

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 delincuencial 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.

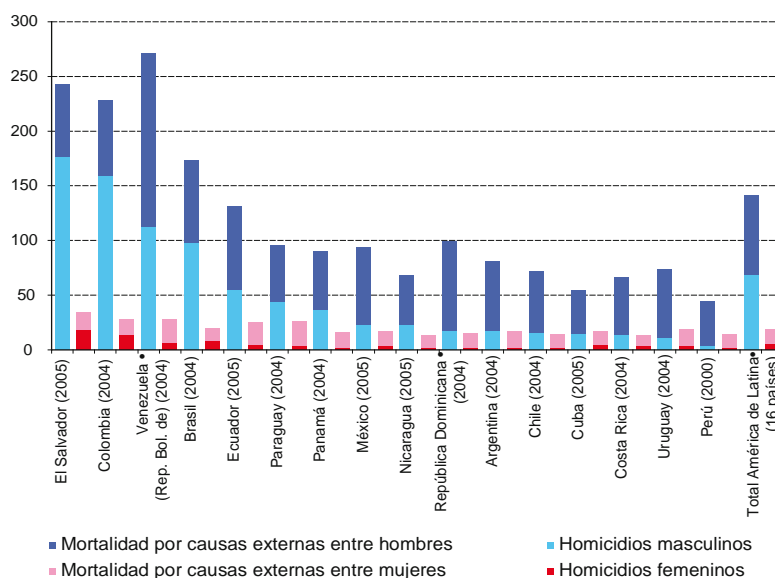
Diagnóstico

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

latinoamericanos está aumentando y tiene un marcado sesgo de género, ya que las tasas de mortalidad por homicidio, accidente de tránsito y suicidio de los hombres jóvenes duplican ampliamente las de las mujeres (véase el gráfico 19).

Gráfico 19
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TASA DE MORTALIDAD POR CAUSAS EXTERNAS ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, POR SEXO a/
(Por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud, Estadísticas de salud en las Américas, 2007, Washington, D.C., 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas.

a/ Accidentes vehiculares, homicidios, suicidios, ahogamientos y otras causas de muerte violenta.

Si bien los sesgos de género en las cifras de violencia juvenil son evidentes, la violencia que afecta a las mujeres jóvenes del continente se torna invisible, pues no se refleja en las estadísticas vitales y la sociedad se resiste a hablar abiertamente del tema. La violencia contra la mujer representa una carga importante para la salud pública y conlleva riesgos asociados a enfermedades de transmisión sexual. Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual por parte de familiares. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que en 2002 entre un 10% y un 36% de las mujeres latinoamericanas habían sido objeto de violencia física o sexual, y que entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas. En casi la mitad de estos casos los agresores viven con las víctimas y en las tres cuartas partes de los casos son familiares directos de las niñas y los niños que sufren el abuso.

Percepción de los problemas de violencia juvenil por parte de las autoridades

En 2008, la CEPAL llevó a cabo una encuesta entre autoridades de los ministerios del interior de los gobiernos latinoamericanos sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil. Las autoridades consultadas señalan que el principal problema de violencia que enfrentan los jóvenes se vincula a la violencia juvenil organizada (pandillas, violencia callejera o porte de armas) que afecta a determinadas zonas urbanas de varios países de la región. La situación de las pandillas (maras en Centroamérica, *quadrilhas* en el Brasil), el aumento de la delincuencia en los países del Cono Sur y de la violencia en los países andinos son claros indicadores de la necesidad de contar con áreas de intervención específica en relación con la juventud. Sobre todo, preocupa la relación de las pandillas juveniles con el consumo de drogas, el narcotráfico y el tráfico de personas.

En segundo lugar, las autoridades destacan la importancia de la violencia intrafamiliar, en la pareja e intergeneracional. Aun cuando la denuncia de la violencia de género ha aumentado, todavía persiste una grave desprotección en el caso de los niños y jóvenes que sufren el abuso. También se mencionan las conductas violentas autoinfligidas o dirigidas a otros, vinculadas al consumo de alcohol y drogas. Las autoridades expresan que el mayor problema con respecto a los jóvenes de ambos sexos es la pobreza, en tanto que el mayor problema percibido de los jóvenes varones es el desempleo y de las jóvenes la violencia intrafamiliar. Por otra parte, se observa que la drogadicción y otras adicciones, la falta de acceso a la educación y de un tejido asociativo y de participación afectan por igual a los jóvenes de ambos sexos.

Políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil

En la región latinoamericana existen diversos enfoques para la prevención de la violencia juvenil (de riesgo, de seguridad ciudadana, de la teoría del tratamiento de conflictos y de derechos). Mediante diferentes líneas de acción dirigidas a reducir la violencia juvenil, estos modelos de prevención se orientan a reforzar los factores de protección y las fortalezas de adolescentes y jóvenes.

La multiplicidad de iniciativas que se han puesto en marcha en los diferentes países son muy heterogéneas. Los programas nacionales se sustentan en diversos paradigmas para abordar los temas relativos a la etapa juvenil, las políticas tienen distintos fundamentos legislativos, los niveles de la administración pública encargados de poner en práctica las medidas vinculadas a la juventud difieren en cuanto a su dependencia institucional y existen divergencias con relación al tipo de gestión que realizan los organismos oficiales cuya labor

se orienta a la juventud en cada país. Dos puntos parecen centrales en las políticas dirigidas a la juventud: el abordaje integral por parte de las instituciones gubernamentales y las políticas que respalden y articulen las iniciativas provenientes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Las respuestas de las autoridades a la encuesta de la CEPAL dan cuenta de cuatro grandes ámbitos de reforma en las normativas nacionales: las leyes generales de juventud, las reformas a los códigos de protección de la infancia y la adolescencia, la nueva legislación sobre violencia intrafamiliar e igualdad de género y las normas relativas a la imputabilidad legal de adolescentes y jóvenes. Este avance legislativo debe continuar mediante el seguimiento y la evaluación de los resultados de las reformas.

Las políticas y los programas de prevención y reducción de la violencia juvenil desplegados en la región latinoamericana son muy diversos; los hay orientados a la seguridad y la convivencia ciudadana, a la eliminación de la violencia doméstica e intrafamiliar contra la mujer, a la recreación, a la intervención en las escuelas y la reinserción educativa para infractores, a la capacitación laboral y a la salud adolescente y juvenil. Los resultados de la encuesta realizada por la CEPAL muestran que solo en algunos países los programas contra la violencia juvenil se inscriben en sistemas nacionales de juventud, en tanto que otros incorporan estos programas en campos especializados y sectoriales.

Evaluación de las experiencias

Los costos económicos y sociales de la violencia tienden a ser mayores que el costo efectivo de los programas de prevención o de reinserción de jóvenes víctimas o victimarios de violencia. Cuanto antes se invierta en un individuo, más posibilidades habrá de prevenir las conductas violentas durante la edad adulta. Invertir de manera preventiva e integral en la juventud en situación de riesgo social tiene efectos complementarios en la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del capital social y la prevención de externalidades negativas, y contribuye al fortalecimiento de la justicia social y de los derechos humanos en general.

La evaluación de algunos programas y de las experiencias acumuladas muestra ciertos logros en cuanto a la articulación interministerial y el trabajo en red del sector público y privado, pero la fragilidad de las instituciones y reparticiones que los ejecutan atenta contra la difusión y réplica de las experiencias positivas. El análisis de la oferta programática deja en evidencia al menos dos omisiones que repercuten en el tratamiento de la violencia juvenil: la ejecución de acciones diversas sin identificar los sectores específicos de jóvenes que se beneficiarán y la ausencia o escasez de intervenciones focalizadas en niños, mujeres y varones jóvenes que viven en la calle. Los expertos sugieren que las políticas orientadas a la reducción de la violencia sean específicas, concertadas, descentralizadas, participativas y selectivas, y

recomiendan medidas primarias de carácter esencial y preventivo, además de otras secundarias y terciarias que busquen la adecuada reinserción social de los jóvenes rehabilitados.

El problema de la violencia juvenil requiere que se reconozca a la juventud como actor y sujeto de derechos, que se facilite su acceso a activos que le permitan ganar autonomía y que se abran espacios de autoafirmación juvenil en el ámbito público y político. A mayor inclusión y ciudadanía, mayor mitigación de las causas de la violencia. En este marco, las estrategias innovadoras muestran una orientación preventiva, al tiempo que intentan basarse en activos comunitarios e integrar una dimensión participativa. Ciertos programas de este tipo ya cuentan con niveles de ejecución nacional, regional y local, con la clara intención de crear redes institucionales de prevención, sensibilización, generación de conocimiento y participación juvenil.

Las políticas que se adopten para enfrentar el problema de la violencia juvenil deben mantener un alto nivel de flexibilidad y adecuarse a las características de los jóvenes y su entorno. La evidencia muestra que la mejor prevención de la violencia se da en el nivel local debido a la mayor proximidad y factibilidad de trabajar directamente con los jóvenes y la posibilidad de coordinar intervenciones de distintos sectores y atender ciertos tipos de violencia y sus factores de riesgo.

Los enfoques de mayor criminalización de la juventud no han tenido resultados positivos ni se han traducido en una reducción de la violencia, por lo que existe un creciente consenso en torno a la necesidad de avanzar en la formulación de modelos de prevención y rehabilitación. Esto implica poner en práctica acciones concretas cuando se comete el primer o el segundo delito, destinar secciones específicas de las prisiones a los menores —de forma de evitar que el contacto con infractores adultos transforme al joven que es infractor ocasional en delincuente consuetudinario—, modernizar los sistemas judiciales y de administración de justicia, y contar con comisiones legislativas específicamente centradas en la temática juvenil que modernicen la legislación vigente por medio de acuerdos políticos amplios.

Agenda internacional

En la agenda internacional sobre temas sociales se destaca la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema central fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”, realizada en Chile en 2007, y en la que se aprobó la Declaración de Santiago, que incluye importantes acuerdos de los gobiernos de Iberoamérica sobre cohesión social, acceso universal a los servicios básicos y equidad de género y de protección para jóvenes y grupos vulnerables.

El gasto público social frente al impacto de la crisis financiera y su papel como mecanismo redistributivo

Los países de la región se ven enfrentados al desafío de frenar el impacto de la reciente crisis financiera internacional y sus efectos recesivos a nivel mundial, así como sus repercusiones en el empleo y la pobreza.

Entre los retos principales se encuentra la administración de los recursos fiscales, como mecanismo de contención y reactivación económica, y como freno al previsible deterioro social. El gasto público cumple una función social clave como mecanismo redistributivo y compensador de déficits en el bienestar de los hogares, así como también de dinamizador de algunos sectores de la economía interna (construcción, insumos escolares, insumos médicos, entre otros).

Actualmente, el gasto se destina en primer lugar al área de la seguridad social, seguida por la educación y, en menor medida, la salud. La mayoría de los países cuenta con sistemas de protección social de baja cobertura y calidad de sus prestaciones, financiados en gran parte con contribuciones. Además, existen pocas políticas contracíclicas eficaces de gasto público social que financien la compensación de riesgos sociales ante situaciones de contracción de la actividad económica.

Con todo, la progresividad del gasto social ha aumentado en la medida en que se ha expandido la cobertura de servicios públicos a zonas geográficas más deprimidas o alejadas. Al mismo tiempo, se han desarrollado diversos programas de asistencia social, que atienden en forma creciente a poblaciones tradicionalmente excluidas. El impacto redistributivo del gasto social (complemento de ingresos) es muy significativo en los estratos de menores ingresos, que llegan a absorber alrededor de la mitad de los recursos disponibles. Estos estratos se benefician mayormente de la educación pública y de la asistencia social y, en menor medida, del acceso a la salud pública. En cambio, el gasto en seguridad social es altamente regresivo, dado su carácter eminentemente contributivo.

En el marco del impacto de la crisis financiera y la desaceleración del crecimiento económico es previsible, a corto plazo, que a nivel regional haya un leve estancamiento del crecimiento del gasto público social (como porcentaje del PIB) y que pierda prioridad macroeconómica, aunque probablemente siga creciendo en términos absolutos. Como es natural, esto dependerá de las proyecciones que haga cada país de sus ingresos fiscales futuros, de su nivel de superávit o déficit actual, de las estimaciones sobre la duración de la crisis y la recesión internacionales, y de la forma de elaborar los presupuestos (sobre la base de los ingresos pasados o la proyección de los futuros).

El gasto público social puede ver reducida su prioridad fiscal si se reorientan parte de los recursos públicos con fines sociales a la inversión en infraestructura, para mantener activo el sector de la construcción. En ese caso, es probable que se vean afectadas las funciones sociales históricamente más sensibles al ciclo económico, como el sector de la salud y, en menor medida, el de la educación. En tiempos de contracción económica, es precisamente el gasto de inversión en estos sectores —así como en el de la vivienda y los servicios básicos— el que suele disminuir.

En este posible escenario se plantean las siguientes recomendaciones:

- Activar la aplicación de una política contracíclica de gasto público y en particular de gasto social.
- Mantener como horizonte normativo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; ante la escasez de recursos, establecer mecanismos transparentes y eficaces de focalización.
- Fortalecer la institucionalidad de los programas de lucha contra la pobreza y la provisión de recursos destinados a la asistencia social; si existen, ampliar la cobertura temporal de los seguros de desempleo y, en lo posible, a los beneficiarios potenciales (seguros de desempleo no contributivos).
- Fortalecer el gasto de inversión en materia de vivienda y servicios básicos.
- Mantener, en la medida de lo posible, el gasto de inversión en educación y salud, principalmente el relacionado con la creación y renovación de infraestructura, a los efectos de mantener el dinamismo del sector de la construcción.
- Mantener una reserva de recursos fiscales para gastos de emergencia en asistencia social (programas de empleo, ampliación de cobertura de los programas contra la pobreza, programas de alimentación) y para financiar transferencias públicas a los componentes redistributivos de los sistemas de pensiones.
- Fortalecer la capacidad del Estado para recaudar ingresos (enfrentar la elusión y evasión) y formular nuevos pactos fiscales y contratos sociales que permitan aumentar los volúmenes de recaudación (aumento de impuestos) y un uso más eficiente y transparente de los recursos.