

Capítulo V

AGENDA SOCIAL PROGRAMAS NACIONALES HACIA LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA

Introducción

A partir del Año Internacional de la Juventud de 1985 se ha intensificado la gestión pública orientada hacia el mundo juvenil. Este esfuerzo se manifiesta en la existencia de organismos oficiales de juventud en todos los países latinoamericanos y en el interés por incorporar los mandatos internacionales en materia de juventud a los marcos constitucionales. Algunos países han logrado aprobar leyes de juventud y avanzar hacia la consolidación de políticas nacionales que permiten individualizar jurídica y socialmente al joven como sujeto de derechos. Sin embargo, persiste una gran dispersión en los avances existentes, sobre todo cuando se intenta definir la situación global de la juventud en América Latina. La precaria y dispar institucionalidad de este segmento de la población en los países latinoamericanos y la falta de participación juvenil dificultan el diseño de estrategias de más largo plazo para incorporar este tema en las agendas gubernamentales.

En este capítulo se realiza un análisis de los principales resultados de las encuestas sobre los programas nacionales orientados hacia la juventud llevadas a cabo por la CEPAL en los países de América Latina. Se sintetizan las respuestas recibidas de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el anexo se presenta el formulario de la encuesta y la lista de países, instituciones y personas que respondieron a las preguntas formuladas (véanse el anexo V.1 y V.2).

La encuesta tuvo por objeto analizar, desde la perspectiva institucional de los organismos oficiales de juventud, las directrices normativas, institucionales y programáticas de las políticas en ese campo en dichos países y examinar la percepción de las autoridades nacionales sobre la realidad y los problemas específicos de los jóvenes.

En los resultados de las encuestas se advierte la similitud de los problemas que aquejan a la juventud de América Latina, pese a las diferencias culturales y al carácter multilingüe y multiétnico de las sociedades latinoamericanas. La pobreza, el deterioro de las condiciones de vida y la falta de acceso a oportunidades educativas y laborales parecen afectar a la gran mayoría de los jóvenes; e incluso, en los sectores más empobrecidos estas necesidades insatisfechas redundan en una mayor exclusión social y una falta de participación.

De la información recogida en las encuestas surge un panorama bastante heterogéneo en cuanto a la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a los problemas de la juventud. Las medidas programáticas en los diferentes países dejan entrever distintos paradigmas de la fase juvenil, a veces superpuestos, y una búsqueda desarticulada de los mecanismos institucionales necesarios para orientar la formulación de políticas específicas para este grupo demográfico.

Finalmente, como es habitual, en la agenda social internacional se reseñan las reuniones internacionales en que se abordaron temas sociales. En esta oportunidad se destaca el trigésimo período de sesiones de la CEPAL, realizado en Puerto Rico entre el 28 de junio y el 2 de julio del 2004, y la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la ciudad de México, entre el 10 y el 12 de junio del 2004.

A. LA SITUACIÓN DE LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE JUVENTUD Y DE LOS PROPIOS JÓVENES

A raíz de la conmemoración del Año Internacional de la Juventud en 1985, se elaboraron una diversidad de estudios y propuestas de política pública para los jóvenes. Este impulso permitió que algunos gobiernos latinoamericanos crearan organismos de juventud y que en la década de 1990 se realizaran encuestas sobre la materia. Uruguay fue pionero con su encuesta de 1989 y luego muchos países de la región siguieron su ejemplo.¹

Pese al desarrollo de tales fuentes de información y a su paulatina incorporación a las políticas de juventud, todavía resulta complejo delimitar una categoría que permita establecer los límites de esta etapa de la vida y visualizar sus particularidades sociales e históricas, es decir, aquellos rasgos inherentes a las relaciones intergeneracionales que se dan en cada sociedad. Los autores que han abordado el tema de la identidad juvenil suelen plantear la imposibilidad de definir su significado de manera concreta y estable. Cada época y sociedad impone a esta etapa de la vida fronteras culturales y sociales que asignan determinadas tareas y limitaciones a este segmento de la población (Levi y Schmitt, 1996).

Debido a la necesidad de contar con una definición operacional, la edad es el criterio demográfico aceptado para distinguir a los jóvenes y tradicionalmente utilizado como referente para las políticas de juventud. Desde 1985 las Naciones Unidas adoptaron como criterio normativo la cohorte de edad que se encuentra entre los 15 y 24 años, aunque este rango de edad puede desplazarse hacia arriba o hacia abajo, según las exigencias que impongan los contextos particulares a los jóvenes. Más allá de lo arbitrario de toda definición estadística, con este enfoque se ponen de relieve algunos procesos relevantes: en la cota inferior se considera la edad en que ya están desarrolladas las funciones sexuales y reproductivas y la cota superior coincide generalmente con el cierre del proceso educativo formal, el ingreso al mercado de trabajo y la formación del hogar (Rodríguez, 2001).

Actualmente, según estimaciones para el 2004 del CELADE - División de Población de la CEPAL, en América Latina viven alrededor de 149,5 millones de jóvenes de entre 15 a 29 años de edad y 103,1 millones de entre 15 y 24 años, que representan respectivamente 27% y 19% de la población total (CEPAL, 2004d). Esta situación configura un escenario demográfico y sociológico propio, que impone desafíos académicos, gubernamentales y culturales que convergen hacia una mejor comprensión de la situación juvenil y de los mecanismos más eficaces para satisfacer sus necesidades.

1. La edad como referente en las políticas de juventud y la ambigüedad del sujeto juvenil

Los rangos de edad que definen a la juventud varían ampliamente en los países de América Latina y se observan dos tendencias: la extensión hacia edades más tempranas o bien hacia edades más altas. En el primer caso, se asiste a una superposición etaria de la adolescencia y la juventud en las definiciones del sujeto joven. En el segundo, los jóvenes que ya han cumplido los 18 años no están visibles como sujetos

¹ Se han realizado encuestas en la República Bolivariana de Venezuela (1991), Colombia (1991, 2000), Ecuador (1991), Perú (1991), Chile (1994, 1997, 2000, 2004), República Dominicana (1992, 1999), Argentina (1993, 1997), Uruguay (1989, 1995), Bolivia (1996 y 2003), Guatemala (1999), Paraguay (1998) y México (2000) (OIJ, 2004a).

específicos de las políticas y tienden a estar subsumidos en la programación adulta. Esta situación presenta una dualidad en el sujeto juvenil relacionada con el desfase entre sus realidades sociales y legales. La ambigüedad en el sujeto juvenil también obedece a la falta de un adecuado debate sobre la relación joven-adulto en las representaciones sociales y la forma en que estas debieran traducirse en el diseño de las políticas públicas orientadas a la juventud.

En los países encuestados se observa una gran diferencia en los rangos de edad con los cuales se define la juventud: de 7 a 18 años (El Salvador); de 12 a 26 años (Colombia); de 12 a 35 años (Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 2002); de 12 a 29 años (México); de 14 a 30 años (Argentina); de 15 a 24 años (Bolivia, Ecuador, Perú, República Dominicana); de 15 a 25 años (Guatemala); de 15 a 29 años (Chile, Cuba, Panamá, Paraguay); de 18 a 30 años (Nicaragua) (Dávila, 2003, OIJ, 2001). En Honduras, la población joven corresponde al grupo menor de 25 años.

Las diferencias en el rango de edades que define a la juventud en los distintos países revelan al menos dos tendencias. La primera es que la extensión de la juventud hacia edades más tempranas (El Salvador, Colombia, Costa Rica y México, entre otros países) y hacia edades más altas (Argentina, Chile, Cuba, Panamá, Paraguay y Nicaragua) puede expresar que el ser joven es una condición que se está expandiendo, no sólo en edad sino en la representación que esta tiene en la sociedad (OIJ, 2001). Ello puede deberse al aumento de la esperanza de vida, que para América Latina es de alrededor de 70 años, lo que implicaría un movimiento en las identidades juveniles, ampliando la proporción de la juventud en la población. No obstante, estas identidades también estarían determinadas por aspectos sociales propios de la mayor demanda de educación y capacitación para el trabajo y la prolongación de las trayectorias educativas (Rodríguez, 2001, p. 30).

La segunda tendencia observada es la superposición etaria de la adolescencia y la juventud en las definiciones del sujeto joven. Este fenómeno incide no solo en la formulación de las políticas de juventud sino también en la delimitación y el carácter de la oferta programática que pueden brindar los países a estos sectores. Por una parte, el discurso sobre el sujeto joven parece considerar que la juventud engloba a la adolescencia, aunque en la práctica deja fuera períodos cruciales de la experiencia juvenil. Por otra parte, el segmento de la juventud que se localiza entre los 18 y 30 años ha adquirido el estatus de ciudadanía, ya que a partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas y pueden ejercer su derecho a voto (Krauskopf, 2003).

Así pues, se plantean varias contradicciones. En el plano general aparece una dualidad en el sujeto juvenil, relacionada con el desfase entre sus realidades sociales y legales. Por otra parte, la existencia de programas de adolescencia, aunque contribuyen al desarrollo juvenil, no cubren el período respectivo a cabalidad (Krauskopf y Mora, 2000). Algunos países intentan superar tal situación creando instrumentos legales derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño, como la ley penal juvenil (Costa Rica) y los códigos de los derechos de la niñez y adolescencia (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay).

Otro problema por superar consiste en la creación de programas específicos de adolescencia y en la necesidad pendiente de resolver los desfases que dificultan la integración entre las políticas públicas de juventud y aquellas dirigidas a la adolescencia. Los rangos etarios de la Convención sobre los Derechos del Niño no diferencian entre niños y adolescentes, pese a que incluyen a la población hasta los 18 años, lo cual contribuye a la indefinición al formular políticas conjuntas (Krauskopf, 2003).

Esta ambigüedad del sujeto juvenil alude a un problema no resuelto en varios países: la falta de una discusión acabada sobre la relación joven-adulto en las representaciones sociales y la forma en que

estas debieran traducirse en el diseño de las políticas públicas orientadas a la juventud. En consecuencia, los jóvenes que ya han cumplido los 18 años no son visibles como sujetos específicos de políticas y tienden a estar subsumidos en la programación adulta (Krauskopf, 2003).

2. La percepción de los problemas de la juventud por parte de las autoridades

Tres son las principales preocupaciones que expresan las autoridades con respecto a la juventud: el desempleo y la calidad del empleo; los problemas vinculados al ámbito de la educación y, en tercer lugar, el acceso a la salud y los riesgos afines. Las deficiencias existentes en estas áreas problemáticas redundan en la agudización de la pobreza juvenil y en procesos de exclusión social.

El desempleo derivado de las crisis económicas, de la mayor oferta y menor demanda de mano de obra y de la creciente desarticulación entre el sistema educativo y el mercado laboral constituye uno de los principales obstáculos para la integración social de la juventud en Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay (véase el cuadro V.1). Esta tendencia parece ser tan aguda que, en varios otros países, la desocupación aparece como un segundo desafío por superar (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica).

Cuadro V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): PRINCIPALES PROBLEMAS EN ORDEN DE IMPORTANCIA

Países	Problemas de la juventud		
	Primero en importancia	Segundo en importancia	Tercero en importancia
Argentina	Pobreza	Desocupación	Exclusión social
Bolivia	Exclusión	Desempleo	Falta de participación
Chile	Embarazo adolescente y riesgo de ETS	Desarticulación, estudios y mercado de trabajo	Brechas en acceso a educación media y superior
Colombia	Baja participación en el desarrollo y control de recursos públicos	Bajos niveles de participación juvenil en programas y proyectos sociales	Exclusión y conflicto armado
Costa Rica	Alta deserción en educación secundaria	Desempleo, especialmente en mujeres jóvenes	Falta de espacios de participación
Cuba	Poder adquisitivo de los ingresos	Satisfacción de sus necesidades de vivienda	Recreación
Ecuador	Desempleo	Deserción escolar	Drogadicción, alcoholismo y pandillaje
El Salvador	Desempleo	Inseguridad	Pobreza
Guatemala	Desempleo	Educación	Seguridad
México	Desempleo y subempleo	Deserción escolar y baja calidad educativa	Falta de acceso a salud y educación
Nicaragua	Desempleo y débil calidad del empleo	Falta de educación pertinente para las competencias de los jóvenes	Baja cobertura y calidad de los servicios de salud
Panamá	Pobreza y desempleo	Embarazo precoz	Aumento del VIH
Perú	Desempleo y subempleo	Baja participación en formulación de políticas públicas y en toma de decisiones en el nivel local, regional y nacional	Pobreza
República Dominicana	Salud	Educación	Trabajo
Uruguay	Inserción laboral	Deserción escolar	Exclusión social

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre programas nacionales para la juventud, 2004.

En términos de importancia, las autoridades de algunos países mencionan en segundo lugar temas relativos a la educación en general (Guatemala, República Dominicana), como por ejemplo la deserción escolar (Ecuador, Uruguay), la baja calidad educativa (México) y la falta de educación pertinente para las competencias de los jóvenes (Nicaragua).

En tercer lugar se reconocen dificultades en el área de la salud, de tipo institucional, en cuanto a baja cobertura y calidad de los servicios (Nicaragua), y en cuanto a riesgos afines, particularmente problemas de alcoholismo y drogadicción (Ecuador), y el aumento del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) (Panamá). En esta misma área, algunos países otorgan prioridad al embarazo adolescente y al riesgo de las enfermedades de transmisión sexual (ETS) (Chile).

Otras preocupaciones relevantes, aunque no consideradas mayoritariamente como principales, son la escasa participación de la juventud tanto en programas y proyectos como en el control de los recursos públicos (Bolivia, Colombia, Perú, Costa Rica) y la inseguridad (El Salvador) y el conflicto armado (Colombia).

Todos estos problemas configuran un panorama de pobreza y exclusión social que se acepta al mismo tiempo como causa y resultado de la situación juvenil. Una visión más desglosada de las causales atribuidas a las necesidades de la juventud denota esta ambigüedad, lo que podría reflejar no solo la complejidad y multicausalidad de la situación juvenil en la región sino también una incorporación parcial o incompleta de los estudios de juventud en los diagnósticos de los organismos encargados de la materia.

3. Las principales causas de los problemas de la juventud

Las autoridades gubernamentales identifican un variado conjunto de causas de los problemas de la juventud, la mayoría relacionada con las condiciones económicas y de empleo, otras conectadas con la pobreza, la desigualdad, la baja calidad de vida y la exclusión social. En el ámbito específico de la educación y la salud se indica la ausencia de capacitación y formación técnico-profesional y el escaso acceso a servicios de salud y prevención. Por último, algunos países destacan la falta de participación y capacitación en materia de derechos ciudadanos entre los propios jóvenes.

Entre las causas de los principales problemas de la juventud, las autoridades indicaron varios conjuntos. El primero está constituido por causas relativas a las condiciones económicas y al empleo, donde un grupo de países señalaron tendencias de carácter global, como las crisis económicas y las políticas de ajuste (Argentina, Bolivia, Cuba, Guatemala, México y Uruguay). En lo referente al empleo, se destaca la precariedad, la falta de oportunidades y la flexibilización laboral (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Nicaragua y Perú) y el alto desempleo (Ecuador, El Salvador, México, Perú y República Dominicana), así como la desarticulación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo (Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Perú) (véase el cuadro V.2).

Temas	Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Panamá	Perú	República Dominicana	Uruguay
Educación, capacitación y formación															
Falta de capacitación técnico-vocacional			X	X			X			X			X	X	
Falta de programas preventivos de educación							X		X		X	X			
Escasas oportunidades de desarrollo educativo			X						X		X				
Insuficiente presupuesto y apoyo en educación														X	X
Insuficientes servicios de información y orientación vocacional							X				X				
Deserción escolar por necesidades de ingreso familiar									X				X		
Falta de innovación del personal y material docente										X				X	
Salud															
Falta de prevención en salud			X						X	X	X				
Limitado acceso a servicios de salud										X	X	X		X	
Malas													X		

Temas	Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Panamá	Perú	República Dominicana	Uruguay
condiciones de saneamiento															
Ciudadanía y participación															
Falta de formación en materia de derechos de la juventud					X								X		
Falta de participación juvenil				X									X		
Desconocimiento de la problemática juvenil													X		
Escasa vida comunitaria	X														
Organizaciones juveniles frágiles													X		
Otros		X				X	X								

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre programas nacionales hacia la juventud, 2004.

Un segundo conjunto de factores se relaciona con la pobreza, la desigualdad, la baja calidad de vida y la exclusión social (en Chile, Ecuador, Panamá y Uruguay), indicándose la pobreza en el caso de Cuba, El Salvador y Nicaragua. El terrorismo y la violencia social se destacan en Colombia y en El Salvador y la violencia doméstica en el caso de Ecuador.

Otras tendencias específicas se observan en el ámbito de la educación, la capacitación y la formación. En este sentido, se resalta la falta de capacitación técnico-vocacional (Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana) y de programas preventivos en la educación (Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá). Asimismo, se señalan vacíos en el sistema educativo relativos a las escasas oportunidades de desarrollo educativo y al insuficiente presupuesto y apoyo a la educación, la carencia de servicios de información y orientación vocacional, así como la falta de personal y material docente (Ecuador, México y República Dominicana).

En la salud, dos son los temas que más se destacan: la falta de prevención (Chile, Guatemala, México y Nicaragua) y el limitado acceso a los servicios de salud (México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

Finalmente, en relación con aspectos relativos a la ciudadanía y la participación de los jóvenes, se señala la falta de formación en materia de derechos (Costa Rica y Perú), junto con la ausencia de participación de los propios jóvenes y la debilidad de sus organizaciones.

4. La perspectiva de los jóvenes

En la perspectiva de los jóvenes destacan los temas de identidad y los relativos a la familia y la afectividad. Existe coincidencia con las autoridades en la percepción de las dificultades para encontrar empleo, en la devaluación de la educación y en las carencias de derechos ciudadanos.

En esta sección se resumen los resultados de las encuestas nacionales de jóvenes realizadas entre 1997 y 2000 en cuatro países: Chile, Colombia, Guatemala y México, en que se abordaron seis temas: identidad, relaciones afectivas, tiempo libre, participación y vida ciudadana, educación y trabajo. Si bien las encuestas no son comparables, arrojan interesantes resultados en cuanto a temas que habitualmente no captan las encuestas continuas de hogares y que tienen relación con la subjetividad de los jóvenes. A pesar de que las encuestas se llevaron a cabo en distintos tiempos y las preguntas tuvieron un bajo nivel de comparación, fue factible bosquejar algunas de las opiniones de los jóvenes de fin de siglo (OIJ, 2004a).

En relación con la identidad de los jóvenes, en las encuestas se puede encontrar un vínculo entre imaginarios y realidad: la sociedad los define como sujetos en transición para la vida y por tanto gozan de un tiempo de espera, de un ciclo de iniciación; las encuestas confirman que este imaginario está reforzado por los propios jóvenes. Al mismo tiempo, la sociedad les exige e impone trabajar a edades tempranas para ayudarse o ayudar a sus familias. Así, las identidades juveniles conjugan la preparación, el disfrute, el gozo y la compatibilidad de roles y responsabilidades propias de los adultos, especialmente en la esfera del trabajo. En todo ello se vislumbran valores afirmativos y una participación más igualitaria de las mujeres. Por otra parte, hay indicios de que se está dando una estandarización de identidades a partir de lenguajes, necesidades, críticas, gustos y rituales: la música, la moda, el deporte y las imágenes televisivas están conformando (con sus diferencias sociales y de países) una juventud globalizada y entrelazada.

En lo que respecta a las afectividades de los jóvenes, se aprecia la importancia de la familia, el noviazgo, las relaciones sexuales y la amistad como un espacio cargado de subjetividades. La familia es el ámbito donde expresaron su más alto aprecio y confianza, un lugar de negociación —no exento de reglas— para encontrar cariño, comprensión y apoyo. En relación con las prácticas, apuntaron a la presencia generalizada de las relaciones sexuales, la precocidad y el uso relativamente restringido de anticonceptivos. Por tanto, en el ejercicio de la sexualidad mostraron situaciones de riesgo (por ejemplo, la ausencia de uso de anticonceptivos y el riesgo de paternidad temprana y embarazo adolescente), que se transforman en un factor de quiebre en sus trayectorias escolares y laborales.

Cabe destacar la relevancia que tienen para ellos los orígenes sociales de las familias: la situación socioeconómica familiar determina en buena medida sus logros y fracasos, como un reflejo de la propia forma en la que están organizadas las sociedades. Los jóvenes de orígenes menos privilegiados son los que más carencias y obstáculos encuentran en sus trayectorias y los que más problemas deben enfrentar en la escuela, el trabajo y la realización de la autonomía personal, siendo las mujeres quienes tienen las desventajas más claras, particularmente en el mundo del trabajo.

En relación con las concepciones y prácticas de los jóvenes en la vida ciudadana, indican que tienen conciencia de los límites de la democracia y participan activamente en sus procesos, al tiempo que tienen una opinión crítica de los actores políticos, pues en estas sociedades el juego democrático privilegia la actuación de los partidos y el proceso electoral. No parecen demasiado preocupados por participar en las organizaciones corporativas y tradicionales con las que se vincularon sus padres; prefieren establecer nexos grupales con los amigos y pertenecer a organizaciones menos rígidas y contaminadas del proceso burocrático-político, como las deportivas, eclesiales y culturales, lo cual apunta a una reivindicación de la libertad frente a la tradición, así como mayores exigencias a los actores políticos. Esta reivindicación del individualismo y los espacios sociales de seguridad y afecto parecen reforzar o brindar elementos para la estabilidad social y la convivencia ciudadana. Además, deben destacarse las restricciones que tuvieron las encuestas para captar la forma en que se mide la participación política juvenil, pues pareciera que la evolución de dichos instrumentos no es sincrónica con las prácticas y condiciones del contexto actual: el análisis de las orientaciones políticas tradicionales de izquierda, centro y derecha no parece de gran utilidad para conocer sus valoraciones al respecto.

La educación para estos jóvenes tiene un alto valor social: se aprecia positivamente por encima de otras instancias públicas y se reconoce como generadora de oportunidades en la vida adulta y como espacio de sociabilidad y convivencia. No obstante, la educación está despertando, al mismo tiempo, grandes expectativas que no logran cumplirse en el campo laboral. La prolongación de los estudios y la importancia que adquieren los niveles universitarios, en la minoría que los alcanza, responde a las mayores exigencias de escolarización y diversificación de credenciales, al tiempo que se incrementan las dificultades de inserción en el mercado de trabajo y se restringen las oportunidades para los jóvenes de menor calificación.

Por su parte, el mundo del trabajo revela contrastes, pues al tiempo que se presenta un panorama de condiciones laborales precarias y de baja calidad, las encuestas indican que los jóvenes tienen una valoración relativamente positiva de sus empleos, particularmente de los aspectos de convivencia. La falta de oportunidades de trabajo es el asunto que los jóvenes identifican como prioritario. Para los que están desempleados, las respuestas de los gobiernos a través de los programas de capacitación han sido fragmentadas y las más de las veces profundizan las desigualdades.

B. LAS POLÍTICAS NACIONALES DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA

Durante el período comprendido entre 1995 y 1999 aumentó el dinamismo de los procesos nacionales para la articulación de las políticas de juventud, aunque a un ritmo desigual entre los diferentes países de América Latina. En la actualidad, existe gran heterogeneidad en las políticas de juventud de los países encuestados, que pueden entenderse a la luz de diversos criterios: los paradigmas y enfoques de la fase juvenil, sus fundamentos legislativos (ámbito jurídico-normativo), los niveles de la administración pública encargados de tomar las medidas para la juventud y el tipo específico de gestión que realizan los organismos oficiales en cada país.

1. Paradigmas y enfoques de las políticas de juventud en América Latina

Existen cuatro enfoques típicos respecto de la fase juvenil: la juventud como período preparatorio, como etapa problemática, desde el punto de vista de la ciudadanía juvenil y como actor estratégico del desarrollo. Cada uno de estos enfoques supone políticas y programas específicos, que se encuentran en diversas combinaciones en los países de la región. La perspectiva desde donde se diseñan permite distinguir entre políticas juveniles más tradicionales o más modernas.

Existen cuatro visiones de las características de la fase juvenil: la juventud como período preparatorio, según la cual esta etapa se define a partir de las crisis; la juventud como etapa problemática, con una visión negativa restringida a temas como la delincuencia, las drogas, la violencia, la deserción escolar y otros; la ciudadanía juvenil, con una perspectiva integral en que se prioriza la plenitud de los derechos de los jóvenes a participar en políticas y programas de juventud, y la visión del joven como actor estratégico del desarrollo, orientada a la formación de capital humano y social, como destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo (véase el cuadro V.3). Los dos últimos enfoques suponen a las juventudes como actores sociales. De cada uno de estos enfoques se desprenden opciones en cuanto al diseño de las políticas y el carácter de los programas orientados a la juventud (Krauskopf, 2003).

Cuadro V.3

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

Fases del paradigma	Políticas	Programas
Preparatoria <ul style="list-style-type: none"> • Transición a la adultez • Etapa de preparación 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientadas a la preparación para la adultez • Tendientes a ampliar la cobertura educativa • Tiempo libre sano y recreativo • Servicio militar 	<ul style="list-style-type: none"> • Universales • Indiferenciados • Aislados
Problemática <ul style="list-style-type: none"> • Riesgo y transgresión • Etapa problema para la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Compensatorias • Sectoriales (predominantemente justicia y salud) • Focalizadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencialidad y control de problemas específicos • Prioridad para la juventud urbano-popular • Dispersión de las ofertas programáticas
De ciudadanía <ul style="list-style-type: none"> • Juventud ciudadana • Etapa de desarrollo social 	<ul style="list-style-type: none"> • Articuladas en políticas públicas • Intersectoriales • Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrales • Participativos • Extensión de alianzas
De actor del desarrollo <ul style="list-style-type: none"> • Juventud: actor estratégico del desarrollo • Etapa de formación y aporte productivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Articuladas en políticas públicas • Intersectoriales • Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad y transversalidad institucional • Enfrentamiento de la exclusión • Aporte juvenil a estrategias de desarrollo

Fuente: Dina Krauskopf, "La construcción de políticas de juventud en Centroamérica", *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, O. Dávila (ed.), Viña del Mar, Chile, CIDPA Ediciones, 2003.

De las encuestas realizadas se desprende que coexisten y compiten diversos enfoques vinculados al rol y las necesidades del sujeto joven, visibles tanto en los lineamientos generales de las políticas como en las programaciones de juventud implementadas.

Un primer aspecto que se constata es que la mayoría de los gobiernos sufre una carencia relativa de políticas explícitas de juventud orientadas exclusivamente al grupo juvenil. Los países encuestados informan en general de medidas inmersas en una oferta programática de tipo focalizada y universal, pocas veces específicamente dirigidas a la población juvenil. En algunos casos, como ya se mencionó, tanto en la legislación como en la oferta programática se incluye a los jóvenes en grupos de población de mayor o menor edad.

Por otra parte, las políticas de juventud existentes suelen contemplar programas específicos que restringen el sujeto joven a la categoría de "estudiante", como protagonista de prácticas específicas (consumo de drogas) o como objeto de la prevalencia de la morbilidad (como las ETS o el VIH) (OIJ, 2001).

En consecuencia, se observa una política transversal de juventud, principalmente desarrollada por organismos públicos sectoriales que, dentro de sus áreas de incumbencia, tocan temas relevantes para la población juvenil. Se trata de una política para la juventud en sentido amplio, cuyas acciones son de largo alcance, como las políticas educativas, de salud y de empleo. No obstante, si bien incluyen acciones dirigidas a los jóvenes, tienen el sesgo de las competencias sectoriales, es decir, están pensadas desde el sector y no desde el sujeto de las políticas (Balardini, 2003).

Sin embargo, algunos países destacan esfuerzos por considerar un enfoque de política con y desde la juventud. Tal posicionamiento se aproxima a una propuesta consensuada entre diferentes actores, incluidos los jóvenes, en procesos participativos y de generación de conciencia ciudadana. Es el caso de Costa Rica, que en el 2002 inicia la elaboración de una política pública de la persona joven, que cuenta con procesos de consulta y validación de las juventudes del país, en los sectores estatales y en la sociedad civil, además de una serie de estudios institucionales para analizar las capacidades de la red de instituciones que se encargan directa o indirectamente de las materias de juventud. Asimismo, en Argentina actualmente se discute el paradigma normativo desde el cual deben abordarse las acciones orientadas hacia los jóvenes. Se busca pasar de una atención a la infancia y adolescencia de tipo asistencialista y tutelar a otra basada en la ciudadanía y los derechos. Se observan esfuerzos similares en Panamá, que en 1999 decreta el Pacto nacional por la juventud, donde se establece que quienes ejerzan la presidencia en el período 1999-2004 elaborarán, junto a los jóvenes, un Plan de Acción de Juventud, y en República Dominicana, donde la oferta programática al respecto se inserta en la Política Integral de Adolescencia y Juventud, que ha desencadenado un proceso participativo de construcción de política de juventud, cuyos resultados no son aún conocidos.

Esta transición hacia el enfoque de ciudadanía deriva en parte del reconocimiento de la falta de participación de la población juvenil en las políticas de juventud de América Latina. Los resultados de la encuesta realizada alertan sobre la escasa información de que disponen tanto los jóvenes como los organismos de juventud con respecto a las responsabilidades y deberes ciudadanos de este sector de la población.

El enfoque de ciudadanía permite abrir la discusión sobre los rangos etarios dentro de los cuales debe entenderse lo juvenil, ya que otorga flexibilidad para que tal definición sea considerada en función de cada realidad particular. Por este motivo, muchos países han realizado importantes cambios legislativos que se orientan en esta dirección y que se examinan más adelante. A diferencia de la presencia en la normativa internacional del enfoque del joven como sujeto de derechos, las encuestas revelan que tal categoría no ha sido integrada al discurso de los organismos y funcionarios gubernamentales de juventud.

Recuadro V.1

DISTINTOS ENFOQUES EN LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD

Una primera aproximación a las políticas públicas de la juventud apunta a toda acción articulada que se orienta al logro y realización de valores y objetivos sociales relevantes en el período vital juvenil. Son acciones orientadas a influir en los procesos de socialización que se desarrollan en esa etapa, trátense tanto de políticas reparatorias o compensatorias como de promoción y construcción de ciudadanía. En esta definición se incluyen tanto los valores e intereses de los jóvenes como los de la población en general. Planteada desde un punto de vista participativo, se propone el objetivo de generar las condiciones propicias para que los jóvenes puedan realizarse y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en que viven.

Las políticas para la juventud, comúnmente asistencialistas, ubican a la juventud en lugares periféricos del cuerpo social activo, adolecen de cierto proteccionismo —los jóvenes son vistos como seres vulnerables y sin experiencia— y operan en función de un fuerte control social. Comparten una extrema confianza en los resultados de los procesos de enseñanza, inequívocamente orientados por los adultos. Se trata de un dirigismo social generalizado, ejercido por la tutela omnipresente y omniprovidente de los adultos, que estimulan en los jóvenes conductas pasivas y conformistas.

Las políticas por la juventud se desarrollan utilizando a los jóvenes. Sus características principales son: llamados a la movilización, adoctrinamiento, retórica heroica, dinamización del mundo juvenil, instrumentalización del idealismo juvenil. Estas políticas, pasivas por parte de los jóvenes, se imponen desde arriba. No sirven a los jóvenes, se sirven de ellos. Propias de los regímenes totalitarios y autoritarios, necesitan de los jóvenes para tener continuidad.

Las políticas con la juventud son las más modernas e innovadoras. Su principio base es la solidaridad y en esencia son participativas, no sólo en el espacio ejecutivo sino en aquellos aspectos que se refieren al análisis y la toma de decisiones. Son activas desde los jóvenes e interactivas en la dialéctica juventud-sociedad. No se imponen desde arriba sino que son creativas, abiertas y sujetas al debate crítico.

Las políticas desde la juventud se refieren a las actividades e iniciativas imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes, en condición autogestionaria. Incorporan las tendencias post-estatistas, que confieren un rol relevante a la sociedad civil en la gestión de proyectos sociales y culturales. Se trata de iniciativas autónomas de grupos juveniles más o menos formales, que pueden encontrarse en las Casas de la Juventud, que cuentan con subsidios del Estado y otras fuentes.

Puede advertirse que los gobiernos más conservadores tienden a efectuar políticas para la juventud, mientras los autoritarios o disciplinarios desarrollan políticas por la juventud. Los regímenes que buscan realmente afirmar valores democráticos desarrollan iniciativas con y desde la juventud.

Fuente: Oscar Dávila (ed.), *Políticas públicas de juventud en América Latina. Políticas nacionales*, Viña del Mar, Chile, CIDPA ediciones, 2003.

En general, la información proveniente de las encuestas sobre programas nacionales de juventud no permite realizar una clasificación exhaustiva de las políticas de los países latinoamericanos en estos términos, ya que el grado de consolidación legal e institucional que ampara dichas iniciativas en los diferentes países es muy variable. Además, no existen mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones realizadas que permitan reorientar las políticas, y en las encuestas no se expresan con claridad los fundamentos éticos y políticos que las sustentan.

2. El marco normativo-jurídico de las políticas nacionales de juventud

Los principales instrumentos jurídicos que contemplan la situación de la juventud son el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. La Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento internacional que más directamente incide en

el reconocimiento de los derechos del joven. Se avanza en el reconocimiento y ratificación de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud.

La difusión del enfoque de derechos humanos en la conciencia internacional ha permitido el desarrollo paulatino de instrumentos en contra de la discriminación de la mujer y de mecanismos de protección para los niños y adolescentes. Sin embargo, a diferencia de esos segmentos poblacionales, que han logrado ser reconocidos como sujetos de derechos (trabajadores, mujeres, niños), todavía no existe una convención o tratado que se refiera específicamente al joven y este aún permanece como una categoría indefinida en los marcos constitucionales de los países. Su tratamiento legislativo proviene de la regulación sectorial de derechos: prima una concepción de atención de servicios desde una perspectiva sectorial, en la que no aparece el joven como titular de derechos ni como protagonista del desarrollo (Bernales, 2001).

Durante la última década en América Latina se advierte la tendencia a configurar a la juventud como categoría jurídica, expresada en el interés por aprobar leyes de juventud y reorganizar su dispersión legislativa (OIJ, 2001). En este proceso destaca la acción desempeñada por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), como organismo internacional de carácter multilateral creado para promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos.

a) El marco internacional

El marco internacional en torno a los derechos humanos ha resultado favorable para introducir modificaciones en el derecho interno de los países a favor de los jóvenes. El desafío pendiente es la aplicación cabal de los principios y derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, dado que todos sus artículos tienen una relación directa con las aspiraciones de los jóvenes. Un avance fundamental en esta materia está dado por la acogida de tal Declaración en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vigentes desde 1976, que han sido ratificados por la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas (Bernales, 2001).

En lo que a la juventud se refiere, destaca especialmente la introducción de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud y la realización de Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Juventud, en que se reúne a los ministros de juventud para diseñar medidas de cooperación en materia de políticas públicas dirigidas al sector juvenil. Desde sus inicios en 1987, las conferencias se han orientado a la reactivación y establecimiento de las instituciones oficiales responsables del tema de la juventud en América Latina.

La iniciativa de elaborar una Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud corresponde a un mandato de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, celebrada en Lisboa, Portugal, en 1998, cuya finalidad es consagrar jurídicamente —en el ámbito iberoamericano— el pleno reconocimiento a la especificidad de la condición juvenil y dar respuesta a los requerimientos de protección y garantía para el ejercicio de los derechos de los jóvenes. En dicho instrumento se reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos, actores estratégicos del desarrollo y personas capaces de ejercer responsablemente sus derechos y libertades.

Por otra parte, la OIJ, como entidad encargada de la ejecución del Plan Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), ha promovido diversas actividades desde las cumbres de alto nivel gubernamental. En el período comprendido entre 1996 y 1999 la OIJ ha

impulsado el Plan, orientado en tres direcciones: aumento del conocimiento sobre la juventud, fortalecimiento de la institucionalidad de la juventud en la región y sensibilización de actores sociales y políticos. Entre los productos más importantes se encuentra la denominada Convención Internacional de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud. Este texto debe ser aprobado por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, que se celebrará en México, en noviembre del 2004 (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2

**CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LA CARTA IBEROAMERICANA DE
DERECHOS DE LA JUVENTUD**

En Santo Domingo, República Dominicana, los días 1º y 2 de abril del 2004 se reunieron las delegaciones oficiales de los países iberoamericanos, organismos internacionales y agencias de cooperación, con el fin de incorporar al proyecto de texto de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud algunas precisiones y ajustes técnicos, de conformidad con otros tratados internacionales de protección de derechos existentes en el ámbito internacional y con las legislaciones nacionales.

Los delegados acordaron, además, proponer un cambio en la denominación del texto, que pasaría de llamarse Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud a Convención Internacional de la Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud.

Así las cosas, la propuesta de texto de la Convención deberá aprobarse en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, que se celebrará en México, Guadalajara, Jalisco, en noviembre del 2004. Una vez aprobada la nueva propuesta, se abrirá el proceso de discusión, negociación y adopción del texto definitivo.

En la propuesta de texto de la Convención se destacan los derechos más significativos. Se trata de los derechos:

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

Algunas de las aspiraciones de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes:

- Ningún joven iberoamericano menor de 18 años será involucrado en hostilidades militares
- Ningún joven iberoamericano será sometido a la pena de muerte

- Ningún joven iberoamericano será discriminado por su raza, color, origen nacional, pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural.
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por su sexo, orientación sexual, lengua, religión.
- Ningún joven iberoamericano será discriminado por sus opiniones, su condición social, aptitudes físicas, lugar donde vive, por sus recursos económicos.

Fuente: Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), El estado de la juventud en Iberoamérica, 2004, <http://www.oij.org/pdf/JuventudIberoamericana.pdf> [fecha de consulta: marzo del 2004].

Dado que en la legislación el sujeto joven tiende a compartir una condición sociojurídica con la población menor de 18 años, entre los instrumentos jurídicos suscritos por los gobiernos a partir de convenios internacionales es necesario considerar también aquellos relativos a la niñez y adolescencia.

Al respecto, se destaca el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (véase el cuadro V.4). La Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento internacional que más directamente incide en el reconocimiento de los derechos del joven. Sin embargo, se refiere explícitamente a los adolescentes y a los menores de entre 15 y 18 años, por lo que el tramo comprendido entre los 19 y 24 años queda sin norma internacional que legisle en su favor (Bernaes, 2001).

Cuadro V.4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): NORMATIVA INTERNACIONAL EN
MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

	Código de la niñez y la adolescencia	Convención sobre los Derechos del Niño	Convenio 138	Convenio 182
Argentina		X		
Bolivia			X	
Brasil			X	X
Chile			X	X
Colombia			X	
Costa Rica	X	X	X	X
Cuba			X	
Ecuador	X		X	X
El Salvador			X	X
Guatemala	X		X	X
México	X			X
Panamá			X	X
Perú				X
República Dominicana	X		X	X
Uruguay	X	X	X	X

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre programas nacionales para la juventud, 2004, y *Panorama social de América Latina, edición 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

En relación con la Convención, se destacan tres situaciones: Estados que, habiendo ratificado la Convención, aún mantienen vigentes las antiguas leyes de menores; Estados que han comenzado un proceso destinado a introducir reformas tendientes a la plena protección de los derechos del niño, pero que no lo han completado y mantienen parcialmente enfoques legislativos anteriores a la Convención y, por último, Estados que han adecuado sustancialmente su legislación a la Convención y que aplican complejos procesos de transformación institucional de nuevas políticas y programas (CEPAL, 1998b).

La mayoría de los países ha ratificado los convenios relativos al trabajo infantil. Sin embargo, la normativa legal vigente en la región sobre la edad mínima para trabajar muestra ciertas contradicciones con respecto a las normas internacionales y una gran diversidad entre países y dentro de ellos. En algunos, esa edad se fija en 18 años (Bolivia, Colombia), en otro (Cuba) en 17 y en otros en 16 (Brasil, Chile, República Dominicana), 15 (Uruguay) y 14 años (Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá) (CEPAL, 2003a).

En América Latina la proporción de niños que trabaja continúa siendo alta. En los países en que se contaba con esas cifras, la proporción de los jóvenes de 13 a 17 años ocupados oscilaba en 1997 entre 39% en Bolivia y 6% en Chile (CEPAL, 1999 y 2000b). Estas cifras son inferiores al total conjunto de jóvenes y niños insertos en el mercado laboral, dado que, por ser considerado ilegal, el trabajo infantil no se declara, a lo que se agregan las deficiencias propias de los sistemas de información. Existe evidencia acumulada sobre la importancia de invertir en la educación, así como sobre las dificultades que enfrentan los alumnos que trabajan, lo que se traduce en altas tasas de deserción escolar (CEPAL, 2000b y 2002a). Habida cuenta del número de niños y jóvenes ocupados, es aún más apremiante desplegar mayores esfuerzos para imponer la normativa en la práctica y llevar adelante políticas y programas orientados a la población infantil y juvenil que trabaja (CEPAL, 2003a).

b) El marco constitucional de los países latinoamericanos en materia de juventud

Conforme al avance democrático, los países latinoamericanos han ido incorporando el enfoque de los derechos humanos a sus marcos constitucionales, pero sin alcanzar un nivel desagregado específico de derechos. Sin embargo, han podido crear las bases para elaborar una legislación sobre la juventud, que podría ser más orgánica y sustantiva que la que existe en la actualidad, caracterizada más bien por su dispersión y desorden (Bernales, 2001).

i) Las leyes de juventud en los países de América Latina

Al analizar la normativa interna en materia de juventud de los países encuestados, es posible constatar tres situaciones: varios países han logrado aprobar una ley de juventud o ley de la persona joven, que sirve como marco jurídico general para las políticas nacionales de juventud (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana). En otros, la elaboración y lineamientos centrales de esta ley se encuentran actualmente en discusión (Bolivia, Ecuador, El Salvador, República Bolivariana de Venezuela). Finalmente, otros países no se han planteado la promulgación de leyes de juventud (véase el anexo V.3).

Entre los países que cuentan con legislación de juventud se encuentra Colombia, donde el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en 1995 establece la Política de Juventud Nacional, creando leyes, decretos y reglamentos relativos a los jóvenes, y donde recientemente se ha comenzado la puesta en marcha del Programa nacional "Colombia joven". Por su parte, en Costa Rica, en el 2002 se aprueba la ley general de la persona joven, que aporta las bases para el Sistema Nacional de

Juventud. Esta ley ha tenido muchas modificaciones, pero ha permitido reconocer un mayor nivel jerárquico en el organismo encargado del tema, materializado en un Viceministerio de Juventud.

En Nicaragua, en el 2001 se aprobó la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, que dio lugar a la ejecución de la política nacional para el desarrollo integral de la juventud y a la creación de la Secretaría de la Juventud, abocada al Plan de Acción. En virtud de esta ley se modificaron las instituciones que regían las políticas de juventud, ocupando en el presente un lugar de vanguardia en la región (Dávila, 2003). En República Dominicana la Ley General de Juventud fue promulgada en el 2000 y tuvo por objeto instaurar el marco jurídico, político e institucional de orientación de las políticas del Estado y la sociedad tendientes a satisfacer las necesidades y expectativas de la población joven y lograr una efectiva participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. Su finalidad es propiciar el desarrollo integral de los y las jóvenes, sin distinción de sexo, religión, política, raza, etnia u orientación sexual y nacionalidad.

Entre los países que discuten actualmente leyes generales de juventud cabe destacar el caso de Bolivia, donde la Primera Encuesta Nacional de Juventud constituyó la base para la elaboración del “Diagnóstico de la Juventud Boliviana” y de la propuesta de “Lineamientos de Políticas Nacionales de Juventud”. Ello permitió incorporar una propuesta de modificaciones a la Constitución Política del Estado y un anteproyecto de “Ley de Juventud” (OIJ, 2004d). En Ecuador, existe un proyecto de ley de la juventud radicado en la actualidad en la subcomisión de la Ley de la Juventud del Congreso Nacional, donde se trabaja la filosofía, conceptos y temas que abordará la ley. En El Salvador, la Secretaría de Bienestar Social considera la elaboración de una política nacional de juventud y en Honduras, la política de juventud se articula en torno al Plan Nacional de Juventud, pero en su normativa interna no se especifica el marco legal de las políticas de juventud. Finalmente, en la República Bolivariana de Venezuela, se encuentra en estudio una ley de juventud.

Cabe señalar que la ausencia de leyes generales de juventud puede contribuir a la dispersión legislativa que afecta a los países en esta materia. Para ello confluyen el desconocimiento de un alto porcentaje de legisladores sobre el tema y la manipulación de que por diversas circunstancias son objeto algunas demandas juveniles. Entre las ventajas de una ley marco se cuentan la de organizar, orientar y distribuir competencias y asignar recursos en el tema que se legisla, eliminando con ello el desorden. Una ley marco de la juventud sería la expresión orgánica para la regulación de las políticas sobre el tema, lo que puede traducirse en resultados más eficientes respecto de cuestiones juveniles tuteladas legalmente (Bernaes, 2001).

Las especificaciones constitucionales existentes en los países latinoamericanos en materia de juventud se refieren principalmente a los adolescentes y jóvenes menores de 18 años. Estas se centran sobre todo en la protección del ámbito familiar y en la obtención de recursos que aseguren al adolescente y al menor el derecho a la vida, la alimentación, la salud, la educación, la integridad física, el ocio recreativo, entre otros. La influencia y el esfuerzo por trasladar al derecho interno disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño deben valorarse como algo positivo (Bernaes, 2001).

Al analizar la legislación vigente en materia de ciudadanía es posible constatar que en la mayoría de los países latinoamericanos el derecho a sufragio está fijado en los 18 años. En Cuba y Nicaragua se otorga a los 16 años. En cuanto a la participación política no existe criterio constitucional uniforme entre los países. Respecto del tema de la imputabilidad por conductas delictivas cabe señalar que lo que consta en los textos constitucionales son las garantías de libertad y seguridad personales que evitan el abuso y la pérdida de la libertad a quienes no han cometido delitos. Hay países que bajo la influencia de la Convención sobre los Derechos del Niño incluyen disposiciones que protegen a los menores de 18 años. Se trata de un dispositivo

que permite evitar que la legislación penal incluya a los menores dentro del rigor de las penas que deben aplicarse a mayores de edad (véase el cuadro V.5).

Cuadro V.5
**AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): DELIMITACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL
DE LOS JÓVENES**

País	
Argentina	No es punible el menor de 16 años. Los menores de 18 años son punibles de delitos cuya pena de privación de libertad no exceda los 2 años con multa o inhabilitación
Bolivia	La ley establece responsabilidad penal para los mayores de 16 años; el proyecto de ley del Código del menor la amplía a los 18 años
Brasil	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor, de acuerdo con su legislación específica
Chile ^a	Los menores de 16 años son inimputables; entre 16 a 18 años la imputabilidad depende del discernimiento
Colombia	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Costa Rica	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Ecuador	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Guatemala	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Honduras	Los menores de 12 años no son imputables. Entre 12 y 18 años, tienen el fuero especial de la ley de jurisdicción de menores
Perú	Los niños y adolescentes de 12 a 18 años son responsables ante el sistema judicial del menor
Uruguay	Los menores de 18 años no son imputables y se les aplican las medidas de protección del Código del niño.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (LC/G.2144) Santiago de Chile, septiembre del 2001.

^a Se discute en el ámbito legislativo rebajar la edad para la responsabilidad penal a los 14 años.

ii) Cambios recientes en la legislación de juventud

Como ya se señaló, la legislación en materia de juventud es dispersa y adolece de problemas de inorganicidad, fragmentación, fragilidad y una marcada inestabilidad. Sin embargo, al analizar los cambios legislativos recientes en materia de juventud se advierte que las prioridades gubernamentales están puestas en la consolidación de una institucionalidad de juventud (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú), la elaboración de una ley de juventud (Costa Rica, Ecuador (anteproyecto), Nicaragua y República Dominicana) y la definición de una política nacional de juventud (Ecuador, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) (véase el cuadro V.6 y el anexo V.3).

Cabe destacar también el esfuerzo reciente de los países por introducir modificaciones legales referidas a organizaciones juveniles que estimulan su creación. Esta lenta aproximación al joven como sujeto de derechos y protagonista del desarrollo contribuye a organizar las relaciones que puede establecer el joven con otros sectores de la sociedad. Pese a que las disposiciones por las que se crean organismos públicos especializados en el tema juvenil ayudan a institucionalizar dentro del Estado el tratamiento del joven, no siempre contribuyen a delimitar los derechos de la juventud ni a enfatizar su titularidad de derechos.

Los cambios legislativos observados están orientados a otorgar mayor coherencia a las acciones de juventud. En efecto, los problemas de hiperconcentración y cruces entre instituciones o la ausencia de coordinación de las políticas provienen en gran parte de las falencias de la legislación de juventud. Y no es que esta sea escasa; puede inclusive que sea abundante. Sin embargo, no se trata de tener muchas leyes sobre juventud sino de contar con un orden legislativo que permita individualizar al joven como sujeto de derechos y así tener un marco de referencia específico y general en que las instituciones apliquen sus políticas y programas (Bernales, 2001).

Temas	Argentina ^a	Bolivia	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Panamá	Perú	República Dominicana	Uruguay
Embarazo adolescente					X							X			
Empleo juvenil															X
Familia								X				X			
Jóvenes migrantes															
Prevención (drogas, alcoholismo, seguridad ciudadana)					X	X									X
Trabajo infantil					X										
Violencia doméstica					X										
Otros					X										

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre programas nacionales para la juventud, 2004.

3. La institucionalidad pública en materia de juventud

Los avances en la institucionalidad pública de juventud son variables. En la región latinoamericana existen ministerios, viceministerios, subsecretarías, institutos y direcciones de la juventud con diversos niveles de incidencia y jerarquía política. Las funciones desarrolladas son de diversa índole: rectoría, asesoría y supervisión, así como de promoción de las actividades y servicios orientados a los jóvenes. Parte importante de la oferta programática orientada a los jóvenes tiene un carácter sectorial. Algunos países no cuentan con organismos oficiales a cargo de los sectores juveniles.

a) Dependencia institucional y lineamientos de acción de los organismos gubernamentales de juventud

La política pública de juventud depende en gran parte de la consolidación de una institucionalidad pública que contribuya a otorgarle continuidad y sustentabilidad. En los países encuestados los avances de las instituciones de juventud son variables; en algunos, los organismos oficiales de juventud han sido creados por decreto presidencial, es decir, sin el amparo de una ley y en virtud del acuerdo del titular ejecutivo, lo que los hace vulnerables conforme a la renovación de los gobiernos. En Brasil, por ejemplo, no existe un organismo oficial encargado de la temática juvenil, de manera que las medidas al respecto tienden a concentrarse en los adolescentes y en los niños.

En relación con el nivel de la jerarquía administrativa, es posible distinguir una gran gama de dependencias administrativas que configuran los organismos gubernamentales de juventud: ministerios (Panamá), viceministerios (Bolivia, Costa Rica, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela), secretarías de juventud (Nicaragua), subsecretarías, institutos (Chile, México, Uruguay), direcciones (Argentina, Ecuador, El Salvador) y otras. Algunos organismos estatales corresponden a unidades menores en una institución ministerial no especializada y carecen de personalidad jurídica, por lo que se ven limitados administrativa y políticamente (El Salvador y Nicaragua hasta el año 2001). Otros organismos oficiales de juventud están adscritos a una dependencia estatal de alta jerarquía o pueden contar con autonomía administrativa, pero con relación directa de la Presidencia de la República (Guatemala, Nicaragua, República Dominicana). También pueden depender de un ministerio cuya responsabilidad es formular la política nacional de juventud, como puede ser el caso de los Ministerios de Educación (Colombia, El Salvador, República Bolivariana de Venezuela), Deportes y Juventud (Uruguay), Desarrollo Social (Argentina), Desarrollo Sostenible, Planificación y Cooperación (Bolivia, Chile) o del Trabajo (Ecuador). Por otra parte, estos organismos pueden desempeñarse en el nivel nacional, provincial o local (municipal o departamental), según su jurisdicción (véase el cuadro V.7).

Cuadro V.7

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): JERARQUÍA ADMINISTRATIVA DE LOS ORGANISMOS
GUBERNAMENTALES OFICIALES DE JUVENTUD**

País	Fecha de creación	Ministerio	Viceministerio	Dirección Nacional de Juventud	Secretaría	Instituto Nacional de la Juventud	Consejo Nacional de Juventud	Programa presidencial	Fundación	Otros
Argentina				X						
Bolivia	1997		X							
Brasil	-									X
Chile	1991					X				
Colombia	1998							X		
Costa Rica	2002		X				X			
Cuba	1962									X
Ecuador	1987			X						
El Salvador				X						
Guatemala	1966						X			
Honduras	1983						X			
México	1999					X				
Nicaragua	2001				X					
Panamá	1997	X								
Paraguay			X							
Perú	2001						X			
República Dominicana										X
Uruguay	1990					X				
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1994						X		X	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre programas nacionales para la juventud, 2004.

En gran parte los avances en la institucionalización del tema juvenil en los países latinoamericanos son atribuibles al accionar de la OIJ. Entre sus actividades cabe destacar el Proyecto de Desarrollo Institucional de los Organismos Oficiales de Juventud en Centroamérica (Programa DINO), auspiciado por la fundación Ford, que se llevó a cabo en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, con el objeto de potenciar la capacidad técnica y operativa de los organismos oficiales de juventud para el diseño y ejecución de políticas integrales que redundasen en beneficio de la población joven de esos países. El principal desafío consistió en fortalecer institucionalmente a los organismos oficiales de juventud y, al mismo tiempo, generar canales para la ampliación de espacios adecuados para el desarrollo ciudadano integral de los jóvenes.

El programa DINO se ha orientado a la resolución de los siguientes problemas:

- Insuficiencia y bajo impacto de la coordinación existente entre el Estado y la sociedad civil.
- Debilidad de los canales de comunicación y de trabajo conjunto entre los organismos oficiales de juventud y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes.
- Reducidas capacidades institucionales de las asociaciones juveniles y de las ONG que actúan en temas de juventud.

En suma, el programa tiende a generar condiciones más propicias para el desarrollo de una política pública que sirva para mejorar la participación ciudadana de los jóvenes.

En algunos países las acciones programáticas dirigidas a la juventud se orientan hacia la participación juvenil en políticas sociales y culturales y al fortalecimiento de vínculos institucionales en el nivel nacional e internacional. Por ejemplo, en Argentina existen cuatro ejes para la política de juventud: fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollo de políticas locales de juventud, inclusión de juventud en políticas públicas y generación de conocimiento sobre la juventud. En Bolivia, las acciones se encaminan en cuatro áreas: el Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y Juventud; el Plan Nacional de Educación Juvenil Alternada; el Plan Nacional de Atención a la Salud Integral de los Adolescentes; el programa de servicio premilitar voluntario de mujeres y el servicio militar obligatorio.

Asimismo, hay un esfuerzo importante de descentralización, como es el caso de Chile, cuyo Instituto Nacional de la Juventud (INJU) posee oficinas municipales en el nivel local y es por ley un organismo eminentemente técnico y de coordinación de esfuerzos institucionales.² La oferta de políticas de juventud está dirigida a adolescentes estudiantes de enseñanza media y superior. Las instituciones del sector ejecutan programas especiales para jóvenes. Existen actualmente 168 organismos locales o municipales de juventud. En Colombia se desarrolla el programa presidencial “Colombia Joven”, cuyas funciones son de articulación en la definición y desarrollo de la política nacional de juventud y de ejecución de planes, programas y proyectos en favor de la juventud. Está abocado a la ejecución del Sistema Nacional de Juventud, al fomento a los Consejos de Juventud, al desarrollo de servicios integrados de juventud, de cuerpos solidarios juveniles, casas de juventud, etc. Colombia Joven ha impulsado la creación de Consejos Municipales de Juventud; sin embargo, se requiere modificar la ley para potenciar su autonomía de los gobiernos locales. En Costa Rica, las orientaciones se estructuran en acciones del Movimiento Nacional de Juventudes centradas en la participación juvenil y ejercicio de derechos y por acciones de coordinación interinstitucional en cinco áreas: participación, capacitación, investigaciones, comunicación y legislación. En Guatemala los programas se ejecutan de manera sectorial

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

y autónoma y tienen por función afianzar y actualizar las políticas de juventud, los estudios y análisis de la juventud, la promoción de la asociatividad y participación juvenil, administración, monitoreo y gestión del plan nacional de juventud.

Como ya se señaló, en Brasil no existe un organismo oficial encargado de la temática juvenil. Las acciones se orientan a la niñez y adolescencia y el marco de referencia legal para las políticas de adolescentes es el Estatuto de Niños y Adolescentes (1990). El Consejo Nacional de los Derechos del Niño y Adolescente (CONANDA), dependiente del Ministerio de Justicia, está encargado de formular las directrices de tales políticas, en temas de educación, salud y empleo. Cada ministerio coordina las acciones en estas áreas y existe un asesor especial para asuntos de juventud en el Ministerio de Educación, quien efectúa la representación internacional oficial del país en los foros correspondientes al tema.

Un caso diferente es el de Cuba, cuya oferta programática se inicia con la revolución cubana. La Unión de Jóvenes Comunistas Cubanos y el Estado se encargan de las líneas de acción de juventud, llevadas a cabo por ministerios y organismos responsables de su ejecución. Ambos, a través del Parlamento y su Comisión de Infancia, Juventud y Mujer Joven, velan por el cumplimiento de las acciones en las áreas de educación, salud, cultura, educación física y recreación.

Otros países concentran sus líneas de acción en programas orientados a realidades específicas, como es el caso de Ecuador, que se orienta a un proyecto de integración juvenil fronterizo por la paz Ecuador-Perú, además del desarrollo de las oficinas locales de juventud, las casas de la juventud, el empleo juvenil, el fortalecimiento de organizaciones juveniles y el establecimiento de un centro de documentación e información. Por su parte, en El Salvador las iniciativas se orientan hacia adolescentes en programas de cobertura variable y ejecutados por diferentes organismos (preventivos, deporte y recreación, culturales, vocacionales, participación, etc.). También en Nicaragua la acción programática gira en torno a funciones orientadas al deporte.

En otro conjunto de países las acciones se encaminan hacia el estudio y planificación de políticas de juventud, la participación cultural de los jóvenes, los estudios de juventud y la ejecución de proyectos y programas de desarrollo juvenil (Guatemala, Honduras). En otros países (Chile, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) las ofertas están organizadas de manera sectorial, con cierta equivalencia entre la organización de la oferta del INJU (focalizada en juventud) y los ministerios (conjuntos más amplios). Educación, empleo, seguridad ciudadana, derechos juveniles, salud (sexual reproductiva), asociatividad, medio ambiente, consumo (tarjeta joven), información juvenil son las áreas a las que se dirigen las acciones.

b) La gestión de las políticas de juventud

Desde la perspectiva del diseño y gestión de las políticas, las funciones desempeñadas por los organismos gubernamentales de juventud son variadas. La función de rectoría incluye la elaboración de planes de Estado en relación con la política de juventud, hecho que supone el conocimiento de la realidad juvenil y la posibilidad de actuar como organismo de consulta en materias vinculadas. También esta función incluye asesoría y supervisión de programas públicos, apoyo a organizaciones juveniles, estímulos para consejos y foros de organismos públicos de juventud, articulación de servicios orientados a los jóvenes, acciones de sensibilización y comunicación social, sistemas de información que permitan definir y evaluar desempeños, entre otras cosas (Balardini, 2003).

La más tradicional de las funciones es la de ejecución, que implica capacidad y posesión de recursos para involucrarse de modo directo en la ejecución de programas, lo que otorga mayor exposición

pública del organismo y contribuye a su legitimación. Compete a esta función la búsqueda de mecanismos innovadores de gestión con la participación de organizaciones juveniles y la gestión asociada.

La coordinación de las políticas es la función más reciente en relación con la rectoría y ejecución. Implica un mayor respaldo político que permite actuar como instancia coordinadora de políticas dirigidas a jóvenes que se ejecutan en otras instancias de administración (ibíd.). Supone la optimización de recursos del Estado, evitando superposiciones programáticas, y contiene dimensiones inter e intrasectoriales; incluye además la orientación a instituciones autónomas y la dirección de organismos relacionados jerárquicamente. Este plano de la gestión también involucra promover en el seno de los organismos sectoriales la incorporación y discusión conjunta de la temática juvenil, para incluirla en programas y proyectos, lo que debe realizarse por medio de mecanismos multisectoriales y con un enfoque multidisciplinario.

La gestión democrática de políticas locales de juventud es un asunto pendiente, ya que implica desarrollar estrategias diferenciadas y complementarias que integren la participación activa de los jóvenes en todas las etapas, desde el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas.

C. LA OFERTA PROGRAMÁTICA EN MATERIA DE JUVENTUD

Existe una amplia gama de oferta programática para la juventud, se aprecian programas globales de difusión y promoción de derechos y sectoriales en materia de empleo, educación y salud. Sin embargo, salvo contadas excepciones, los países carecen de programas específicos para jóvenes rurales, con un enfoque de género o hacia grupos con discapacidad. Asimismo, los programas enfrentan problemas de focalización y cobertura y, en especial, se carece de una adecuada evaluación.

1. Características, financiamiento y tipos de programas en ejecución

Todos los países cuentan con programas de juventud, tanto globales como sectoriales, y algunos específicos de juventud, pero muchas veces subsumidos en programas para adolescentes y niños o con dificultades para responder a las necesidades heterogéneas de la población juvenil (véase el anexo V.4). Pocos países ofrecen atención exclusiva a jóvenes rurales (Bolivia, Colombia y México), jóvenes indígenas (México, Colombia), mujeres jóvenes o programas con un enfoque de género (Colombia, México) y hacia jóvenes discapacitados (Colombia). La mayoría de los programas incluyen estas categorías juveniles, pero no responden completamente a su especificidad. En Costa Rica, Colombia, México y Nicaragua es visible una oferta de programas y proyectos más variada y selectiva hacia los jóvenes.

Según la encuesta realizada, Colombia parece ser el país con una mayor oferta integrada para poblaciones especiales y minorías, en la que se destacan varias líneas de trabajo:

- Asistencia integral a la población indígena, a través de programas y proyectos para el fortalecimiento, recuperación y conservación de la cultura, tradiciones, costumbres, lengua y planes de vida autóctonos de las minorías étnicas colombianas.
- Difusión, promoción, formación y divulgación en derechos humanos para la construcción de territorios de paz y la generación de alternativas productivas con poblaciones vulnerables en

36 municipios colombianos. En esta área las acciones se orientan a jóvenes en zonas de conflicto armado, incluidos también líderes sociales, políticos y ciudadanos objeto de amenazas.

- Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres.
- Implantación de un sistema de comunicación pública e inserción social para población con discapacidad.
- Programa para desplazados y de prevención de la violencia en el sector agropecuario nacional.
- Asistencia y apoyo a niños y jóvenes con talentos y capacidades excepcionales.

Cabe destacar también los esfuerzos por poner en marcha programas de difusión de derechos y deberes de la población juvenil, así como de la ley de juventud (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua). Con este tipo de iniciativas se contribuye al fortalecimiento de las organizaciones juveniles, la formación de los funcionarios públicos en materia de legislación vigente y el posicionamiento político del tema juvenil de manera sectorial. Otros temas de menor desarrollo son educación y conservación del medio ambiente (México, Cuba), paz social y proyectos contra la violencia juvenil (Colombia, El Salvador, Perú, Nicaragua), apoyo judicial a jóvenes (Guatemala, México) y prevención y control de la explotación sexual hacia niños, adolescentes y jóvenes.

Respecto de los programas sectoriales, todos los países encuestados están ejecutando programas de empleo, algunos particularmente centrados en la calificación e intermediación laboral (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay) como una manera de responder a los altos niveles de desempleo que se registran en América Latina.

Los programas educativos constituyen la segunda prioridad gubernamental, especialmente en lo que respecta a becas y financiamiento de estudios (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Perú), difusión de nuevas tecnologías (Chile, Cuba, Colombia) y educación sexual (México, Nicaragua, Panamá).

Los esfuerzos por diversificar la oferta especializada a los jóvenes en materia de salud se aprecian en las estrategias por ampliar el acceso a los servicios de salud en casi todos los países, a las que se añaden acciones orientadas a resolver problemas vinculados al embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual (ETS) (Panamá), el VIH (República Dominicana, Panamá) y la prevención, apoyo y control de la drogadicción (Chile, Colombia, México, Nicaragua, República Dominicana). Programas integrales de salud adolescente y de infancia existen en Chile, Costa Rica, Cuba, Perú y República Dominicana; programas específicamente orientados a la salud mental de los jóvenes sólo se registran en Colombia.

En relación con el difícil acceso a la vivienda que afecta a los jóvenes en América Latina, hay que destacar que sólo en México y Cuba existen programas universales que contienen disposiciones especiales relativa a los jóvenes.

Los vacíos existentes en el plano legal en cuanto a las atribuciones de la institucionalidad pública oficial de juventud (falta de presupuesto propio, de personalidad jurídica y otras) pueden contribuir, tal como ocurre en otro tipo de intervenciones, al manejo voluntarista de los programas. En este sentido, son oportunos los esfuerzos por llevar a cabo sistemas de información y evaluación de los programas de juventud.

Al respecto, Costa Rica ha realizado un estudio para sistematizar el conocimiento sobre los servicios y oportunidades que el Estado costarricense ofrece a la población juvenil, como un medio para evaluar el avance de las políticas de juventud. Ello ha permitido sentar las bases para la construcción de una política pública de largo plazo, con el objeto de:

- Aportar indicadores socioeconómicos que permitan acercarse a los principales problemas de este sector de la población.
- Analizar el marco normativo vigente en materia de juventud y describir la oferta pública de juventud a partir de su clasificación.
- Categorizar las situaciones y necesidades que se pretenden resolver y los sujetos involucrados.

Finalmente, en el estudio se analizan la eficacia de la oferta pública y sus principales limitaciones y retos para la definición de la política de juventud.

En Colombia se realiza un esfuerzo similar con la documentación gubernamental existente sobre oferta pública de juventud. Uno de los propósitos del Programa Presidencial Colombia Joven es poner a disposición del público juvenil una oferta de información clasificada que integra una visión de conjunto de las políticas y programas nacionales. En el marco de la elaboración de herramientas o instrumentos de información que respondan a las necesidades de la población juvenil, se desarrolló el documento *Oferta pública de juventud* como un servicio de información al público que pretende optimizar la localización, análisis y difusión de oportunidades para los jóvenes. El documento comprende la sistematización de un conjunto amplio de proyectos, servicios y programas del gobierno nacional dirigidos a los jóvenes, actualizados anualmente gracias al apoyo de una red de órganos del Estado y de la sociedad civil, que operan como sistema de información coordinado.

Este tipo de herramientas contribuyen a superar los obstáculos que impone la alta rotación de los servicios orientados a la juventud y acumular información para realizar seguimientos a las experiencias desarrolladas. Por otra parte, como herramienta de consulta para los jóvenes, constituye un mecanismo eficaz de relación entre el Estado y las demandas ciudadanas más sentidas, aprovechando el uso de las tecnologías de información y comunicación.

En México este tipo de instrumentos se ha usado para el fortalecimiento institucional de diferentes órganos gubernamentales de juventud. Tanto la Comisión de Asuntos de la Juventud como el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) han realizado esfuerzos para sistematizar información en torno al marco jurídico de apoyo a los estratos jóvenes de población y dar forma a una visión global de la política de Estado destinada a atender los problemas y expectativas de este grupo. Entre sus actividades sobresalen las de estudio de la legislación mexicana, el análisis de experiencias internacionales y el acopio de puntos de vista de instituciones y expertos en los diversos problemas que afectan a los jóvenes.

Actualmente, el Instituto Mexicano de la Juventud desarrolla el Sistema Interno de Control de la Información (SICI), que permite —a partir de abril del 2002— un seguimiento mensual de las metas de cada una de las actividades operativas y administrativas del Instituto. Asimismo, se concluyó el diseño del Sistema de Información de Instancias Estatales de Juventud (SIIE), que integra a todos los programas federales operados por las instancias estatales de juventud (regionales). Por medio de este sistema se dará seguimiento al cumplimiento de metas y comprobación de los recursos del IMJ, según lo establecido en los convenios de colaboración que el IMJ celebra con cada entidad federativa. Otras iniciativas relevantes en México son el sistema de metas presidenciales e indicadores de gestión y el seguimiento de la situación general de jóvenes mediante la Encuesta Nacional de Juventud, que aporta un diagnóstico

confiable sobre la realidad de los jóvenes en México y que se ha difundido ampliamente con el objeto de adecuar las acciones que se dirigen hacia este sector.

Los mayores problemas registrados en los programas analizados son la focalización y cobertura, además de otros aspectos más puntuales, como el hecho de que los programas:

- Son temporales y su repetición cíclica depende de recursos presupuestarios que no siempre se otorgan.
- Están a cargo de organismos que no tienen asegurados su funcionamiento y continuidad, salvo cuando se trata de ministerios o institutos nacionales de juventud.
- Tienen un marcado sesgo sectorial y les falta coordinación con otras instituciones encargadas de los mismos temas.
- Carecen de adecuada difusión y tienen problemas de cobertura.
- No siempre responden a las necesidades reales de los jóvenes, dada la ausencia de diagnósticos o falta de información actualizada acerca de su situación.
- Carecen de monitoreo y evaluación e incluso los organismos oficiales de juventud desconocen información relevante y completa acerca del desarrollo y resultados de los programas.

Con respecto al financiamiento, cabe señalar la ausencia de información sistematizada en algunos países. Muchos de estos programas no han sido creados por ley y por lo tanto son temporales: requieren de la ayuda internacional y de aportes provenientes de la empresa privada, lo que tampoco contribuye a su continuidad.

En varios países se registra la ausencia de apoyo internacional para las acciones programáticas específicas de la juventud, dependiendo estas solo del aporte presupuestario nacional (Cuba, Ecuador, El Salvador y Panamá). Por otra parte, para cierto tipo de programas al interior de un país puede desconocerse esta información (Costa Rica) (véase el cuadro V.8).

Cuadro V.8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES) : ORIGEN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LOS PROGRAMAS ORIENTADOS HACIA LA JUVENTUD

País	Presupuesto nacional	Bancos	Fondo internacional reembolsable	Fondo internacional no reembolsable	Organizaciones no gubernamentales	Fundaciones	Combinación	Empresa privada
Argentina	X		X				X	
Chile	X					X		
Colombia	X	X	X					
Costa Rica	X		X				X	
Cuba	X							
Ecuador	X							
El Salvador	X							
Guatemala	X							
México	X	X						
Nicaragua	X		X	X				X
Panamá	X							X
Perú	X	X		X			X	
República Dominicana	X		X					X
Uruguay	X	X	X				X	X

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de la encuesta sobre programas nacionales de juventud.

D. AGENDA INTERNACIONAL

Durante el primer semestre del 2004 se llevó a cabo el trigésimo período de sesiones de la CEPAL —en cuyo marco sesionó el Comité Especial sobre Población y Desarrollo— y se realizó la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

El trigésimo período de sesiones de la CEPAL se realizó en San Juan, Puerto Rico, del 28 de junio al 2 de julio del 2004, con la participación de alrededor de 900 delegados de los 41 Estados miembros y 7 asociados de la Comisión, así como de representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e invitados especiales. Formaron parte de las delegaciones oficiales ministros de educación, economía, trabajo, planificación y relaciones exteriores de los países, junto con otras autoridades. El encuentro, de máxima relevancia para la CEPAL, se celebra cada dos años, y en él los Estados miembros examinan la marcha de las actividades realizadas durante el bienio anterior y aprueban el plan de trabajo para el siguiente. Es, además, una instancia para analizar temas de importancia para el desarrollo de los países de la región. En esta ocasión, la CEPAL presentó a los gobiernos de la región el documento *Desarrollo productivo en economías abiertas*, en el que se analizan las estrategias adecuadas para lograr un crecimiento sostenible de la región. En la oportunidad se aprobaron 17 resoluciones sobre los temas tratados.

Durante la reunión, sesionó el Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL, en cuyo ámbito se conmemoró el décimo aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y se realizaron dos mesas redondas

sobre temas prioritarios de la Declaración del Milenio: “VIH/SIDA” y “Población y pobreza”. Asimismo, se desarrolló el seminario “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe” (CEPAL-UNESCO) y se reunió la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

La novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, efectuada en México del 10 al 12 de junio del 2004, tuvo como objetivo examinar la aplicación de los compromisos internacionales acordados en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 adoptado en 1994 y en la Plataforma de Acción de Beijing. En la Conferencia participaron 35 delegaciones de Estados miembros y miembros asociados de la CEPAL, una amplia representación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y observadores de la sociedad civil.

La Conferencia Regional sobre la Mujer es un órgano subsidiario de la CEPAL, se reúne regularmente para identificar las necesidades regionales y subregionales de las mujeres, presentar recomendaciones, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema y proporcionar un foro para el debate sobre estas materias. En esta oportunidad, la CEPAL presentó un documento titulado *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, que sirvió de base para los debates.

Las organizaciones de la sociedad civil, que participaron a título de observadoras en la Conferencia, declararon ante las delegaciones de los países miembros de la Comisión su constante fe en la democracia y en sus instituciones, reafirmaron su apoyo a la Plataforma de Acción de Beijing y expresaron su deseo que las y los delegados en la Conferencia “respondan a las expectativas y las esperanzas de millones de mujeres y de pueblos de nuestra región, empeñados con la democracia, la justicia y los derechos humanos para todos y para todas”.

Entre los principales acuerdos gubernamentales se cuenta el Consenso de México que se sintetiza en el recuadro siguiente:

Recuadro V.3

NOVENA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA MUJER DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Lugar y Fecha:	México, 10 al 12 de junio del 2004
Participantes:	34 representantes de gobiernos de los países miembros de la CEPAL, organismos especializados de las Naciones Unidas, organismos no gubernamentales, representantes del ámbito académico, político e institucional e invitados especiales
Organizadores:	CEPAL
Antecedentes:	<ul style="list-style-type: none">• Reunión preparatoria para Centroamérica y México de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Tegucigalpa, 5 y 6 de febrero del 2004• Reunión preparatoria subregional para el Caribe de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, San Vicente y las Granadinas, 11 al 13 de febrero del 2004• Reunión preparatoria subregional para Sudamérica de la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 23 y 24 de marzo del 2004• XXXVI reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D. F., 9 de junio del 2004
Objetivos:	Examinar la aplicación de los compromisos internacionales adquiridos en el Programa de Acción Regional adoptado en 1994 y en la Plataforma de Acción de Beijing
Acuerdos:	Síntesis del Consenso de México

Los gobiernos de los países reafirman su decisión de hacer lo siguiente:

Implementar políticas públicas que ayuden a superar las condiciones de pobreza que afectan a las mujeres de la región, adoptar políticas proactivas que promuevan la creación de empleos, y reconocer el valor económico del trabajo doméstico y productivo no remunerado.

Fortalecer los esfuerzos de prevención, diagnóstico y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, y garantizar el acceso sin discriminación a información, atención, educación y servicios de prevención.

Adoptar las medidas integrales necesarias para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas la violencia familiar, el abuso y acoso sexual, el incesto, la explotación sexual y el tráfico y trata de mujeres y niñas, la prostitución forzada, los asesinatos y las violaciones sistemáticas y la violencia en situaciones de conflicto armado, así como eliminar las medidas unilaterales contrarias al derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas.

Promover la participación plena e igualitaria de hombres y mujeres en todos los niveles de toma de decisiones en el Estado, la sociedad y el mercado y fomentar la participación de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones en los ámbitos local, nacional, regional y global. Invitar también a los parlamentos de la región a que revisen sus legislaciones para armonizarlas con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de no discriminación de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Impulsar políticas educativas que respondan a las necesidades del desarrollo de los países, favoreciendo la educación de todas las mujeres, y fomentar una cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres, impulsando programas de concientización en todos los niveles de enseñanza. Examinar las políticas y la legislación, a fin de fortalecer la obligatoriedad del pago de la asistencia económica de niños, niñas, adolescentes y otros dependientes.

Revisar las leyes, para asegurar que se reconozca a las mujeres plenos e iguales derechos a poseer tierras y otras propiedades, y realizar reformas administrativas para otorgarles los mismos derechos que los hombres al crédito y al capital.

Garantizar a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer los recursos financieros y humanos, y reforzar su capacidad política y la consolidación de su rango institucional al más alto nivel.

Exhortar también a los gobiernos que aún no lo han hecho a considerar la ratificación y aplicación efectiva de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo facultativo.

Los gobiernos reiteran que la plena y eficaz implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe y el Plan de Acción de CARICOM es una contribución esencial para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York en el 2000.

Finalmente, acogen con beneplácito la agenda de investigación y los contenidos del documento presentado por la CEPAL, "Camino hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe".

ANEXO

Cuadro V.1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): PERSONAS E INSTITUCIONES QUE
RESPONDIERON EL CUESTIONARIO SOBRE PROGRAMAS NACIONALES
HACIA LA JUVENTUD**

País	Institución	Cargo	Nombre
Argentina	Secretaría de Políticas Sociales, Dirección Nacional de Juventud	Coordinadora General de la Secretaría de Políticas Sociales	Vanesa L. Wainstein
Bolivia	Dirección general de la juventud	Director General de la juventud	Álvaro Argandaña
Colombia	Programa Presidencial Colombia Joven	Director	Nicolás Uribe Cristián Urrego
Costa Rica	Consejo de la Persona Joven	-	Gabriela Valverde Murillo
Cuba	Ministerio para la Inversión Extranjera y la Cooperación Buró Nacional de la UJC	Viceministro Miembro	Raúl Taladrid Suárez Kenia Serrano Puig
Chile	Instituto Nacional de la Juventud	Unidad de Relaciones Internacionales	Gerardo Canales
Ecuador	Dirección Nacional de la Juventud	Director Nacional de la Juventud Jefe del Dpto. de Investigación y Programación	Darwin Seraquive Abad Gabriel Valencia Chamorro
El Salvador	Ministerio de Educación	Directora de Juventud	Marta Alicia Arias de Canales
Guatemala	Consejo Nacional de la Juventud	Sub Director de Relaciones Internacionales	Bequer Neftalí Chocooj de la Cruz
México	Instituto Mexicano de la Juventud	Director de Investigación y Estudios sobre Juventud	José Antonio Pérez Islas
Nicaragua	Secretaría de la Juventud, Presidencia de la República	Secretario de la Juventud	Lindolfo Monjarretz Martínez
Panamá	Ministerio de la Juventud, la Niñez y la Familia	Jefe del Departamento de Investigación y Formulación de proyectos	Víctor Isamel Rodríguez Ríos
Perú	Comisión Nacional de la Juventud	Gerente de Investigación y Desarrollo	Ruth Jerónimo Zacarías
República Dominicana	Secretaría de Estado de la Juventud	-	Ana Zunilda Millord
Uruguay	Instituto Nacional de la Juventud	Asesores Unidad de Proyectos y Estudios de Juventud	Daniel Picart Javier Díaz

Cuadro V.2



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ENCUESTA SOBRE PROGRAMAS NACIONALES HACIA LA JUVENTUD

Identificación: Institución _____ País _____ Persona que contesta cuestionario: _____ Cargo: _____ Responder brevemente

1. ¿Cuáles son los tres principales problemas que enfrenta la juventud en su país? ¿A qué causas obedecen?

Orden	Principales problemas de la juventud	Causas
1		
2		
3		

2. ¿Afectan de la misma forma estos problemas a los jóvenes de distintos sectores sociales?

	Jóvenes en situación de extrema pobreza	Jóvenes adictos / delincuentes	Jóvenes no pobres
Sí / No			
¿Por qué?			

3. ¿Cuáles han sido las principales medidas legislativas orientadas hacia los jóvenes en los últimos cinco años?

.....
.....
.....

4. ¿Existen políticas y programas específicos para enfrentar esos problemas?

Sí No.....

5. ¿Cuáles?

.....

6. ¿Cuál es el tipo, la cobertura, el monto de recursos y el año de inicio de los programas?

Tipo de programa (ejemplo)	Cobertura (urbana, rural, regional)	Monto de recursos		Año de inicio
		Anual	Total	
Institucionales				
Culturales				
Educativos				
Empleo				
Reinserción social				
Otros				

7. ¿Cuál es la población objetivo de los programas hacia la juventud: hombres / mujeres, urbana / rural?

Nombre del programa	Población objetivo			
	Jóvenes hombres	Jóvenes mujeres	Jóvenes urbanos	Jóvenes rurales

8. ¿Qué instituciones coordinan los programas implementados?

.....
.....

9 ¿Cuál es el origen de los recursos destinados a los programas orientados hacia la juventud?

Nombre del programa	Origen de los recursos						
	Presupuesto nacional	Bancos	Fondo internacional reembolsable	Fondo internacional no reembolsable	Organizaciones no gubernamentales	Fundaciones	Combinación

10. ¿Cuáles son los mecanismos de diagnóstico, evaluación y monitoreo de estos programas?

Nombre del programa	Mecanismos de		
	Diagnóstico	Monitoreo	Evaluación

11. ¿Cuáles son los aspectos exitosos y los que requieren revisión del programa?

Nombre del programa	Aspectos exitosos	Aspectos que requieren revisión

12. ¿Cuál ha sido la magnitud de la población juvenil beneficiada?

Nombre del programa	Total de población beneficiada			
	Jóvenes hombres	Jóvenes mujeres	Jóvenes urbanos	Jóvenes rurales

Respuestas a: **Irma Arriagada, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, CHILE FAX: (56) 2-2102523, (56) 2-2081946.**
De preferencia mediante correo electrónico: iarriagada@cepal.cl

Cuadro V.3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES) : CAMBIOS LEGISLATIVOS 1998-2003

País	Ley N°	Fecha	CAMBIOS LEGISLATIVOS 1998-2003
Argentina	-	No se tiene conocimiento sobre medidas legislativas orientadas específicamente a los jóvenes en los últimos años. Existen algunos proyectos de ley aún no sancionados por las Cámaras	
Bolivia	Decreto supremo N° 25.290	30 de enero de 1999	Sobre derechos y deberes de la juventud
Chile	Ley N° 19.221	Publicada en el Diario Oficial el 1° de junio de 1993	Fija la mayoría de edad a los 18 años
	Ley N° 19.532	Publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1997	Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación, a contar desde el inicio del año escolar correspondiente al 2002
	Ley N° 19.688	Publicada en el Diario Oficial el 05 agosto del 2000	Modifica la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza —en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres de lactantes— de acceder a los establecimientos educacionales
	Decreto supremo N° 833 del Ministerio de Justicia	Publicado en el Diario Oficial el 30 de octubre del 2002.	Estatuto tipo de corporaciones juveniles
	Ley N° 19.876	Publicada en el Diario Oficial el 22 de mayo del 2003	Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media
	Decreto N° 247 del Ministerio de Relaciones Exteriores	Publicado en el Diario Oficial el 25 de octubre del 2003	Aprobación del Acta de fundación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), adoptada en la VII Conferencia iberoamericana de ministros de juventud y suscrita en Buenos Aires el 1° de agosto de 1996
Costa Rica		1990	Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño
		30 de abril de 1996	Ley de justicia penal juvenil
		1996	Nueva Ley orgánica del patronato nacional de la infancia
		6 de febrero de 1998	Promulgación del código de la niñez y adolescencia
		1999	Decreto ejecutivo de salud sexual y reproductiva
		2000	Ley de paternidad responsable
		2002	Ley general de la persona joven
		Decreto N° 24.667-C	Reglamento general de casas de la juventud
		Decreto N° 256	Estipula que la cuarta semana de abril de cada año será la semana nacional de la juventud
		Decreto N° 25.890-MTSS	Erradicación del trabajo infantil
	Reglamento 18.832-MEP: Decreto N° 26.084-MP	Reglamento de cooperativas escolares y juveniles de capacitación y producción	
Colombia			Reglamento sobre el horario y permanencia de menores en expendios de licores
Cuba	Ley N° 87	16 de febrero de 1999	Introduce nuevas figuras delictivas contrarias al normal desarrollo del menor, como la venta y tráfico de menores
Costa Rica	Ley N° 7.735		Ley general de la protección a la madre adolescente
	Ley N° 7.688		Tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de 12 años y menores de 18
	Ley N° 7.586		Ley contra la violencia doméstica
Ecuador			Creación e implementación de la Ley de la juventud
			Diseño del Plan nacional de la juventud
			Creación del Código de la niñez y la adolescencia
			Carta iberoamericana de derechos de la juventud
			Promoción, legalización y fortalecimiento de organizaciones juveniles a nivel nacional
El Salvador			Modificación del Código de familia
			Iniciativa de política de juventud
			Políticas de niñez y adolescencia
Guatemala			Ley de servicio cívico
México		1999	Ley de protección integral de la niñez y adolescencia
			Ley del Instituto Mexicano de la Juventud
			Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes Proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud

País	Ley N°	Fecha	CAMBIOS LEGISLATIVOS 1998-2003
			Proyecto de decreto que expide la Ley general de juventud, en virtud de la cual se pretende crear un Consejo Nacional de Juventud
			Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación
		12 de febrero del 2002	Proyecto de decreto que expide la Ley del parlamento nacional de la juventud
			Proyecto de ley para regular la elaboración de tatuajes permanentes y perforaciones
		2002	Creación de instancias estatales de juventud
Nicaragua	Ley N° 392	julio del 2001	Ley de promoción de desarrollo integral de la juventud nicaragüense
		diciembre del 2001	Diseño y aprobación de la Política nacional para el desarrollo integral de la juventud nicaragüense
		enero del 2002 marzo del 2002	Secretaría de la juventud Reglamentación de la Ley para el desarrollo integral de la juventud nicaragüense
		septiembre del 2003	Comisión Nacional de Juventud
Panamá	Decreto ejecutivo N° 140	11 de noviembre del 2003	Por el cual se crea el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
	Ley N° 39	30 de abril del 2003	Modifica y adiciona artículos al Código de la familia, sobre el reconocimiento de la paternidad, y dicta otras disposiciones
	Ley N° 46	6 de junio del 2003	Modifica artículos de la Ley N° 40 de 1999, sobre el régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia, y dicta otra disposición
	Ley N° 29	13 de junio del 2002	Garantiza la salud y educación de la adolescente embarazada
	Ley N° 18	15 de junio del 2000	Aprueba el Convenio 182 de la OIT
	Ley N° 3	5 de enero del 2000	Sobre las infecciones de transmisión sexual, el virus de la inmunodeficiencia humana y el SIDA
	Ley N° 40	1999	Régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia
	Ley N° 17	15 de junio del 2000	Aprueba el Convenio 138 de la OIT
	Decreto ejecutivo N° 18	19 de julio de 1999	Modifica el Decreto ejecutivo N° 25 de 15 de abril de 1997, mediante el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador
	Ley N° 3	17 de mayo de 1994	Código de la familia
Perú	Ley N° 27.802	28 de julio del 2002	Ley del Consejo Nacional de la Juventud
		22 de julio del 2002	Acuerdo nacional de gobernabilidad
		22 de julio del 2002	Se aprobó la decimosexta política de Estado
	Ley N° 27.972	26 de mayo del 2003	Ley orgánica de municipalidades
	Ley N° 27.802		Creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU)
República Dominicana		abril del año 1994	Código para la protección del niño, niña y adolescente
		julio del año 2000	Ley general de juventud
		1998	Política nacional de juventud
Uruguay		1990	Ratificación de Convención sobre los Derechos del Niño
			Ley de presupuesto del fondo de iniciativas juveniles
		1997	Ley de empleo juvenil
			Proyecto de código de la niñez y la adolescencia (en discusión desde 1995) que reemplaza el Código del niño vigente (1934)
			Ley de seguridad ciudadana, artículo 37, por la que se crea una Comisión honoraria de promoción a la infancia en situación de riesgo
			Ley de presupuesto, capítulo relativo a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y ampliación de la cobertura del sistema educativo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre programas nacionales para la juventud, 2004.

Cuadro V.4

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES) : TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS ORIENTADOS HACIA LA JUVENTUD

Tipo	Oferta programática	Objetivos	Población objetivo ^a	Institución coordinadora	Logros	Dificultades	Financiamiento	Países
Programas institucionales y de promoción juvenil	Institucionales	Fortalecimiento institucional en políticas de juventud Sistemas de información y evaluación de programas de juventud	Áreas gubernamentales de infancia adolescencia y juventud Instituciones públicas de educación	DINAJU Instancia nacional de coordinación de políticas sociales Instituto Nacional de Juventud Gobiernos municipales Organismos intergubernamentales Embajadas	Aplicación de planes y programas nacionales de juventud Establecimiento de consejos nacionales o locales de juventud Apoyo a gobiernos locales en materias de juventud Diseño del Plan de acción para las políticas de juventud Ampliación del acceso a información sobre y para los jóvenes Alianzas con empresas y redes de jóvenes	Es necesario incorporar procesos de control y evaluación de las políticas y programas Falta integrar enfoque de género Es preciso realizar reformas a la ley de juventud Falta mejorar la calidad de los servicios y la atención que brindan	Presupuesto nacional Fondo internacional reembolsable Fondo internacional no reembolsable Fundaciones	Argentina Bolivia Chile Ecuador Guatemala México Nicaragua Uruguay
	Participación y asociatividad	Fortalecimiento asociativo y organizacional Capacitación y asistencia técnica a organizaciones juveniles Promoción del voluntariado juvenil	Organizaciones juveniles locales Organizaciones de la sociedad civil Población joven	Ministerios Secretaría General de Gobierno Órgano oficial de juventud Instancia descentralizada de juventud Organismos intergubernamentales Organizaciones de voluntarios	Fortalecimiento de organizaciones juveniles y ampliación de vínculos con gobiernos locales Establecimiento de espacios de participación con los jóvenes Promoción de alianzas estratégicas Desarrollo de liderazgos juveniles Legalización de organizaciones Intercambio de experiencias entre organismos gubernamentales y no gubernamentales Promoción del trabajo social de la juventud Movilización de la población juvenil en torno a valores sociales, la solidaridad, y la cooperación	Se requiere ampliar el fomento y la asistencia técnica a las organizaciones Es necesario ampliar la cobertura Se requiere incorporar procesos de monitoreo y evaluación	Presupuesto nacional Fondo Internacional no reembolsable Combinación Fondo internacional reembolsable	Argentina Bolivia Chile Costa Rica Colombia Ecuador El Salvador México Nicaragua Perú Uruguay

Tipo	Oferta programática	Objetivos	Población objetivo ^a	Institución coordinadora	Logros	Dificultades	Financiamiento	Países
	Culturales	Iniciativas juveniles comunitarias Centros de formación juvenil Recreación deportiva Casa culturales Consumo (Tarjeta Joven)	Organizaciones juveniles Población joven	Ministerio de Educación y Cultura Unidades nacionales o descentralizadas de deporte (institutos municipales de juventud, secretarías del deporte, entre otros) Órgano oficial de juventud descentralizado ONG	Aumento de la participación juvenil Integración y creación de estrategias comunitarias Apoyo gubernamental Incorporación empresa privada Espacios propios de la juventud	Es necesario ampliar el apoyo al talento joven, para evitar comportamientos riesgosos Falta seguimiento de las acciones Es necesario ampliar los beneficios y descuentos en relación con el consumo de los jóvenes	Presupuesto nacional Fondo internacional no reembolsable Empresa privada Combinación	Colombia Costa Rica Cuba Ecuador El Salvador Guatemala México Nicaragua Perú Uruguay
Sectoriales	Educativos	Becas y créditos de estudio Difusión de la Ley de juventud, derechos y obligaciones de la juventud Prevención integral en temáticas de sexualidad, salud reproductiva, drogadicción, alcoholismo, entre otras	Organizaciones juveniles Sociedad civil Población joven	Ministerios (de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Justicia, Interior, entre otros) Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia Consejo Nacional de Juventud Órgano oficial de juventud ONG Organismo especializado en temáticas de droga Instituciones especializadas en temas de familia Instituciones gubernamentales de ciencia y tecnología OIJ	Contribución al posicionamiento político del tema juvenil Promoción del sector y los contenidos científicos Establecimiento de relaciones entre los padres y otros sectores de la comunidad Apoyo a iniciativas culturales y recreativas Cofinanciamiento de iniciativas con el sector privado	Falta mejorar la descentralización del programa Se requiere incorporar procesos de control y evaluación de los programas	Presupuesto nacional Fondo de cooperación reembolsable Bancos estatales y privados Combinación	Argentina Bolivia Chile Colombia Costa Rica Cuba Ecuador El Salvador Guatemala México Nicaragua Panamá Perú República Dominicana Uruguay

Tipo	Oferta programática	Objetivos	Población objetivo ^a	Institución coordinadora	Logros	Dificultades	Financiamiento	Países
Sectoriales	Empleo	Generación de unidades de producción y fomento del empleo juvenil Reconversión productiva Capacitación laboral Apoyo a pyme	Juventud desempleada Organizaciones productivas	Ministerios (Trabajo y Empleo, Desarrollo Social, Planificación y Cooperación, Agricultura, entre otros) ONG Instituciones nacionales de promoción del comercio Consejo Nacional de Producción	Generación de empleo Ampliación de negocios Ampliación del acceso a créditos Incentivo de ahorro Incorporación y vínculos con el sector privado	Se requiere elaborar una estrategia preventiva a largo plazo Falta ampliar la cobertura Es necesario incorporar procesos de control y evaluación Falta desarrollo en materia de microemprendimientos y empleo por cuenta propia	Presupuesto nacional Bancos estatales y privados Fondo internacional reembolsables Fondo internacional no reembolsable Sector privado	Argentina Chile Colombia Costa Rica Cuba Ecuador El Salvador México Nicaragua Perú Uruguay
	Salud	Ampliación del acceso a la atención básica de salud Prevención integral y atención en sexualidad y adicciones Asistencia alimentaria	Infancia, familia	Ministerio de Salud ONG Órgano oficial de juventud descentralizado	Prestación de asistencia de salud especializada a los adolescentes de todo el país	Se requiere incorporar procesos de control y evaluación	Presupuesto nacional Combinación Sector privado	Chile Colombia Costa Rica Cuba México Perú República Dominicana
	Vivienda	Acceso a crédito hipotecario Subsidio	Sociedad civil	Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social	-	-	Presupuesto nacional	México
Otros	Minorías, población excluida o ambos	Estrategias de reinserción social para jóvenes, adolescentes y niños en riesgo social Hogares y albergues	Jóvenes, niños y adolescentes en extrema pobreza, adictos, delincuentes Infancia y familia	Ministerios de Educación y Cultura Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia Consejo Nacional de Juventud Órgano oficial de juventud	Atención a la juventud con menor acceso a programas gubernamentales Promoción de proyectos de vida personal Desarrollo humano, individual y social Garantía de reinserción laboral y social de los jóvenes ex reclusos y drogadictos, entre otros	Faltan convenios interinstitucionales para otorgar atención permanente Es necesario mejorar la sostenibilidad de las acciones que se han puesto en práctica	Presupuesto nacional Combinación Fondo internacional reembolsable Fondo internacional no reembolsable	Argentina Bolivia Colombia Costa Rica Ecuador Guatemala Panamá Perú
		Atención e inclusión de grupos minoritarios de discapacitados	Población discapacitada	Instituciones nacionales especializadas en discapacidad Ministerio de Educación	Difusión del marco de los derechos humanos Programas de apoyo social	Se requiere incorporar el enfoque de género -	Presupuesto nacional	México Colombia

Tipo	Oferta programática	Objetivos	Población objetivo ^a	Institución coordinadora	Logros	Dificultades	Financiamiento	Países
		Sector juvenil indígena	Organizaciones indígenas	Ministerio de Educación	-	-	-	Colombia México
	Medio ambiente		Organizaciones juveniles Población joven	Ministerios de medioambiente y desarrollo territorial, ONG	Permite la formación de las nuevas generaciones en el cuidado, conservación y desarrollo del medio ambiente	-	Presupuesto nacional	México Cuba
	Justicia		Sociedad civil	Ministerio de Justicia	-	-	Presupuesto nacional Combinación	Chile Guatemala

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta sobre programas nacionales para la juventud, 2004.

^a En su mayoría se trata de oferta programática focalizada o universal.