Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe

Entendiendo las Causas, Realizando su Potencial

Wendy Cunningham, Linda McGinnis, Rodrigo García Verdú, Cornelia Tesliuc, y Dorte Verner
Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe

Entendiendo las Causas,
Realizando su Potencial

THE WORLD BANK
Washington, D.C.
Este folleto contiene un resumen de libro por publicar Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe: Entendiendo las Causas, Realizando su Potencial. Para solicitar copias de la publicación completa, publicada por El Banco Mundial, por favor use la forma en el reverso de este folleto o visite el sitio web www.worldbank.org/publications.

© 2008 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Reservados todos los derechos

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación no reflejan necesariamente la opinión de los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial ni de los países que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás información en los mapas incluidos en la presente publicación no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

Los permisos para copiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU.; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; sitio web: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU., al fax número 202-522-2422 o a la dirección de correo electrónico pubrights@worldbank.org.
Resumen Ejecutivo

Introducción

Convertir la promesa y el potencial de la juventud latinoamericana en una realidad es esencial no sólo para su bienestar, sino también para el bienestar a largo plazo de toda la región. Las familias, la comunidad y los gobiernos, así como las empresas privadas, las organizaciones sin fines de lucro y los organismos internacionales, tienen la responsabilidad de ayudar a la juventud a alcanzar todo su potencial. En este esfuerzo ha habido muchos logros, pero también importantes fracasos. Como edificar sobre los logros y corregir los errores es el tema de este informe.

Los jóvenes son generalmente percibidos como la fuente de muchos problemas que afectan a América Latina y el Caribe (ALC) en la actualidad. La región está siendo progresivamente afectada por problemas de crimen, violencia y drogas ilícitas. Las tasas de desempleo entre los jóvenes alcanzan nuevos records, y las jóvenes dan a luz a edades cada vez más tempranas, ejerciendo una enorme presión financiera y sicológica sobre los jóvenes y sus sociedades. Las recientes iniciativas puestas en marcha para jóvenes de América Latina y el Caribe han demostrado su potencial como miembros productivos y contribuyentes de la sociedad. No obstante, los gobiernos, aunque suelen estar más preocupados por aquellos que no
transitan sus años de juventud en forma exitosa, reiteradamente solicitan la asesoría de expertos internacionales sobre cuál sería la mejor forma de apoyarlos. Este subgrupo de gente joven – la juventud en riesgo – constituye el tema de este informe.

Este informe tiene dos objetivos: identificar quiénes constituyen la "juventud en riesgo" en ALC, y proporcionar orientación basada en evidencia a los formuladores de política de los países de ALC con el fin de ayudarles a aumentar la efectividad y eficiencia de sus inversiones en la juventud. El informe concluye que los gobiernos pueden ser más efectivos en prevenir que los jóvenes se involucren en comportamientos de riesgo y que también pueden prestar asistencia a aquellos que ya exhiben comportamientos negativos. Para apoyar a los gobiernos en este esfuerzo, este documento ofrece una serie de herramientas para informar y guiar a los formuladores de política en la reforma e implementación de programas para la juventud en riesgo.

Muchos estudios recientes han analizado la problemática de los jóvenes en ALC y han formulado recomendaciones de política. Este informe contribuye al debate de seis formas distintas que buscan profundizar nuestro pensamiento conceptual sobre la juventud, presentar nuevas herramientas que permitirán un análisis más preciso de la población joven, y ampliar las fronteras en cuanto a opciones y reformas de política. Este informe:

1. Se concentra en un subgrupo de jóvenes que pueden ser considerados "en riesgo". Este grupo puede definirse como aquella gente joven cuyas vidas han sido afectadas por factores que los impulsan hacia comportamientos o los exponen a eventos dañinos para ellos y para sus comunidades, ya que afectan no sólo al joven o a la joven que toma el riesgo, sino a la sociedad en general y a las generaciones futuras. Estos comportamientos y eventos incluyen: el abandono de la escuela a una edad temprana, la desocupación (cuando el joven no estudia ni trabaja), el abuso en el consumo de sustancias adictivas, el comportamiento violento, el inicio precoz de actividades sexuales y las prácticas sexuales inseguras.

2. Considera a la persona joven en su totalidad, en lugar de analizar y proponer políticas orientadas específicamente hacia, por ejemplo, los jóvenes desempleados, las madres jóvenes o los delincuentes juveniles. Esto requiere el uso de bases de datos que contengan información sobre las múltiples facetas de la vida del joven, y el uso de herramientas analíticas que permitan visualizar simultáneamente las variadas dimensiones de su vida.
3. Considera a los múltiples actores que moldean el ambiente de los jóvenes durante sus primeros años. Esto nos permitió hacer recomendaciones de política para una gama más amplia de actores que la de aquellos estudios que sólo se concentran en la persona joven.

4. Destaca los factores comunes subyacentes en la mayoría de los comportamientos de riesgo y sostiene que un pequeño conjunto de políticas seleccionadas y de amplio espectro puede ejercer un mayor impacto que un conjunto de políticas sectoriales.

5. Desarrolla una nueva metodología para estimar el costo de los comportamientos de riesgo para la persona y la sociedad en ALC, la cual generaría una información más precisa para la toma de decisiones en el ámbito individual y gubernamental.

6. Sintetiza los miles de programas juveniles del mundo en siete iniciativas "imprescindibles", nueve iniciativas "necesarias", y siete programas y políticas "generales", consideradas como las más pertinentes para la juventud en riesgo en ALC. Estos 23 programas y políticas son el resultado de un intenso proceso consultivo llevado a cabo con formuladores de política, profesionales y académicos con el fin de identificar las políticas y los programas más adecuados para brindar apoyo a la juventud en situación de riesgo de América Latina.

¿Por qué Merecen Atención Especial los Jóvenes?

¿Por qué deberían las personas comprendidas entre los 12 y 24 años de edad ser sujeto de estudio particular? Este informe expone tres razones por las cuales el desarrollo juvenil no es una extensión del desarrollo infantil y porque los jóvenes no pueden ser tratados de la misma manera que los adultos en términos de formulación de políticas.

Primero, el comportamiento de riesgo se origina durante la juventud frecuentemente. Aunque los adultos se involucran en actividades violentas y los niños pequeños también desertan de la escuela, la primera vez que la mayoría de las personas se involucra en este tipo de comportamiento ocurre entre los 12 y 24 años de edad. Por ejemplo, la Gráfica 1 muestra que en Haití la edad pico de iniciación de la actividad sexual ocurre a los 15 años, al igual que la edad para la deserción escolar en México. La gran mayoría de los chilenos comienza a fumar a los 18 años, la misma edad a la cual la gran mayoría de los mexicanos comienza a trabajar por primera vez. En
Jamaica, la edad modal para la primera incidencia de comportamiento violento ocurre a una edad más tardía, incrementándose hasta aproximadamente los 22 años para luego decrecer.

Segundo, las circunstancias y acciones que llevan a la desigualdad general en ALC emergen por primera vez durante el periodo de la juventud. Mientras que la inscripción escolar de los niños (antes de los 12 años) es casi universal en ALC, la inscripción en la educación secundaria dista mucho de ser universal, especialmente entre los pobres. Muy pocos niños y niñas menores de los 12 años son padres pero la mayoría de las adolescentes pobres de 17 años lo son. La criminalidad afecta de forma desproporcionada a los segmentos más jóvenes de la sociedad; los factores causantes de estas brechas pueden surgir en la niñez pero sus efectos negativos se materializan durante la juventud.

Tercero, las políticas orientadas hacia los jóvenes deberían ser distintas de aquellas para los adultos o los niños ya que la gente joven responde de forma diferente a los incentivos. La presión que ejercen sus compañeros, la formación de la identidad, y la necesidad de establecer su independencia son consideraciones que tienen mucho más peso en los jóvenes al momento de tomar decisiones que en los adultos o en los niños. Los jóvenes son más propensos a demostrar un comportamiento impulsivo y a buscar emociones fuertes que los adultos. La ciencia da crédito al estereotipo del joven temperamental, puesto que se ha comprobado que la parte del cerebro que regula los impulsos (la corteza prefrontal) es la última en
desarrollarse y, por ende, trabaja con menos eficiencia que otras partes del cerebro durante el periodo de juventud. Además, los adultos tienden a tomar mejores decisiones que los jóvenes porque consideran más opciones, riesgos y consecuencias a largo plazo. Esto puede ser cuestión de la limitada experiencia de los jóvenes al momento de tomar decisiones pero también podría deberse a que la zona del cerebro que regula los procesos de toma de decisiones (el cerebelo) todavía se encuentra en fase de desarrollo durante la adolescencia. La capacidad de planear aumenta con la edad, y con ella también aumenta la capacidad de tomar mejores decisiones.

**Mensajes Clave**

*Mensaje 1: Muchos jóvenes de ALC se encuentran en situación de riesgo, por lo que invertir en ellos tendría un impacto positivo en el desarrollo social y económico de la región, tanto actual como futuro*

Más de la mitad de los jóvenes de ALC se encuentran en situación de riesgo. La población joven (definida como aquella entre los 12 y los 24 años de edad) suele ser considerada como un grupo homogéneo, pero un escrutinio más profundo revela cuatro grupos distintos:

- **Aquéllos en riesgo o sufriendo consecuencias.** Entre un 25 y 32 por ciento de la población entre los 12 y 24 años de edad sufre actualmente las consecuencias de al menos un tipo de comportamiento de riesgo. Estos jóvenes han desertado de la escuela, son padres jóvenes, están desempleados, son adictos a las drogas o han sido arrestados.
- **Aquéllos que exhiben una conducta negativa y que corren el riesgo de sufrir las consecuencias.** Entre el 8 y 28 por ciento de la población joven suele ausentarse de la escuela, se involucra en actividades sexuales de riesgo y experimenta con el alcohol o las drogas. Otros no han dejado la escuela, no tienen hijos y no han sido arrestados pero su comportamiento los predispone hacia esos resultados. Aunque su comportamiento puede no haber afectado su bienestar personal, si puede haber afectado el bienestar de la sociedad, por ejemplo, a través del incremento en los índices de violencia y criminalidad.
- **Aquéllos en riesgo de involucrarse en conductas negativas.** Otro 10 a 20 por ciento de los jóvenes entre los 12 y 24 años están en circunstancias que los predisponen a involucrarse en una conducta negativa. Estas circunstancias incluyen el abuso doméstico dentro de la familia, el tener una baja autoestima y el sentirse desconectados de sus escuelas, barrios o adultos a su alrededor.
• *Aquello que no están en riesgo.* Entre el 20 y el 55 por ciento de la población joven de ALC asiste a la escuela, comienza a trabajar o inicia una familia después de finalizar su educación, se involucra en actividades sexuales a una edad más tardía, utiliza prácticas de sexo seguro y evita el abuso en el consumo de sustancias adictivas y la violencia.

Los jóvenes en situación de riesgo tienden a provenir de familias pobres, lo que sugiere que los programas de prevención deberían ser orientados hacia los pobres. Algunos comportamientos de riesgo, como la deserción escolar y el comenzar a trabajar a una edad temprana, son el resultado de la pobreza, pero aún no se ha identificado estadísticamente una relación causal entre la pobreza y la violencia, la actividad sexual temprana y de riesgo, o el consumo de sustancias adictivas. No obstante, el hecho de que la pobreza y estos otros tipos de comportamiento estén correlacionados nos permite utilizar la condición de pobreza como medio para focalizar los programas en aquellos más susceptibles de involucrarse en un comportamiento negativo durante sus años de juventud. Los jóvenes que viven en zonas rurales y de minorías étnicas también muestran una mayor incidencia de comportamientos de riesgo.

El comportamiento de riesgo entre la juventud reduce el crecimiento económico en ALC hasta un 2 por ciento por año. Si los jóvenes entre 15 y 24 años de edad que desertan actualmente de la escuela hubiesen finalizado la educación secundaria, ganarían más en el curso de su vida laboral que si no hubiesen dejado la escuela a una edad tan temprana. Esta “pérdida” de ingresos u oportunidades productivas no aprovechadas a lo largo de su vida, equivale del 6 al 58 por ciento del PIB anual. Por ejemplo, si los jóvenes guatemaltecos entre 15 y 24 años que desertan hoy en día de la escuela hubiesen finalizado su educación secundaria, el total de sus ingresos en el curso de sus vidas sería igual a más de la mitad del PIB de la nación en el año 2007 (Cuadro 1). Estas oportunidades productivas no aprovechadas representan menos ingresos y una menor calidad de vida para los jóvenes y sus familias durante toda sus vidas. El desempleo juvenil, la violencia, los embarazos no planificados, las enfermedades de transmisión sexual (ETS) y el consumo de sustancias adictivas, pueden reducir, cada uno de ellos, la producción de un país hasta un 1.4 por ciento del PIB.

Los comportamientos de riesgo entre los jóvenes le cuestan a los países de ALC miles de millones de dólares. Los gastos de bolsillo resultantes del comportamiento juvenil de riesgo pueden llegar a equivaler hasta el 1 por ciento del PIB. Algunos comportamientos juveniles de riesgo, como
Cuadro 1. El Costo de la deserción de la escuela secundaria
(% del PIB anual)

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Productividad perdida durante la vida de la población actual de jóvenes</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Argentina</td>
<td>11.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Bolivia</td>
<td>18.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Brasil</td>
<td>14.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Colombia</td>
<td>22.4</td>
</tr>
<tr>
<td>República Dominicana</td>
<td>28.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Ecuador</td>
<td>30.4</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>36.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>58.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Jamaica</td>
<td>15.5</td>
</tr>
<tr>
<td>México</td>
<td>25.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá</td>
<td>19.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Perú</td>
<td>17.1</td>
</tr>
<tr>
<td>Trinidad y Tobago</td>
<td>12.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Venezuela</td>
<td>27.6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

la deserción escolar a edad temprana, le significan ahorros a los gobier-
nos; y otros, como el desempleo juvenil, son neutrales en cuanto a costo
(suponiendo que no hayan seguros de desempleo). Sin embargo, otros
implican costos reales. Por ejemplo, en el caso de la violencia, el consumo
de sustancias adictivas, las ETS o los embarazos juveniles, los gobiernos
gastan recursos para asistir (o para castigar) a estos jóvenes y también para
proteger al resto de la sociedad de su comportamiento, especialmente de
la violencia.

Los comportamientos de riesgo les cuestan a los jóvenes y a sus familias
grandes sumas de dinero, ya sea en oportunidades productivas no
aprovechadas o en costos erogados. En la región de ALC, por ejemplo, los
jóvenes entre 15 y 19 años que desertan de la escuela tendrán a lo largo de
su vida ingresos menores equivalentes al 486 por ciento del PIB per cápita
actual. En otras palabras, cada uno de los jóvenes que deserta de la escuela
renuncia al equivalente del 14 por ciento del PIB per cápita cada año de su
vida laboral. Esta cifra fluctúa entre el 345 por ciento en Argentina y el 688
por ciento en Guatemala. En el año 2006, los costos asociados a los embara-
zos no planificados en México ascendieron hasta el 339 por ciento del PIB
per cápita, mientras que, también en México, el consumo de sustancias
adictivas fue responsable por más del 500 por ciento del PIB per cápita de
pérdidas en ingreso a lo largo de la vida.
Los gobiernos invierten menos de lo que deberían en los jóvenes debido a que tienden a subestimar el verdadero costo del comportamiento negativo y aún cuando los costos de involucrarse en este tipo de comportamiento son muy altos, la gente joven continúa tomando esos riesgos. Estas decisiones son el resultado de fallas de información que pueden corregirse. En primer lugar, gran parte del costo equivale a la productividad perdida (lo que hubiese sido posible si la persona joven hubiese finalizado su educación secundaria o no se hubiese convertido en un alcohólico/una alcohólica), lo que con frecuencia no se percibe como un “costo” en la misma manera que se considera un costo de bolsillo. Segundo, muchos de estos costos se vuelven pagaderos en el futuro, en lugar de en el momento en que se tomó la decisión. Dado que tanto los jóvenes como los formuladores de política tienden a concentrarse en las consecuencias inmediatas en lugar de los costos a más largo plazo, se toman malas decisiones. Por último, la gente joven tiende a subestimar la probabilidad de que pueda sucederles algo negativo. Por ejemplo, a pesar de saber que las actividades sexuales de riesgo pueden generar infecciones por el VIH, suponen que eso no les pasará a ellos cuando deciden prescindir del uso de un condón.

Las tendencias demográficas de ALC demuestran que los costos de los comportamientos de riesgo juveniles se incrementarán en el futuro. El número total de personas jóvenes en ALC continuará elevándose hasta el año 2025, aunque su porcentaje con respecto al total de la población declinará con el tiempo. Sin embargo, como la juventud en riesgo muestra mayores tasas de fecundidad que la población en general y mayor probabilidad de que transmita este tipo de comportamiento a las generaciones sucesivas, la tasa de crecimiento de la población en situación de riesgo declinará más lentamente que la tasa general de crecimiento de la población joven.

**Mensaje 2: Comprender la naturaleza y la incidencia del comportamiento de riesgo en los jóvenes nos ayuda a recomendar las mejores políticas para la juventud en situación de riesgo**

La juventud en ALC se está involucrando en una gama de comportamientos de riesgo. El Cuadro 2 muestra la incidencia de cada tipo de comportamiento y su resultado negativo en siete países en la región de ALC y en EE.UU. La deserción de la escuela secundaria fluctúa entre el 25 y el 63 por ciento en comparación con el 15 por ciento en EE.UU. Las tasas de jóvenes sin trabajo alcanzan el 33 por ciento en Colombia, cifra mucho más alta que la de la tasa de desempleo juvenil. El bajo uso
### Cuadro 2. Incidencia de comportamientos de riesgo y resultados en países de ALC seleccionados

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>% de jóvenes en edad de ingresar a la escuela secundaria que no están matriculados en ella</th>
<th>Tasa de desocupación</th>
<th>Uso de anticonceptivos</th>
<th>Embarazo juvenil</th>
<th>Homicidios (por cada 100,000 jóvenes)</th>
<th>Consumo excesivo de alcohol (hombres)</th>
<th>Consumo de tabaco</th>
<th>Cannabis</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bolivia</td>
<td>33</td>
<td>n.d.</td>
<td>Hombre 58</td>
<td>Mujer 50</td>
<td>16</td>
<td>69</td>
<td>n.d.</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>Brasil</td>
<td>28</td>
<td>25</td>
<td>Hombre 73</td>
<td>Mujer 66</td>
<td>18</td>
<td>81</td>
<td>26</td>
<td>n.d.</td>
</tr>
<tr>
<td>Chile</td>
<td>25</td>
<td>28</td>
<td>n.d.</td>
<td>n.d.</td>
<td>n.d.</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>Colombia</td>
<td>46</td>
<td>33</td>
<td>n.d.</td>
<td>Hombre 45</td>
<td>21</td>
<td>213</td>
<td>15</td>
<td>n.d.</td>
</tr>
<tr>
<td>República</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Dominicana</td>
<td>59</td>
<td>n.d.</td>
<td>Hombre 69</td>
<td>Mujer 50</td>
<td>23</td>
<td>35</td>
<td>18</td>
<td>n.d.</td>
</tr>
<tr>
<td>Perú</td>
<td>33</td>
<td>21</td>
<td>Hombre 73</td>
<td>Mujer 70</td>
<td>12</td>
<td>n.d.</td>
<td>n.d.</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>EEUU</td>
<td>15</td>
<td>8</td>
<td>Hombre 80</td>
<td>Mujer 80</td>
<td>25</td>
<td>24</td>
<td>11</td>
<td>23</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Nota:** n.d. significa que el indicador no está disponible.
de anticonceptivos—sólo uno de cada cinco nicaragüenses sexualmente activos (hombres y mujeres) utiliza algún tipo de anticonceptivo—and la baja tasa de utilización resulta en que entre el 12 y el 27 por ciento de las adolescentes en varios países de la región sean madres. El número de homicidios de jóvenes es más alto en ALC que en el resto del mundo; en Colombia mueren anualmente 213 personas jóvenes por cada 100,000 en la población. El consumo de sustancias adictivas llega al 38 por ciento (consumo de tabaco en Chile), aunque las tasas son más altas en EE.UU., que en la mayoría de los países de ALC.

Datos de Argentina, Brasil, el Caribe, Chile, Honduras y México muestran que la gente joven que se involucra en un comportamiento de riesgo con frecuencia se involucra en otros comportamientos riesgosos. Esto se debe a dos factores: Primero, un conjunto común de factores subyacentes lleva a los jóvenes a involucrarse en muchos tipos de comportamiento. Por ejemplo, una vida familiar carente de apoyo emocional está correlacionada con la deserción escolar a una edad temprana en muchos países, y también con comportamientos riesgosos en lo sexual. Segundo, algunos tipos de comportamientos pueden ser la causa de otros. Por ejemplo, muchas escuelas no toman ninguna medida especial para las madres adolescentes, lo que significa que muchas de ellas tienen que abandonar la escuela para cuidar de sus bebés.

Esta co-ocurrencia de comportamientos tiene diversas implicaciones en materia de políticas. Los programas que se focalizan en varios tipos de comportamientos distintos son más eficientes que aquellos que se focalizan en sólo uno. Además, debido a que algunos comportamientos no son observables (como los riesgos sexuales), es posible focalizar programas dirigidos a este tipo de comportamiento hacia jóvenes involucrados en otros comportamientos fácilmente observables como, por ejemplo, la deserción escolar.

El informe se concentra en cinco tipos de comportamientos de riesgo y sus consecuencias negativas: (i) la deserción de la escuela sin haber aprendido; (ii) la condición de desocupados; (iii) la participación en actividades sexuales de riesgo y a una edad temprana; (iv) la participación en delitos y violencia; y (v) el abuso en el consumo de sustancias adictivas.

La deserción de la escuela sin haber aprendido coloca a los jóvenes de ALC en desventaja a escala mundial—La generación actual de jóvenes de la región de ALC es la más educada en la historia pero está rezagada con respecto a la del resto del mundo. Más de veinte millones de jóvenes en edad de educación secundaria no están matriculados o están retrasados respecto al año que les correspondería, lo que equivale a cerca
de uno de cada tres de estos jóvenes. La cifra de gente joven no matriculada en la región fluctúa entre 4.5 por ciento en San Kitts y Nevis, hasta un máximo de 71.8 por ciento en Guatemala. Los pobres se están quedando aún más rezagados ya que sólo el 33 por ciento de la gente joven del 40 por ciento más pobre de la población de ALC ha completado el noveno grado, en comparación con el 67 por ciento de la gente joven del 20 por ciento de la población de mayores ingresos. Aunque el número de años de educación escolar completada se ha elevado entre un 50 y 100 por ciento en ALC entre 1960 y la actualidad, este incremento ha sido mayor en otras regiones que tenían el mismo nivel educativo que ALC en 1960. Hoy en día, estos países anteriormente con bajos niveles de educación son los competidores globales de ALC.

Un factor que quizá sea más preocupante que el rezago en el nivel educativo es el hecho de que los jóvenes no están aprendiendo. Los resultados de las evaluaciones de calidad de educación del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) muestran que los estudiantes de la región rinden consistente y por debajo del nivel esperado para el PIB de sus países. Además, aquellos que provienen de los hogares más pobres, son los que obtienen el rendimiento académico más bajo en la muestra mundial (Gráfica 2).

**Gráfica 2. Puntajes PISA promedio por país y por nivel de pobreza del hogar, 2003**

[Diagrama con datos de PISA]

El problema es la falta de trabajo, no el desempleo—La mayor parte de los jóvenes encuentra trabajo al poco tiempo de dejar la escuela, pero la probabilidad de tener una transición exitosa de la escuela al trabajo depende de las necesidades familiares y las condiciones macroeconómicas. En mercados laborales con un bajo nivel de desempleo como México, sólo el 5 por ciento de los jóvenes que salen de la escuela no han encontrado trabajo al cabo de un año, mientras que en mercados laborales más difíciles como el de Argentina, el 16 por ciento no logra encontrar trabajo en los dos años siguientes después de haber salido de la escuela. Los jóvenes provenientes de familias pobres pasan directamente de la escuela al trabajo con más frecuencia que los jóvenes de familias que no son pobres debido en parte a que están dispuestos a dejar la escuela a una edad más temprana para aprovechar cualquier oportunidad de trabajo que se les presente.

Las tendencias en el desempleo juvenil son similares a las del desempleo entre los adultos. Aunque las tasas de desempleo juvenil son en promedio el doble de las de los adultos, la duración del desempleo entre los jóvenes es más o menos igual que la de los adultos; unos tres meses en México con su baja tasa de desempleo o nueve meses en Argentina donde el desempleo es más alto. Esto sugiere que la gente joven no tiene problemas en conseguir un empleo, pero si quedan desempleados con más frecuencia que los adultos por dos razones: Primero, los jóvenes tienen más movilidad que los adultos en donde aproximadamente el 13 por ciento de los jóvenes abandona la escuela o su trabajo en cualquier momento, en comparación con sólo el 10 por ciento de los adultos. Segundo, cuando las personas cambian de situación, la probabilidad de pasar de estar ocupados a desocupados en lugar de pasar a otro empleo es entre 2 a 3 puntos porcentuales más alta entre los jóvenes que entre los adultos. Este patrón es similar al observado entre los jóvenes de EE.UU. y de los países miembros de la OCDE, que dedican los dos primeros años después de salir de la escuela a ganar experiencia y a buscar un trabajo que pueda llevarlos a seguir una carrera.

La falta de trabajo, un término que incluye tanto a los desocupados como los inactivos, es la forma más útil para caracterizar el problema de la juventud en ALC para fines analíticos. Uno de cada cuatro jóvenes en ALC no trabaja, y muchos de estos jóvenes no aparecen en las estadísticas de desempleo debido a que no están buscando trabajo activamente. En contraste con las tasas de desempleo, las tasas de falta de trabajo tienden a ser relativamente similares en ALC. Las tasas de falta de trabajo son significativamente más altas para el grupo de 20 a 24 años de edad.
que para los de 14 a 19 años, debido a que una gran parte de los jóvenes de 14 a 19 años están todavía en la escuela, mientras que una gran parte de los jóvenes de 20 a 24 años ya la han abandonado. La tasa de falta de empleo es más alta para las mujeres que para los varones, dada la persistente norma social de que las mujeres se dediquen al trabajo hogareño tiempo completo.

*La actividad sexual se está volviendo más riesgosa y en determinadas poblaciones se inicia a una edad más temprana*—La actividad sexual se ha tornado más riesgosa para los jóvenes de hoy que para generaciones anteriores. Debido a que las personas en ALC contraen matrimonio a una edad más tardía de lo que solían hacerlo, la mitad de las mujeres y casi todos los hombres reportaron haber tenido relaciones sexuales con una pareja no marital y no cohabitante, y pocos afirmaron haber usado un condón. Es menos probable que los adolescentes de entre 15 y 19 años de edad usen un condón que los de entre 20 y 24 años; entre las mujeres es dos veces menos probable que reporten que se utilizó un condón durante su última experiencia sexual que entre los hombres.

Muchas de las consecuencias de comportamiento sexual de riesgo son más graves ahora que en el pasado. A pesar de que las tasas de fecundidad entre adolescentes han bajado con el tiempo dada la mayor disponibilidad de información y el mayor acceso a anticonceptivos, hay más madres adolescentes ahora que en cualquier otro momento de la historia porque la población adolescente ha aumentado. Además, las tasas de embarazo son de tres a cinco veces más altas entre los adolescentes pobres que entre los no pobres. Las mujeres están dando a luz siendo más jóvenes que en el pasado. Esta tendencia es impulsada por la reducción en la edad media al momento del primer nacimiento entre las mujeres jóvenes y sin educación en áreas rurales (Gráfica 3). Además, las infecciones transmitidas por la vía sexual, incluyendo el VIH, son un problema en aumento para los jóvenes, particularmente en América Central y en el Caribe, que tiene la segunda tasa más alta de prevalencia de VIH entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad, después del Sub-Sahara.

En contraste con las tendencias globales, datos de algunos países en ALC muestran que la actividad sexual se inicia a una edad más temprana que en generaciones previas. Hasta el 16 por ciento de las mujeres entre 25 y 29 años de edad indican que iniciaron su vida sexual a los quince años o antes. Esto representa un incremento del 8 al 50 por ciento en los cuatro países para los cuales se tienen datos al respecto: Colombia, Haití, Nicaragua y República Dominicana. La situación es aún peor en los países
de habla inglesa del Caribe, donde el 82 por ciento de los hombres y el 52 por ciento de las mujeres de entre 10 y 18 años de edad sexualmente activos declararon haber iniciado su vida sexual a la edad de trece años o antes; en muchos casos, la primera experiencia sexual fue forzada.

**Surgen nuevas modalidades de delincuencia y violencia en ALC**—La región de ALC presenta la tasa más alta en el mundo de homicidios de hombres comprendidos entre los 15 y los 29 años de edad (69 por cada 100.000). Con 19,3 homicidios por cada 100.000 personas en los años noventa, las tasas de la región de ALC eran casi el doble del promedio mundial de 8,8. La brecha se profundiza aún más dentro de la población joven Las tasas de homicidios de hombres jóvenes fluctúan desde 7 por cada 100.000 jóvenes en Chile (comparado con 5,4 por cada 100.000 hombres de cualquier edad), hasta 212 por cada 100.000 hombres jóvenes en Colombia (comparado con 116 por cada 100.000 hombres de cualquier edad). Las tasas de homicidios de mujeres jóvenes son diez veces menores que las de los hombres, pero aún así son más altas que las de todas las mujeres. Los crímenes violentos tienden a concentrarse geográficamente en las comunidades urbanas pobres.

Por lo general, los que cometen crímenes violentos son hombres jóvenes de entre 16 y 25 años de edad. Por ejemplo, entre los arrestados en Jamaica en 2004, más de la mitad eran hombres entre 16 y 30 años, y los hombres comprendidos en el grupo etario más reducido de 16 a 25 años cometieron la mayor parte de los delitos graves. Sin embargo, los
historiales de arresto presentan sólo un panorama parcial de la violencia juvenil. En el caso de Estados Unidos, la evidencia indica que por cada joven arrestado en cualquier año dado, al menos otros diez se habían involucrado en un comportamiento violento que podría haber lesionado seriamente o provocado la muerte a otra persona.

En la región de ALC están emergiendo dos tipos nuevos de violencia: la violencia relacionada con pandillas y drogas, y la violencia dentro de la escuela. La violencia relacionada con las pandillas y las drogas va en aumento, siendo la gente joven los culpables más visibles. Existen aproximadamente entre 25.000 y 125.000 miembros de pandillas activos en Guatemala, El Salvador y Honduras. Los miembros más jóvenes de las pandillas son los responsables de un porcentaje desproporcionadamente alto de delitos, cometiendo crímenes más serios y más violentos mientras son miembros de la pandilla que después de salirse de ella (si es que tienen la suerte de salir con vida). El fenómeno de la violencia escolar—todo incidente en que cualquier miembro de la comunidad escolar es víctima de abusos, amenazas, intimidación o humillaciones, o de asalto físico por parte de alumnos, maestros u otros miembros del personal—es un fenómeno extendido en ALC. La violencia entre los estudiantes es el caso más común, seguido por la violencia perpetrada por los alumnos en contra de los maestros, y la violencia de los padres hacia los maestros.

**El uso de sustancias hasta perder el sentido va en aumento**—A pesar de que los adolescentes de América Latina consumen menos alcohol que los de Europa Occidental, el consumo de alcohol hasta perder el sentido va en aumento. El patrón que favorece una minoría creciente de jóvenes es el de beber hasta embriagarse. El incremento en el consumo de alcohol hasta perder el sentido y la intoxicación por alcohol entre la gente joven (el patrón de consumo asociado con Europa del Norte), ahora se está dando en países como Brasil y Paraguay.

Aproximadamente el 25 por ciento de los adolescentes entre 13 y 15 años de América Latina fuma tabaco; tasa similar a la de los Estados Unidos. Los países con la mayor incidencia de fumadores adolescentes en ALC son Chile, Uruguay, Argentina y Bolivia. Los jóvenes asumen, erróneamente, que pueden controlar este hábito. Entre los alumnos de los últimos años de bachillerato en EE.UU. que fuman, el 56 por ciento afirma que dentro de los próximos cinco años ya no van a ser fumadores. Sin embargo, hay encuestas que muestran que sólo el 31 por ciento de ellos ha dejado el cigarrillo cinco años después. Más aún, varios estudios han hecho notar un patrón de progresión en Estados Unidos y en Colombia
que pasa del no consumo, al consumo de tabaco, de la marihuana y de otras drogas ilícitas.

La escasa evidencia disponible en ALC indica que la gente joven no consume en forma particularmente intensa estas sustancias. Sin embargo, las tendencias van en la dirección indeseable, notándose un incremento en el consumo intensivo del alcohol y un consumo de marihuana, inhalantes, cocaína y otras drogas ilícitas a edades más tempranas.

**Mensaje 3: Un conjunto de factores básicos está detrás del comportamiento juvenil de riesgo**

La sensación de desconexión con la escuela ha surgido de la investigación como un factor explicativo para todos los tipos de comportamientos de riesgo y en opinión de algunos investigadores, es el factor que afecta de forma más significativa todo tipo de comportamientos.

La conexión con la escuela—sentir que alguien en la escuela a la que asiste el joven se preocupa por su bienestar—guarda una correlación negativa con la repetición escolar, la deserción, el empleo prematuro, la actividad sexual de riesgo, la iniciación sexual a una edad temprana, la violencia y el consumo de sustancias adictivas. La “conexión” no es lo mismo que simplemente asistir a la escuela, la correlación aparece incluso luego de controlar los datos por la asistencia escolar. Tampoco guarda relación con la calidad de la escuela, puesto que los jóvenes en escuelas de alta y baja calidad pueden sentir una conexión emocional con ésta. Sin embargo, es presumible que las escuelas con entornos peligrosos y en donde maestros abrumados de trabajo tendrán menos probabilidades de conectarse con el alumnado que las escuelas seguras que cuentan con un personal interesado.

Sentir que uno tiene un padre o una madre que se preocupa es un factor protector para los cinco tipos de comportamientos de riesgo que se discuten en este informe. Los jóvenes que sienten una conexión emocional con cualquiera de sus padres tienen una mayor probabilidad de permanecer en la escuela, de no ingresar al mercado laboral a una edad temprana (o si lo hacen, continúan asistiendo a la escuela), de iniciar actividades sexuales utilizando precauciones y a una edad más tardía, de minimizar su consumo de drogas y alcohol y de ser menos violentos que aquellos que carecen de esta conexión con sus padres (Gráfica 4). Los jóvenes que viven con sus padres se involucran en menos tipos de comportamientos de riesgo que aquellos que viven con sólo uno de ellos o con ninguno. Sin embargo, incluso después de considerar las diferencias en la situación familiar, es menos probable que los jóvenes que participan en actividades con sus
Gráfica 4. Relación entre la probabilidad de que los jóvenes entre 16-18 años en el Caribe lleguen a consumir drogas y la conexión de los jóvenes con la escuela


Padres, que sienten que pueden comunicarse con ellos o que experimentan un sentido de proximidad emocional con sus padres se involucran en comportamientos de riesgo que aquellos que no tienen dichas conexiones. Lo anterior es una constante para los cinco países de ALC para los cuales existe información disponible. Asimismo, cualquier abuso psicológico, físico o sexual en el seno de la familia guarda una correlación con el comportamiento de riesgo por parte de la gente joven. Cuando los jóvenes no sienten una conexión emocional con sus padres, tal conexión emocional con otros adultos puede compensar, en parte, esta carencia.

La pobreza familiar guarda una correlación alta y sistemática con el comportamiento de riesgo en todos los países estudiados. Sólo el consumo de alcohol no tenía relación con la pobreza familiar en todos los países, pero esto puede deberse a la aceptación social de este consumo en todos los niveles económicos. En algunos casos, la pobreza familiar afecta de forma directa el comportamiento juvenil; por ejemplo, la deserción escolar y la incorporación al mercado laboral aumentan cuando uno de los padres queda desempleado, pero la asistencia escolar se incrementa cuando se brinda ayuda económica a las familias a cambio de que los jóvenes asistan a la escuela secundaria. En otros casos, como con el vínculo entre la pobreza y la delincuencia y la violencia o el abuso de sustancias adictivas, la relación causal es menos evidente, pero se ha observado una fuerte correlación. Cabe destacar que las fluctuaciones macroeconómicas por sí mismas no son suficientes para causar un cambio en el comportamiento de la gente joven. En cambio, la pobreza comienza a afectar el comportamiento cuando la desaceleración macroeconómica afecta al hogar.
Hombres y mujeres se involucran en distintos tipos de comportamientos de riesgo en grados diferentes. Es más probable que los hombres deserten de la escuela, se incorporen al mercado laboral a una edad temprana, exhiban un comportamiento violento y consuman sustancias adictivas. Puede haber una relación entre la deserción escolar y el empleo a una edad temprana, ya que es mucho más probable que los hombres jóvenes formen parte de la mano de obra remunerada que las mujeres. La tendencia masculina hacia la violencia y el consumo de drogas puede ser parte de su búsqueda de identidad, dado que la cultura machista crea un ambiente propicio para el comportamiento de riesgo. Las adolescentes también se involucran en ciertos tipos de comportamientos de riesgo en búsqueda de una identidad de género. Sin embargo, la actividad sexual de riesgo y a una edad temprana, así como los matrimonios jóvenes, pueden considerarse como formas de buscar una conexión y tener un rol en la sociedad. Las adolescentes de barrios pobres en la región han declarado que la razón por la que han tenido un hijo siendo tan jóvenes es su deseo de ser consideradas como mujeres y ocupar el papel de madre en la sociedad.

Algunas leyes tienen un efecto desproporcionado en el comportamiento juvenil de riesgo. La legislación laboral limita el empleo juvenil y contribuye a la falta de trabajo, al igual que las leyes relativas a las licencias por maternidad, que pueden limitar la participación de las mujeres jóvenes en la fuerza laboral. La carencia de una legislación que proteja los derechos de las madres adolescentes las impulsa a abandonar la escuela para cuidarse mientras están embarazadas y cuidar a sus hijos. Por otra parte, algunas leyes pueden ejercer un efecto positivo sobre el comportamiento de riesgo. Por ejemplo, las leyes que limitan el lugar y las horas en que se venden cigarrillos o bebidas alcohólicas reducen el consumo juvenil de estas sustancias más que el consumo de las mismas por parte de los adultos.

La salud mental, que se manifiesta por medio de sentimientos de inclusión, está correlacionada con los cinco tipos de comportamiento que se han considerado en este estudio. Los jóvenes que se sienten parte de su comunidad, que tienen amigos y que no se sienten aislados tienen una menor probabilidad de asumir comportamientos de riesgo. Esto se relaciona con la conexión emocional con los padres y la escuela de la cual se habló anteriormente, pero compite a un grupo más amplio. Es evidente que la clase de inclusión equivocada, como la que se experimenta en el caso de las pandillas, incrementa el comportamiento negativo. No obstante, en otras circunstancias, la inclusión social es un factor protector.

Aunque cada uno de estos factores puede, por sí mismo, incrementar el riesgo o constituirse en un factor protector de él, ellos son, de hecho,
de índole acumulativa. A media que aumenta el número de factores protectores (positivos) en la vida de una persona joven—por ejemplo, padres sensibles e involucrados, conexión emocional con la escuela y una sólida identidad de género—los comportamientos de riesgo disminuyen. Por el contrario, cuando aumenta el número de factores de riesgo—como la exclusión social y el abuso dentro del entorno familiar—también aumenta la propensión de los jóvenes a adoptar comportamientos negativos. El desafío es incorporar cuantos factores protectores sea posible en la vida de una persona joven, al mismo tiempo que se minimizan los factores de riesgo.

**Diseñando de Intervenciones Efectivas**

Se puede desarrollar un conjunto de intervenciones efectivas para los jóvenes en situación de riesgo sin incurrir en costos adicionales significativos. Para ello, es necesario focalizar las intervenciones, expandiendo los programas que afectan varios tipos de comportamientos de riesgo, al mismo tiempo que se reducen aquellos que tienen poco o ningún impacto.

La sección de políticas de este informe plantea una serie de recomendaciones basadas en la evidencia internacional sobre lo que funciona y lo que no funciona en términos de ayudar a los jóvenes en situación de riesgo. Para ello hace uso de las conclusiones a las que ha llegado un grupo de profesionales de la salud, formuladores de políticas públicas y académicos de América Latina y otras partes del mundo que se especializan en la juventud en riesgo. Este grupo identificó una lista resumida de lo que ellos consideran las mejores políticas y programas para prevenir o mitigar el comportamiento juvenil de riesgo en forma costo-efectiva, dentro del contexto de la región.

**Los principios de una buena política orientada a los jóvenes proporciona estructura al conjunto de intervenciones**

Hay cinco principios que pueden estructurar un conjunto de intervenciones focalizadas en la juventud, de alta calidad y eficientes.

- **Tratar este conjunto de intervenciones como una inversión y diseñarlo en consecuencia.** Los resultados negativos generados por los comportamientos juveniles de riesgo imponen costos significativos tanto a la persona como a la sociedad y la incidencia de comportamientos de riesgo entre los jóvenes se ha incrementado en algunos casos. Prevenir estos tipos de comportamientos ayudaría a los jóvenes a llevar una vida más saludable,
así como a incrementar su potencial de generar ingresos y de tener una mayor probabilidad de disfrutar la vida. También reduciría los costos sociales, liberando así recursos públicos para que éstos puedan asignarse a otras iniciativas y se produzca un mayor crecimiento, puesto que se acrecentaría el capital humano de la gente joven y, por ende, su capacidad productiva. Esto sugiere que el gasto público asignado al desarrollo de la juventud es una inversión necesaria para el desarrollo económico y social de los países. Lo ideal sería invertir en las personas en una etapa temprana de sus vidas, lo que reduciría la necesidad de invertir en ellas posteriormente.

- **Incluir programas para prevenir los comportamientos de riesgo que se inician en el nacimiento.** Un conjunto de intervenciones que sólo incluye políticas y programas para jóvenes entre los 12 y los 24 años de edad, está comenzando demasiado tarde. Las preferencias y el comportamiento se forman desde una edad muy temprana, por lo que los programas para prevenir los comportamientos de riesgo deben comenzar en los primeros años de vida. El énfasis debe ser no sólo en los niños, sino también en sus familias y sus escuelas, y en los otros entornos que marcan sus mentes.

- **Incluir programas para los jóvenes en situación de riesgo que necesitan una segunda oportunidad.** Aún cuando se realicen inversiones de alta calidad en los niños, algunos jóvenes seguirán involucrándose en comportamientos de riesgo. Más allá de las razones detrás de ello tales como malas elecciones individuales, decisiones y comportamientos familiares, fallas del mercado, o la incapacidad de los formuladores de política de proveer servicios básicos, los jóvenes necesitan y merecen una segunda oportunidad para construir su futuro. Por ello, un conjunto bien definido de programas de segundas oportunidades debe formar parte de cualquier estrategia para la juventud en situación de riesgo. Estos programas se ayudarían a aquellos afectados por sus propios comportamientos de riesgo a recuperarse y volver a un camino productivo y seguro hacia la adultez, y deberían enfatizar el desarrollo humano en lugar de castigar el comportamiento de riesgo.

- **Concentrarse en los jóvenes en mayor situación de riesgo.** A pesar de que nos gustaría desarrollar programas de prevención para todos los niños y jóvenes, existen limitaciones presupuestarias. Por lo tanto, la mejor estrategia sería focalizar las intervenciones en aquellos que se encuentran en mayor riesgo. Los mecanismos de focalización más eficaces son aquellos que pueden observarse y cuantificarse con facilidad, lo que
constituye un desafío significativo en los programas de prevención. Por ejemplo, ¿cómo se identifica quiénes son aquellos en mayor riesgo? ya que muchos tipos de comportamientos no son observables como la actividad sexual de riesgo, por poner un ejemplo. El mejor indicador de focalización para los programas de prevención es la pobreza, seguido por la condición de residencia en un área rural. El mejor grupo objetivo para los programas de segundas oportunidades es el conformado por aquellos que han desertado de la escuela, seguido por una diferenciación según grupo etario, ya que los programas adecuados por edad tienen un mayor impacto que los programas generales.

- **Dar prioridad a políticas y programas con impacto sobre múltiples riesgos.** No es viable ni posible, desde una perspectiva fiscal, contar con un grupo separado de programas para cada tipo de comportamiento de riesgo. Lo alentador es que muchos programas que están diseñados para afectar un comportamiento de riesgo, de hecho afectan diversos tipos de comportamientos de riesgo. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas cuyo objetivo es fomentar entre los jóvenes la permanencia en la escuela también pueden reducir el uso de sustancias y la violencia por su mayor conexión con la escuela. Además, muchos programas existentes pueden ser modificados a un costo menor para lidiar mejor con una variedad de riesgos. Por ejemplo, los programas de equivalencia educacional o de capacitación para el trabajo pueden ser fortalecidos con la provisión de destrezas sociales para ayudar a que un joven no solamente encuentre empleo si no que sea más productivo en el transcurso de su vida. Los programas de desarrollo en la primera infancia pueden tener mayor impacto en la prevención de comportamientos de riesgo incorporando mejor formación para los padres; al enfocarse en ciertos programas con impactos múltiples, el costo-efectividad de todo el conjunto puede ser mejorado.

**Veintitrés elementos de un conjunto de políticas para la juventud en situación de riesgo**

Existe consenso en cuanto a los siete programas y políticas “núcleo” que deberían formar parte de cualquier conjunto de políticas de inversión en los jóvenes dado su éxito en la prevención de múltiples comportamientos de riesgo. Estos son:

- **Desarrollo en la primera infancia (Early Childhood Development, o ECD por sus siglas en inglés) integral para los niños de familias pobres.** Se ha demostrado que los programas ECD reducen los cinco tipos
de comportamientos de riesgo que se plantean en este informe. Para lograr el mayor impacto, es necesario focalizar servicios de salud, nutrición, desarrollo cognitivo y apoyo a los padres en las familias y a los niños pobres.

- **Finalización de la educación secundaria.** Finalizar la educación escolar es quizá la estrategia más importante para reducir los cinco tipos de comportamientos de riesgo. Permanecer en la escuela no sólo permite a los jóvenes adquirir más conocimientos académicos, un campo en donde hay posibilidad de mejorar en la mayoría de los países de ALC, sino que también fortalece el sentimiento de seguridad y pertenencia de los jóvenes.

- **Programas de prevención y corrección en la escuela.** Se ha comprobado la eficacia de las clases de educación sexual en las escuelas debido a que los jóvenes constituyen una audiencia cautiva receptora de la información. Estos programas son especialmente efectivos cuando están diseñados tomando en consideración la edad y la experiencia sexual de la audiencia. Sin embargo, programas similares destinados a prevenir la violencia no han sido exitosos. Los programas de formación de maestros u otros miembros del personal escolar en la identificación temprana de las deficiencias académicas y de salud de los alumnos entre otros, han reducido la deserción escolar, las actividades sexuales de riesgo, la violencia y el consumo de sustancias adictivas.

- **Servicios de salud y farmacéuticos amigables para la juventud.** Muchos jóvenes saben lo que deben hacer para evitar los embarazos y las ETS, pero el acceso a los servicios necesarios puede resultarles difícil. Financiando programas de promoción, clínicas móviles y centros de salud bien predispuestos hacia las necesidades de los jóvenes pueden superar las barreras geográficas o psicológicas para acceder a los centros de salud.

- **Uso de los medios de comunicación para difundir mensajes de prevención (combinado con mejores servicios).** En algunos países se han utilizado con éxito los medios de comunicación para disminuir los comportamientos sexuales de riesgo, la violencia y el consumo de sustancias adictivas. Los mensajes de prevención son más eficaces si se redactan desde la perspectiva de una persona joven y si ofrecen mensajes que son cultural y socialmente aceptables.
- **Programas para mejorar la prestación de cuidados.** Los programas de apoyo orientados a enseñar destrezas relativas a la crianza de los niños (disciplina positiva, comunicación entre padres e hijos, destrezas para manejar situaciones difíciles sin violencia y nutrición) a los padres y custodios de menores y jóvenes, especialmente si se combinan con incentivos financieros, estimulan a los adultos a tomar buenas decisiones para sus niños. Estos programas reducen los cinco tipos de comportamientos de riesgo.

- **Indicadores de monitoreo para dar seguimiento al avance.** La utilización de indicadores para dar seguimiento al avance logrado en la disminución de comportamientos de riesgo, es la base para identificar a los programas y políticas más efectivos. Esto permite a los formuladores de política y a los coordinadores de los programas determinar si las intervenciones son eficaces, para luego hacer ajustes oportunos al conjunto de programas.

El conjunto de intervenciones también debería incluir programas de segunda oportunidades acompañados de supervisión y evaluaciones de impacto frecuentes y meticulosas. Desafortunadamente, las pocas evaluaciones de programa que existen en ALC se refieren solamente a programas de prevención. No obstante, los expertos han identificado una serie de programas "prometedores" para los cuales existe alguna evidencia de impacto positivo, pero que necesitan ser evaluados aún más antes de que puedan ser incluidos en forma permanente en el conjunto. Estos son:

- **Equivalencia académica y aprendizaje permanente.** Debido a los altos índices de deserción de la escuela secundaria, los programas de educación compensatoria que se ofrecen en horarios flexibles y apropiados a las necesidades de sus alumnos han generado resultados positivos en un pequeño número de países. Para la juventud es particularmente importante recibir un diploma de equivalencia de este tipo, pues ello les permite incorporarse al mercado laboral. Se han encontrado algunas evidencias de que este tipo de intervenciones tienen un impacto positivo sobre los cinco tipos de comportamientos de riesgo.

- **Un nuevo modelo de capacitación profesional para los jóvenes.** La región de ALC ha creado un grupo de programas de capacitación alternativo orientado hacia los jóvenes en situación de riesgo, comúnmente conocido como los programas "Jóvenes". Estos programas son implementados por varias organizaciones no-gubernamentales (ONG) y el sector privado y
regulados por el sector público. Los programas Jóvenes se enfocan en desarrollar al joven como un trabajador futuro, en lugar de limitarse a ofrecer capacidades técnicas. Este método ha logrado aumentar el empleo juvenil más que la capacitación técnica y vocacional tradicional.

- **Transferencias en efectivo para reducir los comportamientos de riesgo.** Para los hogares, los costos de oportunidad de mantener a sus hijos en la escuela aumentan a medida que estos crecen. Los estudios indican que compensar estos costos al proporcionar a las familias transferencias en efectivo condicionadas a la asistencia escolar ha sido efectivo en ALC. Sin embargo, hay menos evidencia de que esta compensación de costos sea una forma efectiva de proveer incentivos para la finalización de la educación secundaria o para afectar otros comportamientos de riesgo tales como las actividades sexuales o el uso de sustancias. Se espera que este tipo de programa tenga un efecto positivo sobre los cinco tipos de comportamientos de riesgo.

- **Programas supervisados fuera del horario escolar.** Las actividades estructuradas en los espacios existentes (escuelas, iglesias, parques, centros comunitarios) han demostrado reducir una variedad de comportamientos de riesgo en EE.UU. La evidencia con que se cuenta en ALC es más limitada, pero ofrece esperanzas.

- **Programas de servicio juvenil.** Los programas de servicio voluntario pueden brindarles experiencias de trabajo a los jóvenes y enseñarles cómo ser mejores trabajadores y ciudadanos. El impacto de estos programas en EE.UU. ha sido positivo y la evidencia anecdótica en ALC esperanzadora pero aún no se ha evaluado.

- **Consejería.** Los programas de consejería de alta calidad han demostrado su capacidad de desarrollar una conexión emocional entre una persona joven y un adulto, lo que ejerce un impacto positivo sobre todos los tipos de comportamientos de riesgo. Las evaluaciones sobre los efectos de estos programas en EE.UU. han sido muy positivas.

- **Servicios de empleo para jóvenes.** Los jóvenes argumentan que tienen dificultades para encontrar empleo, por lo que los servicios de intermediación laboral pueden ser una solución para ayudarlos en su búsqueda de trabajo. Sin embargo, no existe evidencia respecto a la efectividad de este tipo de programas.
• Capacitación en destrezas para la vida. Aprender a ser un adulto puede ser difícil, pero la capacitación en destrezas para la vida incorporadas a otros programas orientados hacia los jóvenes puede enseñarles habilidades que les ayudarían a tomar mejores decisiones. No se han realizado evaluaciones rigurosas para conocer si estos programas son eficaces.

• Apoyo específico a empresarios jóvenes. Aunque para la gente joven el autoempleo es la opción menos popular dentro del mercado laboral, con frecuencia se vuelve una necesidad en lugares sin demanda laboral. Nosotros sólo pudimos encontrar un programa a pequeña escala en Perú que brinda apoyo a los empresarios jóvenes, el cual ha tenido un impacto positivo según las evaluaciones realizadas. Se necesita profundizar aún más en la investigación para determinar qué aspectos de estos programas son más efectivos en términos de ayudar a la juventud en situación de riesgo a convertirse en empleados exitosos por cuenta propia.

Finalmente, hay que complementar las intervenciones específicas con políticas generales que tengan un impacto positivo desproporcionado en la gente joven. El desarrollo juvenil no se circunscribe a programas o políticas focalizadas en los jóvenes o en sus padres, maestros y amistades inmediatas. Las políticas de índole más general también contribuyen al conjunto de intervenciones para la juventud. Por ejemplo, subir los impuestos a los cigarillos ha demostrado ejercer un efecto desproporcionado sobre la reducción del consumo de tabaco entre los adolescentes mayores. Por otro lado, las leyes relativas al salario mínimo ejercen un efecto negativo desproporcionado sobre la juventud de ALC, puesto que son los jóvenes que tienen más probabilidad de perder su trabajo cuando aumenta el salario mínimo. Otras intervenciones generales de política que han demostrado ejercer un efecto especialmente positivo sobre la conducta de los jóvenes son: invertir en infraestructura para las comunidades pobres; reducir la disponibilidad de armas de fuego; exigir que los distribuidores de bebidas alcohólicas tengan licencia; difundir mensajes de no violencia; mejorar el sistema de justicia; y proporcionar un registro de nacimiento a los indocumentados.

Un conjunto de intervenciones más efectivas orientadas hacia la juventud puede desarrollarse en un entorno con restricciones presupuestarias

El primer principio para desarrollar una cartera de intervenciones orientadas hacia la juventud en condiciones de restricciones presupuestarias, es reasignar los recursos, quitándoselos a aquellos programas que no funcionan.
En muchos países de la región existen varios programas, o variaciones de los mismos, cuya reducción o eliminación de la cartera de intervenciones para la juventud en situación de riesgo debería ser considerada por los gobiernos. La decisión podría ser difícil de tomar, ya que muchos de estos programas cuentan con el respaldo popular, especialmente porque dan la impresión de que el gobierno se “está poniendo duro” con los males que afectan a toda la sociedad, como la delincuencia y la violencia. Sin embargo, el trabajo reciente efectuado en muchos países ha demostrado que estos programas son ineficaces o que en realidad fomentan el comportamiento juvenil de riesgo. Dichos programas incluyen:

- **Estrategias de ‘mano dura’**, incluyendo: incrementar en la encarcelación de los jóvenes; juzgar a los jóvenes en los tribunales de adultos; y colocarlos en instituciones carcelarias para adultos. Estas medidas han demostrado aumentar la delincuencia.
- **La recompra de las armas de fuego**, lo que no ayuda a reducir la violencia y, de hecho, puede incrementar la disponibilidad de armas al proporcionar un mercado para su adquisición.
- **Programas de tolerancia cero o de choque** utilizados en la prevención de la violencia y del consumo de drogas, que repetidamente han demostrado su ineficacia.
- **Campamentos correccionales (boot camps)**, los cuales no tienen efectos significativos sobre la reincidencia y, de hecho, en algunos casos exacerbaban el comportamiento delincuente y criminal.
- **La no promoción a los grados subsiguientes y la separación temprana (early tracking)** en la escuela; medidas que no han demostrado beneficios.
- **Cursos de educación vocacional tradicionales financiados con fondos públicos**, que tienden a ser tanto onerosos como ineficaces.
- **Construcción de centros juveniles**, lo que constituye un enfoque de desarrollo holístico de la juventud de alto costo que ha demostrado ejercer poco o ningún impacto en reducir los comportamientos de riesgo entre la juventud.
- **Programas solamente de abstinencia**, orientados a postergar la transmisión de las ETS y el VIH, y a prevenir los embarazos, los cuales no tienen ningún historial de éxito.

El segundo principio para desarrollar un conjunto de intervenciones orientadas a la juventud, a pesar de las restricciones presupuestarias, es reasignar recursos hacia aquellos programas que se ha comprobado ejercen un impacto positivo y son eficaces en función de sus costos. En
este informe, hemos destacado veintitrés programas centrales, enfoques prometedores, y políticas generales, todos ellos buenos candidatos para su inclusión en dicho conjunto. Entonces, la pregunta es, ¿cómo deben hacer los formuladores de políticas para seleccionar algunos de esos programas? Nosotros proponemos tres estrategias de selección:

- **Evaluar el impacto de los programas para identificar cuáles son los que ejercen el mayor efecto positivo sobre aquellos tipos de comportamientos de mayor interés para los formuladores de política.** Debido a la carencia de evidencia específica para un país sobre el impacto de muchos de estos programas, miles de millones de dólares se gastan a escala mundial en programas que podrían tener un impacto muy reducido en la prevención de comportamientos de riesgo o en mitigar sus efectos. Por ende, la evaluación debería ser un componente clave de cualquier estrategia de inversión en la juventud, a fin de ayudar a los formuladores de política a definir qué es lo que funciona, lo que no funciona, y qué, de hecho, exacerbaría el problema. Las mejores evaluaciones de impacto recaban datos midiendo los indicadores apropiados antes y después del programa para dos grupos de jóvenes: un grupo que siguió el programa (grupo en tratamiento) y un grupo que no fue incluido en el programa (grupo de control). Para que los grupos sean comparables, las diferencias en sus características observables no deben ser estadísticamente significativas antes del inicio del programa. La recolección y el análisis de los datos requiere tiempo, por lo que es necesario planificar y presupuestar una evaluación. Los programas deberían ser evaluados tanto en su impacto sobre el objetivo primario del programa como en su eficacia en reducir otros tipos de comportamientos de riesgo, en caso de que resulte efectivo en prevenir o mitigar múltiples tipos de comportamientos.

- **Utilizar criterios de costo-efectividad para seleccionar el programa que produzca "más por menos".** Aunque distintos programas pueden afectar los mismos tipos de comportamiento, el costo por unidad de "producción" (en otras palabras, por cambio en el comportamiento y por la magnitud del cambio) difiere entre programas. Por ello, se debe recabar y analizar información sobre el costo del programa al mismo tiempo que la evaluación de impacto del mismo para determinar cuál programa genera los resultados deseados al menor costo.

- **Identificar objetivos con base en resultados para el conjunto, y monitorear estos resultados.** El conjunto de intervenciones orientadas a la juventud
debe ir acompañado de un grupo de indicadores para monitorear su avance hacia el logro de sus objetivos. Los indicadores más adecuados medirán los resultados (como las tasas de finalización de la educación secundaria, el número de jóvenes que se encuentran sin trabajo, las edades en que se inicia la actividad sexual, y los arrestos de jóvenes) para el grupo de jóvenes comprendidos entre 12 y 24 años, y deben ser monitoreados permanentemente para dar seguimiento al progreso. Los indicadores de progreso deben ir acompañados por indicadores de producción, tales como el número de jóvenes que participa en los mismos.

El tercer principio para desarrollar un conjunto de intervenciones orientadas hacia los jóvenes a en un ámbito de restricciones presupuestarias consiste en maximizar el aporte de cada uno de los actores, reasignando sus roles según sus ventajas comparativas. Las familias, las comunidades, las ONGs, las instituciones locales, el sector privado y los jóvenes mismos tienen un rol importante en mejorar las perspectivas de los jóvenes de ALC; sin su participación cualquier estrategia gubernamental será menos exitosa. Estos actores ya están involucrados en el proceso, pero es probable que su impacto sea mayor si cada uno de ellos juega el papel que se adecue más a su ventaja comparativa. Por ejemplo, los jóvenes están mejor posicionados para identificar qué tipo de programa tendría mayor resonancia en su ámbito, dándoles así una participación en el desarrollo de sus propios programas. Además, los jóvenes son activos en sus comunidades y por ende forman parte del grupo que implementa y monitorea los programas a escala nacional y local, mientras que el gobierno nacional posee una ventaja comparativa para definir y financiar las estrategias generales, para monitorear los resultados y para realizar las labores de coordinación entre todos los actores involucrados.

**Conclusiones de Política**

Lo importante es que existen soluciones a pesar de que los desafíos que enfrenta la juventud son considerables, especialmente para aquellos en situación de riesgo. Los gobiernos deberían considerar sus conjuntos de intervenciones como una inversión en la gente joven, y deberían incluir en ellos programas y políticas de prevención y de segundas oportunidades, focalizándolos en aquellos jóvenes en mayor situación de riesgo. Los programas principales de prevención son bien conocidos y deberían ser la base de cualquier conjunto de intervenciones. Los mejores programas de segundas oportunidades son menos conocidos, pero sabemos lo suficiente
sobre ellos como para discernir en cuáles vale la pena invertir y cuáles requieren políticas generales para complementar el conjunto de intervenciones. Estos programas pueden financiarse reasignando recursos de programas que no producen impacto y seleccionando programas más eficaces en función de los costos que hayan demostrado tener impacto. Además, se puede mejorar su eficiencia al reformular los roles de las familias, las comunidades, las ONGs, las instituciones locales, el sector privado y los jóvenes mismos, en base a sus ventajas comparativas.

El proceso de transición no será fácil, puesto que en su transcurso habrá ganadores y perdedores. Esto apunta a la necesidad de los procesos consultivos, de crear consensos, de la disciplina, del escalonamiento y de la planificación detallada a fin de diseñar e implementar el conjunto de intervenciones orientadas a la juventud más apropiada para cada país. La cuestión relativa a cómo gestionar este proceso estará condicionada a las necesidades, el entorno político y los objetivos de cada país. Este informe ofrece algunas herramientas que podrían ayudar a los formuladores de políticas a conducir el proceso pero el trabajo destinado a materializar la promesa de la juventud tiene que ser realizado en el ámbito nacional. Estos procesos requerirán un arduo trabajo y un compromiso firme pero los beneficios que pueden ser cosechados por los jóvenes de ALC y por la sociedad en general son enormes.
## Youth at Risk in Latin America and the Caribbean

<table>
<thead>
<tr>
<th>PRODUCT</th>
<th>STOCK #</th>
<th>PRICE</th>
<th>QTY</th>
<th>SUBTOTAL</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Youth at Risk in Latin America and the Caribbean</strong></td>
<td>17520</td>
<td>US$40</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

\* Geographic discounts apply – up to 75% depending on ship-to country. See [http://publications.worldbank.org/discounts](http://publications.worldbank.org/discounts).

** Shipping and handling charges within the United States are US$8 per order. If a purchase order is used, actual shipping charges will be charged (available for institutional customers in the United States only).

** Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms ([http://publications.worldbank.org/bookstores](http://publications.worldbank.org/bookstores)). If you do not have a distributor, order online or fax this form to +1-703-661-1501 or mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon VA 20172-0989, USA.


**Customers in the United States**
Complete this form and mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon VA 20172-0989 or fax it to 703-661-1501. To charge by credit card, either order online or call 800-645-7247 or 703-661-1580.

**Customers outside the United States**

Name ____________________________

Organization ____________________________

Address ____________________________

City ____________________________ State ______ Zip ______

Country ____________________________

Phone ____________________________ Fax ____________________________

Email ____________________________

**METHOD OF PAYMENT**

☐ Charge my: ☐ Visa ☐ Mastercard ☐ American Express

Name ____________________________ Card # ____________________________

Signature ____________________________ Exp. Date ____________________________

☐ Enclosed is my check in US$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank.

THANK YOU FOR YOUR ORDER!
Convertir en una realidad la promesa y el potencial de la juventud en América Latina y el Caribe es esencial no sólo para su bienestar, sino también para el bienestar a largo plazo de toda la región. Los jóvenes son percibidos como la fuente de muchos problemas que afectan a la región en la actualidad, tales como los crecientes problemas de criminalidad, violencia, desempleo, y abuso de drogas ilícitas. Sin embargo, poco se comprende la extensión y profundidad de los problemas, las razones por las cuales algunos jóvenes se involucran en actividades de riesgo y como apoyar mejor a aquellos que son más vulnerables. *Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe: Entendiendo las Causas, Realizando su Potencial* es un intento por llenar este vacío de conocimiento. Este informe tiene dos objetivos: Primero, identificar quiénes constituyen la "juventud en riesgo" en la región; segundo, proporcionar orientación basada en evidencia a los formuladores de política de los países de América Latina y el Caribe con el fin de ayudarles a aumentar la efectividad y eficiencia de sus inversiones en la juventud.

Los autores encuentran que más de la mitad de los jóvenes de la región pueden estar en peligro de involucrarse en comportamientos o situaciones de riesgo lo cual no solo destruye el tejido familiar y social sino que reduce el crecimiento económico de la región hasta en un dos por ciento anual. *Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe* confirma que los factores causales de comportamientos de riesgo en países desarrollados—la débil relación entre las escuelas y las familias, la pobreza del hogar, los roles del hombre y la mujer, las leyes, y la salud mental—son también relevantes en el contexto de América Latina y el Caribe. Además, apuntan hacia una gama más variada de políticas públicas y de actores que los que normalmente son considerados en políticas enfocadas a este grupo de la población. Basado en este análisis, el libro describe 23 políticas y programas que los expertos concuerdan son las bases de un portafolio de desarrollo juvenil de calidad. Un portafolio que incluye desde programas de desarrollo de la infancia y de capacitación de los padres hasta programas de transferencias monetarias que incentiven comportamientos positivos. El libro también expone estrategias para implementar un portafolio de intervenciones en un ámbito de limitaciones presupuestarias, entre otras cosas, a través de la reasignación de recursos de programas inefectivos, la recolección y utilización de información sobre la efectividad de los programas y la implementación del portafolio basada en las ventajas comparativas de un diverso grupo de actores. *Juventud en Riesgo en América Latina y el Caribe* será de gran interés para los lectores que trabajan en las áreas de análisis y políticas sociales, desarrollo y protección social, y de reducción de la pobreza.