

3.1. PANORAMA DE LA SUBREGIÓN MÉXICO Y EL CARIBE²

A. Contexto General

La particularidad de la exclusión social en el actual proceso de globalización radica en la conformación de espacios de articulación social exclusivos, dejando de lado y sin conexión otros espacios que van quedando desplazados. Así, la población pobre e indigente se encuentra en un proceso de exclusión con características particulares en comparación a otros momentos de la historia latinoamericana (los pobres representan el 59% en México y el 45% en República Dominicana)³.

La característica de este momento es que la diferencia ya no la hace estar *arriba* o *abajo* en la estratificación social, sino estar *adentro* o *afuera* de los campos de dominio de la globalización. Gran parte de la población está afuera de los espacios globalizados, lo que incluye a una parte importante de la juventud. La economía no planifica en función del futuro de las personas, sino en favor del incremento de las ganancias, razón por la cual el sector privado en países como México y República Dominicana tiene poca participación en la inversión para el desarrollo de la juventud.

En Cuba, luego de una disminución de alrededor del 35% del PIB durante los primeros años de la década de los noventa, la situación actual aún no logra ser óptima, las condiciones de empleo y el poder adquisitivo, y en general todas las condiciones de vida, se han visto severamente afectadas durante el denominado Periodo Especial. Para 1999, el crecimiento del PIB fue del 6%, pero aún son limitadas las posibilidades económicas de la población cubana.⁴

Conforme a los indicadores estadísticos, las consecuencias más graves del ajuste estructural las ha vivido la población mexicana. El salario promedio en este país se redujo, la pobreza y la inequidad en la distribución de la riqueza aumentaron, y el gasto social público se mantuvo por debajo de la media latinoamericana per cápita.⁵

República Dominicana, por el contrario, es uno de los cuatro países en el mundo que mejor han aprovechado el proceso de la globalización con ajuste.⁶ Los niveles de pobreza han disminuido, el gasto social aumentó entre 60% y 70% y la reactivación económica tiene un carácter diversificado.⁷ El PIB ha mantenido un ritmo de crecimiento sostenido durante los últimos cuatro años. Sin embargo, el gasto social público dominicano aún es inferior al promedio per cápita de Latinoamérica.

En Cuba, a pesar del grave deterioro económico que sobrevino a principios de los años noventa —algunos especialistas señalan un descenso del 35% del PIB—, se mantienen logros en materia de educación y salud. El país está ubicado en el número 58 según la clasificación del índice de desarrollo humano del PNUD con un valor de

² Los principales datos para la caracterización de la actual situación en la subregión de México y el Caribe la hemos tomado del texto de Urzúa Bermúdez², que forma parte de las consultorías subregionales solicitadas en su oportunidad por la OLI.

³ CEPAL, Panorama Social, 1999.

⁴ Las cifras fueron proporcionadas por los informantes entrevistados durante la investigación de campo.

⁵ CEPAL, op.cit.

⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

⁷ CEPAL, op.cit.

0,765.⁸ Actualmente, la situación económica es mejor según la opinión de los informantes de aquel país. Durante los últimos 6 años, se han abierto cerca de 300 mil nuevos empleos,⁹ de los cuales 78 mil lo fueron en el año 1998.

B. Situación de la Juventud

La proporción de población de 15 a 24 años en la **República Dominicana** es de un 19%. La población joven fue estimada en 1.617.699 (ONE-CELADE, 1997)¹⁰. De esta, 836.035 tienen entre 15 y 19 años y 781.064 tienen edades comprendidas entre 20 y 24 años. La composición de la población joven por zona de residencia, al igual que la de la población total del país, exhibe una predominancia urbana: el 57.0% de los jóvenes dominicanos reside en ciudades. Entre los principales problemas que afectan a la juventud de este país destaca la pobreza, expresada en que una importante proporción de jóvenes habita en viviendas con piso de tierra y sin agua, lo cual es particularmente evidente en los sectores rurales. A su vez, la escolaridad de los adolescentes es baja (más del 40% tiene menos de 4 años de escolaridad) y el porcentaje de jóvenes de más de 20 años con educación superior es de sólo 13%.

En 1996 la tasa de desempleo de los adolescentes habría aumentado en 61%, mientras que en general los jóvenes participan en el sector informal del mercado de trabajo. Con todo, el grupo juvenil presenta una relativamente baja morbilidad. El SIDA es una amenaza para este grupo, a la vez que el embarazo precoz afecta a una importante cantidad de adolescentes. Otras situaciones que afectan de manera significativa a la población adolescente y joven del país son el alcoholismo, la violencia y los abusos sexuales.

Desde el punto de vista de las definiciones institucionales de juventud, en **México** se considera joven a las personas que tienen entre 12 y 29 años de edad, representando este segmento un 35,7% de la población total. Por cierto, la mayor parte de los jóvenes vive en sectores urbanos, estimándose que en la ciudad viven tres veces más jóvenes que en los sectores rurales. Entre los problemas que más afectan a este grupo etéreo destacan el desempleo y el alcoholismo. El primero afecta intensamente a los diferentes tramos juveniles, pero especialmente a los más jóvenes. El alcoholismo, sorprendentemente, es un problema que se intensifica en la medida que los jóvenes tienen mayores niveles educacionales. El tabaquismo no constituye un problema muy prevalente en la población general, pero una importante proporción de los que lo padecen son jóvenes.

El rango de edad dentro del cual se define oficialmente a los jóvenes en **Cuba** es aquel que va de los 15 a los 29 años. Entre éstos hay una leve mayoría de mujeres (cerca de 30 mil mujeres más). Como en los demás países de la Subregión, la gran mayoría de los jóvenes cubanos vive en las ciudades. El desempleo ha afectado especialmente a la juventud cubana. En 1995 el 60% de los desocupados eran

⁸ México se encuentra en el número 50 y República Dominicana en el 66. Cf. PNUD, op.cit.

⁹ Las cifras fluctúan según la fuente.

¹⁰ Oficina Nacional de Estadística-Centro Latinoamericano de Demografía. *República Dominicana: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2025*. San José, 1985.

jóvenes. La Tasa General de Desocupación ha ido disminuyendo sistemáticamente desde entonces, mas con la información disponible sólo podemos suponer que, al menos, la desocupación juvenil ha descendido proporcionalmente.

C. Políticas de Juventud en los Países de la Región

Desde el punto de vista de las políticas de juventud esta es una Subregión heterogénea. Las particularidades existentes deben ser apreciadas considerando algunos rasgos generales de la realidad de cada país en los tres aspectos clave del análisis.

i. Marco Normativo

En **República Dominicana** se observa, a partir de la información disponible, la existencia de algunas leyes específicamente dirigidas a la población joven. Entre esas la que crea a Dirección General de Promoción de la Juventud¹¹, la que instaura el día del estudiante y el Código de Protección del Niño, Niña y Adolescente. En este ámbito destaca el esfuerzo por promulgar una Ley General de Juventud, cuyo anteproyecto ha sido discutido en diferentes instancias nacionales con la participación de numerosos actores.

Conforme a un estudio de la *Comisión de Atención a la Juventud* de la *Cámara de Senadores de México*, existen más de 40 ordenamientos, incluyendo los compromisos internacionales asumidos por el país en tratados multilaterales, donde se encuentran fundamentadas las acciones que el Estado mexicano realiza a favor de sus jóvenes. No obstante, la mayoría de esta legislación engloba de manera genérica al sector juvenil y sólo pocas de estas leyes y códigos hacen mención específica a los jóvenes, o sobre los límites y alcances que tiene esa edad concreta que llamamos "juventud". Para la ley mexicana sólo existen menores y mayores de edad y el límite lo establece la *fracción I del Artículo 34 Constitucional*, donde se establece que la ciudadanía se adquiere al cumplir 18 años de edad. Este es el punto de partida para todos los demás ordenamientos que establecen diferentes normas. Al realizar un análisis de 223 ordenamientos federales vigentes (La Legislación Federal, *CENEDIC-UC, México, abril de 1997, 4ª. Edición*), se percibe que "lo juvenil" se aborda de cuatro maneras dentro de la normatividad:

- Dónde se establecen los límites específicos de edad para determinados derechos u obligaciones
- Ordenamientos donde se menciona específicamente a la juventud o a los jóvenes
- Ordenamientos donde se menciona conceptos referidos a los adolescentes
- Disposiciones legales, ordenanzas u otras normas directamente relacionadas con la población joven

A partir de la adopción de la Constitución de 1976 comienza en **Cuba** una profunda reforma jurídica destinada a eliminar la dispersión legislativa existente con relación a los jóvenes. En ese marco aparece una serie de leyes especialmente dirigidas a

¹¹ Con posterioridad al término de la realización de esta investigación, el Congreso de la República Dominicana aprobó una ley que crea la Secretaría de Estado de la Juventud, con una asignación del 1% del presupuesto nacional.

sectores jóvenes, como por ejemplo, entre otras, el Código de la Niñez y la Juventud, que regula la participación de los niños y jóvenes menores de 30 años en la construcción de la sociedad socialista, sus deberes y derechos, y establece las obligaciones de las personas, organismos e instituciones que intervienen en su educación.

Además de aquellas, existen varias otras leyes que regulan, a favor de niños y jóvenes, aspectos como las relaciones paterno-filiales; las condiciones de higiene y trabajo de los adolescentes y jóvenes; la capacidad para concertar contratos de trabajo desde los 15 años en un marco de respeto a la dignidad y legalidad; la responsabilidad penal a los 16 años, con mínimos y máximos tipificados de sanción para diferentes tramos de edad hasta los 20 años; y la estipulación constitucional de que el Estado y demás agentes y actores sociales ejerzan el deber de proteger a la niñez y la juventud cubana. También existe una ley que introduce nuevas figuras delictivas, como la venta y tráfico de menores.

Por último, Cuba ha suscrito numerosos acuerdos y tratados internacionales relativos a la protección de los niños, adolescentes y jóvenes, como asimismo de tipo general que en su calidad de instrumentos protectores de los derechos humanos resguardan la condición de los jóvenes.

ii. Oferta Programática

En el ámbito de la oferta programática cabe destacar los esfuerzos de **República Dominicana** por construir una Política Integral de Adolescencia y Juventud. El esfuerzo es llamativo porque determina ámbitos de intervención (salud, cultura, educación, capacitación laboral, legislación, deportes y recreación, participación social), a cada uno de los cuales va imprimiendo una perspectiva singular aportada por la participación en la discusión de múltiples actores sociales e institucionales. Derivadas de esa discusión participativa, existen líneas de acción con lineamientos específicos para cada sector:

Salud: Aquí los lineamientos se basan en un distanciamiento respecto de la perspectiva clínica, para pasar a la promoción de estilos de vida saludables. Las orientaciones concretas consisten en la promoción del desarrollo integral de adolescentes y jóvenes fomentando su participación en los procesos de diseño, implementación de programas y estrategias de salud, y educación, capacitación e información garantizada para la necesaria para la promoción de la salud. En este punto cabe señalar la especial preocupación de la República Dominicana por tratar de manera integral la prostitución, fenómeno en el cual participa una significativa proporción de adolescentes y jóvenes. Se debe resaltar que la perspectiva es integral, y complementaria con el conjunto de esfuerzos de política.

Cultura: se reconoce la necesidad de que jóvenes y adolescentes sean sujetos sociales dentro de las expresiones de identidad cultural. Los lineamientos concretos pasan por la promoción de estilos de vida saludables, enfatizando en la autoestima, el uso de sus potencialidades y la reafirmación de la identidad y la cultura de la paz en ámbitos públicos y privados, y el desarrollo de un sistema integrado de servicios

que permita ampliar las posibilidades de expresión, creatividad, formación y comunicación, fomentando actividades socio-culturales.

Educación: las políticas enfatizan la promoción de valores a través de la formación de los consejos de cursos y asociaciones de estudiantes. Los principales lineamientos generales son articular las políticas educativas con otras políticas sectoriales, e incrementar la calidad de la educación formal adaptándola a las necesidades de adolescentes y jóvenes a través de una transformación curricular.

Capacitación para el empleo y trabajo: se reconoce la necesidad de impulsar acciones que permitan a los jóvenes insertarse al mercado laboral, superando las dificultades del acceso de la "primera experiencia" de trabajo, y las dificultades que se les plantean por figuras estigmatizadas que existen de ellos/as. Los lineamientos generales consisten en incrementar las alternativas de inserción laboral que procuren la satisfacción de necesidades de mano de obra y establecer una estrategia nacional para enfrentar las limitaciones sociales que impiden a los jóvenes el acceso al mercado laboral.

Legislación: se propone la creación de una **Ley de Juventud** que regule un sistema nacional de juventud y sistematice las leyes existentes que atañen directamente a jóvenes, garantizando el financiamiento de las políticas sectoriales dirigidas a adolescentes y jóvenes.

Deportes y recreación: se plantea la ampliación de la cobertura de los programas de educación física, la creación de mecanismos de articulación que permita una efectiva coordinación entre el sector deportivo, así como el fomento de programas de educación para docentes, entre otros. Se reconoce la importancia de los centros educativos como lugar fundamental de implementación de las políticas. Los lineamientos planteados son implementar acciones de educación física, deportes y recreación dentro de los planes de desarrollo e impulsar la capacitación, apoyo a iniciativas deportivas y recreativas, y el desarrollo de un marco jurídico que fortalezca la participación en materia deportiva y recreativa.

Participación social: se plante el impulso de nuevos espacios de expresión de los adolescentes y jóvenes a través de la capacitación en liderazgo, formulación y evaluación de programas y proyectos. Así mismo el impulso de programas que fortalezcan la autoestima, y le ayuden a crear conciencia sobre su papel en el proceso de formulación e implementación de iniciativas locales de juventud. Se promueve la articulación de los grupos y asociaciones juveniles en los denominados "consejos de desarrollo juveniles". Los lineamientos apuntan a incrementar la incorporación de adolescentes y jóvenes a los espacios formales de participación social y política, fortaleciendo y/o creando espacios de expresión organizadas, además de establecer el reconocimiento social de adolescentes de sujetos portadores de cultura en las familias, entre sus grupos de pares y grupos de referencia.

En **México** la política de juventud tradicionalmente se ha ubicado en el contexto más general de la política de desarrollo social, que para los últimos seis años del siglo esta normada por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde se fijan con tres

grandes vertientes: *"Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren los derechos individuales y sociales de toda la población; elevar sus niveles de bienestar y calidad de vida; y disminuir la pobreza y exclusión social"*.

Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ha establecido una serie de indicaciones y objetivos especialmente dirigidos a los jóvenes, gran parte de la política de juventud está subsumida en los sectores tradicionales del Estado, con pocas iniciativas sectoriales especialmente dirigidas a la juventud. Sin embargo, entre ellas destaca una serie de actividades e instituciones que trabajan en el ámbito de la salud, prestando atención y realizando proyectos que incluyen preferentemente a adolescentes y jóvenes. Las actividades del sector educación, múltiples y de gran importancia, incluyen por definición a los diferentes segmentos de adolescentes y jóvenes escolarizados. Las acciones referidas a la situación laboral juvenil están remitidas a la política económica y a programas sociales generales de amplia cobertura etárea. Sin embargo, existe una oferta específica y directa para la juventud a cargo del Instituto Mexicano de Juventud, que contempla cinco grandes líneas programáticas (Bienestar y estímulos a la juventud; Salud, equidad y servicios a jóvenes; Enlace con organizaciones juveniles; Investigación; Difusión de actividades institucionales). En su conjunto, estos programas incluyen 20 subprogramas.

La oferta programática en juventud de **Cuba** se inicia muy atrás, con el inicio de la Revolución Cubana, que significó la instauración de una relación nueva entre el Estado y la Sociedad. Actualmente los sectores sociales claves tienen una cobertura universal y una calidad garantizada. De acuerdo a la estructuración temática que se observa en la información disponible, la oferta programática se distribuye en las áreas educación, salud, cultura, educación física y recreación. Con todo, cabe señalar que la completa oferta en educación es por definición inclusiva de los jóvenes pero no exclusiva de ellos, mientras que existen iniciativas especiales para problemas y "prevalencias" mayores en juventud en una política universal de salud, a la vez que se registra una particular intensidad de ofertas y espacios de carácter juvenil en las áreas de deporte, cultura y recreación.

iii. Institucionalidad Pública

Si bien el tema de la institucionalidad de la política pública de juventud en **República Dominicana** podría ser definido señalando la existencia de la Dirección General de Promoción de la Juventud, las características propias del proceso de construcción y los contenidos de la Política Integral de Adolescencia y Juventud que se ha ido dando en el país también definen una singularidad. En efecto, el debate sobre la política integral ha sido impulsado por la DGPJ y por un Comité Intersectorial en pro de una Política Integral de Adolescencia y Juventud. Se espera que la operativización de la política se refleje en los variados actores que participen en la misma, de tipo institucional y social, de niveles centrales y locales, involucrando a jóvenes, autoridades, legisladores y expertos. Con todo, si bien el proceso en sí mismo tiene un efecto sinérgico y movilizador, es necesario esperar el devenir del mismo en el tiempo y su consolidación para apreciar resultados observables en la situación de la juventud.

La política de juventud de **México** está inserta en el Plan Nacional de Desarrollo. Debe, por tanto, equilibrar que la acción sectorial llegue a los jóvenes y que éstos cuenten con espacios de atención programáticos preferentes o exclusivos. Para cumplimentar tal objetivo es el Instituto Mexicano de la Juventud, bajo un amplio marco de funciones, el organismo público encargado de operar efectivamente. Por ello su acción es múltiple: debe estudiar, planificar, proponer, coordinar, ejecutar, asesorar y comunicar a múltiples actores. Para ello cuenta, desde 1999, con el estatuto de organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En **Cuba** el Partido Comunista y el Estado trazan las estrategias y líneas de acción en materia de juventud, las cuales son llevadas a cabo por los Ministerios y organismos responsabilizados de su ejecución. El propio Partido y el Estado, a través del Parlamento (Asamblea Nacional del Poder Popular) y su Comisión de Infancia, Juventud y Mujer Joven, velan de conjunto por el cumplimiento de los acuerdos adoptados.

En este sistema de coordinación y concepción de acciones relativas a los jóvenes, a partir de 1976 se le depara un papel especial a la Unión de Jóvenes Comunistas, organización política con competencias constitucionales en materia de juventud, habilitada para monitorear la cuestión juvenil y las políticas para este sector, así como para representar al Partido y al Estado en todo lo relacionado con este tema. La Unión de Jóvenes Comunistas surgió el 4 de abril de 1962, fecha en que concluye su congreso constitutivo. Se trata, en el más pleno sentido de la palabra, de una institucionalidad política.

D. Comentario

Como señaláramos al inicio de la sección, en esta subregión se observa una diversidad de situaciones. México y República Dominicana son países insertos en posiciones periféricas al proceso de globalización, pero se encuentran dentro del sistema. Cuba es literalmente un caso aparte: bajo un paradigma social y político diferente tiende a quedar fuera del esquema. Así también son diferentes las consecuencias de estas diversas maneras de estar (o no) en el proceso global: por una parte tenemos unas sociedades escindidas por la desigualdad, y por otro una sociedad más o menos igualitaria en la dificultad.

Estos contextos generales se expresan en la situación de la juventud. En México y República Dominicana la situación juvenil parece reflejar de manera amplificadas los problemas de la sociedad entera, muchas veces como la vanguardia de los mismos. En Cuba no existe la exclusión social que se verifica en el resto de la Subregión, o por lo menos el origen de la que haya no es homologable a la prevaleciente en los demás países. Asimismo las estrategias institucionales frente a la juventud varían: donde tienen el carácter de políticas sociales se sitúan como esfuerzos correctivos y compensatorios; donde tienen el carácter de derechos consolidados se suma a un sistema de oportunidades de desarrollo colectivo. República Dominicana parece estar en un punto intermedio: ha desencadenado un proceso participativo de construcción

de política de juventud, pero aún no se conocen sus resultados, por lo cual, hasta no ser develados éstos, su sentido y viabilidad estarán pendientes.

3.2. PANORAMA DE LA SUBREGIÓN CENTROAMERICANA

A. Contexto General

Centroamérica vive en la actualidad una situación comparativamente mejor en materias de estabilidad política que aquella que vivía al iniciarse la década de los 90. Si bien se han producido avances menores en la esfera económica y de la sustentabilidad ambiental, aún subsisten problemas que afectan por igual a los distintos países. Entre ellos podemos señalar los que siguen:

- Grandes brechas relativas al desarrollo humano entre los países, coexistiendo países líderes (Costa Rica y Panamá) con otros cuatro que se ubican en los últimos lugares del hemisferio (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras).
- Brechas en cuanto a distribución territorial interna se refiere, coexistiendo en todos los países enclaves modernos en capitales y ciudades principales con zonas pobres y de baja productividad.
- Amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres, mujeres y hombres, y la población general con respecto a los grupos indígenas y afro-caribeños.
- Desarticulación física y cultural de la zona atlántica centroamericana.
- Notorias diferencias en cuanto al desempeño económico, político y jurídico entre los países de la Región.
- Fragilidad, vulnerabilidad social y ambiental. Existen ciudades principales que se encuentran en zonas de alto riesgo y población de zonas rurales que viven en lugares críticos, en tanto no se cubren necesidades básicas como el abastecimiento de agua.

Aunque existe consenso para señalar que las condiciones de vida de la población han mejorado, también se coincide, como en otras regiones, en que el principal problema sigue siendo la pobreza. Tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y dos de cada cinco viven en indigencia o pobreza extrema. La pobreza tiene un carácter crónico y afecta más a la población de la zona rural que de la urbana.

Según el documento "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible"¹², la región cuenta con una población estimada de 65.748.000 habitantes. La mitad de esta cifra son mujeres, uno de cada cinco personas son indígenas y uno de cada tres son guatemaltecos. Cuatro de cada diez personas son niños y niñas o jóvenes menores de 14 años, y seis de cada cien son personas mayores de 60. Más de la mitad de la población habita en las zonas rurales. Si bien no existen fuentes estadísticas homogéneas para estimar la población joven de la región, el porcentaje de participación de este segmento en el total poblacional se ubicaría entre el 20 y el 30%, con una proporción por sexo del 50%.

¹² San José C.R. Edit. Proyecto Estado de la Región, 1999

B. La situación de los jóvenes en Centroamérica

En **El Salvador** el rango de edad que define oficialmente a los jóvenes es aquel que va de los 15 a los 24 años de edad. Según proyecciones, la población total del país alcanza a los 6.276.037 habitantes, de los cuales el 49,08% son hombres y el 50,91% mujeres. La población joven representa al 21,21% de la población total, lo que en números absolutos significa 1.333.587 personas. La distribución por sexo de esta cifra indica que 673.170 son hombres y 660.417 son mujeres. Según la variable área de residencia y sobre el total de hombres jóvenes del país, se tiene que 362.353 (5,77%) viven en la zona urbana y 310.817 (4,95 %) en la zona rural. Según la misma variable, la distribución de las mujeres jóvenes indica que 373.581 (5,95%) se localiza en la zona urbana y 286.836 (4,57%) en la zona rural.

En **Panamá** el rango de edad que define oficialmente a la población joven va de los 15 a los 29 años. La población estimada del país alcanza a las 2.855.703 personas, de las cuales un 49,6% son mujeres. Sobre el total nacional, la población joven alcanza al 27,4%, lo que equivale en términos absolutos a 770.529 personas. A su vez, el porcentaje de hombres y mujeres jóvenes que vive en sectores urbanos supera, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la Región, sólo en cien mil personas al total de jóvenes que vive en sectores rurales.

La definición oficial de juventud en **Guatemala** señala como jóvenes a los hombres y mujeres que tienen entre 15 y 29 años. Éstos representan al 28,62% de la población total (3.357.413 personas). De ellos, 1.311.526 jóvenes viven en sectores urbanos y 2.045.886 lo hacen en sectores rurales, siendo esto un contraste con la situación de otros países de la región latinoamericana. Por otra parte, el desempleo juvenil alcanzaba al 8,5% y según los datos disponibles no es muy superior al desempleo general.

En **Costa Rica** la población joven es aquella comprendida entre los 12 y los 29 años. En la actualidad existe un Proyecto de Ley que busca extender el límite superior del período hasta los 30 años. La población total del país alcanza a las 3.941.247 personas, siendo un 49,62% mujeres y un 50,38% hombres. El porcentaje de población joven respecto del total de la población es de 32,8%, lo que en cifras absolutas a julio de 1997 representa a 1.073.573 personas.

En **Honduras** la población joven es aquella comprendida entre los 13 y los 25 años. La población actual del país se sitúa en torno a los 6.000.000 de habitantes, de los cuales el 51% son mujeres y el 49% hombres. La población joven alcanza al 25% del total nacional, con 1.500.000 personas.

Juventud y Educación

Las principales características de la situación educativa de los jóvenes puede resumirse así:

- Alta repitencia, deserción o expulsión escolar, baja escolaridad y reprobación de los y las estudiantes.

- Inequidad educativa entre la población que habita en espacios urbanos y la que lo hace en zonas rurales, pues las segundas disponen de menos opciones, infraestructura y presupuesto.
- Inequidades relacionadas con etnia y género. En la mayor parte de los casos, la juventud indígena sólo tiene acceso a la educación primaria y las tasas de analfabetismo son consistentemente más alta que las de los jóvenes no-indígenas. Asimismo, las jóvenes indígenas acceden en menor proporción a la educación escolar que sus pares masculinos, cuestión que se relaciona con el sistema de roles diferenciados existente entre hombres y mujeres en las diferentes etnias. En general, en todos los países de la región el analfabetismo está más asociado a la mujer.
- La mayoría de los adolescentes y jóvenes que deben trabajar muestran atrasos importantes en el ámbito educativo, lo que tiende a fortalecer las condiciones estructurales deficitarias en que se insertan en el mercado de trabajo en la edad adulta.

Juventud y Trabajo

Se sostiene que el empleo adolescente y juvenil es un hecho cotidiano que forma parte de la realidad en la región centroamericana. Esta situación se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Inserción precoz al mundo laboral, imposibilidad de acumular capital humano y pérdida de la oportunidad para la formación integral de la población joven.
- Inserción laboral de los niños, adolescentes o jóvenes al interior de mercados de trabajo caracterizados por lógicas de precarización y subvaloración del empleo a lo largo del tiempo.
- La caracterización del trabajo adolescente y juvenil en Centroamérica muestra dos tipos de condicionantes, a saber: mercados de trabajos precarios que asumen la fuerza de trabajo infantil y juvenil como recurso para maximizar las ganancias, y factores socioculturales asociados con las lógicas de reproducción de las familias y con las representaciones sociales predominantes.

En términos diagnósticos, las actividades laborales desempeñadas por las y los jóvenes son de la más variada índole. El tipo de actividad, la modalidad de empleo y las condiciones en que el mismo se ejerce difieren sustancialmente según la edad, el sexo y el contexto urbano o rural. Algunas de sus características son:

- Tasas de participación mayor de los hombres.
- Tasas de desempleo que afectan de manera más aguda a los y las jóvenes que a la población adulta.
- En el trabajo juvenil y adolescente opera una lógica que asigna menor salario a quienes menos edad tienen.
- Redistribución discriminatoria y diferencial del ingreso de trabajadores menores de 18 años, en comparación con los ingresos que perciben trabajadores adultos.

- Los jóvenes suelen ubicarse en puestos de baja productividad, se encuentran en situación de subempleo, tienen ingresos insuficientes o trabajan sin remuneración.

Juventud y Salud

En materia de salud existe una preocupante falta de estudios que arrojen luces sobre la situación general de esta problemática. Sin embargo, atendiendo a la escasa información disponible se pueden destacar algunos aspectos relevantes relacionados con la juventud.

- La situación general se caracteriza por deficiencias importantes en las condiciones sanitarias básicas (nutrición, estructura habitacional, educación, entre otras), así como por insuficiencias estructurales de los sistemas de salud asociadas al débil sustento financiero de estos.
- Las últimas décadas han traído una mejoría en las condiciones de salud de la región. La esperanza de vida al nacer refleja una tendencia ascendente que se explica en políticas específicas dirigidas a producir mejores condiciones epidemiológicas.
- El número de médicos por habitante muestra una tendencia desfavorable, incrementándose el número de habitantes por médico en los últimos años, aún cuando ha aumentado la oferta de estos profesionales.
- La tasa de mortalidad juvenil en todos los países de la región es mayor en los hombres que tienen edades entre los 15 y 24 años. Las causas de muerte son varias, pero entre ellas sobresalen los accidentes de tránsito, la violencia y el suicidio.
- El cuadro de enfermedades que afecta a la población de 15 a 24, siendo heterogéneo, muestra algunas constantes: enfermedades de transmisión sexual y enfermedades crónicas degenerativas, especialmente las relacionadas con el aparato circulatorio y los tumores.

Sexualidad y Salud Reproductiva

- La fecundidad en el caso de la población adolescente presenta un comportamiento diferente al experimentado por la población en general. Las tasas de fecundidad en la población adolescente son por lo general altas. Así por ejemplo, la tasa de fecundidad de las mujeres adolescentes panameñas de 15 a 19 años fue de 89 por 1.000, cuando para la población en general era de 3 por 1.000.
- Un aspecto complejo con respecto a los embarazos en adolescentes lo constituye el abuso sexual y el incesto, acompañado de problemas relativos a las enfermedades de transmisión sexual.

Un aspecto destacado que sirve a la confección de este panorama subregional se refiere a la difusión durante los 90 del enfoque de derechos humanos como punto de referencia para el diseño de políticas públicas, principalmente en el campo de la niñez, la adolescencia y la mujer. Por ello, existe en curso un proceso de adecuación del marco jurídico y normativo en varios países de la región, particularmente en lo

concerniente al cambio de la legislación penal juvenil. Algunos aspectos relevantes de esta nueva situación son:

- Avances en el campo del reconocimiento, defensa y promoción de los derechos de las mujeres. Ello ha impactado en el diseño de las políticas públicas dirigidas a este sector, produciendo cambios en la legislación sobre niñez y adolescencia, y en el diseño de políticas de género con enfoque de derechos.
- Nueva legislación penal juvenil que instala una ruptura con los modelos tutelares. El nuevo enfoque parte de que los jóvenes y adolescentes son sujetos de derechos que deben ser tratados por la sociedad en correspondencia.
- Establecimiento de edad bajo la cual se es inimputable. La mayoría de los países la han establecido en 12 años, pero hay países con límites de edad diferentes (14 años en Panamá; 13 en Nicaragua).
- El modelo de responsabilidad penal juvenil se rige por el criterio de la separación de vías. El fin que subyace es el interés de lograr, a partir de la sanción, la resocialización, integración familiar y/o educativa de la persona menor de 18 años, razón por la cual la privación de libertad debe ser la última opción.

C. Políticas de Juventud en los Países de Centroamérica

i. Marco Normativo

El Salvador reconoce una amplia gama de normativas que se definen como dirigidas a la protección de la juventud. Sin embargo, la mayor parte de ellas resguarda los derechos de los niños y los adolescentes, definidos bajo la categoría de "menores". Esta situación tiene relación con el hecho de que en este país la mayoría de edad se reconoce a los dieciocho años, a partir de lo cual la normativa subsume los derechos de los jóvenes mayores de esa edad en la legislación general.

Como la mayor parte de los países, **Panamá** ha suscrito importantes tratados internacionales que redundan en la protección de los derechos de la niñez y de una parte importante de la juventud. Entre las normativas nacionales, hay dos que abordan al sector con la categoría "juventud", cuales son el Decreto Ejecutivo N° 7 de Marzo de 1999, que crea el Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud, y el Pacto Nacional por la Juventud, del 8 de abril de 1999, que es un acuerdo realizado por la y los candidatos a la presidencia de la República de Panamá, donde se estableció que quien tomara posesión el 1 de septiembre de 1999 elaboraría, con participación de los y las jóvenes, un Plan de Acción de Juventud para el período 1999-2004.

Por su parte, en **Guatemala** observamos la suscripción de numerosos Tratados Internacionales en el marco legal del Sistema de las Naciones Unidas para la protección de los Derechos Humanos. En esa medida son reconocidos derechos extensivos a los jóvenes, especialmente si se considera que abordan situaciones como la esclavitud, la trata de blancas y otras similares. Del mismo modo, figuran normas protectoras de los derechos fundamentales de segmentos específicos de población, como son las mujeres y los niños, a la vez que se han suscrito tratados que defienden los derechos de las personas en el trabajo. No sorprende que la

categoría jóvenes sea cubierta de manera extensiva y no específica. Similar situación se observa en la normativa interna, tanto a partir de las declaraciones constitucionales como de códigos específicos tales como el de menores.

En **Costa Rica** el Marco normativo relativo a juventud considera 13 tratados o acuerdos internacionales suscritos por el país. Entre ellos se cuenta desde la declaración Universal de Derechos Humanos hasta diversos Convenios y directrices de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. En materia de legislación nacional, la Constitución Política no da un trato único y exclusivo a la juventud en su articulado, estableciendo el pleno ejercicio de derechos y deberes de los ciudadanos a partir de los 18 años.

Desde 1998 está en aplicación el Código de Niñez y Adolescencia, lo que ha permitido la conformación de un sistema nacional de protección integral dirigido a este sector de la población. Asimismo, desde 1996 se cuenta con la nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, en la cual se consagra el interés superior de la persona menor y la obligación del estado de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.

Un cuerpo legal pertinente es la Ley de Justicia Penal Juvenil, dirigido a personas mayores de 12 años y menores de 18 que se encuentren acusados por la comisión de delitos. En virtud de esta ley se considera como interés general la reinserción familiar y social del infractor, limitando al mínimo la intervención jurídico penal y enfatizando una variedad de sanciones, especialmente socio-educativas, siendo la última instancia la privación de la libertad.

La información disponible en este estudio acerca del marco normativo existente en **Honduras** es escasa. Sólo se cuenta con referencias generales a acuerdos internacionales (Suscripción de Código de la Niñez – UNICEF/IHNFA), y a leyes nacionales (Código del trabajo, Código Penal y Decreto Ley N° 179-83, del Congreso Nacional de la República). En cada caso, no hay descripciones específicas que permitan caracterizar el marco legal de las políticas de juventud. Sin embargo, se observa lo ya comentado en el caso de la mayoría de los países: la categoría de juventud no es frecuente en la legislación, pero la explicitación de muchas normativas internas y Tratados Internacionales como relativas también a la juventud expresa una cierta predisposición a considerar a los jóvenes como sujetos de derecho.

ii. Oferta Programática

En cuanto a la oferta programática de **El Salvador**, ésta consta de un abanico de iniciativas primordialmente dirigida a adolescentes, estructurada en programas de cobertura variable y ejecutadas por diferentes organismos o entidades. Entre los programas que componen esta oferta figuran los siguientes:

- Programa de Liderazgo Juvenil
- Campamentos Escolares
- Juegos Deportivos Estudiantiles

- Vacaciones Recreativas
- Revista Identidad Joven
- Talleres Vocacionales
- Prevención y disminución de la Violencia Estudiantil
- Centros de Custodia Temporal
- Programa de Prevención Primaria y Secundaria
- Erradicación de Trabajos Peligrosos.
- Participación Juvenil
- Escuelas Deportivas

En **Panamá** La oferta programática para jóvenes se realiza a través de distintas instituciones públicas. Sin embargo, los proyectos y programas pueden agruparse temáticamente del siguiente modo:

- Empleo: Proyecto Empleo para Jóvenes de Primer Trabajo; Formación y Capacitación para el Empleo; Formación Básica Empresarial, Agricultura Ecológica y Manejo de Especies Menores; Capacitación de Jóvenes Desfavorecidos; Capacitación Vinculada a la Empresa, Escuelas Empresas, Clubes (4-S); Asociación de Jóvenes Rurales; Programas Técnico en Administración Industrial; Técnico en Administración de Alojamiento; Técnico en Administración de Comercio Internacional; Sistema de Formación Profesional Dual; Proyecto de Promotores Turísticos Juveniles.
- Salud: Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
- Participación y Asociatividad: Registro de Organizaciones Juveniles; Puntos de Encuentro (Campamentos Juveniles, Casas de la Juventud); Liderazgo Juvenil; Red Nacional e Internacional de Organizaciones Juveniles Indigenistas.
- Expresión y Desarrollo Cultural: Talleres Multidisciplinarios de Arte; Revista Juvenil de Investigación; Centro de Documentación Juvenil; Congreso de Intercambio Cultural y Capacitación entre los 7 pueblos indígenas de Panamá.
- Educación: Adaptación Escolar; Rendimiento Académico; Desarrollo Humano y Educación Sexual; Prevención del Uso Indebido de Drogas; Relaciones Humanas; Disciplina escolar; Orientación Profesional; Programas de Menores en la Calle.
- Recreación: Jugando en la Calle
- Conocimiento de la juventud: Investigación y estudio sobre el Balance del Desarrollo Humano de la Juventud Panameña; Diagnóstico Socio-demográfico de la Juventud Panameña de 15 a 29 años de edad de las 9 provincias y de las Comarcas Indígenas: Año 2.000.

La oferta programática hacia la población joven de **Costa Rica** se estructura en un conjunto de acciones y líneas desarrolladas por el Movimiento Nacional de Juventudes, y otro de articulación intersectorial. En el primer caso se destaca el carácter formativo de la acción. A ese efecto, el MNJ desarrolla una metodología educativa no formal, cuyos contenidos enfatizan las necesidades de la juventud, facilitando el ejercicio de derechos y valores positivos, y la participación voluntaria desde una perspectiva humanista y democrática.

En la actualidad el MNJ concentra su acción en la promoción de la participación juvenil y el ejercicio de derechos. A ese efecto se han definido 5 áreas de actuación institucional, a saber:

- Participación: ámbito en el que el MNJ impulsa espacios colectivos en el nivel local para promover el desarrollo integral de la adolescencia y la juventud. Se promueve por medio de Programas de Participación Juvenil Comunal, Foros, Multiplicadores Juveniles y Voluntariado.
- Capacitación: cuyo propósito es promover un espacio de desarrollo identitario para los jóvenes a través de un enfoque de educación no formal. Con énfasis en la participación y promoción de cursos y talleres donde se desarrollan contenidos, métodos y técnicas para el trabajo con jóvenes.
- Investigación: que comprende estudios sobre la realidad juvenil, la elaboración de planes regionales de juventud, la actualización permanente del acervo en temas afines, y la realización de diagnósticos participativos.
- Comunicación: cuyo propósito es crear y fortalecer espacios informativos para y con los jóvenes, acerca de las oportunidades y servicios que la sociedad ofrece a la juventud. Se desarrolla a través del fortalecimiento de la Red de Comunicadores Juveniles.
- Legislación: En esta área el MNJ promueve procesos democráticos y de consulta por medio de los cuales se integren los intereses de la juventud en iniciativas legales.

En los ámbitos sectoriales se han definido cuatro áreas para la gestión de políticas, donde se enfatiza la coordinación interinstitucional para el desarrollo de planes y programas que propendan a la inserción social y el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes. Estas áreas de coordinación son:

- Empleo juvenil: El énfasis de las acciones está en la creación de oportunidades laborales ajustadas a las necesidades de los jóvenes.
- Educación: Las acciones se concentran en el combate a la deserción estudiantil, promoviendo la permanencia en el sistema educativo.
- Recreación y Deporte: Procura la integración de los jóvenes en la solución de necesidades de infraestructura y de espacios recreativos y deportivos en sus comunidades.
- Salud y Prevención: Procura la coordinación institucional para el fomento de la salud y la educación sexual.

En **Honduras** la política de juventud se articula en torno a un Plan Nacional de Juventud que identifica entre sus acciones las siguientes:

- Coordinación con instituciones gubernamentales y privadas para la ejecución de actividades con jóvenes
- Intercambio de experiencias para elevar el nivel profesional del personal de campo del CONJUVE¹³
- Analizar la situación de los jóvenes

¹³ Consejo Nacional de la Juventud

- Impartir charlas sobre liderazgo y desarrollo comunitario
- Capacitación de líderes
- Organizar clubes juveniles
- Promover la ejecución de proyectos elaborados por los jóvenes
- Realizar actividades recreativas, culturales y sociales, con el fin de motivar la participación juvenil
- Desarrollar una cultura de paz entre la juventud
- Fomentar la organización y funcionalidad de las escuelas de padres para elevar el rendimiento escolar de niños y niñas.
- Se incluye como actividad concreta el proyecto "Tarjeta Joven".

iii. Institucionalidad Pública de Juventud

Los organismos relacionados con el diseño, gestión y supervisión de las políticas dirigidas a los jóvenes en **El Salvador** son cuatro:

- Coordinación Nacional de Educación Física, Juventud y Deportes, dependiente de la Dirección Nacional de Educación del Ministerio de Educación. Inició sus actividades en 1968. La Institución establece la normativa, desarrollo y seguimiento a los programas, proyectos y acciones a través de personal de Educación Física distribuido a nivel nacional. No ejecuta directamente las acciones, toda vez que se han establecido coordinaciones especializadas con el fin de implementarlas a escala nacional o experimentar con proyectos piloto.
- Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM). Creado en 1991, depende de la Secretaría Nacional de la Familia. A partir de 1994 asume la responsabilidad del tema juvenil, ejecutando desde entonces acciones directamente con jóvenes.
- Instituto Nacional de los Deportes (INDES). Dependiente del Ministerio de la Presidencia, tiene como función principal Establecer y ejecutar la Política Nacional de los Deportes. Inició sus actividades en 1980, asumiendo responsabilidades en materias juveniles en 1996
- Procuraduría General de la República. Es el organismo encargado de la defensa de adolescentes en conflicto con la ley, que no hayan nombrado o no puedan nombrar un defensor de Confianza.

El Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, en cuanto parte del Gabinete y del Gobierno Central, es el organismo oficial responsable de las políticas de juventud en la **República de Panamá**. Sus funciones más importantes se relacionan con impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, administración, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y diversas acciones tendientes al fortalecimiento de la familia, la comunidad y los grupos de población de atención prioritaria. Creado en noviembre de 1997, asume oficialmente la responsabilidad del tema juvenil en enero de 1998.

En la ejecución del conjunto de la oferta programática antes descrita participan directamente, además del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, las siguientes instituciones:

- Presidencia de la República
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP):
- Instituto Panameño de Turismo (IPAT)

La Ley Orgánica del Movimiento Nacional de Juventudes, dictada en 1966, crea en **Costa Rica** el organismo del mismo nombre, cuyo fin es elaborar programas orientados hacia la educación cívica y el desarrollo integral de los jóvenes. El MNJ depende del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

Su objetivo institucional es "promover oportunidades y espacios reales de participación para el desarrollo integral de la juventud. La naturaleza de su trabajo es formativa y se caracteriza por una metodología educativa no-formal, cuyos contenidos quieren ser concordantes con los intereses de los propios jóvenes, facilitando el ejercicio de sus derechos, el desarrollo de valores positivos, la labor en equipo y la participación voluntaria, todo ello buscando implementar una orientación humanista y democrática.

El MNJ ejecuta directamente todas aquellas acciones que comprenden las denominadas "áreas de soporte institucional", a saber: Participación, Capacitación, Investigación, Comunicación y Legislación. Asimismo, interviene directamente en la coordinación y gestión de programas en las áreas de empleo juvenil, educación no formal, recreación y deportes y salud y prevención.

El organismo oficialmente responsable de los temas de juventud en **Guatemala** es el Consejo Nacional de la Juventud, dependiente de la Presidencia de la República y provisto de recursos propios. Fue creado en 1996. Tiene una amplia gama de funciones, que pasan por el estudio y planificación de las políticas del Estado relacionadas con la juventud, la rectoría institucional en estas materias, y la articulación con otros organismos públicos, de la sociedad civil y de la comunidad internacional. También es responsabilidad del Consejo promover la participación cultural de los jóvenes, estudiar la realidad de estos y ejecutar directamente proyectos y programas de desarrollo juvenil.

En **Honduras** el organismo oficial responsabilizado del Plan Nacional de Juventud es el Consejo Nacional de Juventud (CONJUVE), dependiente del Congreso Nacional de la República, creado en 1983. Sus funciones son:

- Contribuir al afianzamiento de las políticas de juventud y su permanente actualización
- Generar un proceso sistemático de investigación, estudios y análisis de la realidad juvenil hondureña
- Contribuir a la progresiva y creciente organización de la juventud y facilitar la participación de los jóvenes

- Apoyar los procesos de administración, gestión y monitoreo del Plan Nacional de Juventud y sus programas, mediante políticas, procedimientos e instrumentos idóneos en el campo de la supervisión y evaluación.

3.3. PANORÁMICA DE LA SUBREGIÓN ANDINA

A. Contexto General.

Según Muñoz¹⁴, la situación de la subregión se caracteriza por una crisis profunda que afecta a sus instituciones políticas y a las estructuras económicas predominantes, condición que obstaculiza de manera sustantiva las posibilidades de los individuos y grupos para ejercitar sus derechos ciudadanos. A lo anterior se agregan la guerra y la miseria, factores que llevan a que los países de la región estén *"sumidos en graves conflictos sociales, económicos y políticos que mantienen al grueso de sus 105 millones de habitantes en un estado de pobreza y tensión, mientras que la comunidad internacional se pregunta abiertamente cuánto tiempo más podrá resistir la democracia en esas condiciones"*¹⁵.

Los países de la región enfrentan, cada uno, singulares situaciones que tienen como punto de intersección la inestabilidad social, política y un agravamiento general de las condiciones de vida de la población. Esto se expresa, según Muñoz, en el similar comportamiento de algunos índices macroeconómicos, a saber:

- Una generalizada extrema pobreza, superior al 55 por ciento en todos los casos (en Ecuador y Venezuela ronda el 80 por ciento)
- Tasas de desempleo y empleo informal altas (en Ecuador, Colombia y Venezuela del orden del 20 por ciento)
- Estancamiento o descenso en el crecimiento del Producto Interno Bruto -PIB- (mas de cinco por ciento en Colombia, Ecuador y Venezuela)
- Y una disminución de la calidad de vida y poder adquisitivo real de las incipientes clases medias. El año pasado, sólo Perú y Bolivia mostraron un moderado crecimiento económico, mientras que Ecuador, Colombia y Venezuela vieron sus economías contraerse

Aunque existe la tentación de atribuir el deterioro general de la calidad democrática de los países a causas exclusivamente económicas, el autor advierte sobre el influjo que sobre esta situación tiene el evidente debilitamiento institucional de los sistemas de partidos, las instituciones democráticas representativas (parlamentos) y, desde luego, los aparatos de gobierno.

Por otra parte, las dinámicas centrifugas de los procesos de globalización que se expresan vigorosamente en la economía e incipientemente en la esfera de la cultura, ponen en jaque la capacidad de los gobiernos democráticos para fundar certidumbres que generen confianza en el sistema. Se produce así un continuo movimiento de deriva que ha cristalizado en la emergencia de experiencias populistas y nacionalistas que se sostienen en el descontento ciudadano.

¹⁴ Otra década perdida. Informe de Consultoría Tercera Etapa Fase Conclusiva PRAOJAL. Bogotá, Mayo de 2000

¹⁵ Ídem.

A su vez, los movimientos sociales que concurren a dichos procesos lo hacen en términos subordinados, sin propuestas políticas viables y, las más de las veces, como agregados sociales que reaccionan contra las nuevas tendencias económicas que los precipitan a condiciones de vida más y más precarias.

B. Crisis y Juventud

El esfuerzo de Muñoz por tematizar los efectos psicosociales de la crisis descrita tiene el valor de relevar aspectos comunes de las juventudes de la subregión andina. Entre otros aspectos señala los siguientes:

- Escepticismo generalizado de la población y un marcado indiferentismo entre los jóvenes como producto de la profunda desconfianza en las instituciones políticas.
- Expresión de fuertes sentimientos de pesimismo e inutilidad individual que se traducen en la expresión simbólica del malestar, particularmente en situaciones colectivas (encuentros deportivos, conciertos de música y manifestaciones políticas).
- Tendencia a la resistencia pasiva o a la migración en busca de mejores oportunidades de vida, producto de la violencia creciente, la contracción económica, el desempleo, la pérdida de visibilidad del sector social y la invisibilización de los proyectos colectivos.
- Emergencia de prácticas disruptivas y "antisociales" frente a la exposición continua en los medios de comunicación de modelos sociales a los cuales la crisis niega el acceso real de manera cotidiana.
- Resignificación de espacios tradicionales —el fútbol, por ejemplo— como recursos para la construcción de identidad y subjetividades compartidas.
- La música se consolida como el lugar privilegiado de la expresión, a la par que se convierte en factor de desencuentro y segregación.
- Crisis de futuro ante la precariedad de los canales de negociación y representación, la improductividad de la política y de los programas sociales y la ausencia de propuestas de acción colectiva sustentables.
- Adscripción a salidas radicales frente a la crisis, que adquieren características que van desde la desmovilización a las soluciones de fuerza, pasando por la completa transformación de leyes, instituciones y concepciones vigentes.

C. Perfil Sociodemográfico de la Juventud

La población total de **Colombia** en 1999 alcanzaba a 41.566.078 personas. De ese total, 20.539.953 son hombres y 21.026.125 son mujeres. El total de la población joven llega a las 10.231.112 personas, que representa el 24,61% del total. De estas, 5.154.973 son hombres y 5.076.139 son mujeres¹⁶. La información disponible indica que, según la Ley n° 375, de 4 de julio de 1997 (Ley de la Juventud, en Colombia se considera joven a la población comprendida entre los 14 y los 26 años. Esta población enfrenta de manera constante y aguda los problemas de la violencia, la droga y el desempleo.

¹⁶ La información demográfica presentada fue tomada de proyecciones de CELADE

En **Venezuela** el rango de edad dentro del cual se define oficialmente a la población joven es el que va de los 14 a los 24 años. En la actualidad y según las proyecciones por grupos de edad de la Oficina Central de Población, el número total de habitantes del país es de 23.142.336 personas. El número de jóvenes alcanza a las 4.709.987 personas, representando un 19,4% del total. Por otra parte, la cantidad de hombres y mujeres jóvenes que vive en sectores urbanos más que quintuplica a la cantidad de jóvenes que reside en sectores rurales.

El rango de edad con el que se define oficialmente a los jóvenes en **Ecuador** va de los 15 a los 29 años. En la actualidad la población total del país alcanza a los 12.646.095 habitantes, de los cuales el 49,78% son mujeres y el 50,22% son hombres. La población joven llega al 30% del total de la población, esto es 3.669.427 personas. Por otra parte, el porcentaje de hombres y mujeres jóvenes que vive en sectores urbanos duplica a su homólogo del área rural.

La población total de la **República de Bolivia** en 1999 era de 8.137.113 habitantes, de los cuales 4.046.609 son hombres (49,73%) y 4.090.504 son mujeres (50,27%). La población joven es aquella comprendida entre los 19 y los 26 años, alcanzando al 14,54% de la población total, con 1.182.789 personas. De acuerdo con la Información disponible, la tasa de desempleo general en 1997 alcanzó al 2,07% de la PEA, proporción que en los adultos disminuye al 1,75% y en la población joven crece hasta el 3,63%.

En la actualidad, **Perú** cuenta con una población de 25.661.690 habitantes. De ese total, el 20,42% son jóvenes, los que en cifras absolutas alcanzan a 5.240.383 personas. En la actualidad la distribución por sexo de la población joven es de 2.640.123 mujeres (50,38%) y 2.600.260 hombres (49,62%), estimándose que el sector, aún cuando continúe aumentando en números absolutos, mostrará un descenso porcentual relativo como resultado de la tasa de reducción de la fecundidad. Los adolescentes y jóvenes de sectores urbanos superan en casi tres veces a los de sectores rurales.

Tanto en materias de desempleo y subempleo, los jóvenes peruanos muestran ser el grupo más afectado por estos fenómenos. Las cifras indican que en 1998 el grupo de 14 a 24 años duplicó la tasa nacional de desempleo, empujándose hasta el 14,1%, mientras que el porcentaje de subempleados para el mismo tramo llegó a 49,9%.

D. Políticas de Juventud en la Subregión Andina

i. Marco Normativo

Como ocurre en otros países, **Colombia** ha suscrito numerosos Pactos y Tratados Internacionales, muy pocos de los cuales reconocen directamente la condición juvenil. Se trata de normas relativas primordialmente a la niñez o a las personas menores, que indirectamente benefician a un segmento de los jóvenes, particularmente a los adolescentes. Otras tantas regulaciones apuntan a la mujer o a la población en general.

La situación en el caso de las normativas internas es distinta, pues el país cuenta con una Ley de la Juventud. Respecto de ella se señala que:

"El texto de la Ley de la Juventud, corresponde a un esfuerzo por recoger y proyectar al futuro los postulados de la Constitución Nacional de 1991. El origen de la Ley es el resultado de un amplio proceso de participación de la juventud colombiana: durante dos años se discutieron propuestas a todo lo largo y ancho del país en foros que convocaron a más de 6.000 jóvenes y a muchos participantes de los más diversos sectores sociales. El Congreso de la República y el Gobierno Nacional estuvieron presentes en este proceso, y acogieron la voz de los jóvenes colombianos. Se ha obtenido de esta manera la Ley de la Juventud, un texto que contiene tres avances trascendentales para la vida del país: el reconocimiento expreso de los jóvenes como sujetos de derecho, el llamado a su participación plena en la sociedad, y el reconocimiento de las responsabilidades del Estado y la sociedad en la formulación y ejecución de Políticas Públicas de Juventud. El fin de esta ley es promover la formación integral de la juventud, su vinculación y participación activa en la vida económica, política y social, y el ejercicio pleno y solidario de la ciudadanía.

Además de la anterior, existe el Decreto 295 de febrero de 1992, que define las organizaciones juveniles y promueve su funcionamiento, y el Documento CONPES n° 2759 de 1995, que establece la política de juventud nacional para el cuatrienio de gobierno. Se informa de una serie de otras leyes, decretos y reglamentos relativos a los jóvenes, la mayoría de los cuales refiere a la creación de servicios sociales, regulan el Servicio Militar, el trato a los detenidos y otras situaciones. Nuevamente nos encontramos con que muchas de estas normas son tangenciales o inclusivas de los jóvenes en tanto menores, estudiantes o población en general. Por último, cabe señalar que en Colombia la responsabilidad penal se inicia a partir de los 18 años.

De acuerdo con la información remitida por la Dirección Nacional de Juventud de **Ecuador**, este país *"no cuenta con tratados o acuerdos internacionales suscritos"* relativos a los jóvenes. Por otra parte, parece evidente que la normativa legal no resulta especialmente densa en lo que toca a la población joven. Sin ir más lejos, parte importante de la información remitida por la DNJ menciona normas dirigidas a cautelar los derechos de la infancia y la adolescencia.

Sin embargo, existe un Proyecto de Ley de la Juventud radicado en la actualidad en la Subcomisión de la Ley de la Juventud del Congreso Nacional. Actualmente se trabaja en la formulación de la filosofía, principales conceptos y temas que abordará dicha Ley, esto es, educación, trabajo, salud, seguridad social, identidad, participación, medio ambiente, sistema penal, recreación, consumidores, comunicación y, como eje transversal a todos los temas, el género.

En **Venezuela** existen diferentes normativas que indirectamente afectan a la población joven en cuanto tal. Se encuentra en estudio una Ley de la Juventud. En la Constitución se hallan aspectos referidos a los jóvenes, al derecho de niños, niñas y adolescentes a desarrollarse en una familia, al reconocimiento de pleno derecho de los adolescentes y la creación de entidades especializadas, al deber y derecho de los jóvenes de ser sujetos activos del desarrollo, al resguardo y responsabilidad social y estatal en el adecuado tránsito a la vida adulta, y a la prohibición del trabajo de los adolescentes en actividades que pudiesen afectar su desarrollo.

El Código Penal venezolano establece la incapacidad que tiene el menor de cometer

delitos o de que se le puedan imputar las figuras delictivas contenidas en las normas penales. Se declara no punible al menor de doce años ni al menor de quince que obre sin discernimiento, y el mayor de quince y menor de dieciocho que haya delinquido será castigado con un tercio de la pena correspondiente.

El conjunto de normas contenidas en el Código de Comercio determina la forma en que el joven menor de edad puede ser o hacer actos de comercio. Normas contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo hablan de la edad mínima para trabajar y de la capacidad para celebrar contrato de trabajo.

Por último, Venezuela –conjuntamente con otros países– suscribió la Ley Orgánica para la protección del Niño y del Adolescente, estableciendo que todo ser humano menor de 18 años de edad se considera niño, reconociéndose que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que estos niños necesitan especial consideración.

La información disponible en el estudio permite conocer de manera general los cuerpos legales relativos a juventud vigentes en **Bolivia**. Así, en relación con Tratados o Convenios Internacionales, sólo se cita el Convenio Básico de Asistencia Técnica entre el Gobierno de Bolivia y la Asamblea Mundial de la Juventud, y el Acta de Fundación de la OIJ. En cuanto a la normativa nacional relativa a Juventud, se indican artículos específicos de cuerpos legales de alcance general, como son el Código Civil (mayoría de edad), el Código Penal (responsabilidad penal), el Código de Familia y el Código del Niño, Niña y Adolescente. La única referencia a un cuerpo legal específicamente referido a juventud es el Decreto 25.290, sobre Derechos y Deberes de la Juventud, el cual establece –entre otros aspectos– la creación del Comité Nacional de la Juventud.

En **Perú** se cuentan diversas legislaciones relativas a juventud que han concitado el trabajo del Ministerio, como son el Código de los Niños y Adolescentes, la Ley de Seguridad y Tranquilidad Pública en espectáculos deportivos y la Ley contra el Pandillaje Pernicioso.

ii. Oferta Programática

En **Colombia**, la oferta programática dirigida a jóvenes muestra que en 1998 se formuló el Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz", cuyo fin es contribuir a crear más y mejores oportunidades de educación, trabajo, cultura y participación política para hombres y mujeres jóvenes de los sectores más pobres de Colombia. El Plan Educativo para la Paz formulado para éste Plan Nacional de Desarrollo considera un Programa dirigido a la juventud que se denomina Constructores de un Nuevo País. Su propósito declarado es implementar la Política Nacional de Juventud. Esta, a su vez, incluye una serie de programas específicamente dirigidos a la población joven, los siguientes:

- Implementación del Sistema Nacional de Juventud.
- Fomento a los Consejos de Juventud.
- Servicios Integrados para jóvenes.

- Cuerpos Solidarios Juveniles.
- Casas de la Juventud.

En su Plan Operativo Anual la Dirección Nacional de la Juventud de **Ecuador** cuenta con proyectos propios, que ejecuta directamente y que atañen a diferentes áreas:

- Proyecto de Integración Juvenil Fronterizo por la Paz Binacional Ecuador-Perú
- Oficinas Locales de Juventud
- Casa de la Juventud
- Empleo Juvenil
- Fortalecimiento de Organizaciones Juveniles
- Centro de Documentación e Información

Además de los anteriores, en el país se realiza el programa "Componente de Adolescentes", dependiente del Ministerio de Salud Pública, a través de su Dirección de Promoción y Atención Integral de Salud. Este programa desarrolla acciones en capacitación, formación y mantenimiento de la red intersectorial para trabajo con adolescentes y jóvenes, producción de documentos técnicos, desarrollo de estrategias de participación juvenil, y desarrollo de experiencia en servicios diferenciados para adolescentes.

En **Venezuela** la oferta programática dirigida a la juventud abarca ámbitos como la inserción socio-productiva; el liderazgo y el protagonismo; el empleo y la responsabilidad social; la capacitación técnica para la juventud desocupada; la atención integral de la salud para adolescentes; la asistencia en salud mental infanto-juvenil; la prevención del embarazo precoz; la prevención del delito; la prevención, investigación y tratamiento de drogas; la prevención de la repitencia, la deserción y el bajo rendimiento escolar; la recuperación juvenil y la recuperación dirigida. Para cada una de estas áreas existe un programa concreto de intervención.

La oferta programática de **Bolivia**, detallada en el Informe del Comité Nacional de la Juventud, se organiza en 5 programas, a saber:

- Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y la Juventud. Iniciado en 1998, busca generar condiciones favorables para el desarrollo de adolescentes y jóvenes. Se estima en 1.182.769 los destinatarios.
- Plan Nacional de Educación Juvenil Alternada. Su propósito es la transformación curricular de las escuelas nocturnas para las personas que no han logrado ingresar o terminar la educación formal.
- Programa Nacional de Atención a la Salud Integral de los Adolescentes. Su objetivo es mejorar el estado actual de salud de la población adolescente, respetando las diferencias y particularidades culturales, de género y regionales.
- Programa de servicio premilitar voluntario de mujeres. Su fin es promover la participación de la mujer en el ámbito de la defensa nacional.
- Servicio militar obligatorio. Tienen por objetivo promover la participación de los varones mayores de 18 años en la defensa nacional.

encuentran desarrollando un diseño de política de juventud, para lo cual se mantienen en coordinación con instancias locales, tanto a nivel institucional como juvenil.

La situación de desempleo juvenil ha motivado la puesta en marcha del Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PRO-Joven), basado en un diseño de promoción del empleo a partir del incentivo de la demanda laboral. Es ejecutado por el Ministerio del Trabajo.

En el ámbito de la Justicia, la dirección de Coordinación y Promoción de los derechos de la Mujer y del Niño en materia de Derechos Humanos ha realizado eventos de difusión y capacitación en cooperación con diversas agencias internacionales. Entre ellos se cuentan: Tercera Conferencia Anual por los Derechos del Niño; elaboración del Proyecto Nacional de defensoría, en coordinación con UNICEF, como parte de un servicio del Sistema de Atención Integral del Niño y el Adolescente; Cursos y Talleres sobre "Violencia Familiar", dirigidos a Fiscales Provinciales, Civiles y del Niño y el Adolescente.

iii. Institucionalidad Pública de Juventud

La unidad encargada del tema juvenil en **Colombia** es, a nivel nacional, el Viceministerio de la Juventud¹⁷, dependiente del Ministerio de Educación Nacional. Fue creado mediante el Decreto 1.953 del 8 de agosto de 1994, con el fin de institucionalizar una orientación integral, no sectorial, de la política de juventud. Por ello, cumple un papel coordinador y orientador de las acciones del Estado frente a los jóvenes. De acuerdo a la caracterización de funciones, el Viceministerio no ejecuta directamente programas, toda vez que la descentralización administrativa del Estado establece que la competencia de los Ministerios es la formulación y coordinación de las políticas nacionales.

La repartición pública responsable de los temas relativos a juventud en **Ecuador** es la Dirección Nacional de la Juventud, dependiente de la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Acción Social. Entre sus Funciones u objetivos oficiales se cuentan ejecutar proyectos y programas, coordinar a diferentes actores institucionales, intermediar con las organizaciones juveniles y producir información y conocimiento sobre la juventud del país. La DNJ fue creada en el año 1987.

La Fundación Juventud y Cambio, organismo tutelado y adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, es la repartición pública encargada de la problemática juvenil en **Venezuela**. Fue creada 6 de julio de 1994, asumiendo al mismo tiempo la responsabilidad del tema juvenil. Por el carácter de sus funciones, la Fundación ejecuta directamente programas de acción con jóvenes, además de realizar labores de investigación, celebración de convenios y comunicación que sirvan de apoyo a estas actividades. Sin perjuicio de ello, los ministerios de Educación, Cultura y Deporte, Salud y Bienestar Social, y Justicia, llevan a cabo los programas que

¹⁷ Con posterioridad al término de la realización de esta investigación, el Gobierno de Colombia, a través del Decreto nº 822 de 8 de mayo de 2000, creó el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven", que asumió las competencias y funciones del Viceministerio de la Juventud.

atienden a otras áreas cubiertas por la política de juventud de Venezuela.

El organismo responsable de las políticas de juventud en **Bolivia** es el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Creado en 1997, su función principal es *"formular políticas y normas, así como supervisar programas y proyectos relacionados con asuntos de género y generacionales"*. El Viceministerio no ejecuta programas de acción, por cuanto *"su misión es elaborar políticas y normas, dejando a los niveles regionales, prefecturales, alcaldías y a la sociedad civil, la ejecución de los programas"*.

En concordancia a la inexistencia de una política de juventud estructurada como tal, en **Perú** las funciones gubernamentales están dispersas en el Estado. Con todo, la responsabilidad formal del tema y la representación internacional del mismo en los Foros la tiene el Ministerio de Educación.

3.4. PANORAMA DE LA SUBREGIÓN CONO SUR¹⁸

A. Contexto General¹⁹

Durante la segunda mitad del siglo XX la proporción de jóvenes de 15 a 29 años dentro de la población mundial llegó a su máximo en 1990 (28,5%), incrementándose desde ese momento la tendencia al progresivo envejecimiento de la población. Las proyecciones indican que la edad mediana se acercará a los 30 años el 2020 y a los 40 el 2050. A esta tendencia no escapa América Latina ni el Cono Sur.

La progresiva centralidad del conocimiento y la información en la transformación del conjunto de la sociedad, de la cultura y las estructuras productivas, provoca en la asociación educación/bienestar una alta expectativa en la juventud. La mano de obra calificada ha incrementado la productividad. Sin embargo, se mantienen deficiencias desde el punto de vista de la equidad: las diferencias cualitativas en educación siguen siendo relevantes. Asimismo, la cobertura de carreras de educación superior reproduce opciones que no se ajustan a las nuevas realidades sociales: se amplían y desarrollan carreras tradicionales, provocando usualmente el fenómeno de los "desocupados ilustrados". De hecho, El perfil del desempleado se relaciona también con el nivel de escolaridad. En Chile, por ejemplo, casi el 90% de los jóvenes alcanzaba los ocho o más años de escolaridad, observándose en algunos países de la subregión que aproximadamente el 50% de los jóvenes desempleados tenía 12 o más años de estudio.

¹⁸ Es necesario reiterar que la descripción que aquí se realiza tiene un valor referencial e ilustra el tipo de información y tendencias que alimentaron las conclusiones generales de esta parte del informe. Por ello, no ha sido necesario mencionar en todos los puntos ha todos los países, cosa que para los fines de la presentación sólo tendría un fin ritual.

¹⁹ -CEPAL, "Panorama social de América Latina, 1998". Cepal, 1999, Santiago de Chile.

-CEPAL/CELADE, "Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y El Caribe. Síntesis y Conclusiones." Celade, 2000, México, D.F.

-CEPAL, "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía", Cepal, 2000, Santiago de Chile.

Una tendencia concomitante al aumento de la cobertura educacional en los últimos 20 años se registra en los cambios que experimenta el empleo en la región, el que se ha caracterizado por la intensificación de la precariedad laboral. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 6 de cada 10 nuevos puestos de trabajo creados en los años noventa corresponden al sector informal y los cuatro restantes al sector moderno. De su lado, el Estado disminuyó considerablemente su importancia en la absorción de mano de obra. Por otra parte, en el caso de la fuerza de trabajo juvenil ocupada, se ha venido dando un sostenido aumento del número promedio de años de estudio. Son pocos los países que muestran un estancamiento o un descenso en cuanto a los años de escolaridad de sus jóvenes activos, a pesar de que en Brasil y otros países dichos niveles siguen siendo muy bajos.

Se advierte una concentración de la fuerza de trabajo en el comercio y en los servicios. En los sectores laborales urbanos de baja productividad el empleo juvenil representa entre el 14% y el 25% del total. Según la CEPAL, los países del Cono Sur no son de los más afectados por este fenómeno: Chile es el país que presenta la más baja participación de los jóvenes en estos sectores, en tanto que en países como Argentina y Uruguay tal proporción no llega a una quinta parte del total. Es decir, la tendencia de la presencia juvenil en este caso es involutiva, aunque la persistencia de los cambios productivos y la obsolescencia funcional de la educación puede afectar la actual situación.

En términos generales, la búsqueda de empleo por parte de los jóvenes es menos exitosa que el resto de la fuerza de trabajo. Hacia 1997 en países como Paraguay estos grupos representaban alrededor del 60% del desempleo. La participación de los jóvenes en el desempleo es comparativamente menor en Argentina y Chile. La relación entre desempleo y pobreza es directa. En Argentina, entre los jóvenes del cuartil más pobre, la tasa de desempleo abierto en las zonas urbanas alcanzaba en 1997 a casi el 50%, mientras que para el conjunto de los jóvenes era de 24,3%. El "núcleo duro" del desempleo juvenil se ubica entre los jóvenes de bajos ingresos que no continúan su educación.

Aquello no sólo representa una asincronía entre los sistemas educativo y productivo, sino también una mezcla política explosiva: una juventud más ilustrada, con altas expectativas derivadas de su alto nivel de conexión con los *mass media* y, al mismo tiempo, resintiendo un elevado nivel de exclusión social.

B. Situación de la Juventud

En Chile, oficialmente, la población joven es aquella considerada en el tramo de edad que va de los 15 a los 29 años, ambos inclusive. Habitualmente se los divide en los segmentos 15-19 años (adolescentes), 20-24 años (jóvenes) y 25-29 años (adultos jóvenes). La juventud, así definida, representa al 24,5% del total de población. Los jóvenes que viven en sectores urbanos son casi seis veces más que los que residen en zonas rurales, tendencia análoga a la distribución global de la población en dichos sectores. En 1998 la tasa general de desempleo llegó al 7,2%, mientras que la de los adolescentes alcanzó al 21% y la de los jóvenes a 15,4%. El

desempleo adolescente llegó a triplicar la tasa de desempleo general, mientras que el desempleo juvenil poco más que la duplicó.

La definición de la población joven en **Brasil**²⁰ asume un rango etéreo general que va de los 10 a los 24 años, identificándose los siguientes subgrupos para efectos descriptivos: adolescentes (10 a 14 años), joven adolescente (15 a 19 años) y joven adulto (20 a 24 años). Datos de 1996 indican que de 156,7 millones de habitantes, 48.6 millones son jóvenes de entre 10 a 24 años, lo que representa un 31,0% de la población total. En la población de jóvenes, el sub-grupo de 10 a 14 años representa un 36%, el de 15 a 19 años un 34,3% y el de 20 a 24 años un 29,6%. La composición por sexo del conjunto no representa una variación significativa. El grueso de la población joven se concentra en las regiones del norte y noreste, con más del 70%. Se proyecta un descenso de la proporción de jóvenes, debido a la baja de la Tasa de Fecundidad en los ochenta, la mortalidad juvenil y la migración internacional.

Este descenso de la población juvenil también se verifica en **Argentina**²¹: mientras la población aumenta entre 1997 y el 2000, pasando de 35.671.895 a 37.031.802, el tramo de población comprendido entre los 15 y los 19 años disminuye (va de 3.366.504 en 1997, a 3.296.967 en el 2000). Durante el mismo período la población joven de los tramos 20 a 24 y 25 a 29 años ha aumentado, pero a un ritmo más lento que el de la población general. Estas tendencias no varían significativamente por sexo. En este país la proporción de jóvenes (15 a 24 años) respecto del total de población es de un 25,6%. Con todo, la tasa de desempleo juvenil en este país escapa a la norma regional, donde dicha tasa más que duplica al desempleo general: en 1997 el desempleo total era de 14,3%, mientras que la de los jóvenes de 15 a 24 años llegaba a 24,2%²². Con todo, estas cifras son más o menos positivas sólo en términos comparados.

Al igual que en Argentina, la población juvenil de **Uruguay** empieza a disminuir. Se verifican similares tendencias: el tramo más joven (15 a 19 años) pasó, entre 1997 y 2000, de 268.089 personas a 255.198 sin diferencias significativas por sexo. Los tramos juveniles de más edad aumentaron a ritmos inferiores que el registrado por la población total idéntico período. Esta pasó de 3.265.326 a 3.337.062. La relación entre la tasa de desempleo juvenil y la general registra un leve descenso entre 1990 y 1997, pasando de 2,74 a 2,31. El desempleo de la población uruguaya de 15 a 24 años era de 27,8% en 1997, mientras que la tasa general llegó al 17%.

En **Paraguay** no se registra aún la tendencia a la disminución de la población joven. A un ritmo inferior, la cantidad de jóvenes de todos los tramos etéreos aumentó entre 1997 y 2000, tal como lo hiciera el conjunto de la población paraguaya. Sin embargo, en este caso la tendencia tampoco muestra diferencias importantes por sexo. De cualquier modo, en Paraguay la tasa de desempleo general fue más baja que en otros países para el período 90-97 (cifras de un dígito). Sin embargo, entre el

²⁰ La heterogeneidad a veces profunda entre regiones del país influye en la diversidad posible de hallar en el perfil de la juventud. Esto debe tenerse presente ante una caracterización general como la que se menciona aquí.

²¹ Este párrafo está construido, en lo referido a datos sobre población, con proyecciones de CELADE.

²² Datos CEPAL: Panorama Social 1998.

94 y el 97 se duplicó, registrándose el mismo movimiento en la tasa de desempleo juvenil, la que sostuvo, en el momento de mas bajo desempleo juvenil y general, la distancia más estrecha del período en relación al desempleo general. En 1990 la brecha fue de 2,46, en 1994 –año del más bajo desempleo general del período– de 1,89, mientras que en 1997 volvió a subir (2,12 puntos), al tiempo que el desempleo general aumentó a 8,4%.

C. Políticas de Juventud

i. Marco Normativo

Entre los Tratados Internacionales que **Chile** ha suscrito predominan aquellos que se refieren a derechos de la población en general, las mujeres, la niñez y la adolescencia. Las numerosas leyes y regulaciones normativas citadas en la información disponible no contienen la "categoría" juventud. Quizá la más cercana a esta nomenclatura sea la ley que crea al Instituto Nacional de la Juventud. Muchas otras son inclusivas de la población joven, o reductivas de la misma en cuanto se dirigen a los estudiantes, la niñez, las mujeres, la adolescencia o, en general, a los "menores". Hay que señalar también que son referidas como leyes atingentes algunas normativas punitivas o reguladoras de situaciones como la violencia en los estadios o el tráfico de drogas, aunque sus textos se refieren a la población mayor de 18 años.

En cuanto a la situación penal y procesal de los jóvenes, se considera al período de los 16 y 17 años como espacio en el cual los jueces deciden si al delinquir la persona actuó con o sin discernimiento. En el primer caso se le sanciona con la pena mínima correspondiente. Los adolescentes y niños menores de 15 años se hayan excluidos de la penalización adulta y cabe al Estado y a las familias asumir la responsabilidad y protección del "menor". Los Derechos Políticos son reconocidos a partir de la mayoría de edad, con la excepción de la capacidad de ser elegido Senador o Presidente de la República, para lo cual se requiere tener más de 40 años.

En **Brasil** el marco legal de referencia para las políticas dirigidas a los adolescentes (12 a 18 años) es el Estatuto de Niños y Adolescentes (ECA), instituido por Ley Federal nº 8.069 de 1990. El Ministerio de Justicia, por intermedio del Departamento de Niños y Adolescentes de la Secretaría de Derechos Humanos, viene desarrollando acciones importantes para fortalecer el Sistema de Garantías de Derechos de Niños y Adolescentes, inscritas en el Programa Nacional de Derechos Humanos. Es importante destacar que las acciones tienden a promover, informar, desarrollar y fortalecer prácticamente los derechos de los niños y adolescentes.

ii. Oferta Programática

Las acciones programáticas que el Gobierno de **Chile** dirige a los jóvenes se ejecutan desde diversas reparticiones estatales. Entre estas se consideran como ofertas de política de juventud especialmente aquellas que se dirigen a la población adolescente y juvenil que cursa la enseñanza media y la educación superior. Con todo, estas últimas no son siempre privativas de las personas jóvenes.

Otras políticas sectoriales, como por ejemplo la atención primaria del Ministerio de Salud, están dirigidas a toda la población pero cuentan con programas específicos para adolescentes y jóvenes. En el ámbito del empleo y la capacitación, las instituciones del sector ejecutan programas especiales para jóvenes, algunos de los cuales se aplican en alianza o coordinación con servicios que actúan en población pobre, bajo el criterio de focalización de la política social. Entre las ofertas del sector justicia operadas por el respectivo Ministerio, han surgido iniciativas programáticas destinadas a asesorar, apoyar y educar a la población de 15 a 29 años con el fin de facilitar su acceso equitativo e informado al sistema judicial. Estas son adicionales al funcionamiento del sistema asociado a la rehabilitación, tratamiento y protección de los menores abandonados o en conflicto con la ley.

Existen algunos programas especialmente dirigidos a jóvenes que operan en el ámbito de la participación, la identidad y la cultura, como las Escuelas de Rock, el Sistema de Información para la Juventud y el Programa Interjoven, que busca incrementar el conocimiento y las capacidades institucionales intermedias para trabajar con la juventud en la sociedad chilena. Por último, al igual que en el caso de ciertas normativas, en Chile se considera como parte de la política de juventud a algunos programas que están referidos a la población en general, como aquellos que intervienen en la prevención o tratamiento del problema de la droga, con base en información que señala vulnerabilidad o prevalencia del mismo entre personas jóvenes.

Las acciones gubernamentales básicas que en **Brasil** afectan al segmento adolescente se concentran en los sectores educación, salud y empleo, distinguiéndose en educación una serie de proyectos, iniciativas y programas dirigidos a modernizar y diversificar la oferta educativa en todos sus niveles. Una iniciativa especialmente dirigida a los jóvenes es el programa de Educación de Jóvenes y Adultos y eliminación del Analfabetismo. En salud existe, aparte de la oferta amplia para la población general a través del Sistema Único de Salud, una serie de iniciativas para la adolescencia, como son el Programa de Salud Adolescente, el Proyecto ADOLEC, el Proyecto de Monitoreo de los Servicios de Cáncer y Planificación Familiar para la Mujer y las acciones destinadas a jóvenes con deficiencia. Por último, en el ámbito del empleo destacan los programas para jóvenes y adolescentes en riesgo social.

La oferta programática de la Dirección Nacional de Juventud de **Argentina** se estructura partir del objetivo general que plantea *"Promover, ejecutar, apoyar y coordinar desde el Estado las acciones que fortalezcan el desarrollo y la participación juvenil de los y las jóvenes argentinos desde la perspectiva de la construcción de la ciudadanía juvenil, poniendo especial énfasis en los jóvenes más vulnerables de la población"*. Con ese fin se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Ejecutar acciones en pos del desarrollo y la participación juvenil en el marco de políticas sociales y culturales para el sector.
- Investigar, evaluar, capacitar, documentar e informar sobre las cuestiones relativas al universo juvenil.
- Fortalecer los vínculos institucionales tanto nacionales como internacionales en materia de juventud.

Todo ello, en el marco de los siguientes 4 ejes para la política juvenil:

- Fortalecimiento de la sociedad civil
- Apoyo al desarrollo de políticas locales de juventud
- Componente de juventud en las políticas públicas
- Generación de conocimientos sobre la juventud

Los elementos anteriores determinan una oferta programática que se organiza en cuatro áreas de acción:

- Área Derechos Juveniles
- Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo de Áreas y Políticas de Juventud
- Relaciones Institucionales Nacionales
- Relaciones Internacionales

iii. Institucionalidad Pública de Juventud

El organismo oficialmente encargado de la temática en el Estado de **Chile** es el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Fue creado en 1991. Según la ley que le dio origen el INJ es un organismo eminentemente técnico y de coordinación de esfuerzos institucionales. Entre sus labores, además de la asesoría al poder Ejecutivo, están el incremento del conocimiento y la información sobre la juventud, la generación de propuestas de políticas, programas y soluciones para los problemas de la juventud chilena, la coordinación interinstitucional, la concertación con terceros, promover la participación de los jóvenes, vincularse con organismos internacionales que estén en su ámbito de competencia, y estudiar o proponer iniciativas legales a favor de la juventud.

Entre 1997 y 1999 el Instituto Nacional de la Juventud contó con un modelo institucional orientado a centrar sus actuaciones en las funciones y labores consustanciales a las definiciones normativas que lo crearon, lo cual supuso reducir al máximo la ejecución directa de programas sociales o de otra índole. Sin embargo, por su especificidad, ejecuta el Sistema de Información para la Juventud (SIJ) e Interjoven, orientados a intervenir áreas definidas como estratégicas y complementarias al reforzamiento de su rol técnico, asesor, articulador y coordinador.

El Consejo Nacional de los Derechos de Niños y Adolescentes (CONADA), dependiente del Ministerio de Justicia, es el órgano encargado de formular las directrices políticas dirigidas a niños y adolescentes de **Brasil**. Su creación, ocurrida

en 1991, estaba prevista en el ECA. Como se desprende, en Brasil no existe un organismo oficial especialmente dedicado a la temática juvenil. A su vez, las acciones indagadas se refieren a la niñez y la adolescencia. Programas especiales para jóvenes tienden a dar cuenta de situaciones de rezago, como el analfabetismo y el riesgo social. Por último, una importante función le corresponde al Asesor Especial para Asuntos de Juventud del Ministerio de Educación, quien efectúa la representación internacional oficial del país en los foros correspondientes a este tema, a la vez que realiza una mediación política significativa en una realidad nacional que escapa a los modelos existentes en la región, donde la escala demográfica y territorial hace singular el caso brasileño en la región.

En **Argentina** el organismo oficial encargado de materializar las iniciativas dirigidas a los jóvenes es la Dirección Nacional de Juventud, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medioambiente.

SECCIÓN IV: CONCLUSIONES GENERALES RELATIVAS A LA PRIMERA PARTE DEL INFORME

Las conclusiones se hallan expuestas en tres niveles: el primero aporta algunas observaciones sobre el diseño del PRADJAL y la promesa básica que contiene; el segundo propone algunas observaciones referidas a las "realizaciones" del PRADJAL; mientras que el tercero, tras la observación de la dinámica y características de las políticas de juventud en la Región, formula un planteamiento acerca del efecto del Programa.

A. Conclusiones relativas al diseño del PRADJAL.

i. El PRADJAL no cuenta con un diseño basal propiamente tal.

El Marco de Referencia del PRADJAL es un documento preparatorio para el diseño de un Programa que, por razones de misión y escala, no podía ni debía formularse en términos convencionales. Su operacionalización es, concretamente, el Plan Operativo de Acciones, tanto en sus expresiones de nivel regional como en las de nivel subregional.

El PRADJAL cuenta, por tanto, con un "diseño programático virtual". De ahí que en su reconstrucción, aplicando por ejemplo la Matriz de Diseño Evaluable asociada al Enfoque del Marco Lógico, el PRADJAL presente no tanta "incoherencia" como "insuficiencia", entendida ésta como la ausencia de componentes programáticas significativas (por ejemplo: una clara definición del sujeto, una situación de cambio definida en términos concretos, unos propósitos formulados como situaciones deseables de configurar, entre otras).

Sin embargo, una aplicación evaluativa de instrumentos de análisis de consistencia interna carece de sentido. El alcance de este ejercicio tiene valor más bien a un nivel descriptivo. El carácter internacional y orientador del Marco de Referencia obliga a esta consideración.

ii. El PRADJAL no es evaluable en términos convencionales.

Las orientaciones del PRADJAL y su diseño "virtual" carecen de indicadores, tanto de proceso como de impacto. Estos, según el Plan Operativo Regional, debieran haber sido diseñados durante la fase de Ejecución. El PRADJAL careció durante dicha etapa de un sistema de seguimiento y evaluación de proceso que permitiera controlar el desarrollo de su gestión y evaluar sus resultados intermedios, registrar y sistematizar información, contar con una memoria histórica institucional y facilitar la evaluación ex-post a la que debía ser sometido en la fase final del Ciclo de Vida (Evaluación).

Sin embargo, de acuerdo a lo dicho en el punto anterior, una expectativa referida a la evaluabilidad empírica del PRADJAL puede pecar de ambición, ya que precisamente por su carácter y escala es, como se ha verificado palmariamente en este proyecto, una expectativa demasiado elevada para la información disponible.

Con todo, el propio Plan Operativo se había propuesto esta clase de evaluabilidad. Baste decir a la fecha que las diferencias en el tipo y calidad de la información primaria existente en el ámbito nacional y subregional, las diferencias de nivel y ritmo de desarrollo de las políticas de juventud y de los sistemas de información asociados a ellas, dejarían sin posibilidad de verificación los indicadores referenciales que el Plan Operativo sugería desarrollar.

Por ahora cabe un tipo de análisis "ensayístico" como el que se ha realizado, en espera del desarrollo de un sistema internacional de información y seguimiento a las políticas de juventud de la Región, ese sí totalmente viable de articular mediante un programa de fortalecimiento a los organismos nacionales y de la propia OIJ para tales efectos.

iii. El Modelo de intervención del PRADJAL es, con relación a la transformación de la situación de la juventud, indirecto.

La imposibilidad de evaluar convencionalmente el PRADJAL se relaciona directamente con que el modelo de intervención sea indirecto. A su vez, el carácter indirecto y mediatizado del mismo surge de la escala a la cual opera (internacional). Por tanto, si su estrategia se pudiera esquematizar, habría que expresarla del siguiente modo:



El supuesto básico del PRADJAL es que la existencia de políticas nacionales de juventud optimizadas influiría positivamente en la situación de exclusión social de gran parte de los jóvenes.

iv. La estructura de orientaciones del PRADJAL es paradójal.

El Marco de Referencia del PRADJAL plantea un conjunto de desafíos en áreas sectoriales tradicionales y en áreas que podrían denominarse innovadoras y transversales, situando a ambas en un mismo nivel. Con ello "sectorializa" las áreas transversales (Participación e Integración Regional son presentadas en términos de equivalencia con Empleo, Salud y Educación). A su vez, entre las transversales llama la atención que Participación e Institucionalidad Pública de juventud compartan un mismo apartado. Esto puede sugerir, en alguna lectura, la insinuación de determinado rol para la institucionalidad pública, en orden a inducir la representación de la juventud ante el Estado, o la ejecución directa de programas como tarea primordial de los organismos oficiales de juventud.

v. La definición del sujeto social destinatario es genérica.

También llama la atención que la definición del sujeto de referencia sea convencional, remitida a unos pocos aspectos generales (edad, peso demográfico, heterogeneidad identitaria y exclusión social). Ni el Marco de Referencia ni el Plan Operativo cuentan con una caracterización y definición específica de la identidad y situación del grupo objetivo. Esta debe ser buscada en otras fuentes.

vi. La Promesa Básica del Diseño

En consecuencia, el análisis de los documentos fundamentales del PRADJAL indica que la "promesa" básica del mismo fue potenciar u optimizar las capacidades de acción de los países para influir indirecta pero positivamente en la situación, definida como crisis, de un grupo social (los jóvenes), considerado estratégico en virtud de su peso demográfico y por sus potencialidades para el desarrollo). De ese modo, el foco de intervención del programa es, a nivel del diseño, el de los ámbitos o agentes institucionales nacionales a través de los cuales los gobiernos actuarían directamente frente a la juventud.

B. Conclusiones Relativas a las Realizaciones del PRADJAL

Uno de los principales problemas para la ejecución de este estudio fue la carencia de un registro histórico de las acciones realizadas por el PRADJAL. Dicha carencia parte del incumplimiento de uno de los ejes del Plan Operativo Regional, el cual planteaba la creación de un sistema de información concomitante, basado en indicadores mensurables, facilitadores del seguimiento de las acciones, sus resultados y del proceso regional de construcción de políticas públicas de juventud.

Debido a la insuficiencia antes señalada se optó por la estrategia de aproximarse a las realizaciones del programa a partir de los productos concretos evidenciables y la observación del nivel de cumplimiento del Plan Operativo mediante el análisis del

contenido temático de estos y de la memoria de agentes institucionales concretos de la OIJ.

Fue así como se estableció que actualmente la OIJ exhibe realizaciones concretas, en términos de productos, que se sitúan o cubren gruesamente las tres líneas fundamentales prescritas por el Plan Operativo Regional. Sin embargo, la cobertura de las diferentes áreas del mismo por los productos obtenidos o realizados resulta genérica, y tiene, en materia de análisis, un valor cualitativo.

Por ello se estimó necesario realizar un dimensionamiento de las realizaciones del PRADJAL, con base en un ejercicio que combinó la percepción de la OIJ sobre el nivel de logro o realización de los componentes del PRADJAL, con una calificación y ponderación numérica escalar de dichas percepciones.

El resultado de dicho ejercicio fue que en una escala de 1 a 4, donde 1 equivale al más bajo nivel de realización y 4 al más alto, el nivel de realización global del Plan Operativo es en la actualidad de 2,5 puntos.

El análisis de las puntuaciones del nivel de realización de cada uno de los componentes del Plan indica que el más alto corresponde al Componente A ("Incrementar el conocimiento sobre los jóvenes"), con un puntaje de 2,8. El siguiente nivel, con 2,6 puntos, corresponde al Componente B ("Fortalecer la Institucionalidad competente en materias de juventud"). Por último, el nivel más bajo de realización es el del componente C ("Sensibilizar a los diversos actores sociales y políticos"), con 2,4 puntos.

Sin embargo, si los Subcomponentes del Componente B se consideraran por separado, con el estatus de Componentes equivalentes al A o al C, el mayor nivel de realización correspondería al Subcomponente "Formación de Recursos Humanos", con 3,2 puntos. Seguiría a este el Subcomponente "Asistencias y Asesorías Técnicas", con 3 puntos. En esta misma línea, el Subcomponente "Fortalecimiento de los mecanismos de información" registra el más bajo nivel de realización, con 1,8 puntos.

Si no fuera tan bajo el nivel de realización del Subcomponente "Fortalecimiento de los mecanismos de información", el Componente B del Plan Operativo ("Fortalecer la institucionalidad competente en materia de juventud") habría presentado el nivel más alto, lo cual es muy importante ya que desde el punto de vista de las promesas implícitas en el Diseño Basal "virtual" del PRADJAL, y en concordancia con el carácter indirecto del modelo de intervención, dicho Componente constituye el compromiso fundamental del programa.

Pero aún si así hubiese sido, el nivel relativamente bajo de realización del Componente C ("Sensibilizar a los diversos actores sociales y políticos") pondría en tela de juicio el accionar y efecto en los más o menos fortalecidos organismos oficiales de juventud.

Con todo, no debe entenderse que este ejercicio tenga validez para dimensionar los efectos del PRADJAL, sino que es una "imagen" referida sólo al nivel de realización de las acciones prescritas por el Plan Operativo a partir de las percepciones de la OD, sobre una base de información histórica poco sistematizada.

El resultado del ejercicio señalado se presenta gráficamente en las tablas siguientes:

Componente A del Plan Operativo: "Incrementar el conocimiento sobre los jóvenes"	Componente B del Plan Operativo: "Fortalecer la institucionalidad competente en materia de juventud"				Componente C del Plan Operativo: "Sensibilizar a los diversos actores sociales y políticos"
	Asistencias y asesorías técnicas	Formación de recursos humanos	Fortalecimiento de los mecanismos de información	Otras medidas para el fortalecimiento institucional	
Constitución y consolidación Red Iberoamericana de Expertos en Juventud (RIEJ).	Establecimiento del Banco de Iniciativas de Cooperación Horizontal.			Reforzar institucionalidad pública en esta materia: apoyo Comisión Centroamericana para el Desarrollo de la Juventud.	Apoyo a divulgación de informes Nacionales sobre Políticas de Juventud.
Articulación de la RIEJ a escala subregional	Presentación de propuestas de cooperación horizontal de los países en esta materia.		Asistencias técnicas para la identificación de las potencialidades de los países en esta materia.		
Apoyo a la creación de comisiones legislativas de juventud y de mecanismos legislativos subregionales.	Desarrollo de los planes de cooperación horizontal.		Apoyo a la creación de comisiones legislativas de juventud y de mecanismos legislativos subregionales.	Creación y reforzamiento de las comisiones legislativas de juventud y de mecanismos legislativos subregionales.	Iniciativas de premiación y difusión de actuaciones para el mejoramiento de la problemática de la juventud.
Apoyo a la creación de sistemas de información e intercambio de servicios entre actores sociales e institucionales.	Apoyo a la creación de sistemas de información e intercambio de servicios entre actores sociales e institucionales.		Apoyo a creación de sistemas de información e intercambio de servicios entre actores sociales e institucionales.		Realización periódica de Foros de la Juventud con ocasión de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.
Diseño y puesta en marcha de campañas de sensibilización en salud adolescente dirigidas a la sociedad civil en general y a los jóvenes en particular.		Puesta en marcha Escuela de Agentes de Desarrollo Local en Juventud.	Incorporación de información sobre cooperación internacional y horizontal en juventud.		
Promoción y estímulo a la investigación y análisis en á través de premios y concursos Iberoamericanos.		Diseño de módulos específicos en temáticas sectoriales (salud, empleo, etc.)	Acciones de intercambio entre jóvenes en temas de interés de organizaciones juveniles.		
Progresiva formalización de un colectivo de investigadores jóvenes, vinculados a la RIEJ.			Apoyo a creación de centros subregionales de información sobre juventud.		Seminarios temáticos sobre cooperación norte-sur en juventud; cooperación horizontal para el desarrollo de políticas de juventud; racismo y xenofobia; migración juvenil que definen Planes de Acción en estas materias.
Progresiva formalización de un colectivo de investigadores jóvenes, vinculados a la RIEJ.			Seminarios sobre interculturalidad, integración, intercambio y turismo juvenil que definen Planes de Acción.		Acciones de análisis y debate sobre focalización de políticas de juventud en determinadas poblaciones metas, como grupos urbanos marginales; pandillas juveniles; mujeres jóvenes etc...
			Creación sistema Iberoamericano de comunicación entre organismos oficiales de juventud.		
			Establecimiento de circuitos de intercambio de información entre organismos de juventud.		

VALORES Y CONCEPTOS		NIVEL DE REALIZACIÓN EN CADA COMPONENTE DEL PLAN OPERATIVO	
4	Logrado o realizado plenamente	Componente A: "Incrementar el conocimiento sobre los jóvenes"	2,8
		Componente B1: "Asistencias y asesorías técnicas"	3,0
3	Logrado o realizado parcialmente A ²³	Componente B2: "Formación de Recursos Humanos"	3,2
		Componente B3: "Fortalecimiento de los mecanismos de información"	1,8
2	Logrado o realizado parcialmente B ²⁴	Componente B4: "Otras medidas para el fortalecimiento institucional"	2,5
		Componente C: "Sensibilizar a los diferentes actores sociales y políticos"	2,4
1	No logrado o no realizado	Promedio Global	2,5

C. Conclusiones relativas al Efecto del PRADJAL

i. Tendencia general: dinamización en la construcción de políticas nacionales de juventud.

De acuerdo a la información disponible, se confirma la anteriormente enunciada tendencia a la construcción de políticas nacionales de juventud, vale decir, se evidencia el surgimiento o fortalecimiento de una institucionalidad especial, una creciente inquietud por contar marcos normativos o legales que incluyan la categoría "juventud", y un dispositivo de ofertas programáticas más o menos diverso e inscrito dentro de los desafíos y líneas temáticas de acción señalados por el Marco de Referencia del PRADJAL.

Incluyendo las respuestas a la consulta realizada, varios países que con la información antes disponible nos parecían sólo discursivamente en línea con las orientaciones temáticas y la lógica general del PRADJAL, parecen haber avanzado, durante el período 95-99, en la real configuración de acciones institucionales y programáticas. Es decir, la tendencia a la construcción de políticas nacionales de juventud tiende a concretarse en numerosos países de la región.

De este modo, podría pensarse que la "lógica PRADJAL" de políticas de juventud ha influido en la construcción de las políticas nacionales de juventud. Sin embargo, la mayor parte de los reportes recibidos desde los países declaran conocer el PRADJAL en el ámbito oficial, señalando que es poco conocido en el circuito nacional más amplio de juventud y estiman que no ha influido mayormente en el desarrollo de las acciones que realizan. Consideran, eso sí, que bajo ciertas condiciones podría llegar a ser importante para ello.

²³ "Logrado o realizado parcialmente A" significa que los compromisos implicados en la celdilla respectiva fueron cumplidos en un porcentaje significativo respecto de lo programado o de las expectativas preexistentes, pero no totalmente, o bien se percibe que en algunos casos o parte de lo logrado no se obtuvo el nivel de calidad esperado.

²⁴ "Logrado o realizado parcialmente B" significa que el nivel de cumplimiento de los compromisos implicados en la celdilla respectiva es percibido como significativamente bajo respecto de lo programado, o bien que la programación se interrumpió en una fase demasiado temprana, sin aproximarse a la obtención de los productos concretos esperados, pudiendo haberse quedado en la realización de algunas actividades.

ii. Dispersión y Avances en el Componente Marco Normativo.

El componente "marco normativo" presenta un insuficiente desarrollo. En general todos los países han suscrito pactos y tratados internacionales, además de referir una más menos nutrida lista de normativas internas que estiman relacionada con los derechos y la protección de los jóvenes. Sin embargo la regla es que tanto los Tratados Internacionales como las normativas internas afecten indirectamente a la juventud propiamente tal. De hecho, en la mayor parte de los casos la juventud no es una categoría jurídica. Las regulaciones van dirigidas principalmente a la niñez, la adolescencia, las mujeres, la población en general, los menores o los mayores de edad, o bien incluyen a la población joven en implícitos como la denominación "estudiantes", "escolares" o "trabajadores". No es poco frecuente encontrar citadas como normativas que tienen que ver con la juventud a regulaciones de prácticas o fenómenos, algunos negativos (como el tráfico y consumo de drogas) y otros positivos (como la práctica y fomento del deporte), donde el supuesto implícito es que ellos afectan o son protagonizados, de manera preferente, por los jóvenes.

El avance en esta materia se encuentra fuertemente marcado por las modificaciones o esfuerzos de cambio en el ámbito de la mayoría de edad para acceder a derechos políticos, por los proyectos para dictar normativas claras en materia de imputabilidad penal y por facultar que algún organismo público sea creado o se haga cargo de manera especial y oficial de la temática juvenil.

También ha empezado a destacar en este campo, especialmente desde 1999, la referencia de varios países a su adhesión y participación en la revisión y formulación de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud. También es positiva la existencia de Leyes de Juventud en algunos países, y la voluntad de varios otros para impulsar procesos legislativos en esa misma dirección.

La conclusión final en este punto, es que la tónica de la región es la dispersión legislativa en materias de juventud y la ausencia de este concepto como categoría jurídica, aunque se observa una creciente conciencia y predisposición hacia la regulación y formalización de los "derechos y deberes juveniles", en muchos casos a través de normativas y procesos legislativos que incluyen a los y las jóvenes como sujeto efectivo y explícito de tales derechos.

iii. Desarrollo Institucional Crítico.

En este informe se puede mantener la idea de que es probable que muchas de las tensiones experimentadas por los casos más avanzados de institucionalidad pública estén siendo vividas o vayan a serlo pronto en aquellos países donde se está iniciando la consolidación de instituciones especialmente dirigidas al tema juvenil. Entre estas tensiones destacan la escasa capacidad de influencia real en el trabajo sectorial del Estado, el aislamiento temático, la contradicción interna o "esquizofrenia del rol" (¿ejecutar o coordinar? ¿asesorar al Ejecutivo o representar a los jóvenes? ¿ser un ente técnico o uno político?), entre otras.

De cualquier modo, la diversidad institucional de la región en esta materia se encuentra dada por existir:

- Organismos específicos y especiales encargados de la temática, cuyo problema eje es la capacidad y reconocimiento, cuando ese es el propósito, para coordinar los esfuerzos del conjunto del Estado en materia de juventud.
- Organismos encargados oficialmente del tema, dependientes de una institución mayor, jerárquicamente equivalentes a otras instancias dependientes de la misma institución y cuyo problema principal radica en que asume el tema juventud junto a otras funciones propias de su naturaleza institucional, donde lo juvenil se desperfila frente a las demás tareas, o bien tiende a absorberlas.
- Situaciones en las cuales las diversas instancias ejecutoras de acciones son la institucionalidad de la política de juventud, sin una clara unidad rectora.

Independientemente de las diversas fórmulas o modelos existentes en la región y sus diferentes y a veces desiguales niveles de desarrollo, los problemas que enfrenta la institucionalidad pública de juventud pasan por su capacidad institucional para combinar el impulso al desarrollo de intervenciones legislativas, programáticas y comunicacionales, en dos vertientes de gestión: la sectorial y la temática, que implica la realización de coordinaciones interinstitucionales y el desarrollo, al interior de los sectores, de iniciativas especiales y específicamente dirigidas a este colectivo social. Esta necesidad reclama legitimidad social, prestigio técnico, fortaleza pública y un buen posicionamiento institucional, es decir, un capital simbólico y político que ha resultado de difícil consolidación en la mayor parte de los casos.

iv. Oferta Programática: incremento y dispersión.

La información actualmente disponible muestra que entre 1995 y el 2000 ha aumentado significativamente la oferta programática para jóvenes, especialmente en algunos países de la región andina y la centroamericana. Sin embargo, en conjunto se mantiene vigente la siguiente diversidad de situaciones:

- Coexistencia de ofertas sectoriales y especiales para la juventud.
- Ofertas sectoriales que en algunos casos incluyen especialmente a los jóvenes y en otros los subsumen en la categoría de población en general.
- Desarticulación (en el diseño y/o la implementación) entre las ofertas sectoriales, y entre estas y las especiales.
- Alto nivel de centralización de las ofertas especiales y baja cobertura de las mismas.
- Frecuente redundancia temática y de focalización entre ofertas sectoriales y especiales.
- Correspondencia entre ofertas especiales y ejecución directa por parte de los organismos oficiales de juventud.
- Disparidad de criterios y rangos en la definición del sujeto joven entre las ofertas sectoriales y las especiales.
- Ofertas especiales dirigidas a la juventud en tanto "grupo vulnerable".

Por otra parte, la temática de las ofertas especiales tiende a estandarizarse cada vez más, donde los lineamientos del PRADJAL y de otras instancias internacionales relativas a políticas sociales se convierten en un discurso homogéneo en los diferentes países, que conlleva el riesgo de ser abordado mecánicamente sin consideración a las particularidades de los diagnósticos nacionales y locales. De este modo, no sólo se "modelizan" los dispositivos institucionales, sino que también las ofertas de la política pública de juventud.

Por último, la diversidad regional de la oferta programática en juventud presenta situaciones nacionales donde el desarrollo es más bien escaso o débil (éstas son situaciones en que la oferta es mínima, hay un predominio de ofertas especiales aisladas, o predominan sólo ofertas sectoriales que consideran a los jóvenes de manera inconexa respecto de otras ofertas sectoriales), y situaciones nacionales de mayor heterogeneidad, donde los problemas predominantes no son tanto de "suficiencia" (cobertura, localización), como de "calidad": vale decir, de "pertinencia" (ajuste a las preocupaciones juveniles), "coherencia" (coordinación e integración a un sistema mayor de intervención) o "eficiencia" (uso adecuado de recursos con alto nivel de impacto). De este modo, al desafío de la existencia y suficiencia de espacios y oportunidades para jóvenes se suma la exigencia de la pertinencia y calidad de las acciones institucionales dirigidas a este sector.

D. Apreciación global.

En términos generales, durante el período 95-99 se observa una dinamización de la construcción de políticas especiales de juventud. Es necesario puntualizar aquí que, en buena parte de los casos observados, la voluntad política se traduce en acciones concretas. Sin embargo, la dinamización expresada en la existencia de organismos oficiales responsables del tema, en una mayor y más amplia oferta programática y en una creciente conciencia práctica acerca de la juventud como sujeto de derechos presenta, al interior de cada uno de estos componentes, debilidades que reclaman optimización, calidad y profundización de los avances logrados.

En la dimensión del desarrollo institucional se observa la designación de organismos especiales, la búsqueda de un rango más importante en la jerarquía pública y el rediseño de un rol más preciso. La preocupación central en todas estas situaciones es alcanzar un mayor grado de influencia en las decisiones y acciones del conjunto del Estado, mientras que un riesgo latente contra el éxito de estas construcciones es la "modelización", primero con referencia a experiencias de otras regiones, primordialmente europeas, y más recientemente con referencia a desarrollos realizados en la propia región latinoamericana.

A su vez, se observa dispersión en el despliegue de marcos normativos que regulen, faculten y resguarden el desarrollo de la condición ciudadana de los jóvenes: donde se ha promovido el surgimiento de sistemas legislativos especiales para jóvenes, se ha tendido a particularizar la situación de la juventud como si se tratara de una clase especial de ciudadanía, más que hacer extensivos a los jóvenes el conjunto de derechos y deberes ciudadanos.

La oferta programática tiende a desarrollarse de manera temáticamente homogénea y estructuralmente "bifrontal", con problemas de coordinación interna e integración, que por una parte tienden a derivar en una sectorialización de la juventud (ofertas especiales aisladas) o en una fragmentación del sujeto joven (dispersión de ofertas sectoriales). Desde otro punto de vista, unos países se esfuerzan por hacer suficiente su oferta programática, mientras que otros, aún sin haber resuelto completamente el problema de la suficiencia, se proponen lograr mayor calidad, una gestión intersectorial más integrada y un impacto integral real.

Si pudiera atribuirse al PRADJAL un influjo claro en la dinámica de desarrollo de las políticas nacionales de juventud, habría que decir que las contradicciones del desarrollo institucional, el desarrollo de los marcos normativos y la dispersión de la oferta temática marcan un éxito relativo del instrumento, por cuanto en su discurso se propone el surgimiento de una dinámica como la referida, pero integrada en sistemas institucionales coherentes y articulados de intervención en favor de la juventud. Por otra parte, en muchos organismos oficiales se valora más al PRADJAL como posibilidad que como influencia concreta en los procesos experimentados.

Al respecto hay que señalar que aún no contamos y que probablemente no vayamos a poder sostener fehacientemente que la dinámica señalada se deba a la ejecución del Plan Operativo Regional que, como más arriba se viera, presenta un nivel medio de realización. Pero si asumiéramos que hay un grado importante de influencia en la generación de la tendencia en cuestión, habría que agregar también una indicación referida a que el PRADJAL no contempla todavía aportes concretos sistematizados acerca de los mecanismos a través de los cuales se puede asegurar, a nivel del diseño y gestión de las políticas nacionales, que la oferta programática no sólo será multisectorial, sino que intersectorial en su diseño e integral en su impacto.

Volviendo al esquema inicial y articulador de este estudio (promesa, realizaciones, efecto), debemos señalar, como conclusión general, que la promesa implícita del PRADJAL, relativa al fortalecimiento de las capacidades nacionales para que los gobiernos construyan políticas de juventud incidentes y positivas en relación a la situación y el desarrollo de la juventud, se ve parcialmente cumplida: en el período que va desde 1995 a 1999 se observa una dinamización regional en la construcción de políticas públicas de juventud, expresada en la creciente conciencia sobre la necesidad de especificar y fortalecer los marcos normativos que regulen favorablemente los derechos de los jóvenes, en la diversificación de la oferta programática disponible y en un desarrollo institucional diverso y crítico.

Sin embargo, en cada una de esas áreas persisten debilidades: en el ámbito normativo la conciencia práctica sobre los derechos juveniles es demasiado reciente, la diversificación de la oferta programática no significa una adecuada intersectorialidad ni un impacto social integrado, y la institucionalidad no logra coherencia y autoridad suficiente para influir, en la medida de lo necesario, en la articulación de una política pública de juventud.

Por último, la ausencia de información suficiente sobre el proceso, que de cuenta de una memoria fehaciente del Plan Operativo Regional, no nos permite afirmar la

medida en que lo anterior se deba al nivel parcial de realizaciones logrado. Sin embargo, en un plano de formulación de nuevas hipótesis, sí resulta coherente plantear que el efecto dinamizador, mas no cualificador del PRADJAL, se deba al nivel intermedio de realizaciones del mismo y al carácter implícito tanto de su diseño como de su promesa. Quizá el siguiente esquema sirva para ejemplificar lo dicho:



SEGUNDA PARTE PROPUESTAS

Las páginas que siguen presentan los elementos de propuesta derivados del estudio y reflexión sobre la experiencia del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina, cuyos resultados se han expuesto en las páginas anteriores. El conjunto de ellas se enmarca en dos elementos constantes a lo largo de toda la etapa precedente, interrelacionados y distintos a la vez. Uno de ellos es el perfil y las características intrínsecas del contexto donde se desarrolla la vida social de los la población latinoamericana y transcurren los esfuerzos institucionales dirigidos a abrir oportunidades a la juventud. El otro es el nivel intermedio de cumplimiento de los objetivos trazados por el PRADJAL en el período comprendido entre 1995 y 1999. A nuestro juicio parece haber una relación entre tal contexto y los efectos caracterizados en este informe, que consiste en que al momento de ser dinamizada la potencialidad institucional de gran parte de los países de la región para contar con políticas de juventud, la dinámica del contexto actual impone una serie de nuevos desafíos que hacen necesaria la realización de nuevos esfuerzos e innovaciones, basadas en una voluntad política reafirmada.

Contexto

No es del caso explayarnos aquí en una caracterización social exhaustiva del contexto en el cual se desarrollan las sociedades latinoamericanas, aunque sí interesa destacar la singularidad del actual proceso de cambios que las caracteriza. Si algo define al momento actual es la constante transformación que deriva de la nueva realidad global. Y si algo caracteriza a estas transformaciones, es su velocidad, su ritmo vertiginoso. Se trata de una dinámica global que ejerce constantes demandas sobre las capacidades de innovación, adaptación y alianza de las personas y los países, en cuyo marco surgen nuevas oportunidades, mundos y posibilidades.

Sin embargo, si los países no están preparados para innovar, cambiar, y generar alianzas, y además traen de arrastre problemas que algunas veces parecen endémicos (como la pobreza y la desigualdad que caracteriza a gran parte de la región) y otros atávicos (como la discriminación, la violencia o la inestabilidad), la actual "performance" de la globalización aportará, junto con las innovaciones, la intercomunicación y el hiperdesarrollo tecnológico, nuevas dificultades.

Por ejemplo, bajo ciertas condiciones sociales las posibilidades que genera la apertura global pueden terminar agudizando la exclusión social en lugar de producir la inclusión. Nuevas formas de pobreza, desventaja y rezago surgirán si el nuevo contexto conserva los vicios del actual, signado por la inequidad. De ese modo, sobre la agudización de problemas antiguos emergerán otros nuevos, o bien los antiguos mutarán hacia formas recicladas, como la llamada "pobreza moderna" o los sorprendentes procesos de exclusión funcional que ya afectan a algunos sectores produciendo "analfabetos electrónicos". El caso es que para vastos grupos de población ya excluida los "saltos cuánticos" que dan las comunicaciones y la tecnología constituyen de hecho nuevas barreras que los alejan de la posibilidad de la inclusión pudiendo ser, bajo otras condiciones y sistema de oportunidades