículos que promueven el respeto de los derechos y garantías básicas, el derecho a la igualdad y a no ser discriminados, el principio de justicia especializada, de legalidad y de confidencialidad, entre otros. Además, agregó, en acatamiento al Artículo 131, en el cual se define que “la sanción de internamiento o privación de libertad es una medida de carácter excepcional”, con lo que se produce un cambio significativo en la cantidad de personas menores de edad privadas de libertad en nuestro país, llegando a atender en esta condición, a un promedio de 40 adolescentes hasta el año 2010.

Lo anterior se convierte en un gran reto para las autoridades penitenciarias, ya que en la parte de ejecución, se contaba con un personal cuya experiencia venía del trabajo en Centros de Internamiento, bajo la doctrina de la situación irregular. Junto con las demás instancias que conformaban el nuevo Sistema de Justicia Penal Juvenil, se dio un acercamiento a través de foros permanentes, encuentros y seminarios, que permitieron hacer los ajustes e ir interiorizando la nueva doctrina de la atención integral. Lo más novedoso, la aplicación de sanciones no privativas de libertad, principalmente la libertad asistida, acompañada de órdenes de orientación y supervisión, obligó a la conformación de lo que se conoce hoy como el Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil.

A la fecha, el Programa está atendiendo un total de 569 adolescentes y jóvenes con edades que oscilan entre los 14 y los 26 años, de los cuales 489 son hombres y 29 son mujeres. En el Centro de Formación Zurquí son 137, de ellos sólo 3 son mujeres; en la Sección Adulto Joven del Zurquí son 63; tenemos además 74 menores de edad, de los que 37 son hombres; en el Centro Adulto Joven hay 83, y con Sanciones Alternativas son 374; en el Buen Pastor, de mujeres adultas jóvenes, solo hay 2.

Destacó indicadores generales del estudio poblacional 2011, que muestran -entre otras cosas- los siguientes datos, por demás elocuentes:

- El 55% de la muestra analizada proviene de hogares uni-parentales, cuya jefa de hogar es la madre, con situaciones económicas difíciles.
- El 55 % afirma antecedentes de prisionalización en la familia, aunado al 50 % que reporta eventos de violencia en este entorno, identificando a la madre como la agresora en la mayoría de los casos.
- Un 94 % reporta haber consumido (estando en libertad) algún tipo de drogas (legales o ilegales) en su mayoría de forma cotidiana. Estos jóvenes no reportan procesos de callejización a pesar de su adicción y de problemas legales, que darían como resultado alguna tendencia al resguardo.
- El 52,3 % de la población, son jóvenes con primaria incompleta y el 46,3 % con primaria completa, según la encuesta realizada para el Proyecto de Empleabilidad del Centro de Oportunidades Juveniles del PNAPPJ, 2009.
- De acuerdo a este estudio, los jóvenes que refieren estar laborando, se encuentran empleados en actividades económicas vinculadas con ocupaciones no calificadas, como mecánica, ventas ambulantes, dependientes de tiendas y transporte.

Para la atención de esta población, las instituciones deben garantizar todos aquellos derechos que a lo largo de su desarrollo les fueron violentados, y de una u otra forma, en todos los países se han favorecido proyectos, que definen objetivos estratégicos tales como:

- Incremento de las potencialidades de las personas adscritas a los diferentes programas de atención, para generar oportunidades de acceso a los derechos y su inserción dentro de la sociedad.
- Optimización de los procesos de atención técnica en los diferentes programas, mediante el desarrollo de proyectos disciplinarios e interdisciplinarios.

- Optimización de las redes sociales de apoyo, mediante acciones de interacción conjunta con organizaciones e instituciones especializadas.
- Desarrollar la elaboración e implementación de proyectos de atención especializada (drogas, violencia, ofensores sexuales).

En el caso de Costa Rica, la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, define que se deben implementar proyectos y actividades en procura de cumplir los fines de las sanciones comprendidas en la Ley de Justicia Penal Juvenil; fomentando en la persona joven su sentido de responsabilidad y una vida en comunidad, sin la comisión de delitos.

Todos estos lineamientos, han llevado a plantear metodologías de intervención que se ajusten a las características de la población: edad, problemáticas específicas, tipo de delito, etc., tanto a nivel individual como grupal, construyendo propuestas de intervención y acompañamiento, enfocadas en proyectos de atención para jóvenes que cometen delitos sexuales, contra la vida, para la atención a la problemática de drogas, desarrollo humano, siempre acompañadas de garantía de derechos como la educación, salud, alimentación, recreación y cultura. Se cuenta con dos centros de atención para la sanción privativa de libertad, uno para personas menores de edad (mixto) y uno para adultos jóvenes.

Para concluir la expositora dijo que el trabajo con esta población no es fácil, por ello las leyes contemplan la participación de instituciones del estado, organizaciones no gubernamentales y el voluntariado, en el logro de su reinserción social. La mayoría de los y las jóvenes que entran en contacto con el sistema de justicia juvenil, han sido víctimas de carencias emocionales y materiales, fueron excluidos de sus derechos, por la ineficiencia, el descuido y abandono u omisiones, por parte de las personas adultas y de instituciones.

Por ello, todo apunta a privilegiar las medidas alternativas a la privación de libertad, la cárcel tiene que ser la última instancia o respuesta y por el menor tiempo posible, para evitar la contaminación con la criminalidad. Existen una gama de modalidades en este momento, medidas socioeducativas, educación y supervisión, privación de libertad, que no equivalen a la cárcel sino más bien a la privación domiciliaria durante el tiempo libre y privación de libertad en tiempo especializado, y esas son las que hay que priorizar.

B - Los Desafíos para Centroamérica

Por su parte, Juan Pablo Sánchez, Juez Penal de Adolescentes de Nicaragua, destacó que lo dicho por las expositoras concuerda con una serie de visiones y puntos de vista que tienen muchos actores del Sistema de Justicia Penal Juvenil de la Región Centroamericana. Un elemento que nos une como operadores del Sistema de Justicia, dijo, ha sido la voluntad de trabajar de la mano con las niñas, niños y jóvenes, un ámbito tan olvidado y excluido por autoridades gubernamentales de nuestros países.

Pero el elemento más importante que nos une es la Convención sobre los Derechos del Niño, que nos obliga a adaptar los contextos y las normativas. En este sentido, hemos venido de la Doctrina de los jóvenes como objetos y transitamos a la Doctrina de la Protección Integral, asumiendo que las y los jóvenes son Sujetos de Derechos, a ser escuchados en cualquier momento del Proceso Penal, como actores y víctimas del delito.

Esa normativa es de trascendencia, porque se conciben a las niñas, niños y jóvenes como seres humanos, a los cuales se les tiene tutela, con Derechos, limitaciones, valores y antivalores. Este proceso no ha sido fácil, porque no es un asunto de normativa, sino de cambios mentales que no caminan a tono con los cambios normativos.

Estamos apuntando y esforzándonos por privilegiar las medidas alternativas a la privación de libertad, la cárcel tiene que ser una alternativa de última instancia y que el contacto sea por el menor tiempo posible para evitar contaminación con la criminalidad. Y ofrecer una gama de oportunidades. Existen varias modalidades en este momento: medidas socioeducativas, educación y supervisión, y privación de libertad, que no es equivalente a la cárcel, ésta es domiciliaria. Libertad durante el tiempo libre y privación de libertad en tiempo especializado.

El desafío es garantizar que existan en los países de la Región, centros especializados para adolescentes, pero lamentablemente se ha optado por fortalecer la mano dura. En la medida en que se reprime surgirán nuevas modalidades de violencia. Debemos apuntar a la especialización en materia de atención en Justicia Penal Juvenil, formación formal, coherente y sostenida en el tiempo, con el compromiso de parte de los Estados de no movilizar a la gente que se especializa de sus puestos de trabajo.

Finalmente, Sánchez afirmó que debe garantizarse que los Estados asuman la Observación General 10, de la Convención de los Derechos del Niño, que plantea que cada Estado tiene que ajustar su Sistema Penal Juvenil a las diferentes normativas internacionales vigentes.

C - Sesión de Comentarios y Preguntas

Clara de Manzanera comentó que El Salvador tiene un sistema especializado de menores, con centros de internamiento para niños y adolescentes, administrados por el Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia (ISNA). En cuanto al Sistema de Justicia Penal Juvenil, la problemática es grave, la realidad muestra que las pandillas y el crimen organizado utilizan niños para cometer los delitos, acotó, lo que ha generado un clamor de la población para endurecer las penas. Se viene trabajando por implementar planes de mano dura y leyes represivas, que no ayudan a resolver el problema, al contrario, las pandillas han reaccionado con más violencia. Esto lo mencionó como antecedente, para ayudar a comprender la reacción salvadoreña de asumir leyes especiales para atacar la violencia, recalando el compromiso del Presidente Mauricio Funes con la juventud, quien ha incluido el tema de juventud en el Plan Anti crisis y en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014, rompiendo con el aislamiento heredado de las políticas de juventud.

Konrad Solís Falla, Consultor de INTERPEACE, preguntó, en relación a los casos que llegan, cuántos son recluidos en el Centro Penal y si se tienen datos sobre la rotación de jóvenes que entran y salen del sistema, a lo que Rocío Pérez Montenegro respondió que se hacen estudios de todo el país, en donde se llevan los expedientes, y todos los datos están en el sitio web del Poder Judicial, donde se pueden realizar las consultas correspondientes. Existe en el país, agregó, un discurso político que no necesariamente va acompañado de las políticas sociales y educativas para sacar adelante a las poblaciones, ya que por lo general se reacciona por presión de sectores que solicitan endurecimiento de penas.

Alejandro González, del Consejo de la Persona Joven, agregó que el problema debe trabajarse sobre las causas y no sobre las manifestaciones.

Ernesto Rodríguez, por su parte, comentó que mirando estos temas desde la dinámica de las políticas públicas, hay que poner una gran atención en cómo hacer las cosas. Un actor importante en todo esto es la policía, dijo, y hay una diferencia en cómo la policía ve las cosas y la forma en que las ve el sistema judicial. La policía ha sido más eficiente en el uso de los medios de comunicación, y eso influye en la opinión pública, bombardeada por los medios de comunicación. Otro ángulo es el tema de los costos, agregó, recordando que las medidas alternativas, son menos costosas que la privación de libertad, y por si eso fuera poco, aquellas logran mejores resultados, pero sin embargo se sigue apostando más a la reclusión. Para los políticos, resulta inevitable hacerse eco de lo que piensa la opinión pública, que es básicamente lo que los medios promueven, en esto hay que ser conscientes de que aquí se mueven intereses muy poderosos, recordó.

Rodríguez destacó también que Zygmunt Bauman, en su libro *Miedo Líquido*, realiza un análisis en el que demuestra que en estas últimas décadas, se ha producido un fuerte pasaje del énfasis en la seguridad social al énfasis en la seguridad personal, haciendo una apreciación sobre por qué la correlación de fuerzas termina favoreciendo los intereses de los enfoques más punitivos, recordando que los Estados de Bienestar se han desarmado y como no están en condiciones de garantizar una serie de derechos vinculados a la seguridad social, tratan de brindar seguridad en otros ámbitos, y por eso se prioriza el combate a la inseguridad. Y como los Estados Nacionales no están en condiciones de brindar seguridad frente a los delitos del crimen organizado, como no se puede combatir exitosamente el delito organizado, se debe entonces encontrar un enemigo más visible que se pueda combatir más exitosamente, y ese enemigo son los jóvenes excluidos, sobre quienes recaen todas las responsabilidades de los delitos.

En Centro América, recordó, se ha desarrollado el combate a las pandillas y maras en el marco de la cooperación de Estados Unidos contra el terrorismo. El principal desafío, entonces, es difundir que hay cosas que dan resultado y otras que no resultan. Las acciones punitivas lo que hacen es agravar el problema, cada vez la inversión en cárceles es mayor, y los Organismos Oficiales de Juventud no incorporan el tema en su discurso general, ni tienen medidas concretas para trabajar en el tema. Esto hay que cambiarlo, y hay que trabajar además con los medios de comunicación, evaluar el tema, transformar de raíz estas lógicas perversas, y los gobiernos son los principales responsables de concretarlo.

GASTO PÚBLICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA Y LOS DESAFÍOS PARA CENTROAMÉRICA

A - La Experiencia de Costa Rica

El Bono Demográfico es transitorio, depende de los países que puedan aprovechar esa oportunidad como capital humano joven, o bien quedarnos relegados.

Oscar Valverde, del UNFPA, comenzó su exposición indicando que, a pesar de que se notan avances en el enfoque, aún persisten problemas para vincular las políticas para jóvenes con el gasto público. Tener en la región una población constituida en un 42.5% por personas jóvenes, constituye una oportunidad, pero para aprovecharla deberían tomarse en consideración varios factores: (i) hay que contar con una política pública a largo plazo que responda a los intereses

de todos los actores, en este caso a la juventud y con un norte claro; (ii) habría que procesar un incremento significativo de la inversión en el sector joven; (iii) habría que desplegar acciones conjuntas entre diversos actores públicos y privados para romper con la exclusión y fomentar el desarrollo de capacidades; y (v) habría que crear más oportunidades, a todos los niveles.

La política pública es un instrumento no sólo para resolver problemas, sino para aprovechar las oportunidades, exteriorizó, agregando que no podemos hablar de políticas públicas de juventud sin un contenido presupuestario. La inversión para resolver sus necesidades y para el desarrollo de sus capacidades es fundamental como inversión social.

Con la Ley de la Persona Joven, se produjo un cambio de paradigma, se comenzó a hablar de derechos, de desarrollo integral, con un enfoque de avanzada, en la medida en que plantea un giro en las políticas para centrarlas en las personas que revisten características preponderantes.

La inversión en juventud ha tenido un crecimiento en términos generales, informó. En el año 1997 la inversión en juventud creció un 29,2% respecto del año 1996, en 1998 creció un 22%, lo mismo sucedió en el 2003, se incrementó en un 16,8% y en 2004, un 40,4%. Sin embargo en los dos últimos años la tasa creció apenas un 12,7% y un 7,2% en el año 2005 y 2006, respectivamente.

La inversión en juventud en términos reales muestra un crecimiento fluctuante y una de las debilidades encontradas, es la poca disponibilidad de información sobre gasto público por segmentos etarios. Si bien la inversión asociada a las personas jóvenes aumentó en el período, agregó, la inversión directa es menor. En términos del PIB, la inversión directa en juventud representa en promedio 0,07%. Alcanza solamente, en promedio, un 0,4% del gasto público total de 1996 a 2005. Esto quiere decir que el país se ha invertido directamente en juventud solamente 0,4 colones de cada 100 colones de inversión pública.

Tenemos dificultades para afirmar políticas públicas a largo plazo en todos nuestros países, y factores como los cambios de gobierno, afectan en gran medida estas dinámicas.

Pero acá debemos preguntarnos, puntualizó, cómo vamos a esperar un retorno de inversión si no logramos trascender el corto plazo. Quedan además situaciones por resolver: (i) hay una situación de inercia ante la sectorialidad; (ii) persiste una gran invisibilidad para la población mayor de 18 años; (iii) hay una gran debilidad institucional y en cuanto a la programación y evaluación de políticas basada en resultados; (iv) los sistemas de monitoreo y evaluación son débiles o inexistentes; (v) es preciso analizar la población que se debe cubrir y sobre esto buscar y utilizar los recursos; (vi) las instituciones pierden de vista el sujeto y se enfocan en el problema; y (vii) es necesario hacer diagnósticos de situación más precisos y rigurosos.

Finalmente, señaló, que la institucionalidad de juventud, son todas las instituciones que conforman el entramado gubernamental que tiene la obligación de coordinar esfuerzos para trabajar por los derechos de los jóvenes. Ésta no es sólo una obligación de los organismos de juventud, sin embargo sí es necesario brindarle más recursos a estos organismos.

B - Los Desafíos para Centroamérica

Por su parte, Johnatan Menkos, Economista Senior del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, destacó que muchos jóvenes en Centroamérica tienen su primer contacto con el Estado cuando la policía se los lleva detenidos, según estudios sobre juventud, pero las políticas de juventud, deben ser el resultado de una cadena de políticas que permitan el desarrollo de una vida plena, manifestó el expositor. Sin embargo en algunos países, los jóvenes son invisibles incluso para los servicios de salud, con presupuestos poco sensibles hacia la inversión social.

En términos generales se puede decir que los presupuestos públicos tienen pocos indicadores sobre el gasto en niñez y juventud. Algunas aproximaciones, de todos modos, permiten observar que los rubros más importantes de la inversión pública en niñez y juventud, se concentran en educación y más recientemente en asistencia/protección social. La prioridad del gasto social, además, tiende a concentrarse en la inversión en niñez más que en la juventud. Y si bien el gasto social en la región se ha incrementado, en varios países aún está por debajo de la inversión necesaria para el desarrollo y hasta de la que concretan varios países sudamericanos (y por supuesto, la mayoría de los países altamente industrializados). De acuerdo con estudios realizados recientemente, recordó, el gasto en Defensa, Seguridad y Justicia pasó de 2.405.5 millones de dólares en el 2006 a 3.490.2 millones de dólares en el año 2010, lo que representa el 2,37% del PIB, y dicha inversión iguala a todo lo que se invierte en Educación, Salud y Seguridad Social, juntos.

Es preciso cambiar el futuro de las nuevas generaciones en Centroamérica, dijo, y para esto, realizó las siguientes recomendaciones: (i) aumentar la inversión en el cuidado de la madre y la nutrición y salud de los infantes; (ii) evitar el hambre a toda costa; (iii) mejorar la retención y el éxito escolar; tratando de llegar a quienes han desertado con programas que mejoren la oferta y atraigan a la demanda; (iv) aumentar la cobertura de nivel pre-primario y post-primario; (v)

luchar contra el trabajo infantil y universalizar la seguridad social; y (vi) desarrollar políticas de empleo y capacitación, con una clara prioridad en los jóvenes.

Se requiere de una política fiscal diferente, además debemos cambiar el enfoque de “prevención de violencia” por el de “fomento de las libertades”. Las políticas de juventud, afirmó, no son mecanismos para la prevención de violencia, sino instrumentos para promocionar el desarrollo de la juventud en el marco de los Derechos. Hay que brindarle a las nuevas generaciones espacios para la recreación y el arte; para poder terminar la escuela, para tener acceso a un empleo digno, seguridad social u oportunidades de capacitación y crédito; promoviendo, en definitiva, una labor de promoción del desarrollo.

Debemos preguntarnos si es necesario cambiar las condiciones del Estado y si quieren los jóvenes ser no violentos o ser libres. Cambiar el enfoque permitiría que los programas actuales, tan focalizados en zonas “violentas”, comiencen a ser entendidos como políticas públicas de carácter universal. Otro aspecto importante, agregó, es que a pesar de los crecientes esfuerzos y el mayor conocimiento sobre la importancia de los jóvenes, las secretarías e instituciones de juventud tienen poco peso en las decisiones políticas.

En este sentido debemos preguntarnos si podemos generar información y evaluar los programas relacionados con la juventud, para llegar a la sociedad, para llegar a los grupos de presión y para incidir en las decisiones políticas. En general, a pesar de la importancia de la juventud, muchas de las acciones concretas a favor de la juventud no cuentan con sostenibilidad financiera. Muchos de los programas responden a las oportunidades de donaciones o préstamos, más que a políticas públicas de largo plazo. Las políticas de juventud deben ajustarse, sentenció, porque Centroamérica está envejeciendo rápidamente, y pronto serán menos los jóvenes y más los adultos, y si no se hacen cambios, los adultos del futuro tendrán condiciones de vida más precarias, concluyó.

C - Sesión de Comentarios y Preguntas

Paul Giovanni Rodríguez, abrió la sesión de debate, reconociendo la contribución de la información aportada por los expositores, para las acciones que deben desarrollar los Organismos de Juventud, en el marco de la cooperación articulada con otras instancias gubernamentales rectoras en el tema social y con la sociedad civil en cada uno de los países de la región.

Jorge Rojas, Director del Consejo de la Persona Joven, dijo que hay recursos escasos y se hace difícil conseguirlos, sobre todo en los organismos internacionales, y preguntó si la OIJ ha desarrollado alguna política para tener un diálogo con otros sectores, para identificar proyectos para invertir en jóvenes, a lo que Paul Giovanni Rodríguez respondió que la OIJ es un foro de organismos de juventud de gobiernos y no un organismo dedicado a la formulación de políticas públicas y a la asignación de recursos, que son responsabilidad de los gobiernos mismos; se acompañan formulaciones de propuestas, pero no se tiene esa responsabilidad, agregó. La OIJ facilita el diálogo para que los gobiernos articulen e implementen, acompaña y promueve foros políticos de alto nivel sobre prioridades definidas, estas prioridades a su vez se ven cuando se asignan presupuestos, y en general, la prioridad de los discursos no se refleja en la prioridad de la inversión pública.

Cuando se mencionaban los sistemas de seguridad social para Centroamérica, para desarrollar políticas de asistencia y de inclusión social, hay una distorsión importante, acotó. La OIJ desea atender con este Foro, una región prioritaria, en donde se hace mucho en juventud. La juventud es un sector de la población que facilita el desarrollo, pero esa afirmación debe tener una correcta praxis en la ejecución.

Por su parte, Mayela Coto afirmó que es necesario un cambio de actitud y de forma de hacer las cosas, sobre todo entre los organismos de juventud. Es necesario comprender que para tener incidencia se deben construir alianzas estratégicas con otras instituciones del sector social, para maximizar los recursos. No se trata de continuar buscándolos, enfatizó, sino de aprovechar los que hay para lograr objetivos comunes y esto se logra trabajando con instituciones que los tienen.

Seguidamente intervino Alejandro González, del Consejo de la Persona Joven, quien afirmó que se ha venido avanzando en materia de políticas públicas, y una ventaja en su Consejo, dijo, es el Consejo Directivo, dentro del cual están varios ministerios, lo que nos ayuda a consensuar un norte a seguir y aportar recursos.

Intervino luego Ernesto Rodríguez, recordando que el Panorama Social 2010 de la CEPAL, dice que la inversión pública se distribuye entre menores y mayores de 30 años en 20 y 80 % en América Latina, respectivamente, algo bien diferente a lo que ocurre en los países altamente industrializados, miembros de la OCDE, donde dicha distribución es más equitativa (50 y 50). Por ello, propuso dos cosas: (i) intentar hacer un estudio comparado de la distribución intergeneracional de la inversión pública, con una visión más de ciclo de vida; y (ii) dialogar estratégicamente sobre estos temas con los ministros de economía.

Tenemos que constatar con precisión cual es la situación en Centroamérica y luego entrar en un diálogo con quienes asignan recursos, afirmó, para saber qué cosas son viables, y para esto hay que contar con buenos insumos que nos permitan trabajar con todos los actores, brindando elementos de juicio estratégicamente relevantes.

Johnatan Menkos, informó que se está trabajando en una metodología que intenta homologar el gasto público en Centroamérica, acotando que en cuanto al lobby, es importante hacerlo no sólo con los ministros de finanzas, sino también en los Congresos, pues es ahí donde se discuten y aprueban los presupuestos. Otro tema, agregó, es la sociedad civil, hay dialogar con ella, porque son quienes conocen datos relevantes y entienden la responsabilidad que hay que asumir en estos temas.

Alejo Ramírez, por su parte, afirmó que estamos frente a un desafío que debemos abordar, y lo más importante es evaluar si se está en la posibilidad de hacerlo, y si existe la voluntad para que la OIJ empiece a avanzar con los otros organismos de juventud en este sentido. Con el mandato de los Organismos de Juventud, dijo, la OIJ se dispondrá para avanzar hacia el contacto, diálogo y lobby con los Ministerios de Economía, de Desarrollo Social y otras instituciones pertinentes en el tema.

Karina Bolaños, por su parte, dijo que hay que retomar instrumentos y convenios que se han firmado con anterioridad, en donde existen planteamientos que quedaron plasmados y firmados por los presidentes, por lo que hay bases sólidas para trabajar en este sentido, ante lo cual, Alejo Ramírez recordó que son los organismos de juventud los que tienen que preguntar a sus gobiernos, qué se está haciendo en relación con esos planteamientos, y analizar si los resultados contribuyen con la búsqueda de recursos.

En la misma línea intervino nuevamente Paul Giovanni Rodríguez, reiterando que es importante que la política pública de juventud sea transversal y opere en diálogo con las diversas instancias institucionales relevantes. Es importante que estas instancias visualicen el potencial demográfico que representa la población joven para generar desarrollo, que inviertan en la generación de capacidades, de oportunidades de empleo y educación de calidad, entre otros, que comprendan que la inversión en juventud tendrá un correlato muy positivo en el desarrollo del país.

Denis Montenegro, se sumó al consenso en construcción e hizo una invitación a los participantes, para que reaccionen frente a lo que se ha planteado: “Si la invitación es jugar en la cancha grande, me anoto, hay que plantear al jefe y que el jefe apruebe cuál va a ser el rol y la responsabilidad interna de cada institución”, enfatizó, agregando que Panamá está de acuerdo en comenzar con los procesos de lobby y de articulación bajo la coordinación de la OIJ.

Por su parte, Claudio Magnífico recordó que es importante conversar con los diversos actores privados y públicos. Guatemala empezó el proceso de Escuelas Abiertas convenciendo a la cabeza política, y si no se hace de esa forma, si no hay prioridad por parte del Ejecutivo, es difícil. Empezamos con el mismo presupuesto del gobierno anterior, pero luego se amplió mucho; las cosas se hacen cuando se quiere, hay que convencer a los presidentes de la Región; lograr la voluntad política para priorizar a los jóvenes, acotó.

Seguidamente, Arlen Vargas volvió a recordar que en Nicaragua, se ha producido un gran avance, porque el gobierno le ha permitido a la juventud desarrollarse. Sin embargo, reconoció que se podría estar mejor, y por eso invitó a la OIJ para que conozcan la experiencia de Nicaragua, que analicen el apoyo que se le ha dado a la juventud y se analicen las diferentes iniciativas programáticas en el terreno.

Alejo Ramírez respondió rápidamente, aceptando la invitación y comentando que la fecha puede ser la misma en la que se presentará el Informe Nacional de Desarrollo Humano, centrado en juventud, antes de fin de este año, según han comentado en la Oficina del PNUD en Managua.

Karina Bolaños dijo que por supuesto, en el caso costarricense están interesados en la cooperación que la OIJ pueda brindar en ese sentido y aceptó la propuesta de tratar de incidir colectivamente en los tomadores de decisiones.

Otro tanto manifestó Marco Midense, recordando que Honduras ha superado situaciones importantes y tiene un gobierno de unidad y reconciliación, lo que significa apertura para espacios para las poblaciones vulneradas en el pasado. Hace 5 meses se creó el Ministerio de Juventud, lo que indica voluntad política. La inversión, desde el punto de vista institucional, se incrementó en un 40%, informó, lo que posibilitará gestionar proyectos con impacto sustantivo, y consideró que la iniciativa que se plantea en el Foro será de un beneficio importante para todos, porque servirá para fortalecer lo avanzado.

En el caso de Guatemala, acotó Manolo Pérez, se está a la espera del respaldo jurídico a la política de juventud, pues la falta de presupuesto ha hecho difícil el trabajo del CONJUVE. Desde el Ejecutivo se puede trabajar, pero el obstáculo es el Congreso, donde está estancada la propuesta para transformar el CONJUVE en Secretaría de la Juventud.

Si la OIJ tuviera acercamiento con los otros dos candidatos actuales, que van a la segunda vuelta, agregó Pérez, sería de gran beneficio, para que no se pierdan los espacios y los avances logrados hasta el momento.

SESIÓN DE CLAUSURA

Finalmente, Paul Giovanni Rodríguez dio por concluida la sesión programática, indicando que la OIJ desea construir una Política Pública con enfoque de Desarrollo Social, vinculando para ello sectores estratégicos que se conviertan en referencia importante para la región centroamericana.

La OIJ, acotó, se encuentra en una fase de elaboración de productos, y este Proyecto es hoy por hoy, uno de los mejores insumos para construir la Propuesta Técnica Programática que apuntalará el discurso político que la OIJ va a llevar a los diversos foros, nacionales e internacionales, en el futuro.

Por su parte, Alejo Ramírez finalizó indicando que la OIJ quiere dedicarse al lobby político, y para ello, agregó, es importante llevar una propuesta que surja del trabajo en Centroamérica, y ésta es una de las que más trabajamos de manera intensa, con un enfoque de desarrollo social, que resulta además pertinente.

Más adelante, informó, se estará trabajando en una nueva Reunión del Equipo Técnico del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica”, en Panamá, donde se tomará el mismo enfoque, destacando que se está “enderezando el barco para orientarlo hacia lugares en donde tenemos que dar una fuerte lucha con acciones más pertinentes y permanentes”.

Finalmente, Karina Bolaños clausuró el Foro, indicando que el objetivo planteado se había cumplido y que definitivamente se percibe un cambio de 360 grados en el trabajo de la OIJ, algo que brinda confianza e impulso para continuar trabajando como Región, con la OIJ.

SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Octubre de 2011

Propuesta formulada por Ernesto Rodríguez, Coordinador del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica”, impulsado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y aprobada en la Segunda Reunión del Equipo Interinstitucional conformado por las máximas autoridades de los Organismos Oficiales de Juventud. San Salvador, 27 de Noviembre de 2011.

INTRODUCCIÓN

En el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica⁵⁷” que la OIJ viene implementando con los Organismos Oficiales de Juventud de la región, se torna imperioso contar con un buen Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de Juventud, que permita concretar un seguimiento sistemático y riguroso de tales iniciativas programáticas.

Por ello, dando seguimiento a los acuerdos de trabajo emanados de la Reunión de la Comisión Técnica del Proyecto, realizada en la Ciudad de Panamá los días 6 y 7 de octubre, se formuló la presente Propuesta de Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica, para su correspondiente análisis colectivo.

El objetivo definido fue aprobar esta herramienta -con todos los ajustes que se consideren pertinentes- en la próxima Reunión del Comité Interinstitucional del Proyecto (instancia que reúne a las máximas autoridades de los Organismos Oficiales de Juventud), a celebrarse en San Salvador (concretada, finalmente, el 27 de noviembre).

La propuesta parte con la identificación de los antecedentes correspondientes y ofrece a continuación una estructura básica conformada por los objetivos del Sistema, las herramientas con las que se pretende operar, los productos esperados del trabajo a desplegar y el sistema de indicadores con el que se trabajaría operativamente.

En lo que tiene que ver con “indicadores” en particular, la propuesta distingue tres tipos básicos, asumiendo que se trata de conjuntos complementarios: (i) indicadores de gestión, (ii) indicadores de resultados y (iii) indicadores de impacto.

En total, se incluyen 168 indicadores específicos, organizados en las seis secciones temáticas definidas: (i) indicadores demográficos; (ii) indicadores de capacitación y empleo; (iii) indicadores de educación; (iv) indicadores de salud; (v) indicadores de recreación, cultura y deporte; (vi) indicadores de seguridad y justicia; y (vii) indicadores de participación ciudadana.

Esta propuesta se apoya -en lo fundamental- en una propuesta previa formulada para Guatemala, desde el Proyecto de Fortalecimiento del Sector Juventud de la Unión Europea, formulada en 2010, corregida y complementada a los efectos de darle validez regional, para el contexto centroamericano.

Del mismo modo, esta propuesta aspira a constituirse en una referencia importante para el diseño de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de Juventud con una cobertura iberoamericana o, al menos, latinoamericana, por lo que será considerada también por la OIJ, en las próximas sesiones de su Consejo Directivo.

A - ANTECEDENTES Y REFERENCIAS RELEVANTES

La práctica del monitoreo y la evaluación regular y sistemática en políticas públicas de juventud, apenas está comenzando a dar sus primeros pasos en América Latina, pero se conocen algunas experiencias y propuestas que pueden constituirse en referentes importantes a tener en cuenta. Entre ellos, importa destacar tres experiencias latinoamericanas relevantes, junto con algunos avances nacionales más acotados.

57. A los efectos de este Proyecto, se incluye en “Centroamérica”, a los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y a Panamá (a pesar de su status jurídico y político diferente)

- **Sistema SIJI:** La Propuesta de CEPAL – OIJ (formulada en 2004) propone trabajar en cinco áreas temáticas: (i) Reconocimiento de Derechos e Igualdad ante la Ley; (ii) Acceso Equitativo a los Recursos de la Sociedad y las Oportunidades; (iii) Acceso a una Calidad de Vida Estimada Adecuada; (iv) Recursos para el Logro de la Autonomía y la Emancipación; y (v) Participación en Procesos Democráticos y en el Ejercicio de Ciudadanía. En cada caso, se ofrece un cuadro que articula “dimensiones”, “indicadores” y “forma de cálculo”, diferenciando temáticas específicas: educación, empleo, salud, vivienda, protección social, familia y participación, entre otras⁵⁸.
- **Evaluación del Cumplimiento de Derechos de las y los Jóvenes:** Elaborado por la ONG Inicia de México con el apoyo de la Unión Europea y aplicado al Distrito Federal regularmente desde 2005, el Sistema de Indicadores se sustenta en el enfoque que considera que las y los jóvenes son –ante todo– sujetos de derecho, y selecciona tres dimensiones fundamentales para su medición: (i) derecho a la identidad, (ii) derecho a la vida libre de violencia, y (iii) derecho a la libre asociación y participación juvenil. La observación del cumplimiento correspondiente se hace en cuatro ámbitos fundamentales: (i) jurídico, (ii) institucional, (iii) opinión pública, y (iv) experiencia individual y grupal. En términos operacionales se trabaja con variables e indicadores cuya medición se hace a través de datos ya existentes y con una encuesta específica⁵⁹.
- **Índice de Desarrollo Juvenil (IDJ):** Elaborado por la UNESCO y aplicado al caso de Brasil en los años 2003 y 2006, permite contar con un indicador simple y de gran potencia para medir el grado de desarrollo de la dinámica juvenil, con cierto grado de desagregación territorial y sectorial⁶⁰. El IDJ está construido sobre la base del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD y está estructurado en base a tres componentes: (i) Conocimiento (medido a través de la tasa de analfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años, tasa de escolarización y calidad de la enseñanza); (ii) Una Vida Larga y Saludable (medido a través de tasas de mortalidad por causas internas y por causas violentas); y (iii) Nivel de Vida Digno (medido en términos de ingresos familiares per cápita). Las fuentes de información son el Censo de Población y las Encuestas de Hogares, y el IDJ puede ser presentado por Estados y Municipios.
- **Propuesta de Indicadores sobre Juventud de Guatemala:** Elaborada por Carlos Cifuentes en el marco de una consultoría para el CONJUVE realizada con el apoyo del UNFPA, la propuesta incluye diez dimensiones específicas: (i) tendencias demográficas, (ii) familia y hogar, (iii) situación de pobreza, (iv) situación de salud, (v) educación, (vi) empleo, (vii) consumos culturales, (viii) participación y ciudadanía, (ix) producción y manejo agrícola y ambiental, y (x) seguridad y justicia. En cada caso, el indicador se identifica con un nombre y se acompaña de la fórmula para el cálculo como tal, junto con una lista de las fuentes correspondientes⁶¹.

Adicionalmente, habría que tener en cuenta las limitaciones con las que se trabaja en este campo, destacando al menos las siguientes:

- **Censos y Encuestas Específicas:** Si bien todos los países de la región cuentan con Encuestas de Hogares o de Usos Múltiples (con diferentes denominaciones específicas) lo cierto es que las mismas no se realizan con la periodicidad y la comparabilidad deseables como para poder realizar evaluaciones periódicas y rigurosas de Políticas Públicas en general y de Juventud en particular. De todos modos, éstas serán una fuente fundamental para el desarrollo del seguimiento de políticas públicas que nos proponemos concretar. En la misma línea se inscriben los Censos Nacionales, que también brindan información de gran relevancia para estos propósitos, y ya se cuenta con el procesamiento de varios realizados recientemente.
- **Medición de Avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio:** En todos los países de la región, se monitorean regularmente los avances en el cumplimiento de los ODM, acordados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Dicho monitoreo pasa revista a los 8 objetivos (y a sus correspondientes indicadores) y realiza una apertura de toda la información estadística disponible por sexo, etnia, condición de pobreza y área de residencia, pero lamentablemente no se realiza la apertura por edad. Esta apertura, aportaría significativamente al monitoreo y la evaluación de los avances en las condiciones de vida de las y los jóvenes, y en el cumplimiento de sus derechos.
- **Observatorios Existentes:** Casi todos los países de la región cuentan con varios Observatorios (sociales, económicos y de derechos humanos, en particular) pero la mayoría de ellos funcionan en el ámbito no gubernamental y cuentan con escasos niveles de articulación efectiva entre sí. Adicionalmente, en pocos casos se cuenta

58. CEPAL – OIJ (2004) La Juventud en Iberoamérica: Tendencias y Urgencias. Santiago (pp. 330 – 340). Esta propuesta ya opera en el “Sistema Iberoamericano de Conocimiento en Juventud”: www.iberostat.org

59. Ver, por ejemplo, INICIA Informe de Situación de los Derechos Humanos de las y los Jóvenes en el Distrito Federal 2007. México 2007.

60. WAISELFISZ, J.J. (coord); (2003) *Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003*. UNESCO, Brasília.

61. Ver Carlos Cifuentes (2007) Propuesta de Indicadores: Insumos para la Elaboración de la Encuesta Nacional de Juventud. CONJUVE – UNFPA, Guatemala.

con apertura por edades de la información estadística que se procesa y monitorea (que en general cuenta con importantes limitaciones en términos de consistencia y confiabilidad) lo cual refuerza los problemas señalados con anterioridad. La excepción está constituida por el denominado “Estado de la Nación” de Costa Rica, impulsado por el Consejo de Rectores y que realiza un seguimiento riguroso y permanente de políticas públicas (ver: www.estadonacion.or.cr).

B - MONITOREO Y EVALUACIÓN: BASES PARA EL MONTAJE DEL SISTEMA

Para hacer efectivo el seguimiento permanente y sistemático de la implementación de las Políticas Públicas de Juventud correspondientes a los seis países de la región, se propone construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación, sobre las siguientes bases:

- **Tipos de Evaluación a Realizar:** La evaluación debería realizarse en las cinco dimensiones básicas utilizadas en el marco de las acciones de la Unión Europea⁶² y otros organismos internacionales, a saber: (i) eficiencia (verificando el buen uso de los recursos), (ii) eficacia (verificando el cumplimiento de las metas establecidas), (iii) relevancia (evaluando las dimensiones de las iniciativas observadas), (iv) pertinencia (verificando que las estrategias respondan adecuadamente a los problemas identificados), y (v) sostenibilidad (verificando la factibilidad de mantener dichos esfuerzos a futuro).
- **Tipo de Indicadores a Utilizar:** Se deberá trabajar intensamente en la estructuración de un buen sistema de indicadores, incluyendo tres tipos básicos: (i) indicadores de gestión (revisando la evolución de los indicadores vinculados con la eficiencia como tal), (ii) indicadores de resultados (revisando los indicadores vinculados con la eficacia lograda en la comparación de metas y logros), y (iii) indicadores de impacto (revisando los niveles de pertinencia, relevancia y sostenibilidad de las iniciativas bajo observación). En todos los casos, los indicadores deberían contar con el medio de verificación correspondiente.
- **Indicadores Seleccionados:** En línea con las prioridades temáticas de las Políticas Públicas de Juventud, se propone trabajar con siete grupos de indicadores: (i) indicadores demográficos (fecundidad, migraciones, mortalidad, etc.), (ii) educación (cobertura, rendimiento escolar, etc.), (iii) salud (salud sexual y reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, etc.), (iv) inserción laboral (capacitación para el trabajo, empleo, desempleo, subempleo, etc.), (v) seguridad y justicia (homicidios, suicidios, adolescentes en conflicto con la ley, etc.), (vi) cultura, deporte y recreación (cobertura, distribución, etc.) y (vii) participación ciudadana (cobertura, tipo, etc.)⁶³.
- **Estructura Institucional:** Para que funcione fluidamente, el Sistema de Monitoreo y Evaluación deberá contar con una estructura institucional ágil y eficiente, que combine adecuadamente la participación dinámica de los actores participantes, con la eficiencia en la toma de decisiones y una operatividad adecuada para el logro de las metas que se fijen en cada caso. Dicho sistema debería funcionar sobre la base de tres niveles de coordinación y ejecución de tareas: (i) Adscripción al Comité Técnico del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas de Juventud en Centroamérica”; (ii) Unidad Técnica Conjunta, con delegados de los países de la región, y (iii) Consejo Técnico Consultivo Regional, con la participación de instituciones operantes en el campo de la juventud, del gobierno y de la sociedad civil.

C - PRINCIPALES PRODUCTOS ESPERADOS

A partir de la implementación efectiva del Sistema de Monitoreo y Evaluación que aquí se está proponiendo, se obtendrían los siguientes resultados:

1. **Línea de Base de la Política Pública de Juventud:** En línea con algunos esfuerzos que se vienen realizando en este campo con algunos programas específicos de algunos países en particular, se trabajará en la caracterización de las condiciones de vida de las y los jóvenes, incluyendo sus niveles y tipos de participación ciudadana.
2. **Juventud en Cifras:** En línea con esfuerzos ya realizados en Panamá⁶⁴ y en Guatemala⁶⁵, entre otros, se procederá a sistematizar todos los indicadores estadísticos disponibles al respecto.

62. Ver COMISION EUROPEA (2006) Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Comisión Europea. Bruselas.

63. El Anexo N° 1 describe exhaustivamente el Sistema de Indicadores que estamos proponiendo.

64. Ver CIFUENTES, Carlos (2007) Aportes, Oportunidades y Situación de la Juventud: Guatemala 1950 – 2050. CONJUVE/UNFPA, Guatemala.

65. Ver CAPRIO, G. y RODRIGUEZ, E. (2008) Programa de Apoyo a las Políticas de Juventud en Guatemala, para el Período 2009 – 2012, Bajo la Modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial. DCE, Guatemala.

3. **Análisis de la Inversión Pública en Juventud:** En línea con los avances ya concretados en algunos informes de consultoría realizados para la Unión Europea⁶⁶, se procederá a la cuantificación y distribución sectorial y funcional de la inversión pública en juventud, a partir del análisis del Presupuesto Público del Estado.
4. **Evaluación de las Imágenes sobre la Juventud existentes en la Población Adulta:** A partir de las Encuestas Nacionales de Juventud (incluyendo un Módulo especial para adultos) se procederá a caracterizar las imágenes (y los estereotipos) vigentes en relación a las y los jóvenes⁶⁷.
5. **Evaluación de la Imagen de las y los Jóvenes en Medios de Comunicación:** Con el fin de poder responder con pertinencia a los múltiples estereotipos con que los medios de comunicación muestran a las y los jóvenes cotidianamente, se realizará un monitoreo sistemático al respecto, caracterizando las imágenes dominantes.
6. **¿Qué Piensan y que Proponen las y los Jóvenes?:** Encuestas Nacionales de Juventud: Se recogerán sistemáticamente (con muestras representativas a nivel nacional) las opiniones de las y los jóvenes sobre un amplio abanico de temas generales y específicos (en línea con esfuerzos similares existentes en otros países de América Latina).
7. **Evaluación de Resultados de los Planes de Acción:** A los efectos de aprender de la propia práctica desplegada, y utilizando todas las herramientas a construir, se realizará una evaluación sistemática de los resultados de la implementación de los Planes de Acción disponibles en los diferentes países de la región.
8. **Evaluación de la Labor de los Congresos de la República en relación a la Juventud:** Para evaluar el impacto sobre las y los jóvenes de la labor legislativa, se analizarán todas las iniciativas de ley, enfatizando en el análisis de las que resultaron aprobadas, centrando la atención en las leyes de mayor impacto en términos de reformas en las grandes políticas públicas (educación, seguridad social, seguridad ciudadana, etc.).
9. **Evaluación de la Gestión de los Organismos Judiciales en relación a la Juventud:** Centrando la atención en la población adolescente en conflicto con la ley, se realizará un análisis de las sentencias emitidas, con el seguimiento de casos correspondiente, a los efectos de evaluar cuales han sido las estrategias más efectivas, en términos de reinserción social (contrastando reclusión y medidas alternativas).
10. **Evaluación de Impacto de las Políticas Públicas de Juventud:** En línea con otros ejercicios similares realizados en América Latina⁶⁸, se realizará una evaluación sistemática de la implementación de las Políticas Públicas de Juventud de los países de la región, a los efectos de aprender de la propia práctica y contar con los insumos necesarios para su reformulación futura.

Para la obtención de tales “productos”, se deberá contar con los insumos correspondientes, incluyendo –al menos– los siguientes:

1. **Caracterización de las y los Participantes en las Acciones Desplegadas:** En línea con esfuerzos particulares, centrados en algunos programas específicos⁶⁹, se procederá a caracterizar a las y los participantes de todos y cada uno de los programas y proyectos que se incluyan en las Políticas Públicas de Juventud y en los Planes de Acción.
2. **Análisis del Presupuesto Público, con base en una Metodología Pertinente:** Dado que la información presupuestaria no está organizada por sectores poblacionales, habrá que proceder al diseño de una propuesta metodológica sustentada en ciertos supuestos, que permita analizar los componentes de dicha información relacionados con la juventud.
3. **Análisis de todas las iniciativas de ley presentadas en el Congreso:** Para poder analizar el impacto de las diferentes iniciativas de ley en las y los jóvenes, habrá que analizar dichas iniciativas desde la lógica de las nuevas generaciones (más allá de la temática en la que se centren más específicamente).
4. **Análisis de todos los casos presentados ante el Organismo Judicial:** La evaluación del Organismo Judicial requiere la documentación sistemática de los casos en los que se encuentren involucrados adolescentes en conflicto con la ley, revisando antecedentes y resoluciones, realizando asimismo el seguimiento correspondiente.
5. **Análisis de Contenidos de los diferentes Medios de Comunicación:** Centrando la atención en los tres que tie-

66. En línea con el Informe sobre Desarrollo Humano para el MERCOSUR 2009 – 2010: Innovar para Incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano (PNUD, Buenos Aires 2009) y con el estudio Sociedades Sudamericanas: Lo que Dicen Jóvenes y Adultos sobre las Juventudes. CIDPA y Otros, Santiago 2009.

67. Ver RODRIGUEZ, Ernesto (2010) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Recientes y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud. UNESCO, Brasilia.

68. Por ejemplo, Ernestina Ardón (2009) Caracterización de Usuarios/as de Escuelas Abiertas de Guatemala. Secretaría de Bienestar Social, Guatemala.

69. Esperamos contar para esto con la colaboración del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

nen más impacto en la población (televisión, radio y prensa escrita) se llevará un registro sistemático de los contenidos en los que participan jóvenes, caracterizando las imágenes correspondientes con base en análisis cualitativos.

D - CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN

La puesta en funcionamiento de este Sistema de Monitoreo y Evaluación, se ajustará a un cronograma que cubrirá el período 2012 – 2015, de acuerdo al siguiente detalle:

- 2012 – Sería el año de arranque y se comenzaría con tres productos específicos: (i) la elaboración de la Línea de Base de las Políticas Públicas de Juventud y de los Planes de Acción disponibles, (ii) la confección de los Estados del Arte sobre el Conocimiento Existente en Juventud y Políticas de Juventud, y (iii) la Evaluación de la Inversión Pública en Juventud en cada país y en términos comparados a nivel regional .
- 2013 – Se trabajaría –básicamente- en dos líneas centrales de acción: (i) las Encuestas Nacionales de Juventud, y (ii) la Evaluación de los Planes de Acción disponibles. Asimismo, se trabajará en la elaboración de tres productos: (i) los Planes de Acción siguientes, (ii) la sistematización y difusión de la Oferta Pública en Juventud, y (iii) los Informes “Jóvenes en Cifras”, compilando toda la información estadística disponible, por primera vez o actualizándola, según corresponda.
- 2014 – Se trabajaría en torno a dos grandes productos: (i) Evaluación de la Imagen de las y los Jóvenes en los Medios Masivos de Comunicación, y (ii) la Evaluación de los Planes de Acción disponibles, dos grandes herramientas que brindarán insumos decisivos para planificar las acciones futuras en este campo. Asimismo, se trabajará en otras dos prioridades centrales de la planificación global: (i) la elaboración de los Planes de Acción siguientes, y (ii) la elaboración de Informes Nacionales sobre Juventud y Acción Legislativa, evaluando el impacto de las principales iniciativas de ley consideradas en los Congresos y Asambleas Legislativas de los diferentes países de la región, en las y los jóvenes.
- 2015 – Dado que se trata del año de cierre de la planificación definida, se trabajará con perspectiva de mediano y largo plazo en dos áreas fundamentales: (i) Balance Global de las Políticas Públicas de Juventud 2012 - 2015, y (ii) formulación de las Propuestas de Políticas Públicas de Juventud 2016 – 2025 (con los ajustes de fechas correspondientes en cada país, de acuerdo a los ciclos gubernamentales respectivos).

E - MODELO DE GESTIÓN

La gestión del Sistema de Monitoreo y Evaluación de las Políticas Públicas de Juventud y de los Planes de Acción correspondientes, se apoyaría fuertemente en una amplia red de operadores del Estado y de la Sociedad Civil, reservando un espacio relevante a la gestión académica propiamente dicha. De este modo, se apuesta fuertemente a un modelo de gestión moderno y acorde con los objetivos planteados.

No se prevé, por tanto, la instalación de un Equipo Técnico que se responsabilice de la ejecución directa, dedicado a la confección efectiva de los diferentes informes y documentos técnicos previstos. Por lo tanto, se apelará a la colaboración de un amplio abanico de instituciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas, que serán convocadas a través de licitaciones específicas (en torno a cada “producto” esperado).

De este modo, se aspira a trabajar con la transparencia necesaria (en línea con las legislaciones vigentes en este campo) y a contar con los mejores recursos humanos e institucionales para concretar los objetivos planteados. Naturalmente, el Comité Técnico del Proyecto definiría los términos de referencia (TdRs) para cada convocatoria (en el marco de la estrategia general) y supervisaría el cumplimiento estricto de los mismos.

F - RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

A los efectos de concretar esta iniciativa, el Comité Técnico del Proyecto debería contar con un Equipo Técnico altamente especializado, compuesto por un/una Sociólogo/a, un/una Economista y un/una Experto/a en Políticas Públicas, especializados (en los tres casos) en monitoreo y evaluación, a los que se sumaría el personal administrativo correspondiente (a determinar) provenientes -en lo posible- de los Organismos Oficiales de Juventud.

Todo esto tendrá necesariamente ciertos costos operativos a cubrir, por lo que se deberían gestionar los recursos necesarios, en los países y con la cooperación internacional, a partir de los siguientes parámetros iniciales, definidos genéricamente -por el momento- en función de los “productos” esperados:

| PRODUCTOS ESPERADOS | USD |
|--|----------------|
| • Líneas de Base, Estados del Arte y Estudios de Inversión Pública | 120.000 |
| • Encuestas Nacionales de Juventud (incluyendo análisis comparados) | 150.000 |
| • Elaboraciones y Evaluaciones de Planes Nacionales de Acción | 90.000 |
| • Sistematizaciones de Oferta Pública en Juventud y Diseños de Jóvenes en Cifras | 120.000 |
| • Seguimiento de Medios y de Labor Legislativa de los Congresos Nacionales | 120.000 |
| • Evaluaciones de Políticas Públicas vigentes y Formulación de las siguientes | 100.000 |
| TOTAL ESTIMADO | 700.000 |

G - DIFUSIÓN DE RESULTADOS

El Sistema de Monitoreo y Evaluación contaría con un Sitio Web que permitiría difundir ampliamente los resultados de su trabajo, incluyendo no solo los informes finales de cada una de sus acciones, sino todos los insumos que se generen para su confección. El Sitio Web estará en línea con el Sistema Iberoamericano de Conocimiento en Juventud impulsado por la OIJ y la CEPAL⁷⁰ y tendrá -entre otros- los siguientes componentes:

- **Instituciones de/para la Juventud:** tanto gubernamentales como no gubernamentales. Se trata de contar con un espacio en el que se puedan encontrar todas las instituciones que operan en el campo de la juventud y que cuentan con sitios web institucionales.
- **Programas y Proyectos sobre Juventud:** tanto vigentes como cerrados y proyectados. Se trata de reunir toda la información disponible en estas materias, para facilitar las consultas y el seguimiento correspondiente (incluyendo la auditoría social).
- **Indicadores sobre Juventud:** conteniendo toda la información estadística disponible. Se trata de contar con una herramienta que sea actualizada regularmente, presentada de modo que cada quien pueda realizar sus propios cruces y procesamientos especiales.
- **Publicaciones sobre Juventud:** incluyendo informes, documentos y leyes disponibles. Se trata de generar la “memoria histórica” indispensable como para sustentar procesos de mediano y largo plazo en este campo, evitando las improvisaciones al respecto.
- **Herramientas de Trabajo para/con Jóvenes:** incluyendo manuales, videos, juegos, etc., disponibles. Se trata de contar con una amplia gama de herramientas ya existentes, para multiplicar su utilización efectiva y evitar la reiteración innecesaria en su construcción.

⁷⁰ Asimismo, se articulará dinámicamente con el Portal de la OIJ (www.oij.org) y con el Portal de Juventud de América Latina y el Caribe (www.jovenes-lac.org) y www.youthlac.org entre otros de similares características, tanto nacionales como internacionales.

Asimismo, el Sistema de Monitoreo y Evaluación contaría con un Boletín Informativo Bimensual y una Revista de Estudios e Investigaciones Semestral, que serían difundidos en formato electrónico y contarían asimismo con un conjunto reducido de ejemplares impresos. Para ello, se espera contar con el apoyo de especialistas en Comunicación Social y en Estudios e Investigaciones sobre Juventud, respectivamente, asociados a estos efectos.

Del mismo modo, el Sistema de Monitoreo y Evaluación trabajaría en estrecho contacto con la Red de Comunicadores Especializados en Juventud (a crearse en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica”⁷¹) para asegurar la más amplia y calificada difusión de su trabajo técnico, asociados asimismo a estos efectos, con las Secretarías de Comunicación Social de las Presidencias de la República de los países participantes y otras instancias afines de sociedad civil.

71. Con quienes se procesaría la difusión correspondiente, junto con el monitoreo de medios previsto.

Anexo N° 1: SISTEMA DE INDICADORES

A - INDICADORES SOCIO-DEMOGRÁFICOS⁷²

A1 - Indicadores Socio – Demográficos

1. Población joven: total y porcentaje del conjunto de la población.
2. Tasa de mortalidad general en la población joven.
3. Tasas de mortalidad por causas externas en la población joven.
4. Relación entre la tasa de mortalidad general de la población joven con respecto a la población adulta (mayor de 29 años).
5. Relación entre la tasa de mortalidad por causas externas de la población joven con respecto a la población adulta (mayor de 29 años).
6. Esperanza de vida al nacer de la población joven, en comparación con la población adulta.
7. Tasa de fecundidad específica en la población joven (número de nacidos de mujeres jóvenes sobre el total de mujeres jóvenes por 1.000).
8. Tasa de emigración internacional de la población joven, sobre el total de la población joven.
9. Tasa de migración local de la población joven, sobre el total de la población joven.
10. Proporción de la población joven que vive en pobreza extrema, sobre el total de la población joven.
11. Proporción de la población joven que vive en pobreza no extrema, sobre el total de la población joven.
12. Proporción de la población joven no pobre, sobre el total de la población joven.

A2 - Indicadores del Hogar del/la Joven

1. Tamaño de los hogares (número de personas que lo conforman) en donde vive la población joven.
2. Tipo de hogar (unipersonal, nuclear, extendido, compuesto y sin núcleo) en donde vive la población joven.
3. Tasa de Nupcialidad (número y porcentaje de matrimonios) en la población joven.
4. Tasa de Divorcios (número y porcentaje de divorcios) en la población joven.
5. Porcentaje de jóvenes que declaran ser jefes/as de hogar sobre el total de la población joven.
6. Porcentaje de Jóvenes que viven en una vivienda propia, sobre el total de la población joven.
7. Porcentaje de jóvenes que viven en viviendas sin agua potable, en el total de la población joven.
8. Porcentaje de jóvenes que viven en viviendas sin drenajes, en el total de la población joven.
9. Porcentaje de jóvenes que viven en viviendas sin luz eléctrica, en el total de la población joven.
10. Porcentaje de jóvenes que viven con su propia familia, en el total de la población joven.
11. Porcentaje de jóvenes que viven con su familia de origen, en el total de la población joven.
12. Porcentaje de jóvenes solteras que son madres, sobre el total de mujeres jóvenes.

⁷² Es el único caso (por tratarse de información general de referencia) en que no se diferencian indicadores de gestión, de resultados y de impacto. En realidad, su evolución depende en muy escasa medida de la Política Pública de Juventud, pero son indicadores contextuales de gran relevancia.

B - INDICADORES DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

B1 - Indicadores de Gestión

1. Personal dedicado a la atención de adolescentes y jóvenes: cantidad y horas semanales trabajadas, por categoría.
2. Recursos asignados a la atención de adolescentes y jóvenes: monto y porcentaje del total de gastos en la repartición o programa correspondiente.
3. Infraestructura disponible para la atención de adolescentes y jóvenes: espacio utilizado y equipamiento disponible.

B2 - Indicadores de Resultados

1. Número de jóvenes inscritos en cursos de capacitación, por tipo de curso e institución.
2. Porcentaje de jóvenes inscritos en cursos de capacitación, egresados de los mismos.
3. Número de jóvenes participantes en los programas de orientación laboral de los Ministerios de Trabajo.
4. Número de jóvenes participantes en Ferias de Empleo.
5. Número de jóvenes participantes en Programas de Pasantías Laborales.
6. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en cursos de capacitación.
7. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en programas de orientación laboral.
8. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Ferias de Empleo.
9. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en programas de pasantías laborales.

B3 - Indicadores de Impacto

1. Tasa de ocupación de la población joven (% de los jóvenes que trabajan en el total de la población joven).
2. Tasa de desocupación de la población joven (% de los jóvenes desocupados en la PEA joven).
3. Porcentaje de jóvenes que ni estudia, ni trabaja, ni busca trabajo.
4. Distribución de la población joven por condición de actividad (PEA y PEI).
5. Distribución porcentual de la población joven que trabaja por ocupación principal.
6. Distribución porcentual de la población joven que trabaja por condición ocupacional.
7. Distribución porcentual de la población joven que trabaja por actividad económica principal.
8. Relación entre la proporción de población joven ocupada y población adulta ocupada.
9. Proporción de la población joven ocupada que trabaja en el sector informal, comparada con la proporción de la población adulta ocupada en el sector informal.
10. Relación entre la proporción de población joven ocupada con contrato y población adulta ocupada con contrato.
11. Relación entre el ingreso medio de la población joven con contrato y la población adulta con contrato.
12. Relación entre la población joven desocupada y la proporción de población adulta desocupada.
13. Porcentaje de la población joven que está afiliada a la seguridad social.

C - INDICADORES DE EDUCACIÓN

C1 - Indicadores de Gestión

1. Personal dedicado a la atención de adolescentes y jóvenes: cantidad y horas semanales trabajadas, por categoría.
2. Recursos asignados a la atención de adolescentes y jóvenes: monto y porcentaje del total de gastos en la repartición o programa correspondiente.
3. Infraestructura disponible para la atención de adolescentes y jóvenes: espacio utilizado y equipamiento disponible.

C2- Indicadores de Resultados

1. Número de jóvenes participantes en programas de alfabetización.
2. Número de jóvenes participantes en programas de educación no formal.
3. Número de jóvenes participantes en Bachilleratos Acelerados.
4. Número de jóvenes participantes en Escuelas Abiertas.
5. Porcentaje de opiniones favorables entre las/los jóvenes participantes en programas de alfabetización.
6. Porcentaje de opiniones favorables entre las/los jóvenes participantes en educación no formal.
7. Porcentaje de opiniones favorables entre las/los jóvenes participantes en el Bachillerato Acelerado.
8. Porcentaje de opiniones favorables entre las/los jóvenes participantes en Escuelas Abiertas.

C3 - Indicadores de Impacto

1. Proporción de la población joven alfabeta y analfabeta (sabe o no leer y escribir).
2. Proporción de la población joven que asiste a un centro educativo.
3. Distribución de la población joven por tipo de centro educativo al que asiste.
4. Distribución porcentual de la población joven por nivel de escolaridad.
5. Distribución porcentual de la población joven por tipo de causa de inasistencia a un centro educativo.
6. Porcentaje de la población joven que tiene título universitario.

D - INDICADORES DE SALUD

D1 - Indicadores de Gestión

1. Personal dedicado a la atención de adolescentes y jóvenes: cantidad y horas semanales trabajadas, por categoría.
2. Recursos asignados a la atención de adolescentes y jóvenes: monto y porcentaje del total de gastos en la repartición o programa correspondiente.
3. Infraestructura disponible para la atención de adolescentes y jóvenes: espacio utilizado y equipamiento disponible.

D2 - Indicadores de Resultados

1. Número de jóvenes que participa de Espacios Amigables para Adolescentes.
2. Número de Jóvenes que participa de Escuelas Amigables.
3. Número de jóvenes que participa de Municipios Saludables, comparados con la población adulta.

4. Número y perfil de adolescentes y jóvenes que consultan al Sistema de Salud Pública.
5. Número y perfil de adolescentes embarazadas con control prenatal.
6. Número y perfil de jóvenes con test voluntario de VIH.
7. Número y perfil de adolescentes y jóvenes con PAP.
8. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres según número de controles de atención prenatal.
9. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres con control prenatal según trimestre de embarazo.
10. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres embarazadas según lugar de ocurrencia del parto.
11. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres según tipo de parto.
12. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres con control posparto.
13. Porcentaje de adolescentes y jóvenes embarazadas con atención de parto por personal calificado.
14. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres (casadas o unidas) que usa métodos de planificación familiar modernos, por tipo de método.
15. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres (casadas o unidas) con necesidades insatisfechas de planificación familiar.
16. Porcentaje de mujeres jóvenes (alguna vez casada o unida) que han sufrido alguna vez en la vida violencia por parte de su esposo o compañero.
17. Porcentaje de mujeres jóvenes (alguna vez casada o unida) que han sufrido en los últimos 12 meses violencia por parte de su esposo o compañero.
18. Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que identifica correctamente las formas de prevenir la transmisión sexual del VIH y rechaza las principales ideas erróneas sobre la transmisión del virus.
19. Porcentaje de mujeres y varones jóvenes de 15 a 24 años que tuvo su primera relación sexual antes de los 15 años de edad.
20. Porcentaje de mujeres y varones de 15 a 24 años de edad que tuvo relaciones sexuales con más de una pareja en los últimos 12 meses.
21. Porcentaje de mujeres y varones de 15 a 24 años de edad que tuvo más de una pareja sexual en los últimos 12 meses y declara haber usado un preservativo durante la última relación sexual.
22. Porcentaje de varones y mujeres profesionales del sexo que declara haber usado un preservativo con su último cliente.
23. Porcentaje de varones que declara haber usado un preservativo durante el último coito anal con una pareja masculina.
24. Porcentaje de jóvenes que consume drogas, por tipo de drogas consumida, comparado con el porcentaje respectivo en la población adulta.
25. Porcentaje de consumidores de drogas inyectables que declara haber usado un preservativo durante su última relación sexual.
26. Porcentaje de consumidores de drogas inyectables que declara haber usado equipo de inyección estéril la última vez que se inyectó.

D3 - Indicadores de Impacto

1. Porcentaje de mujeres y varones jóvenes de 15 a 24 años infectados por el VIH.
2. Prevalencia de infección de VIH en jóvenes embarazadas de 15 a 24 años.
3. Adolescentes de 10 a 19 años viviendo con VIH.
4. Tasa de Fecundidad adolescentes de 15 a 19 años.
5. Tasa de Fecundidad en adolescentes menores de 15 años.
6. Razón de mortalidad materna en adolescentes 10 a 19 años.

7. Tasa de mortalidad en adolescentes de 10 a 19 años, desagregada por grupo de edad y sexo.
8. Tasa de mortalidad específica de 15 a 19 años por causas externas (violencias y accidentes) según sexo.
9. Tasa de mortalidad específica por suicidios 15 a 19 años según sexo.
10. Tasa de mortalidad específica por homicidios/feminicidios según sexo.
11. Tasa de mortalidad infantil de madres adolescentes, comparada con las tasas de mortalidad infantil en madres adultas.
12. Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años el VIH que sigue con vida y se tiene constancia de que continúa en tratamiento 12 meses después de haber iniciado la terapia antirretrovírica.
13. Porcentaje de la población joven que cuenta con un seguro médico, comparado con la población adulta que cuenta con un seguro médico.

E - INDICADORES DE DEPORTE, RECREACIÓN Y CULTURA

E1 - Indicadores de Gestión

1. Personal dedicado a la atención de adolescentes y jóvenes: cantidad y horas semanales trabajadas, por categoría.
2. Recursos asignados a la atención de adolescentes y jóvenes: monto y porcentaje del total de gastos en la repartición o programa correspondiente.
3. Infraestructura disponible para la atención de adolescentes y jóvenes: espacio utilizado y equipamiento disponible.

E2 - Indicadores de Resultados

1. Número de jóvenes participantes en actividades culturales, por tipo de actividad.
2. Número de jóvenes participantes en actividades recreativas, por tipo de actividad.
3. Número de jóvenes participantes en actividades deportivas, por tipo de actividad.
4. Porcentaje de jóvenes que valoran positivamente su participación en las actividades culturales.
5. Porcentaje de jóvenes que valoran positivamente su participación en las actividades recreativas.
6. Porcentaje de jóvenes que valoran positivamente su participación en las actividades deportivas.

E3 - Indicadores de Impacto

1. Uso del tiempo libre por parte de la población joven, en comparación con la población adulta.
2. Proporción de jóvenes que asiste por lo menos una vez al mes al teatro.
3. Proporción de jóvenes que asiste por lo menos una vez al mes al cine.
4. Proporción de jóvenes que practica algún deporte confederado.
5. Distribución porcentual de la población joven por tipo de música que escucha.
6. Distribución porcentual de la población joven por tipo de programación televisiva que mira.
7. Proporción de jóvenes que tiene acceso a internet.
8. Distribución porcentual de la población joven por promedio de horas diarias que navegan en internet.

F - INDICADORES DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

F1 - Indicadores de Gestión

1. Personal dedicado a la atención de adolescentes y jóvenes: cantidad y horas semanales trabajadas, por categoría.
2. Recursos asignados a la atención de adolescentes y jóvenes: monto y porcentaje del total de gastos en la repartición o programa correspondiente.
3. Infraestructura disponible para la atención de adolescentes y jóvenes: espacio utilizado y equipamiento disponible.

F2 - Indicadores de Resultados

1. Número de jóvenes participantes en Programas de Escuelas Seguras y/o similares.
2. Número de jóvenes participantes de Programas de Servicio Civil Obligatorio (si corresponde).
3. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Programas de Escuelas Seguras.
4. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Servicios Civiles Obligatorios.
5. Opinión de la población joven sobre la justicia, comparada con la opinión de la población adulta.
6. Opinión de la población joven sobre la policía, comparada con la opinión de la población adulta.
7. Opinión de la población joven sobre las pandillas, comparada con la opinión de la población adulta.
8. Opinión de la población joven sobre la justicia por mano propia, comparada con la opinión adulta.

F3 - Indicadores de Impacto

1. Tasa de homicidios cometidos contra jóvenes, en el total de la población joven.
2. Tasa de secuestros cometidos contra jóvenes, en el total de la población joven.
3. Número de adolescentes y jóvenes procesados por la justicia, en el total de la población joven.
4. Distribución porcentual de la población adolescente que cometió algún delito, por tipo de delito.
5. Distribución porcentual de la población joven que cometió algún delito, por tipo de delito.
6. Proporción de mujeres jóvenes afectadas por violencia de género, en el total de mujeres jóvenes.
7. Proporción de mujeres jóvenes afectadas por violencia de género, en comparación con mujeres adultas afectadas por violencia de género.

G - INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

G1 - Indicadores de Gestión

1. Personal dedicado a la atención de adolescentes y jóvenes: cantidad y horas semanales trabajadas, por categoría.
2. Recursos asignados a la atención de adolescentes y jóvenes: monto y porcentaje del total de gastos en la repartición o programa correspondiente.
3. Infraestructura disponible para la atención de adolescentes y jóvenes: espacio utilizado y equipamiento disponible.

G2 - Indicadores de Resultados

1. Número de jóvenes participantes en Centros de Desarrollo Juvenil y/o similares).
2. Número de jóvenes participantes en Consejos de Desarrollo y/o similares.
3. Número de jóvenes participantes en Centros Estudiantiles.
4. Número de jóvenes participantes en experiencias de presupuesto participativo.
5. Número de jóvenes participantes en experiencias de auditoría social.
6. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Centros de Desarrollo Juvenil.
7. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Consejos de Desarrollo.
8. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Centros Estudiantiles.
9. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Presupuesto Participativo.
10. Porcentaje de opiniones positivas sobre su participación en Auditoría Social.

G3 - Indicadores de Impacto

1. Tasa de inscripción de la población joven en los registros electorales, en el total de la población joven.
2. Tasa de inscripción de la población joven en los registros electorales, comparada con la población adulta.
3. Tasa de votantes jóvenes, en el total de la población joven inscrita en los registros electorales.
4. Tasa de votantes jóvenes, en el total de la población joven.
5. Tasa de votantes jóvenes, en comparación con la tasa de votantes en la población adulta.
6. Tasa de afiliación de la población joven a partidos políticos, en el total de la población joven.
7. Tasa de afiliación de la población joven a partidos políticos, en comparación con la afiliación adulta.
8. Tasa de participación de la población joven en organizaciones de la sociedad civil, en el total de la población joven.
9. Tasa de participación de la población joven en organizaciones de la sociedad civil, en comparación con la tasa de participación de la población adulta.
10. Tasa de participación de la población joven en programas y proyectos de juventud, en el total de la población joven.
11. Porcentaje de jóvenes en cargos de diputado, de alcalde y de concejal, en el total de dichos grupos.
12. Tasa de valoración de la democracia en la población joven, en comparación con la población adulta.

**La población joven será presentada en todos los casos, con los siguientes niveles de apertura:
grupos de edad, sexo, pertenencia étnica, nivel socio-económico y área de residencia.**

Fuentes de Verificación⁷³

Los indicadores reseñados podrán ser verificados en las siguientes fuentes de información estadística, a cargo de los Institutos Nacionales de Estadísticas (INEs), los diferentes ministerios sectoriales, otros organismos públicos y diversas empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil:

1. Censos Nacionales de Población y Habitación.
2. Encuestas Nacionales sobre Condiciones de Vida.
3. Encuestas Nacionales sobre Empleo e Ingresos.
4. Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos Familiares.
5. Encuestas Nacionales sobre Salud Materna Infantil.
6. Registros Administrativos de Educación.
7. Registros Administrativos de Salud.
8. Registros Administrativos de Capacitación y Trabajo.
9. Registros Administrativos de Recreación, Cultura y Deporte.
10. Registros Administrativos de Seguridad Social.
11. Registros Administrativos de Seguridad y Justicia.
12. Registros Administrativos del Tribunal Supremo Electoral.
13. Registros Administrativos de Partidos Políticos.
14. Registros Administrativos de Organizaciones de la Sociedad Civil.
15. Encuestas de Opinión Pública.
16. Encuestas de Seguimiento de Medios de Comunicación.
17. Encuestas Nacionales de Juventud.

Asimismo, se tendrán en cuenta los principales ejercicios de monitoreo y evaluación, utilizando especialmente los siguientes:

1. Monitoreos Permanentes de Políticas Públicas a cargo de Secretarías de Planificación o similares.
2. Monitoreos Permanentes del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU).
3. Monitoreos Permanentes de las Ejecuciones del Presupuesto Público (Ministerios de Finanzas).

⁷³ Como se sabe, la regularidad con la que las diferentes fuentes generadoras de información estadística operan en la práctica, es muy variada: mientras el Censo se realiza cada 10 años, la mayor parte de las encuestas nacionales se realizan en períodos que van entre uno y cinco años. Las encuestas de opinión pública y los registros administrativos, por su parte, se realizan –en general- anualmente.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ: BASES PARA EL DISEÑO DEL PLAN DE TRABAJO 2012-2014

ERNESTO RODRÍGUEZ

Propuesta presentada y aprobada en la Segunda Reunión del Equipo Interinstitucional conformado por las máximas autoridades de los Organismos Oficiales de Juventud. San Salvador, 27 de Noviembre de 2011.

INTRODUCCIÓN

En el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica y Panamá”, hemos venido desarrollando diversas acciones programáticas, tanto a nivel nacional como regional, que han permitido ir perfilando las prioridades para la acción futura en este campo. En dicho marco, se destacan en particular, las siguientes:

- Reuniones de Trabajo del Equipo Interinstitucional (conformado por las máximas autoridades de los Organismos Oficiales de Juventud de la región) y del Equipo Técnico (conformado por funcionarios de alto nivel de tales organismos) a los efectos de definir las orientaciones del Proyecto y la Agenda de Trabajo correspondiente.
- Balance de las Políticas Públicas de Juventud vigentes en los diversos países de la Región, incluyendo consideraciones programáticas, institucionales y presupuestarias, y valorando la eficiencia, la eficacia, la pertinencia, la relevancia y la sostenibilidad futura de tales políticas públicas.
- Realización del Seminario Internacional sobre “Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social en Centroamérica y Panamá” (San José de Costa Rica, 3 y 4 de Octubre), para analizar comparativamente las principales iniciativas programáticas en el campo de la juventud, ejecutadas desde diversos ministerios sectoriales.

A partir de tales acciones, se desprenden varias orientaciones relevantes para la acción, entre las que se destacan:

- Es preciso superar el modelo de políticas públicas de juventud centrado en la construcción de espacios específicos para la juventud, y tratar de dotar al conjunto de las políticas públicas de una efectiva perspectiva generacional, procurando atender sistemáticamente a las personas, a lo largo de todo el ciclo de vida.
- Es preciso acotar al máximo el enfoque que mira a las y los jóvenes como un simple grupo de riesgo, y generalizar la vigencia del enfoque que asume que ellos y ellas son, ante todo, sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, asumiendo que estas orientaciones deben tener vigencia en el conjunto de nuestros gobiernos.
- Resulta imperioso acotar los estilos de gestión centrados en la ejecución directa de pequeños proyectos y consolidar a los Organismos Oficiales de Juventud como agentes articuladores de esfuerzos y animadores de procesos, operando con una visión integral e integrada en el campo de las políticas públicas de juventud.

Ahora, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas durante este año, lo relevante es sentar las bases del Plan de Trabajo a desarrollar en los próximos tres años (2012 – 2014) y para ello, las notas que siguen pretenden ordenar las prioridades sustantivas a encarar, y precisar el alcance de las diversas iniciativas a impulsar en consecuencia. En lo posible, también se incorporarán insumos vinculados con los recursos necesarios para su implementación.

A - OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Las acciones que se programen y ejecuten en el próximo trienio, deberán colaborar dinámicamente con el logro de los siguientes objetivos:

1. Avanzar en la generación y sistematización de conocimiento sobre jóvenes y políticas públicas de juventud, tanto en los diferentes países de la región como en el conjunto de la misma, a través de la realización de estudios, investigaciones y evaluaciones generales y específicas, válidas en sí mismas y también en términos comparados.

2. Avanzar en la formación de recursos humanos, desde una perspectiva amplia y abarcativa, trabajando con los funcionarios de todos los organismos gubernamentales y de la sociedad civil dispuestos a trabajar articuladamente en este campo, enfatizando el trabajo con jóvenes y con adultos que trabajan con jóvenes, simultáneamente.
3. Avanzar en el establecimiento y la consolidación de Espacios de Articulación Interinstitucional, agrupando a los diferentes actores operantes en el campo de las políticas públicas de juventud, en el marco del montaje de efectivos Sistemas Institucionales, que permitan articular más y mejor las acciones que se impulsen.
4. Incidir en la máxima medida posible en los tomadores de decisiones y en la opinión pública de los diferentes países de la región, operando intensamente con los medios de comunicación, a efectos de mejorar la imagen de las y los jóvenes dominantes en la actualidad, generando imágenes más positivas y menos estigmatizadas.
5. Mejorar el impacto de las políticas públicas de juventud, desarrollando enfoques más pertinentes, invirtiendo más recursos en estas esferas y ampliando la legitimidad institucional que colectivamente tienen las diferentes instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, operantes en este campo.

B - ACCIONES PRIORITARIAS EN EL CAMPO DE LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO

Contar con un Informe Anual por País y un Informe Regional por año, centrados en temas específicos pero comunes al conjunto de la región, de acuerdo al siguiente detalle:

- 2012: Situación y Perspectivas de las Personas Jóvenes, a partir de los datos que se recojan en la Encuesta Iberoamericana de Juventud, a elaborarse con FLACSO.
- 2013: Balance de las Políticas Públicas de Juventud, en el marco de un Informe Regional de Desarrollo Humano, a ser elaborado conjuntamente con el PNUD.
- 2014: Balance de la Inversión Pública en Juventud, en el marco de un Informe Regional a ser elaborado con el Estado de la Nación de Costa Rica y el ICEFI.

Para ello, se conformará un Equipo Técnico Regional que operará en el marco del Observatorio Centroamericano de Políticas Públicas de Juventud (a instalar) implementando el Sistema de Monitoreo y Evaluación oportunamente aprobado.

C - ACCIONES PRIORITARIAS EN EL CAMPO DE LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Desarrollar un Programa de Formación de Recursos Humanos en cada país y otro en el Plano Regional, que incluya los siguientes componentes:

- Formación de cuadros directivos de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con las que se trabaje, a través de iniciativas presenciales de corta duración, a realizarse cada tres meses (incluyendo cuatro cada año).
- Formación de técnicos medios de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con las que se trabaje, a través de iniciativas presenciales y a distancia que permitan revisar regularmente visiones estratégicas en este campo.
- Formación de Animadores y Promotores Juveniles, miembros de las diversas redes con las que se trabaja, a través de modalidades a distancia y actividades presenciales de carácter lúdico para la integración y el desarrollo del sentido de pertenencia.
- Formación de comunicadores sociales que puedan colaborar en la llegada a tomadores de decisiones y a la opinión pública, a través de modalidades a distancia permanentes, sustentadas en la circulación permanente de materiales analíticos.

Para ello, se confeccionará un Cronograma Sistemático de Trabajo, que incluya la implementación de las acciones antedichas, tanto a nivel nacional como en el plano regional, especificando en cada caso las metas (cursos y participantes) a alcanzar.

D - ACCIONES PRIORITARIAS PARA EL FOMENTO DE LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Consolidar alianzas estratégicas para el desarrollo de más y mejores espacios de articulación interinstitucional, trabajando con las siguientes prioridades:

- Establecimiento y/o consolidación de Comisiones Interministeriales de Juventud, que funcionen con la presencia efectiva de sus titulares en las reuniones correspondientes, y sean dinamizadas por alguna de las principales figuras de cada gobierno, para darle la jerarquía y el poder que se requiere.
- Establecimiento y/o consolidación de Redes de Expertos en Políticas Públicas de Juventud, incorporando la más amplia gama de especialidades y profesiones e impulsando la revisión permanente de todas las políticas públicas sectoriales que impactan en las y los jóvenes.
- Establecimiento y/o consolidación de Redes de Instancias Sub-nacionales (Departamentales y Municipales) de Juventud, que articulen en sus respectivos espacios los esfuerzos de todas las instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) operantes en este campo.
- Establecimiento y/o consolidación de Redes de Comunicadores Sociales, que colaboren activamente en el mejoramiento de las imágenes que sobre las y los jóvenes (y sobre las políticas de juventud) se difunden cotidianamente en los medios de comunicación.

Para ello, se especializará el trabajo de funcionarios y funcionarias de las diferentes instancias institucionales en estas materias y se fomentará el trabajo en equipo.

E - ACCIONES PRIORITARIAS PARA INCIDENCIA EN TOMADORES DE DECISIONES Y OPINIÓN PÚBLICA

Ampliar y mejorar la incidencia en tomadores de decisiones y en la opinión pública, priorizando las siguientes acciones operativas:

- Edición de un Boletín Analítico especialmente pensado para tomadores de decisiones, con los insumos que se generen desde el Observatorio Centroamericano de Políticas Públicas de Juventud (a instalar) conciso y riguroso, editado mensualmente.
- Edición y difusión de una telenovela centrada en jóvenes pero destinada a la población en general, que permita analizar procesos relevantes desde la vida cotidiana, a través de modalidades y ritmos a definir oportunamente.
- Monitoreo permanente de medios de comunicación en lo que atañe a políticas públicas de juventud, analizando tipos de mensajes, temas predominantes, espacios destinados e impactos generados, difundiendo ampliamente los productos que se generen.
- Animación permanente de la Red de Comunicadores Sociales con el objetivo de mejorar los mensajes que se emiten hacia y sobre las personas jóvenes, impactando de ese modo en el mejoramiento de las imágenes dominantes.

A estos efectos, se trabajará articuladamente con las oficinas de prensa y comunicación social de la Presidencia de la República de cada país, así como con las existentes en los diferentes ministerios e instituciones afines.

F - ACCIONES PRIORITARIAS PARA MEJORAR LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ampliar y mejorar los impactos de las políticas públicas de juventud, trabajando intensamente en la réplica de las más pertinentes, de acuerdo al siguiente detalle:

- Estructuración del Programa Jóvenes de Avancemos en Costa Rica (emulando Jóvenes de Oportunidades de México) y replicación de dicho programa en los otros países de la región (adaptando los respectivos programas de transferencias condicionadas).
- Consolidación del Programa de Escuelas Abiertas de Guatemala y replicación del mismo en todos los países de la región, operando articuladamente con los respectivos Ministerios de Educación y otras instancias institucionales afines.

- Perfeccionamiento y consolidación del Programa Projóvenes de El Salvador y replicación del mismo en todos los países de la región, promoviendo decididamente los enfoques preventivos en el campo de la atención de las violencias.
- Perfeccionamiento y consolidación del Programa Primer Empleo de Panamá y replicación del mismo en todos los países de la región, incorporando también las lecciones aprendidas desde las “ventanas” sobre juventud, empleo y migración.
- Consolidación del Sistema de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica y replicación del mismo en todos los países de la región, ajustando los respectivos sistemas penales juveniles existentes, priorizando las medidas alternativas a la privación de libertad.

Para ello, se conformarán Equipos Regionales de Trabajo en cada una de dichas esferas, para impulsar todos los ajustes e iniciativas que correspondan en cada caso particular.

G - ACCIONES COMPLEMENTARIAS EN EL CAMPO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Aunque ya se han mencionado varias acciones que implican el desarrollo de acciones en el plano de la cooperación regional, importa incorporar algunas acciones adicionales explícitamente centradas en este plano, para complementar las acciones ya mencionadas. En tal sentido, se priorizarán las siguientes iniciativas:

- Instalación de una Unidad de Políticas Públicas de Juventud en el SICA, que opere de modo permanente y articule dinámicamente la implementación de este Plan de Trabajo, en vinculación permanente con la OIJ.
- Instalación del Observatorio Centroamericano de Políticas Públicas de Juventud, preferentemente en el seno del SICA o articulado con las Oficinas Regionales (latinoamericanas) de las Naciones Unidas en Panamá y San José de Costa Rica.
- Concreción de los Acuerdos de Trabajo con el PNUD, FLACSO, el Estado de la Nación de Costa Rica, el ICEFI y todos aquellos organismos regionales que se asocien a esta iniciativa, especificando en cada caso las iniciativas a impulsar conjuntamente.
- Negociación con las diferentes Agencias de Cooperación Internacional, para alinear sus respectivas agendas de cooperación (a nivel nacional y regional) con los contenidos centrales de este Plan de Trabajo.

Para ello, se trabajará articuladamente con las Cancillerías de los seis países participantes y con los respectivos Ministerios de Economía, que en la mayor parte de los casos coordinan y/o monitorean las diversas iniciativas de cada gobierno en los organismos multilaterales y la labor de las diferentes agencias de cooperación internacional en sus respectivos países.

H - RECURSOS NECESARIOS

Naturalmente, la implementación efectiva de este Plan de Trabajo requerirá de la disposición de un amplio conjunto de recursos humanos, infraestructurales y financieros, que hoy no están disponibles.

Dichos recursos serán cuantificados cuando este Plan de Trabajo cuente con las metas precisas a alcanzar en cada una de las áreas de trabajo priorizadas, y su financiamiento efectivo deberá ser –inevitablemente- compartido, incluyendo recursos de los diferentes países y gobiernos, así como de los diferentes organismos de cooperación internacional.

En cualquier caso, la OIJ cumplirá un rol protagónico en el impulso de esta iniciativa programática en el campo de la cooperación regional centroamericana, aportando los recursos iniciales y trabajando intensamente para conseguir los que hagan falta.

I - EL PRINCIPAL DESAFÍO A ENCARAR

En cualquier caso, el principal desafío a encarar se ubica en la decisión política de los Organismos Oficiales de Juventud de la región, de pasar a operar bajo esta lógica, incorporando todos los ajustes necesarios en cada caso particular, y a ellos corresponde -sin lugar a dudas- el protagonismo central en el impulso de estas acciones programáticas.