

En el ámbito de la protección social se observa un deterioro significativo. Las modalidades de contratación informal y la utilización de formas de contratación atípica, que no incluyen prestaciones sociales de seguridad social y de salud, han ido extendiéndose en los países de la región. Los jóvenes se ven especialmente afectados: entre 1990 y 2006 la proporción de asalariados de 15 a 29 años afiliados a la seguridad social disminuyó de un 61% a un 53%, pero las mujeres son las que han visto más deteriorada su situación, ya que el porcentaje de afiliación entre las asalariadas disminuyó del 74% al 62% en el período considerado.

Por último, respecto de los ingresos laborales se han registrado algunas mejoras en la región que han favorecido en alguna medida a los jóvenes, cuyos ingresos laborales se han incrementado un 21,4% (en comparación con el 19,4% de los adultos). El ingreso de las mujeres ha aumentado más que el de los hombres, principalmente el de las no asalariadas (el incremento de sus ingresos ocupacionales fue un 38%). Esto ha permitido atenuar levemente las grandes disparidades salariales y de ingresos entre jóvenes y adultos, así como entre mujeres y hombres, aunque de manera un poco más significativa en este último caso. De todas maneras, persisten importantes brechas de género entre los asalariados que llegan al 21% y que se incrementan con la edad, al igual que la brecha de los salarios (véase el gráfico 15.C); entre los trabajadores no asalariados estas distancias son aun mayores (44%) y se intensifican aun más al llegar a la vida adulta (véase el gráfico 15.D).

Como conclusión, cabe señalar que es imperativo mejorar la calidad de la inserción laboral de amplios sectores de la población, en particular los más pobres, lo que significa garantizar salarios suficientes, contratos estables, condiciones de trabajo seguras, acceso a los sistemas de salud y afiliación y aporte a los sistemas de previsión social. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente en los países de América Latina es clave para reducir tanto la pobreza como la desigualdad del ingreso, que tienen su causa más profunda en el funcionamiento del mercado de trabajo.

EL BONO DEMOGRÁFICO: UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN MATERIA DE COBERTURA Y PROGRESIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Las transformaciones demográficas marcan puntos de inflexión en las oportunidades de desarrollo y, si bien no las determinan, las condicionan y plantean desafíos para su aprovechamiento. En este contexto, es importante considerar los ritmos de la transición demográfica en la región y sus ventajas para optimizar el efecto de la inversión y el gasto social. En todos los países de América Latina se transita por una etapa favorable, conocida como bono demográfico, en la cual la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la proporción de personas en edades potencialmente inactivas (niños y personas mayores). Sin embargo,

debido a la heterogeneidad de los cambios demográficos, en algunos países esta etapa está llegando a su fin, mientras que en otros recién comienza.

Los beneficios asociados a este período no se obtienen de manera automática y dependen de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable, propicio para el desarrollo sostenido. En particular, la obtención de estos beneficios requiere fuertes inversiones en capital humano, sobre todo en lo que se refiere a la educación de los jóvenes, a fin de que aumente su productividad y se refuercen los efectos positivos del bono demográfico.

En la mayoría de los países se observa un efecto demográfico positivo en el sector educativo. En las próximas décadas, no solo se continuará reduciendo la demanda de educación primaria sino que disminuirá, en términos relativos y posteriormente también en términos absolutos, la demanda de educación secundaria. En este período, los gobiernos tienen la oportunidad de plantear metas ambiciosas a fin de aumentar los niveles de cobertura y calidad del ciclo educativo secundario.

Generar más oportunidades para los jóvenes, además de invertir en su educación, su salud y en la creación de empleos productivos durante el bono demográfico representa también una oportunidad única de prepararse para el futuro, puesto que los resultados de esas inversiones son fundamentales para lograr los saltos productivos y el ahorro necesarios para hacer frente al aumento exponencial de costos que acompañará el envejecimiento ineludible de la población. En particular, el bono demográfico ofrece una oportunidad para avanzar hacia la cobertura universal con progresión oportuna de la educación secundaria. Si bien este salto depende principalmente de la labor de los países en materia de inversión y calidad de las políticas, el bono potencia el efecto de esa labor, tal como se señala en el presente capítulo.

Actualmente, los países latinoamericanos se ubican en distintas fases de la transición demográfica de acuerdo con los respectivos niveles de fecundidad y esperanza de vida. Pese a estas diferencias, en general América Latina muestra dinámicas de transición demográfica más veloces que las registradas con anterioridad en los países industrializados. Dicho de otro modo, los cambios en la estructura por edades de la población, y en particular su envejecimiento, se dan hoy con mayor celeridad en América Latina en comparación con la manera en que se dieron en los países industrializados.

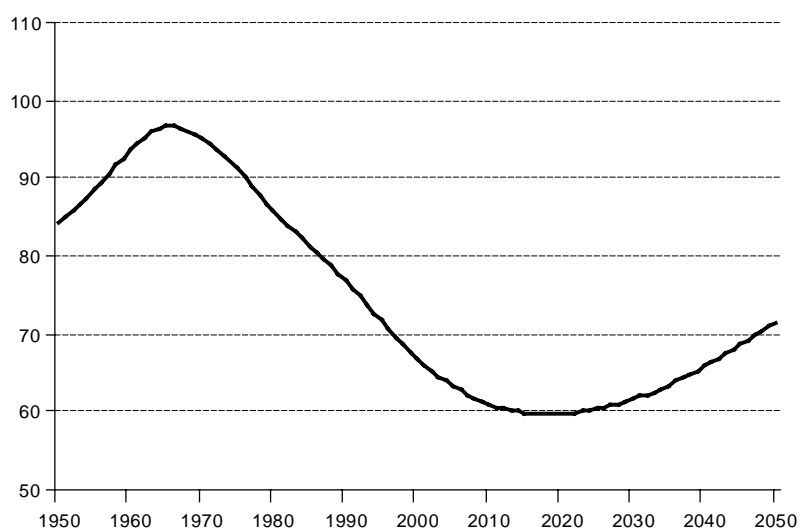
Durante la fase inicial de la transición demográfica —cuando la mortalidad, sobre todo infantil, se redujo mientras la fecundidad seguía siendo elevada—, la población de la región se mantuvo considerablemente joven y hasta registró un leve rejuvenecimiento como

consecuencia del aumento proporcional de niños. A partir de mediados de los años sesenta, el descenso continuo de la fecundidad y el aumento sostenido de la esperanza de vida dieron inicio a un proceso de envejecimiento progresivo de la población, ya que las generaciones más numerosas fueron avanzando en el ciclo de vida.

Dado que el comportamiento económico de las personas varía según la etapa del ciclo de vida en que se encuentran, los cambios de la estructura por edades tienden a producir un efecto importante en el proceso de desarrollo económico, que puede observarse en la evolución de la relación de dependencia, que vincula a la población en edades potencialmente inactivas (personas menores de 15 años y de 60 años y más) con la población en edades potencialmente activas (personas de entre 15 y 59 años).

Se estima que el promedio de la relación de dependencia en América Latina aumentó entre 1950 y mediados de la década de 1960 debido al incremento relativo de la población infantil y que a partir de entonces empezó a reducirse de manera sostenida a causa de la disminución de la fecundidad, lo que dio inicio al período del bono demográfico. Se proyecta que esta reducción en la tasa de dependencia de la población en edades potencialmente pasivas respecto de la población en edades potencialmente activas continúe hasta alrededor de 2020, cuando vuelva a crecer gradualmente debido al incremento relativo de la población adulta mayor (véase el gráfico 16).

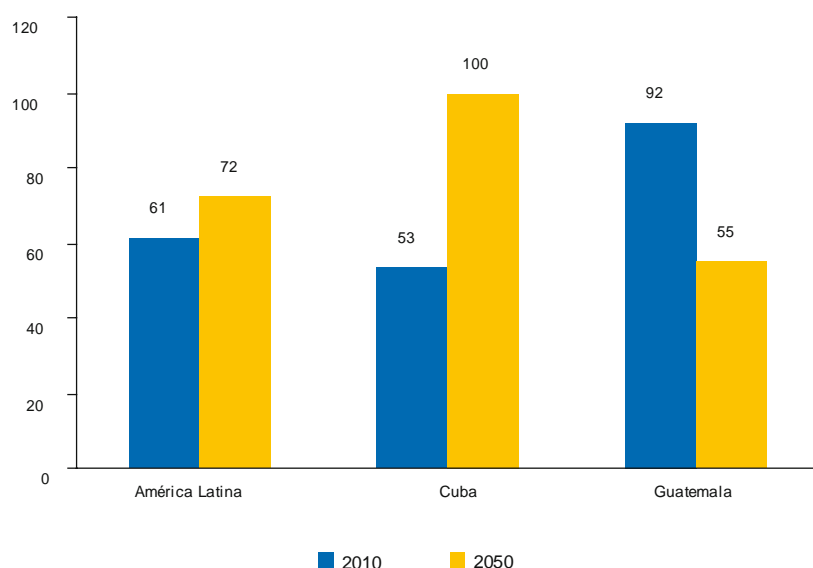
Gráfico 16
AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1950-2050
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007.

Aunque desde el punto de vista formal los países latinoamericanos en general se ajustan a este modelo, el ritmo del cambio es muy diferente entre ellos. Mientras que en el proceso de transición de los países más rezagados se observa una clara tendencia decreciente de la relación de dependencia, en el de los países más avanzados la tendencia es claramente ascendente. La comparación entre los casos extremos de Cuba y Guatemala da una buena idea de la diversidad de situaciones demográficas que coexisten en la región. Como se observa en el gráfico 17, mientras en Cuba se espera que la relación de dependencia prácticamente se duplique hasta 2050 (de 53 a 100 “pasivos” por cada 100 “activos”), en Guatemala se prevé que se reduzca casi a la mitad.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA, CUBA Y GUATEMALA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 2010 Y 2050
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007.

En promedio, la población de América Latina se encuentra actualmente en la segunda fase —la más favorable— del bono demográfico, en que la relación de dependencia alcanza niveles relativamente bajos y se mantiene en descenso⁷. Sin embargo, pese a que el inicio del bono no varía de manera significativa en los países de la región, existe gran heterogeneidad en cuanto a la extensión y duración de cada una de sus fases.

⁷ En general, no existe una medida exacta de los límites del bono demográfico y su definición en términos de la evolución de la relación de dependencia suele variar. En este estudio se considera el período de bono demográfico subdividido en tres fases: en la primera, la relación de dependencia disminuye pero todavía se mantiene relativamente alta, superior a 2/3 (2 dependientes por cada 3 personas en edades activas). En la segunda fase, la relación de dependencia cae por debajo de 2/3 y sigue bajando. Finalmente, en la tercera fase, la relación de dependencia empieza a subir debido al aumento proporcional de las personas mayores, pero todavía se mantiene por debajo de 2/3.

En general, se estima que en los países más avanzados en el proceso de transición demográfica, el período que aún resta del bono es menos extenso que en los países que se encuentran más atrasados en el proceso. En Cuba y Chile, por ejemplo, se espera que el bono termine alrededor del primer cuarto de este siglo, mientras que en Bolivia se prevé que dure hasta 2062 y en Guatemala hasta 2069.

Pese a las importantes variaciones que existen entre los países latinoamericanos en términos de extensión y magnitud del bono demográfico, las tendencias de la población en edad escolar secundaria a lo largo de las distintas fases del bono demográfico suelen seguir un patrón similar. En general, esa población muestra un importante incremento durante la fase inicial del bono, cuando los grandes contingentes infantiles llegan a la adolescencia y se plantean una serie de exigencias en términos de políticas públicas, sobre todo en cuanto a la oferta de una educación secundaria de calidad y a la generación de empleo adecuado para garantizar el aprovechamiento de una mano de obra creciente y cada vez mejor capacitada y educada.

En la medida en que se avanza en el período del bono, los contingentes en edad escolar secundaria se estabilizan para luego empezar a decrecer, primero en términos relativos y más adelante en términos absolutos, generando una oportunidad única para expandir la cobertura y mejorar la calidad del aprendizaje en la educación secundaria. Esto mejora las posibilidades de inversión por estudiante secundario, mientras que la demanda de gasto público por parte de la población adulta mayor se mantiene en niveles relativamente bajos debido a que este grupo poblacional todavía no alcanza su mayor expansión.

Aunque la tendencia decreciente de la población en edad escolar secundaria tiende a continuar más allá del período del bono en todos los países, el contexto en este caso será menos favorable para realizar inversiones en educación, teniendo en cuenta el aumento progresivo de la demanda de gasto público en otras áreas como la salud y las pensiones resultante del envejecimiento de la población.

Por lo tanto, en el contexto económico, social y demográfico actual de América Latina es importante que los países de la región centren sus esfuerzos en lograr avances significativos en materia de educación secundaria, y el bono demográfico es una oportunidad para que los gobiernos se planteen metas cada vez más ambiciosas para este ciclo educativo.

Se trata de una labor de importancia capital para el desarrollo en varios sentidos. En primer lugar, porque el egreso de secundaria es un umbral decisivo en las tasas de retorno de la educación y las futuras trayectorias laborales que permitirán a grandes contingentes salir de la pobreza o no caer en ella. En segundo término, porque la generalización del egreso tendría un efecto positivo en términos de mayor igualdad de oportunidades. En tercer lugar, porque supone un salto cualitativo en el capital humano de la sociedad que permite crecer

sobre la base de una mayor competitividad. Por último, una mayor educación también es un recurso para formar ciudadanos plenos en la sociedad del conocimiento.

Aunque el acceso a la educación primaria en América Latina es casi universal, gran parte de los países de la región deberán hacer esfuerzos adicionales para alcanzar la meta de la cobertura primaria universal, en particular con respecto a las altas tasas de repetición y abandono escolar. En estas circunstancias, un buen número de niños no podrá acceder a la enseñanza secundaria en las edades correspondientes, lo que a su vez afecta la posibilidad de lograr una mejor cobertura de la educación secundaria.

Si bien aún hay logros por alcanzar en la educación primaria, los países tendrán que asumir las tareas necesarias para cumplir lo más pronto posible las metas en materia de educación secundaria. Por una parte, el gran peso que ha adquirido el grupo de población en edad de acceder al ciclo secundario amerita la atención específica de sus múltiples necesidades, entre las cuales la educación es fundamental. Por la otra, es necesario asegurar mediante una educación secundaria de calidad, el acceso de los jóvenes a empleos de mayor productividad y, por lo tanto, a ingresos que les permitan mantenerse por encima de la línea de pobreza.

Para alcanzar la meta de un 75% de cobertura neta de la educación secundaria para 2010, acordada en la Cumbre de las Américas de 1998, y a partir de las condiciones demográficas de 2005, la región debería invertir entre 1.500 y 3.100 millones de dólares corrientes adicionales (equivalentes al 0,1% del PIB total de la región). Por lo tanto, se trata de una meta alcanzable que, de hecho, ya han logrado cinco países (la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba y el Uruguay). Sobre la base de la situación demográfica actual, la mayoría de los demás países estaría muy cerca de alcanzarla.

El costo sería mayor para alcanzar la meta de cobertura universal de la educación secundaria⁸ en la región, ya que supondría un incremento de entre 8.800 y 17.300 millones de dólares. Para la mayoría de los países esta meta es factible si se incrementa la inversión un 0,5% del PIB o menos, sin embargo, en algunos casos, el esfuerzo sería mayor, pero si se reduce la extraedad⁹, el costo disminuiría de manera sustancial y pasaría a ser de aproximadamente un 1% (véase el gráfico 18).

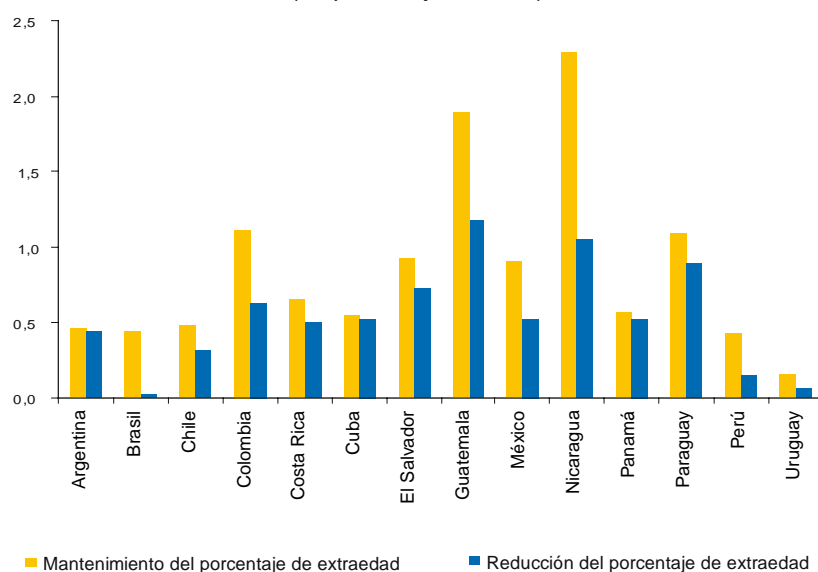
Para avanzar hacia una meta aún más ambiciosa en la región no solo es necesario aumentar la cobertura sino también los recursos por estudiante. Esto significa que un

⁸ Meta que se introduce para efectos de simulación, aunque en la práctica quedan dudas de si es una meta totalmente alcanzable, e incluso deseable.

⁹ Proporción de estudiantes que están matriculados fuera de la edad correspondiente a la educación secundaria por repitencia u otros motivos.

escenario más real para llevar a cabo los cambios necesarios en América Latina supondría alcanzar los promedios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): un 93% de cobertura y un 17% de gasto por alumno en educación secundaria como porcentaje del PIB por adulto en edad de trabajar¹⁰. En este caso, sería necesario duplicar con creces el gasto total actual de la región y sumar a él entre 56.000 y 66.000 millones de dólares corrientes (un 4% del PIB)¹¹. Llama la atención que América Latina deba invertir el 4% del PIB en educación secundaria para llegar a los niveles de cobertura y gasto por estudiante de la OCDE (como porcentaje del PIB), puesto que estos países gastan en promedio un 2,6% del PIB en educación. La explicación es que la situación demográfica de los países de la OCDE les es favorable. En la medida que América Latina avance en su transformación demográfica, se requerirá un esfuerzo menor como efecto del bono demográfico.

Gráfico 18
INVERSIÓN ADICIONAL PARA LOGRAR LA META DE COBERTURA UNIVERSAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO, Data Centre 2008 [en línea] <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>.

A pesar de que los costos para alcanzar las metas en materia de educación secundaria son altos en el actual contexto demográfico de América Latina, pueden mitigarse

¹⁰ Esto no significa nivelar en términos absolutos el gasto medio en educación secundaria en los países de la región respecto de los países de la OCDE, sino el porcentaje del PIB por adulto en edad de trabajar. Es claro que los recursos monetarios varían sustancialmente dadas las diferencias del PIB, tanto entre la región y los países de la OCDE como entre los países de América Latina.

¹¹ En el gasto mayor (66.000 millones de dólares corrientes) se consideran las actuales tasas de extraedad, mientras que en el gasto menor (56.000 millones de dólares corrientes) se considera una tasa de extraedad que corresponde al promedio de los países de la OCDE.

gracias a la reducción de las relaciones de dependencia de los próximos años. El beneficio que se generará por la reducción de la población en edad escolar primaria y secundaria durante todo el período de bono demográfico será de una magnitud considerable. Actualmente representa hasta un 1,7% del valor actual del PIB de los países y un promedio del 0,8% del valor actual del PIB de la región. De hecho, este bono sería suficiente en todos los países para cubrir el costo de la meta de cobertura universal de educación secundaria y constituye una buena contribución para lograr metas más ambiciosas, como la de alcanzar los niveles de la OCDE (en términos relativos al PIB).

Tanto en el caso de la educación primaria como secundaria, en los países con mayor rezago en los sistemas educativos el proceso de transición demográfica está menos avanzado. Son países con poblaciones más jóvenes y mayores demandas potenciales en los ciclos de educación primaria y secundaria que, en el pasado reciente, han debido enfrentar serias restricciones a causa de su situación demográfica. Estos países recién comienzan a transitar por un período de bono demográfico, de manera que pueden beneficiarse a partir de ahora, y a lo largo de todo el ciclo del bono, capitalizando esta oportunidad de mejoramiento educativo con políticas oportunas.

Si bien el bono demográfico generará ahorros en el futuro, parece conveniente no esperar a que el bono actúe y anticiparse para aprovecharlo al máximo. En realidad, los países no van a contar hoy con los recursos liberados por el bono educativo, ya que estos se generarán en el transcurso de todo el período de bono demográfico. Sin embargo, por diversos motivos, los países deberían esforzarse por hacer efectivo hoy el bono que se espera en el futuro, sobre todo por medio de inversiones en educación secundaria. En el futuro, las generaciones poco educadas comprometerían la posibilidad del país de competir adecuadamente en el marco de una economía globalizada. Además, los países estarían menos preparados para hacer frente al pago de pensiones y responder a otras demandas de una población envejecida.

En otras palabras, para alcanzar logros más significativos en la educación secundaria, los países de la región podrían reinvertir en el sistema secundario todo el bono de educación secundaria. Además, pueden aprovechar parte del saldo del bono de educación primaria en este ciclo educacional, pues una población infantil menos numerosa y con mayor tasa de conclusión del ciclo de primaria también permite concentrar más recursos en el ciclo de secundaria. Dado que el beneficio de estos bonos no se concretan en el presente, sino en el transcurso de la transformación demográfica de cada país, es necesario que los países encuentren una forma de aprovechar actualmente los recursos que podrán ahorrar en el futuro. Cabe destacar la posibilidad de realizar una redistribución intertemporal de recursos, por ejemplo, mediante un préstamo para financiar hoy las inversiones y pagar posteriormente con los recursos liberados por el bono.

En resumen, el ahorro producido por el bono demográfico permite plantear metas más ambiciosas en términos de educación secundaria, pero la demografía no produce automatismos en ese sentido. La experiencia de algunos países que ya han transitado por una fase importante del bono demográfico indica que no siempre se alcanzan logros proporcionales al mejoramiento de las condiciones demográficas. La optimización de los beneficios potenciales requiere un esfuerzo especial en materia de políticas educativas e inversión en educación a fin de extender la matrícula secundaria, mejorar la calidad de la oferta pública y apoyar a los sectores de menor capital educativo para mejorar su aprendizaje efectivo y su progresión y egreso del ciclo secundario.

VIOLENCIA JUVENIL Y FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA: AGENDA SOCIAL Y ENFOQUES DESDE LA INCLUSIÓN

La violencia desde y hacia los jóvenes se expresa en violencia autoinfligida, violencia delincuencia y del crimen organizado, violencia doméstica, violencia territorial, violencia de género y otras formas de discriminación, así como también distintas formas de violencia colectiva. En este capítulo se aborda principalmente el problema de la violencia, que encuentra en los jóvenes a sus principales víctimas y perpetradores, desde la perspectiva de las condiciones de exclusión —tanto material como simbólica— que, en gran medida, subyacen al fenómeno. Entre estas condiciones de exclusión se destacan la desigualdad de oportunidades, la falta de acceso al empleo, la desafiliación institucional de jóvenes que no estudian ni trabajan y las brechas entre mayor consumo simbólico (de imágenes, símbolos, información) y menor consumo material (por falta de acceso a ingresos propios), con la consiguiente frustración de las expectativas. A ello se agregan la segregación territorial, que crea bolsones de exclusión y violencia, y la ausencia de espacios públicos de participación social y política.

Diagnóstico

En las últimas décadas, el tema de la violencia juvenil en América Latina ha adquirido creciente relevancia en el debate público, en las agendas de los gobiernos y en los foros y las conferencias internacionales. La violencia creció en la mayor parte de la región en los últimos años; los jóvenes se encuentran claramente sobrerrepresentados en la incidencia y gravedad de esta tendencia, como víctimas y perpetradores. En muchos países latinoamericanos, los jóvenes cometen delitos violentos a edades cada vez más tempranas y mueren cada vez más tempranamente por efecto de esos delitos. Ante este panorama, urge contar con políticas que aborden las causas que llevan a esta escalada de violencia juvenil.

Aun cuando resulta muy difícil medir todas las formas de violencia, las tasas de mortalidad juvenil por causas violentas constituyen un indicador disponible. Al respecto, las cifras muestran que la incidencia de la violencia entre las causas de muerte de los jóvenes