

# El potencial de la juventud: políticas para jóvenes en situación de riesgo en América Latina y el Caribe

## Resumen ejecutivo

### INTRODUCCIÓN

Concretar las esperanzas de los jóvenes de América Latina es crucial no sólo para su bienestar sino también para el bienestar de toda la región. Por lo tanto, todos debemos ayudarlos a desarrollar su potencial: la familia, la comunidad, los gobiernos, las organizaciones sin fines de lucro y los organismos internacionales. A la fecha se han alcanzado buenos resultados en muchos casos, pero también se ha fallado en otros, de manera que el tema central de este informe es cómo aprender de los éxitos y cómo corregir los fracasos.

Se ha tipificado a los jóvenes como el origen de muchos problemas que afectan a la región de América Latina y el Caribe (ALC) en la actualidad. La delincuencia, la violencia y las drogas ilícitas abundan en la región. Las tasas de cesantía juvenil han alcanzado nuevos máximos y las niñas han comenzado a ser madres a edad cada vez más temprana, lo que impone un enorme costo financiero y psicológico a los jóvenes y la sociedad. Por otra parte, algunas iniciativas impulsadas por jóvenes de la región en el último tiempo han demostrado que éstos pueden ser miembros productivos y participativos de la sociedad. Pero los gobiernos suelen estar más preocupados de los jóvenes que no logran sortear con éxito los difíciles años de la adolescencia y constantemente solicitan la asesoría de especialistas internacionales para apoyarlos mejor. Este subgrupo de jóvenes, los jóvenes en situación de riesgo, son el tema central de este documento.

Este informe persigue dos objetivos: identificar quiénes son los “jóvenes en situación de riesgo” en ALC y proporcionar a las autoridades de los países de la región directrices fundadas en pruebas que ayuden a mejorar la efectividad y la eficiencia de las inversiones en iniciativas para los jóvenes. El informe concluye que los gobiernos pueden ser más efectivos a la hora de prevenir que los jóvenes caigan en conductas de riesgo y en ayudar a aquellos que ya están involucrados en conductas perjudiciales. También presenta un conjunto de herramientas para asesorar y guiar a las autoridades en la reforma de su cartera de intervenciones.

Muchos estudios recientes han analizado los problemas que enfrentan los jóvenes en ALC y presentan recomendaciones en materia de políticas públicas. No obstante, este informe aporta al debate sobre esta temática seis elementos que profundizan el pensamiento conceptual sobre los jóvenes, introducen nuevas herramientas que permitirán analizar de manera más precisa a la población juvenil, y amplían los límites de las reformas y las alternativas en materia de políticas públicas.

- Este estudio centra su atención en un subgrupo de jóvenes: aquellos que se pueden considerar en “situación de riesgo”. Se define a este grupo como el conjunto de personas jóvenes que tienen factores en común que los llevan a caer en conductas o vivir experiencias que son nocivas para sí mismos o para

la sociedad. Estas conductas o experiencias no afectan únicamente a quienes se exponen al riesgo sino también a la sociedad en general y a las futuras generaciones: abandonar la escuela sin haber aprendido, estar desempleado (sin estudiar ni trabajar), abusar de sustancias adictivas, involucrarse en conductas violentas, iniciar la actividad sexual precozmente y llevar a cabo prácticas sexuales riesgosas.

- El informe considera a los jóvenes en su totalidad en lugar de analizar y proponer políticas específicas para, por ejemplo, los jóvenes desempleados, las madres jóvenes o los delincuentes juveniles. Para ello, se utilizaron conjuntos de datos con información sobre las diversas facetas de la vida de una persona joven, así como herramientas analíticas que permitieran ver al mismo tiempo las distintas dimensiones de la vida de un joven.
- El informe considera no sólo a las personas jóvenes, sino también sus experiencias anteriores a la juventud y los diversos actores que influyen en lo que llega a ser una persona durante su juventud. Esto significa la posibilidad de hacer recomendaciones en cuanto a políticas para un abanico más amplio de actores que las que hacen los estudios que sólo centran su atención en la juventud.
- El informe pone de relieve los factores que comparten la mayoría de las conductas de riesgo y afirma que un acotado conjunto de políticas generales, bien ejecutadas, puede tener mejor impacto que una cartera de intervenciones específicas para un sector.

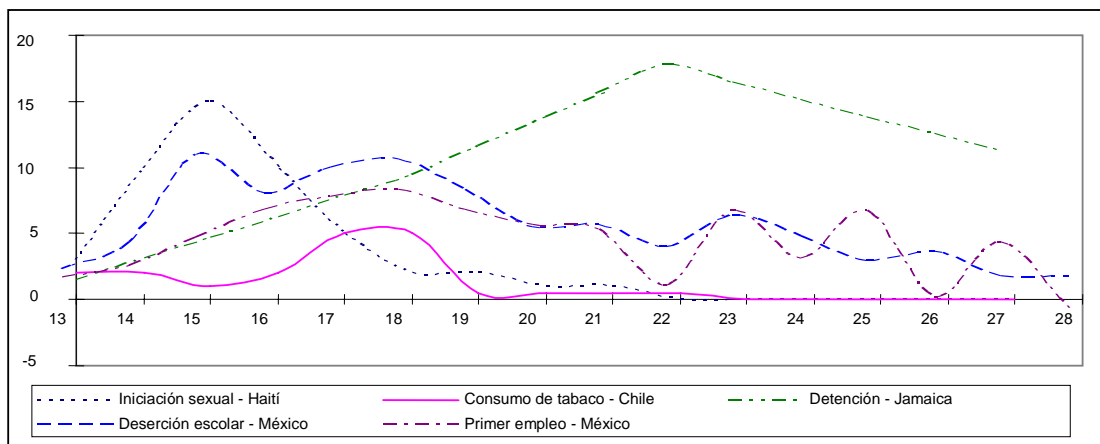
- El informe crea una nueva metodología para calcular el costo que imponen las conductas de riesgo a los individuos y a la sociedad en América Latina. Esta metodología permite obtener información más precisa que podrá ser útil para las decisiones a nivel individual y gubernamental.
- Por último, el informe reduce las miles de iniciativas juveniles actualmente en ejecución en el mundo a siete medidas “indispensables”, 11 “que se deberían considerar” y siete programas y políticas “generales” que son pertinentes dada la condición de la juventud en riesgo de la región. Estas 25 iniciativas y políticas son el resultado de exhaustivos procesos de consulta entre autoridades, profesionales y académicos con el objetivo de identificar las políticas e iniciativas más adecuadas para apoyar a los jóvenes en situación de riesgo de América Latina.

## **¿POR QUÉ LOS JÓVENES MERECEAN ATENCIÓN ESPECIAL?**

¿Por qué deberían los jóvenes entre 12 y 24 años ser objeto de un estudio? El informe presenta tres razones por las que las actividades de desarrollo de los jóvenes no son una extensión del desarrollo infantil y por qué debería haber políticas públicas diferenciadas para los jóvenes.

La conducta negativa comienza en la juventud. Aunque muchos empiezan a participar en actividades violentas en la adultez y hay niños pequeños que abandonan la escuela, la mayoría de las personas se involucra por primera vez en este tipo de conductas entre los 12 y los 24 años de edad. Por ejemplo, la Figura 1 muestra que en Haití la mayoría de las personas tiene su primera relación sexual a los 15 años, la misma edad de la mayoría de

**Figura 1: Proporción de cada grupo etario que se involucra en distintos tipos de conductas de riesgo, por país**



quienes abandonan la escuela en México. La mayoría de los chilenos que fuma adquieren el hábito a los 18 años, también la edad a la cual la mayoría de los mexicanos encuentra su primer trabajo. En Jamaica, el primer evento de conducta violenta ocurre un poco después, con mayor incidencia a comienzos de la segunda década de la vida para luego decaer.

Las circunstancias y acciones que conducen a la desigualdad general de América Latina surgen primero durante la juventud. Mientras que la matrícula escolar infantil (niños menores de 12 años) en ALC es casi universal, la matrícula en educación secundaria dista mucho de serlo, especialmente entre la población pobre. Pocos niños son padres, pero la mayoría de las niñas pobres de 17 años son madres. La delincuencia afecta de manera desproporcionada a los segmentos más pobres de la sociedad y si bien los factores detrás de estas diferencias pueden surgir durante la infancia, sus resultados negativos se materializan durante la juventud.

Las políticas dirigidas a los jóvenes deben ser distintas a aquellas destinadas a niños y adultos debido a que los jóvenes reaccionan

de manera distinta a los incentivos. En comparación con los adultos y los niños, para los jóvenes la presión del grupo, la formación de la identidad y la necesidad de establecer su independencia son consideraciones de mucha importancia a la hora de tomar decisiones. Los jóvenes son más susceptibles a conductas impulsivas y a la búsqueda de emociones que los adultos. La ciencia respalda el estereotipo del joven temperamental, ya que se ha descubierto que la parte del cerebro que regula los impulsos (la corteza prefrontal) es la última en desarrollarse y, por ende, su funcionamiento es menos eficiente que el de otras partes del cerebro durante la juventud. Además, los adultos tienden a considerar con más frecuencia que los jóvenes las alternativas, los riesgos y las consecuencias de largo plazo y, por eso, tienden a tomar mejores decisiones que los jóvenes. Esto se debe probablemente a la experiencia, porque los jóvenes no han vivido lo suficiente como para acumular experiencias que les ayuden a tomar decisiones. Lo anterior también se puede deber a que el área del cerebro que regula el proceso de decisiones (el cerebelo) todavía está en desarrollo durante la adolescencia. La capacidad de anticiparse al futuro

aumenta con la edad, y con ello, aumenta también la capacidad de tomar mejores decisiones.

## MENSAJES PRINCIPALES

### **Mensaje 1: Muchos jóvenes en América Latina están en situación de riesgo e invertir en ellos tendrá impactos positivos en el desarrollo económico y social de la región, tanto ahora como en el futuro.**

Se puede decir que más de la mitad de los jóvenes de la región están en situación de riesgo. Con frecuencia se aborda a la población joven (aquella entre 12 y 24 años de edad) como un grupo homogéneo. No obstante, un análisis más minucioso revela que existen cuatro grupos distintos de personas jóvenes.

- *Jóvenes que ya están expuestos a riesgos.* Entre 25% y 32% de la población entre 12 y 24 años ya sufre las consecuencias de al menos un tipo de conducta de riesgo. Estos jóvenes han abandonado la escuela, son padres jóvenes, no tienen empleo, son adictos a drogas o han estado detenidos.
- *Jóvenes que se han involucrado en conductas negativas y que están expuestos a sufrir las consecuencias.* Entre 8% y 28% de la población de este grupo muestra alto ausentismo escolar, tiene actividad sexual riesgosa y ha comenzado a consumir alcohol o drogas. Si bien no han abandonado la escuela, no tienen hijos y no han estado detenidos, su comportamiento los predispone a sufrir estas consecuencias. Aunque su conducta no ha afectado todavía su bienestar general, sí puede haber afectado el de la sociedad, a través, por

ejemplo, del aumento de la delincuencia y la violencia.

- *Jóvenes expuestos a involucrarse en conductas negativas.* Adicionalmente, entre 10% y 20% de los jóvenes entre 12 y 24 años viven en circunstancias que los predisponen a involucrarse en conductas perniciosas. Algunas de esas circunstancias son violencia intrafamiliar, baja autoestima, y la sensación de no tener ningún vínculo con la escuela, el vecindario o con los adultos.
- *Jóvenes no expuestos a riesgos.* Entre 20% y 55% de la población joven de ALC asiste a la escuela, comienza la vida laboral y familiar después de terminar su educación, inicia la actividad sexual a edad más tardía y realiza prácticas sexuales más seguras, se abstiene de consumir sustancias adictivas y de participar en situaciones violentas.

Los jóvenes que ya están expuestos a riesgos tienden a provenir de familias pobres, lo que sugiere que focalizar los programas de prevención en la población pobre tendría resultados positivos. Algunos tipos de conducta de riesgo, como la deserción escolar, ocurren como resultado de la pobreza. No obstante, todavía no se ha podido establecer estadísticamente una relación causal entre pobreza y violencia, actividad sexual precoz, conductas sexuales riesgosas o abuso de sustancias adictivas. No obstante, el hecho de que la pobreza y las demás conductas de riesgo sí estén correlacionadas permite utilizar la situación de pobreza como medio para destinar las iniciativas hacia quienes están más expuestos a involucrarse en conductas negativas durante la juventud. Por su parte, los jóvenes que viven en zonas rurales y aquellos que pertenecen a minorías étnicas

también tienen mayor incidencia de conductas de riesgo.

Las conductas de riesgo de los jóvenes reducen el crecimiento económico de ALC en hasta 2% cada año. Si los que abandonaron la escuela entre los 15 y 24 años hubieran terminado la educación secundaria, ganarían mucho más dinero en el transcurso de su vida activa que si no hubieran abandonado la escuela. Este ingreso “perdido”, o producción a la que se renuncia, equivale durante la vida activa a entre 11% y 58% del PIB según su valor actual. Un ejemplo es el caso de Guatemala: si los jóvenes que abandonaron la escuela y que hoy tienen entre 15 y 24 años hubieran finalizado sus estudios secundarios, el ingreso total que habrían obtenido en el transcurso de su vida activa equivaldría a

más de la mitad del PIB del país correspondiente a este año (Cuadro 1). Estos ingresos no percibidos significan que el joven y su familia recibirán menos ingreso y tendrá peores condiciones de vida, mientras reduce el crecimiento económico de todo el país. La cesantía juvenil, la delincuencia, los embarazos no deseados, las enfermedades de transmisión sexual y el consumo de sustancias adictivas pueden reducir, cada uno, la producción de un país en hasta 1,4% del PIB. En el caso de algunos tipos de conducta de riesgo el costo es menor debido a que el efecto de largo plazo es menor (como la cesantía juvenil) o porque la población afectada es más bien pequeña (muertes asociadas al VIH).

Las conductas de riesgo de los jóvenes cuestan a las arcas nacionales de ALC miles de millones de dólares. El costo en dinero en efectivo puede alcanzar hasta 1% del PIB. Mientras algunas conductas de riesgo, como la deserción escolar, ahorran dinero de la Tesorería nacional y otros, como la cesantía juvenil, no generan costos, otras conductas sí imponen altos costos al Estado. Por ejemplo, en el caso de la delincuencia, la adicción a narcóticos, las enfermedades de transmisión sexual o los embarazos de adolescentes, el Estado debe asignar recursos para ayudar (o castigar) a estos jóvenes y proteger a la sociedad de su conducta, principalmente de la violencia.

Al mismo tiempo, las conductas de riesgo de los jóvenes imponen a ellos y a sus familias grandes costos, ya sea en ingresos no percibidos o en gastos en efectivo. Por ejemplo, los jóvenes que abandonaron la escuela en la región de ALC y que hoy tienen entre 15 y 24 años percibirán en el transcurso de su vida menos ingresos, por un monto equivalente a 486% del PIB per cápita de la región en la actualidad. En otras palabras, cada joven que abandona la escuela pierde cada año de su vida activa el equivalente a 14% del PIB per cápita. Esta

**Cuadro 1: El costo de la deserción en la educación secundaria (% del PIB de este año)**

País	Producción no materializada durante la vida de la cohorte actual de jóvenes
Argentina	11,4
Bolivia	18,2
Brasil	14,4
Colombia	22,4
Ecuador	30,4
El Salvador	36,0
Guatemala	58,8
Jamaica	15,5
México	25,5
Nicaragua	49,3
Panamá	19,0
Perú	17,1
República Dominicana	28,2
Trinidad y Tobago	12,7
Venezuela	27,6

Fuente: Cunningham y Garcia-Verdu (2007).

cifra oscila entre 345% en Argentina a 688% en Guatemala. Por otra parte, el costo de los embarazos no deseados en México en 2006 ascendió a 339% del PIB per cápita, mientras que, también en México, el consumo de sustancias adictivas es responsable de la pérdida de más de 500% del PIB per cápita en ingresos no percibidos durante el transcurso de la vida de los jóvenes.

Los gobiernos no invierten suficiente en los jóvenes debido a que tienden a subestimar el costo real de su conducta negativa. Y pese a que el costo de involucrarse en conductas de riesgo es muy alto, los jóvenes continúan exponiéndose a ellos. Esta decisión es el resultado de problemas de información que es posible corregir. En primer lugar, el costo más alto en este sentido es el de la producción a la que se renuncia, es decir, lo que habría ocurrido si el joven hubiese terminado la educación secundaria o si no se hubiese convertido en un alcohólico. Con frecuencia, este costo no se considera como si fuera un gasto en dinero en efectivo. En segundo lugar, muchos de estos costos son pagaderos en el futuro y no en el momento en que el joven toma la decisión. Debido a que tanto los jóvenes como las autoridades tienden a centrarse más en las consecuencias inmediatas de las decisiones y no en el costo a largo plazo, se toman malas decisiones a corto plazo. Por último, los jóvenes tienden a subestimar la probabilidad de que sus actos les acarrearán consecuencias negativas. Si bien saben que al tener relaciones sexuales sin protección pueden contraer el VIH, dan por sentado que esto no les ocurrirá a *ellos* y deciden no utilizar preservativos.

La tendencia demográfica de ALC indica que el costo que imponen las conductas de riesgo entre los jóvenes aumentará en el futuro. El número total de personas jóvenes

que vive en América Latina continuará en aumento hasta 2025, si bien su porcentaje de la población total disminuirá con el tiempo. No obstante, debido a que los jóvenes expuestos a situaciones de riesgo tienen tasas de natalidad más altas que el resto de la población y a que muy probablemente transmitirán estas conductas a las próximas generaciones, el crecimiento de la población expuesta a riesgos disminuirá a ritmo más lento que el de la población joven en general.

## **Mensaje 2: Comprender la naturaleza e incidencia de su conducta permite recomendar las mejores políticas para los jóvenes en situación de riesgo.**

La población joven en ALC se ha involucrado en diversos tipos de conductas de riesgo. El Cuadro 2 muestra la incidencia de cada conducta y cada resultado negativo en siete países de América Latina y en Estados Unidos. La deserción durante la educación secundaria varía entre 25% y 63% en ALC en comparación con 15% en Estados Unidos. La tasa de cesantía juvenil es de hasta 33% en Colombia, mucho más alta que la tasa de desempleo juvenil.

El bajo uso de métodos anticonceptivos, con un mínimo de sólo uno de cada cinco hombres y mujeres sexualmente activos de Nicaragua, es responsable de que entre 12% y 27% de las adolescentes de los países que aparecen en el cuadro ya sean madres.

El homicidio de jóvenes es más alto en ALC que en el resto del mundo, ya que en Colombia mueren hasta 213 hombres jóvenes por cada 100.000.

El consumo de sustancias adictivas es de hasta 38%, como el consumo de tabaco en Chile, aunque en este caso Estados Unidos muestra tasas más altas de consumo que la mayoría de los países de la región.

**Cuadro 2: Incidencia de conductas de riesgo y sus consecuencias en algunos países de ALC**

	% de jóvenes en edad de cursar la educación secundaria que no están matriculados en la escuela	Tasa de desempleo	Uso de métodos anticonceptivos		Embarazos de adolescentes	Homicidios (por cada 100.000 jóvenes)	Alcoholismo (hombres)	Consumo de tabaco	Cannabis
			hombres	mujeres					
Bolivia	33	n.d.	58	50	16	69	n.d.	69	4
Brasil	28	25	73	66	18	81	26	n.d.	8
Chile	25	28	n.d.	n.d.	n.d.	7	7	38	23
Colombia	46	33	n.d.	45	21	213	15	n.d.	3
Nicaragua	63	n.d.	22	22	27	n.d.	n.d.	n.d.	
Perú	33	21	73	70	12	n.d.	n.d.	20	2
República Dominicana	59	n.d.	69	50	23	35	18	n.d.	2
Estados Unidos	15	8	80	80	25	24	11	23	36

*Nota:* n.d., indicador no disponible.

Pruebas obtenidas en México, Chile, el Caribe, Honduras, Brasil y Argentina muestran que los jóvenes que se ven envueltos en un tipo de conducta de riesgo, con frecuencia caen en varias conductas negativas al mismo tiempo. Esto se debe a dos factores. En primer término, un conjunto de factores conducen a los jóvenes a adquirir varios tipos de conductas. Por ejemplo, se ha establecido una correlación entre la falta de apoyo familiar y la deserción escolar en muchos países. También se ha correlacionado con la conducta sexual de riesgo. En segundo término, algunos tipos de conducta generan otros tipos de conducta. Por ejemplo, muchas escuelas no cuentan con servicios especiales para las madres adolescentes, por lo que éstas deben abandonar la escuela para atender a sus hijos. Esta concurrencia de conductas tiene implicancias en materia de políticas. En primer lugar, las iniciativas

focalizadas a varios tipos de conducta son más eficientes que aquellas destinadas a tratar sólo una. En segundo lugar, debido a que algunas de conductas no son observables (como las relaciones sexuales riesgosas), es posible focalizar las iniciativas que modifican estas conductas no observables en jóvenes involucrados en conductas fácilmente observables, como por ejemplo, aquellos que desertan de la escuela.

El informe centra su atención en cinco tipos de conductas juveniles o sus consecuencias: deserción escolar sin aprender, cesantía, iniciación sexual precoz y prácticas sexuales riesgosas, abuso de sustancias adictivas, y participación en delitos y violencia. El informe pone énfasis en los principales mensajes en materia de políticas relacionados con cada una de estas conductas o sus consecuencias.

### ***La deserción escolar sin aprender deja a los jóvenes de ALC en grave desventaja***

A pesar de que los jóvenes de la actualidad son los mejores educados en la historia de la región, todavía están retrasados en comparación con el resto del mundo. Unos 30 millones de jóvenes que deberían asistir a la escuela secundaria, es decir, uno de cada tres, no están matriculados. La variación del número de jóvenes no matriculado en la escuela oscila en la región entre el mínimo de 4,5% en San Kitts y Nevis y el máximo de 71,8% en Guatemala. La población pobre queda aún más retrasada, ya que sólo 33% de los jóvenes del 40% de la población más pobre de ALC ha finalizado el noveno grado, en contraste con el 67% de los jóvenes del 20% más rico de la población. Si bien el número de años de educación ha aumentado en la región entre 50% y 100% desde 1960 al presente, el aumento ha sido aun mayor en otras

regiones que compartían el mismo nivel de logros educacionales de ALC en 1960. Hoy, son estas las regiones con las que compete ALC.

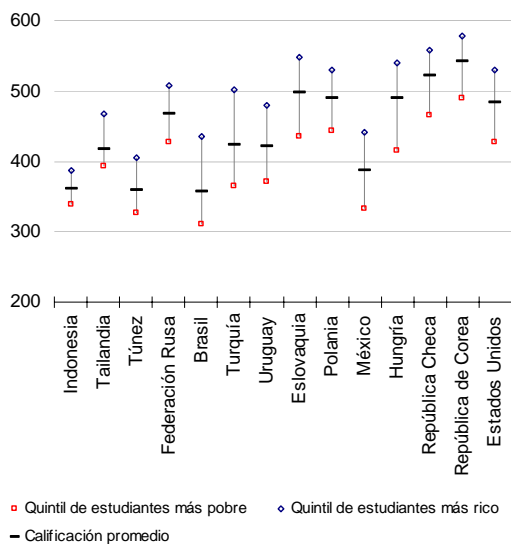
Quizás más preocupante que el desfase en términos del logro educacional es el hecho de que los jóvenes no están aprendiendo.

Las evaluaciones de la calidad de la educación realizadas en el marco del Proyecto PISA revelan que el rendimiento de los jóvenes de América Latina es sistemáticamente inferior a lo esperado, según el PIB de los países donde residen. Los jóvenes provenientes de los hogares más pobres de ALC son lo que muestran el rendimiento más bajo de toda la muestra (Figura 2).

### ***El problema es la cesantía no el desempleo***

La mayoría de los jóvenes logran sortear con éxito la transición entre escuela y mundo laboral, pero aquellos expuestos a riesgos enfrentan grandes dificultades. La mayoría de los jóvenes encuentran empleo al poco tiempo de dejar la escuela, no obstante, esto depende de la situación económica del país. En mercados laborales cuya tasa de desempleo es baja, como en México, sólo 5% de los que dejan la escuela no encuentran empleo dentro de un año, mientras que en mercados laborales más complicados, como Argentina, 16% de los jóvenes no encuentra empleo tras dos años de abandonar la escuela. Es más frecuente que los jóvenes que provienen de familias pobres pasen directamente de la escuela al trabajo que aquellos que provienen de familias que no son pobres. Esto se debe en parte a que los más pobres están dispuestos a abandonar la escuela a fin de aprovechar cualquier oportunidad laboral que se les presente.

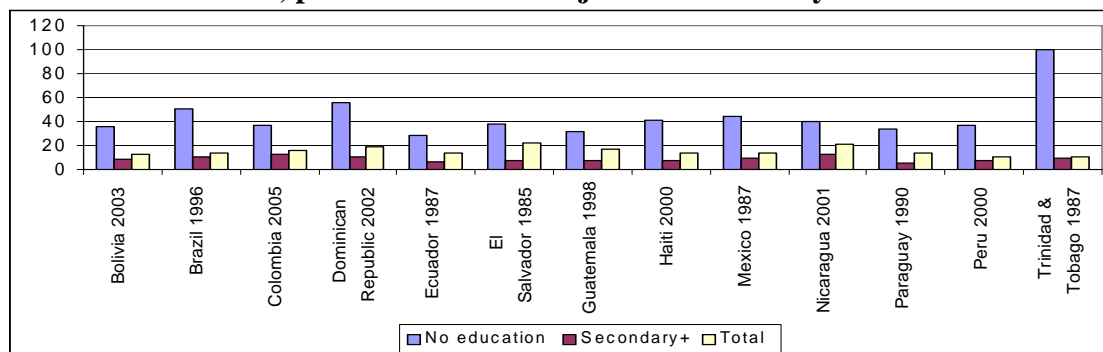
**Figura 2: Puntaje promedio de la evaluación PISA (matemáticas) según país y nivel de pobreza del hogar, 2003**



Fuente: Banco Mundial 2006a



**Figura 3: Embarazo y maternidad de adolescentes según nivel educacional de la madre, por cada 100.000 mujeres de entre 15 y 19 años**



Fuente: MEASURE DHS STATcompiler. <http://www.measuredhs.com>

El desempleo juvenil es similar al desempleo de los adultos. Si bien la tasa de desempleo juvenil casi duplica la del desempleo de adultos, la duración de la primera es casi igual a la segunda. En México, donde el desempleo es bajo, el desempleo dura unos tres meses, mientras que en Argentina, donde es alto, dura unos nueve meses. Esto indica que los jóvenes no tienen dificultades para encontrar empleo, pero quedan desempleados con más frecuencia que los adultos. Existen dos razones que explican este fenómeno. La primera es que los jóvenes tienen mayor movilidad que los adultos; aproximadamente 13% de los jóvenes dejan la escuela o el trabajo en cualquier momento, en contraste con sólo 10% de los adultos. La segunda razón es que cuando se movilizan, los jóvenes tienen una probabilidad mayor que los adultos, entre dos o tres puntos porcentuales, de pasar del empleo al desempleo en lugar de pasar de un empleo directamente a otro. Se han observado estos patrones en los jóvenes de Estados Unidos y de los países miembros de la OCDE quienes dedican los primeros dos años tras salir de la escuela a obtener experiencia y buscar un empleo que les ofrezca una carrera promisorio.

Por lo tanto, en ALC el problema es más bien la cesantía que el desempleo en sí. Uno

de cada cuatro jóvenes de la región está cesante y la mayoría está inactivo (es decir ni trabajando ni estudiando) en lugar de desempleado. Este concepto es mucho más útil para fines analíticos que el de “desempleo” debido a que es difícil establecer una diferencia entre desempleo e inactividad. A diferencia de las tasas de desempleo, las tasas de cesantía tienden a ser similares en toda la región de ALC. Esta tasa es mucho más alta entre el grupo de 20 a 24 años debido a que la mayoría de los jóvenes de entre 14 y 19 años todavía están matriculados en la escuela, mientras que gran parte de los jóvenes de entre 20 y 24 años ya han dejado de estudiar. Además es mucho más alta entre las mujeres que entre los hombres, dada la tendencia de las sociedades a esperar que las mujeres dediquen todo su tiempo al cuidado del hogar.

### ***Iniciación sexual precoz y prácticas sexuales riesgosas***

Hoy se inicia la actividad sexual antes que en generaciones anteriores. Hasta 16% de las mujeres de entre 25 y 29 años afirman haber iniciado su vida sexual a los 15 años. Se trata de un aumento de entre 8% y 50% en los cuatro países con datos correspondientes: Colombia, Haití, Nicaragua y República Dominicana. La

situación es aún peor en los países de habla inglesa del Caribe, donde 82% de los hombres y 52% de las mujeres entre 10 y 18 años sexualmente activos afirmaron haber iniciado su vida sexual a los 13 años. Muchos de estos jóvenes también señalaron que su primera experiencia sexual había sido forzada.

Además, la actividad sexual es más riesgosa que en el pasado. Debido a que las personas de ALC hoy se casan más tardíamente que antes, la mitad de las mujeres y casi la totalidad de los hombres afirman haber tenido relaciones sexuales con una pareja con la que no están casados ni cohabitan y pocos afirmaron utilizar preservativos. Los adolescentes entre 15 y 19 años son menos proclives a utilizar preservativo que el grupo de entre 20 y 24 años. Las mujeres, por su parte, tienen dos veces menos probabilidades que los hombres de haber usado preservativo en la última experiencia sexual.

Muchas de las consecuencias de sostener relaciones sexuales en situación de riesgo son más graves que en el pasado. A pesar de que las tasas de natalidad han disminuido con el tiempo debido al incremento de la información y del acceso a anticonceptivos, en la actualidad hay más madres adolescentes que nunca en la historia debido al aumento de la población adolescente. Además, las tasas de embarazo son entre tres y cinco veces más altas entre los adolescentes pobres que entre los que no lo son (Figura 3). Por otra parte, hoy las mujeres tienen hijos a edad más temprana que en el pasado, tendencia favorecida por reducción de la edad media de las mujeres sin educación de zonas rurales durante su primer parto. Además, las enfermedades de transmisión sexual, como el VIH, presentan un problema creciente para los jóvenes, especialmente en América Central y el

Caribe, zona que registra la segunda tasa más alta de prevalencia del VIH entre jóvenes de 15 y 24 años, sólo superada por África al sur del Sahara.

### ***Emergen nuevas formas de delincuencia y violencia en América Latina***

La región de América Latina registra la mayor tasa de homicidios de hombres entre 15 y 29 años (69 por cada 100.000). En los años noventa había 19,3 homicidios por cada 100.000 personas en ALC, tasa que casi duplica el promedio mundial de 8,8. La diferencia se acentúa aún más entre la población joven. La tasa de homicidios de hombres jóvenes fluctúa entre 7 por cada 100.000 hombres jóvenes en Chile (en contraste con 5,4 por cada 100.000 hombres de todas las edades) y 212 por cada 100.000 hombres jóvenes en Colombia (en contraste con 116 por cada 100.000 hombres de todas las edades). La tasa de homicidios de mujeres jóvenes corresponde a una décima parte de la de homicidios de hombres. No obstante, todavía es más alta que la tasa de homicidios entre las mujeres de todas las edades. Los crímenes violentos se concentran geográficamente en las comunidades urbanas pobres.

Los autores de delitos son, en su mayoría, jóvenes de entre 16 y 25 años. Por ejemplo, de todos los jóvenes detenidos en 2004 en Jamaica, más de la mitad tenía entre 16 y 30 años y la gran mayoría de los autores de los delitos más violentos tenía entre 16 y 25 años. No obstante, el registro de detenciones ofrece sólo una visión parcial de la violencia juvenil. Pruebas obtenidas en Estados Unidos indican que, por cada joven detenido en un año dado, al menos otros 10 habían participado en alguna situación violenta que podría haber causado lesiones o quitado la vida a otra persona.

### **Recuadro 1: Violencia escolar en ALC**

La violencia escolar es un problema de prevalencia creciente en la región. Los siguientes son algunos ejemplos:

- En Brasil, 84% de los estudiantes de 143 escuelas de seis capitales estatales considera que sus escuelas son violentas y 70% admitió haber sido víctima de violencia en la escuela.
- En Bogotá, Colombia, casi 30% de los hombres y 17% de las mujeres han tenido al menos una pelea en la escuela.
- En Managua, Nicaragua, 45% y 37% de los estudiantes de educación primaria han sufrido de acoso o agresión física en sus escuelas, respectivamente, en comparación con 50% y 22% de los estudiantes de educación secundaria.
- En San Salvador, alrededor del 15% de los estudiantes de segundo ciclo de primaria y secundaria han participado en al menos una riña escolar durante el año y casi 20% lleva palos o bates a la escuela a modo de defensa.
- En Kingston, Jamaica, 90% de los estudiantes están preocupados por la violencia escolar. Alrededor de 21% de los estudiantes han atacado a maestros o a funcionarios de la escuela y 22% ha sido víctima de violencia a manos de otros estudiantes.

BID (2004)

En América Latina han surgido dos nuevos tipos de violencia: las pandillas y la violencia relacionada con la droga. Ambos están en aumento y los jóvenes son los principales inculpados. Hoy existen entre 25.000 y 125.000 miembros activos de pandillas en Guatemala, El Salvador y Honduras. Los miembros más jóvenes de estas pandillas son responsables de un número desproporcionado de delitos y cometen los crímenes más graves y violentos cuando integran la pandilla que después de haberse salido de ella. Por otra parte, el fenómeno de la violencia escolar se propaga por toda la región, es decir, incidentes en los que cualquier miembro de la comunidad escolar es sujeto de abuso, amenaza, intimidación, humillación o ataque físico por parte de estudiantes, docentes u otros funcionarios. El tipo más común de esta clase de violencia es la que ocurre entre estudiantes, seguida por la violencia de los estudiantes dirigida hacia los docentes y la violencia de los padres hacia los docentes (Recuadro 1).

### ***Aumenta el consumo de sustancias adictivas***

Mientras los adolescentes latinoamericanos consumen menos alcohol que los adolescentes de Europa occidental, el abuso del alcohol está en aumento. Beber hasta emborracharse es una práctica que sigue una creciente minoría de jóvenes. Hoy se ve el mismo patrón típico del norte de Europa, abuso de alcohol e intoxicación por alcohol, entre los jóvenes de Brasil y Paraguay.

Aproximadamente 25% de los jóvenes de entre 13 y 15 años de América Latina consumen tabaco, cifra similar al tabaquismo adolescente en Estados Unidos. Los países con mayor prevalencia de consumo de tabaco entre adolescentes en ALC son Chile, Uruguay, Argentina y Bolivia. Los jóvenes creen erradamente que pueden controlar el hábito de fumar. De todos los estudiantes de último año de educación secundaria en Estados Unidos,

56% dice que ya no fumarán dentro de cinco años, pero sólo 31% efectivamente ha dejado de fumar cinco años después. Además, diversos estudios muestran un patrón de progresión desde el consumo de tabaco, hacia el consumo de marihuana y otras drogas ilícitas en Estados Unidos y Colombia.

De las pocas pruebas disponibles en países de ALC sobre el tema se concluye que los jóvenes no abusan de estas sustancias. No obstante, las tendencias indican lo contrario, con el aumento del abuso y el consumo más precoz de marihuana, solventes, cocaína y otras drogas ilícitas.

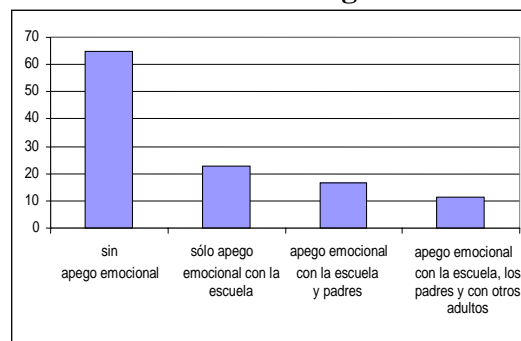
### Mensaje 3: Un conjunto de factores justifican las conductas de riesgo de los jóvenes

Sentir un vínculo con la escuela, según las investigaciones en esta materia, es el factor que explica todos los tipos de conducta de riesgo y, según algunos, es el factor más influyente en todos los tipos de conducta. La sensación de apego emocional con la escuela, es decir, saber que alguien en la escuela se preocupa por uno, está negativamente correlacionado con la repitencia escolar, la deserción escolar, el trabajo precoz, la actividad sexual riesgosa, la iniciación sexual precoz, la violencia y el abuso de sustancias adictivas. Esto no se debe sólo al hecho de asistir a la escuela, porque la correlación surge luego de controlar la edad y el nivel educacional. Tampoco está relacionada con la calidad de la educación, ya que los jóvenes de escuelas pobres y no pobres por igual pueden sentirse vinculados a su escuela. No obstante, se cree que las escuelas con entornos peligrosos y maestros sobrecargados de trabajo tendrán menos oportunidades para conectarse con sus alumnos que las escuelas más seguras que cuentan con personal dedicado y acogedor.

La sensación de tener un padre o madre preocupado por el joven es un factor protector en los cinco tipos de conductas de riesgo que analiza este informe. Los jóvenes que se sienten cercanos de esta manera a sus padres no abandonan la escuela, no comienzan a trabajar (o si lo hacen, permanecen en la escuela), inician actividades sexuales más tarde y usan protección, restringen el consumo de drogas y alcohol al mínimo y son menos violentos que aquellos que no tienen este vínculo emocional con sus padres (Figura 4). Es evidente que los jóvenes que viven con ambos progenitores se involucran en menos tipos de conductas de riesgo que aquellos que viven con uno sólo o sin sus padres. No obstante, aun después de controlar las condiciones de vida, los jóvenes que realizan actividades en conjunto con sus padres, que sienten que se pueden comunicar con ellos o que sienten apego emocional hacia ellos tienen menos probabilidades de caer en conductas de riesgo que aquellos que no sienten dicha cercanía. Esto se cumple en los cinco países de ALC analizados en este capítulo. Es posible compensar este apego con otros adultos, si los jóvenes no sienten este tipo de apego hacia sus padres (última barra de la Figura 4).

También, todo tipo de abuso sexual, psicológico y físico en el hogar está

**Figura 4: Probabilidad de que un joven del Caribe de entre 16 y 18 años consuma drogas**



Fuente: Blum (2003)

directamente correlacionado con las conductas de riesgo de los jóvenes.

La pobreza del hogar también está estrechamente correlacionada con las conductas de riesgo en todos los países que se estudiaron. Sólo el consumo de alcohol no está correlacionado con pobreza en todos los países del estudio, pero esto se puede deber a la aceptación social de la que disfruta en general el consumo de alcohol en todas las clases sociales. En algunos casos, se puede afirmar que la pobreza del hogar es un factor que incide directamente en la conducta de los jóvenes; por ejemplo, la deserción escolar y el ingreso al mercado laboral aumentan cuando uno de los padres pierde su empleo, pero la asistencia a la escuela aumenta cuando los hogares reciben dinero en efectivo a cambio de que sus hijos en edad de ir a la escuela secundaria asistan a la escuela. En otros casos, como el vínculo entre pobreza y delincuencia o abuso de sustancias adictivas, la relación causal es menos clara, pero sí se ha observado una firme correlación. Es notable que las fluctuaciones macroeconómicas por sí solas no sean suficientes para causar un cambio en la conducta de los jóvenes. Por el contrario, cuando la desaceleración del crecimiento macroeconómico afecta a los hogares es cuando la pobreza comienza a influir en el comportamiento de los jóvenes.

El nivel de manifestación de conductas de riesgo varía entre hombres y mujeres. Es más frecuente que los hombres abandonen la escuela, se integren a menor edad en la fuerza laboral, se involucren en conductas violentas y consuman sustancias adictivas. Puede haber una relación entre deserción escolar y trabajo precoz, ya que los varones jóvenes son más susceptibles de trabajar asalariados que las mujeres. La propensión de los hombres hacia la violencia y el consumo de drogas se debe quizás a la búsqueda de identidad, ya que la cultura

machista ensalza las conductas de riesgo. Las niñas también caen en ciertos tipos de comportamiento en su búsqueda de identidad. El inicio precoz de la actividad sexual, las prácticas sexuales inseguras y el matrimonio precoz son formas que les permiten conectarse con la sociedad y tener un rol en ella. Niñas de vecindarios pobres de toda la región declararon que la razón por la que tenían un hijo a temprana edad era para que se les considerara como mujeres y asumir la función de madres en la sociedad.

Algunas leyes tienen efecto desproporcionado en las conductas de riesgo de los jóvenes. En particular, la legislación laboral limita la participación de las mujeres jóvenes en la fuerza laboral. La ausencia de una ley que proteja los derechos de las madres adolescentes las obliga a abandonar la escuela para hacerse cargo de ellas mismas durante el embarazo o de sus hijos. Por otro lado, la legislación también puede influir de manera positiva en las conductas de riesgo. Por ejemplo, las leyes que limitan la ubicación y el horario de la venta de tabaco y alcohol reduce el consumo de estas sustancias más entre los jóvenes que entre los adultos.

La salud mental, que se manifiesta por medio de sentimientos de inclusión, está correlacionada con los cinco tipos de conductas considerados en este estudio. Los jóvenes que se sienten parte de su comunidad, que tienen amigos y que no se sienten solos tienen menor incidencia en comportamientos de riesgo. Esto se relaciona claramente con el apego emocional hacia los padres y la escuela que se mencionó antes, pero abarca a un grupo mucho más amplio. Es patente, además, que el tipo negativo de inclusión, como la inclusión en pandillas, estimula el comportamiento negativo, pero en otras circunstancias, la inclusión social es un factor de protección.

Si bien cada uno de estos factores puede, por sí solo, aumentar el riesgo o proteger al joven de él, tienen efecto acumulativo. A medida que aumentan los factores de protección (positivos) en la vida de una persona, por ejemplo, padres atentos, apego a la escuela e identidad sexual bien definida, el riesgo de caer en conductas negativas disminuye, como lo muestra la Figura 4. Por el contrario, a medida de que el número de factores de riesgo aumenta, como exclusión social y entorno familiar abusivo, la propensión de los jóvenes a caer en conductas de riesgo aumenta. El desafío está en acumular tantos factores de protección como sea posible en la vida de una persona joven al mismo tiempo que se reducen los factores de riesgo.

## **DISEÑAR INTERVENCIONES EFECTIVAS**

Es posible diseñar una cartera efectiva de intervenciones sin tener que incurrir en costos adicionales importantes. Para ello se requiere que las intervenciones estén focalizadas correctamente, que se amplíen los programas que abordan varios tipos de conductas de riesgo y que se reduzcan aquellos que han tenido poco o ningún impacto.

La sección de este informe dedicada a temas de políticas presenta un conjunto de recomendaciones que se basan en las pruebas disponibles a nivel internacional sobre las intervenciones que han tenido resultados y las que no en materia de ayudar a los jóvenes expuestos a riesgos. Estas recomendaciones están fundadas en las conclusiones de un grupo de trabajo conformado por profesionales, autoridades y académicos de América Latina y otras regiones que se especializan en el trabajo con jóvenes expuestos a riesgos. Este grupo identificó un breve listado de los que, en su opinión, son las mejores políticas e

intervenciones para prevenir o mitigar la conducta de riesgo entre los jóvenes de una manera eficaz en función de los costos en el contexto de la región de América Latina y el Caribe.

## **Los principios básicos de una buena política sirven de base también para esta cartera de intervenciones**

Estos cinco principios pueden servir de base para elaborar una cartera de programas efectiva y de buena calidad enfocada en los jóvenes.

- *Considerar los programas como una inversión y diseñarlos como tal.* Los resultados negativos de las conductas de riesgo en que incurren los jóvenes imponen un alto costo a los individuos y a la sociedad y la incidencia de estas conductas está en aumento en algunos casos. Prevenir este tipo de conductas ayudará a los jóvenes a disfrutar de mejores condiciones de salud, posibles ingresos más altos y mejores posibilidades de disfrutar la vida. También eliminaría los costos sociales, con lo que se podrían liberar recursos para invertir en otras iniciativas y fomentar el crecimiento, pues los jóvenes tendrían más capital humano y, por ende, mejor capacidad productiva. Lo anterior indica que los recursos públicos que se gastan en el desarrollo de los jóvenes son un aspecto necesario de la inversión de un país en desarrollo social y económico. El patrón ideal de inversión es aquel que invierte con fuerza a comienzos de la vida de las personas para no tener que invertir tanto más adelante.
- *Incluir programas de prevención de conductas de riesgo, que comiencen desde el nacimiento.* Una cartera de intervenciones que comienza a trabajar con jóvenes de

entre 12 y 24 años ha comenzado con enorme retraso. Las preferencias y el comportamiento se definen a temprana edad, de modo que las intervenciones que buscan prevenir las conductas de riesgo deben comenzar a edad temprana también. En este sentido, la atención debe centrarse no sólo en los niños sino también en sus familias y en las escuelas, así como en otros entornos que influyen en sus jóvenes mentes.

- *Incluir programas para jóvenes expuestos a riesgos que necesitan una segunda oportunidad.* Incluso con buenas y oportunas inversiones en el bienestar de los niños, algunos jóvenes seguirán involucrándose en conductas de riesgo. Sin importar las razones que los lleven a ello (errores individuales, decisiones y comportamiento de la familia, fallas en el mercado o la ausencia de prestaciones públicas básicas), los jóvenes merecen una segunda oportunidad para construir su futuro. Por lo tanto, las estrategias para ayudar a jóvenes expuestos a riesgos deben incluir un conjunto de programas de reinserción. Estos programas tienen como eje central respaldar a los jóvenes que han sido víctimas de su propia conducta negativa a fin de recuperarlos y ayudarlos a que retomen un camino seguro y productivo hacia la adultez. Más que castigar la conducta de riesgo, estos programas deben hacer hincapié en el desarrollo humano.
- *Focalizar a los más expuestos a riesgos.* Si bien sería ideal incluir a todos los jóvenes y niños en programas de prevención, las limitaciones presupuestarias no lo permiten. Por lo tanto, la mejor estrategia, la que tiene mejores resultados, es focalizar la intervención en aquellos que están más expuestos a riesgos. Los mecanismos de

focalización que dan resultados positivos son aquellos que son fáciles de observar y medir, lo que supone un verdadero desafío para los programas de prevención (por ejemplo, ¿cómo identificar a los que están más expuestos a riesgos?) debido a que muchos tipos de conducta no son observables (como la actividad sexual riesgosa, por ejemplo). El mejor indicador para focalizar programas de prevención es la pobreza, seguida por la residencia en zonas rurales. El mejor grupo objetivo para programas de reinserción es el de los desertores escolares; seguido por la focalización según edad, debido a que los programas diseñados según la edad de los beneficiarios tienen mayor impacto que los programas dirigidos a los beneficiarios en general.

- *Prioridad a las políticas e intervenciones que abordan varios riesgos.* No es factible o posible, en términos fiscales, tener un programa individual para cada tipo de conducta de riesgo. Debido a que los factores que influyen en un tipo de conducta influyen en varios tipos de conducta a la vez, muchas intervenciones influyen necesariamente en varios tipos de conducta. Por ejemplo, los programas de capacitación laboral tienen como fin enseñar a los jóvenes un oficio, pero podrán cumplir su objetivo de ayudarles a encontrar un empleo si al mismo tiempo los jóvenes aprenden habilidades sociales que utilizarán en su trabajo y cómo mantener el equilibrio entre el trabajo y la vida cotidiana. Las intervenciones más efectivas son las que combinan componentes que abordan no sólo los riesgos a los que está expuesto el joven sino también las condiciones de su entorno.

## Los 25 elementos de una cartera de políticas para los jóvenes en situación de riesgo

Existe consenso general en torno a las ocho intervenciones y políticas clave que deben formar parte definitiva e inmediata de toda inversión en intervenciones para los jóvenes, debido a que hay pruebas concluyentes de sus buenos resultados en cuanto a prevenir, de manera eficaz en función de los costos, las conductas de riesgo. Estas son las siguientes:

- *Actividades integradas de desarrollo de la primera infancia dirigidas a niños de hogares pobres.* Estos programas han demostrado que pueden reducir los cinco tipos de conductas de riesgo que analiza este informe. Para obtener el mayor impacto es crucial focalizar servicios de buena calidad en salud, nutrición, desarrollo cognitivo y crianza de hijos hacia las familias y niños más pobres.
- *Finalización de la educación secundaria.* Terminar la escuela es quizás la estrategia más importante para reducir los cinco tipos de conductas de riesgo. Permanecer en la escuela no sólo ofrece a los alumnos mejor educación (donde hay mucho por mejorar en la mayoría de los países de la región) sino que también profundiza el sentimiento de seguridad y pertenencia de los jóvenes, que también previene todos los tipos de conductas de riesgo.
- *Programas de prevención escolar.* Las clases de educación sexual en la escuela han demostrado su efectividad debido a que en esta instancia los jóvenes son un público cautivo que recibe la información. Estos programas son particularmente efectivos cuando su diseño considera la edad y la experiencia sexual de los beneficiarios. Sin embargo, programas similares diseñados para prevenir la violencia no han dado los resultados esperados.
- *Servicios de rehabilitación escolar.* Los programas que capacitan a los maestros o a otros funcionarios escolares en identificar a tiempo los problemas de salud y educación de los estudiantes y guiar al joven hacia servicios o programas especiales que los ayuden a superar dichas limitaciones han demostrado que influyen en la reducción de la deserción escolar, la actividad sexual riesgosa, la violencia y el consumo de sustancias adictivas.
- *Servicios farmacéuticos y de salud atractivos para los jóvenes.* Muchos jóvenes saben cómo evitar embarazos y enfermedades de transmisión sexual, pero todavía es posible mejorar el acceso, geográfico o psicológico, a centros de salud por medio de programas de extensión y clínicas itinerantes.
- *Uso de los medios de comunicación (en conjunto con el mejoramiento de los servicios) para transmitir mensajes de prevención.* En algunos países los medios de comunicación han logrado ayudar a reducir las conductas sexuales arriesgadas, la violencia y el consumo de sustancias adictivas. Los mensajes de prevención son más efectivos si se escriben desde la perspectiva de un joven y ofrecen conceptos aceptables en términos culturales y sociales.
- *Mejoramiento del cuidado de los hijos.* Programas de tutoría que enseñan a padres, tutores legales de niños y personas jóvenes las habilidades para criar hijos (como disciplina positiva, comunicación entre padre e hijo, habilidades para hacer frente a situaciones difíciles sin violencia y



nutrición). Estas iniciativas son fructíferas especialmente cuando vienen acompañadas de incentivos financieros que estimulan a los padres a tomar buenas decisiones por sus hijos. Estos programas han logrado reducir los cinco tipos de conductas de riesgo.

- *Supervisar los indicadores para registrar avances.* Utilizar indicadores para registrar los avances logrados en la reducción de las conductas de riesgo disminuye los cinco tipos de conductas de riesgo porque permite a las autoridades y coordinadores de programas saber si las intervenciones son efectivas o no y adaptarlas rápidamente cuando sea necesario.

Las intervenciones también deben considerar programas de reinserción eficaces además de iniciativas frecuentes y exhaustivas de seguimiento y evaluación de impactos. Lamentablemente, las pocas evaluaciones de programas disponibles en la región se aplican sólo a programas de prevención. No obstante, debido a que la cartera debe contar con programas de reinserción, los especialistas en materia de políticas han identificado una serie de programas "promisorios" para los cuales existen algunas pruebas sobre impactos positivos pero que es necesario evaluar en mayor profundidad antes de asignarles un lugar permanente en la cartera de intervenciones. Estos programas son los siguientes:

- *Equivalencia educacional y aprendizaje permanente.* Dada la alta incidencia de la deserción escolar en la educación secundaria, en algunos países se han obtenido resultados positivos con programas de educación de recuperación impartidos en horario flexible y adaptados a las necesidades de los estudiantes. Es sumamente

importante para los jóvenes obtener un título equivalente de este tipo para que puedan entrar a la fuerza laboral. Existen pruebas de que este tipo de intervenciones influye positivamente en los cinco tipos de conductas de riesgo.

- *Un nuevo modelo de capacitación laboral juvenil.* La región de América Latina y el Caribe ha creado un programa alternativo de capacitación dirigido a jóvenes expuestos a riesgo, ejecutado por ONG y el sector privado y fiscalizado por el sector público. Se ha comprobado que este método fomenta el empleo juvenil en mayor medida que la capacitación técnica y vocacional tradicional.
- *Transferencias de efectivo a cambio de la finalización de la educación secundaria.* Los costos de oportunidad que significa para una familia mantener a los niños en la escuela aumentan a medida que los hijos crecen, de modo que compensar estos costos por medio de otorgar transferencias en efectivo con la condición de que terminen la educación secundaria es una buena alternativa. Se han ejecutado este tipo de programas en toda la región, pero no hay evaluaciones que indiquen que los programas actualmente en ejecución aumenten la tasa de finalización. Por lo tanto, este programa es del tipo "promisorio", es decir, que su evaluación está pendiente y las expectativas son que influya de manera positiva en los cinco tipos de conductas de riesgo.
- *Programas de actividades extraescolares con supervisión.* Se ha descubierto que las actividades estructuradas realizadas en espacios públicos, como escuelas, iglesias, parques y centros comunitarios, reducen un sinnúmero de conductas de

riesgo en Estados Unidos. Las pruebas correspondientes a ALC son menos numerosas, pero igualmente positivas.

- *Visitas al hogar de familias con niños o jóvenes expuestos a riesgos.* Según evaluaciones de impacto realizadas en Estados Unidos, la visita de especialistas en desarrollo a los hogares de los jóvenes ha permitido entregar a los padres y a toda la familia habilidades de comunicación y otras formas de hacer frente a situaciones difíciles que han redundado en la disminución de todos los tipos de conductas de riesgo entre los jóvenes.
- *Programas de servicios juveniles.* Los programas de voluntariado permiten a los jóvenes obtener experiencia laboral y aprender a ser mejores trabajadores y ciudadanos. El impacto de estos programas en Estados Unidos es positivo y las pruebas anecdóticas disponibles sobre ALC también apuntan a buenos resultados; pero su evaluación está pendiente.
- *Tutorías.* Se ha demostrado que los programas de tutoría de buena calidad crean un vínculo entre el o la joven y el mentor, lo cual ejerce un impacto positivo en todos los tipos de conductas de riesgo. Las evaluaciones realizadas en Estados Unidos en torno a los efectos de este tipo de programas son decididamente positivas.
- *Servicios de empleo juvenil.* Los jóvenes afirman que les es difícil encontrar empleo, de modo que una solución para eso pueden ser los servicios de intermediación laboral que ayuden a buscar trabajo. No obstante, no hay pruebas disponibles que avalen la efectividad de este tipo de programas.
- *Capacitación en habilidades para la vida.* Aprender a ser un adulto puede ser difícil, pero la capacitación en técnicas para la vida, inserta en otros programas juveniles, puede enseñar a los jóvenes habilidades para formarse un concepto de sí mismo, habilidades cognitivas y habilidades sociales que les ayudarán a tomar mejores decisiones. No se han realizado evaluaciones rigurosas para determinar si estos programas son efectivos o no.
- *Apoyo específico a jóvenes emprendedores.* Si bien el empleo independiente es el mercado laboral menos común entre los jóvenes, es muy necesario especialmente en áreas donde no hay demanda laboral. Existe sólo un programa en Perú que apoya a emprendedores jóvenes y que ha sido evaluado con resultados positivos. Es necesario investigar más para determinar qué aspectos de estos programas son más efectivos a la hora de ayudar a los jóvenes expuestos a riesgos a transformarse en trabajadores independientes productivos.
- *Complementar intervenciones específicas con políticas más generales que tengan efectos positivos sobre todo en los jóvenes.* El desarrollo juvenil no se restringe a programas o políticas dirigidos a jóvenes o sus padres, maestros y amigos. Otras políticas más generales también pueden aportar a las intervenciones destinadas a jóvenes. Por ejemplo, aumentar los impuestos a los cigarrillos ha influido considerablemente en la reducción del consumo de tabaco entre los jóvenes. Por otro lado, la legislación sobre salario mínimo afecta de manera *negativa* a los jóvenes de la región ya que son ellos los que pierden su empleo cuando el salario mínimo aumenta. Otras intervenciones de mayor alcance que

han mostrado efectos positivos en la conducta de los jóvenes son la inversión en infraestructura en comunidades pobres, reducir la disponibilidad de armas, otorgar licencias a quienes venden alcohol, difundir mensajes a favor de la no violencia, mejorar el sistema de justicia y otorgar certificados de nacimiento a los indocumentados.

### **Es posible poner en práctica una cartera efectiva de intervenciones a favor de los jóvenes aun en un entorno presupuestario limitado**

El primer principio para crear una cartera de intervenciones para jóvenes a pesar de las limitaciones presupuestarias es la reasignación de recursos desde programas que no han funcionado como se esperaba. Existen varios programas y variaciones en muchos países de la región que los gobiernos pueden considerar reducir o eliminar de su cartera de intervenciones destinada a ayudar a los jóvenes. Puede que esta decisión no sea fácil de tomar ya que muchos de estos programas cuentan con el apoyo de la gente, en particular, porque muestran que el gobierno está abordando seriamente los riesgos que afectan a toda la sociedad, como la delincuencia y la violencia. No obstante, estudios recientes realizados en varios países muestran que estos programas no son efectivos en lograr sus objetivos y en realidad incentivan las conductas de riesgo entre los jóvenes. Algunos de estos programas son:

- Se ha demostrado que las estrategias de “mano dura”, como el aumento de la encarcelación de los jóvenes, juzgar a los jóvenes en los mismos tribunales que a los adultos, y ubicarlos en instituciones de reclusión para adultos, fomentan la delincuencia.

- La recompra de armas no ayuda a reducir la violencia, sino que aumenta la disponibilidad de armas ya que crea un mercado para su adquisición.
- Se ha probado en reiteradas ocasiones que los programas de tolerancia cero o de choque que se aplican para evitar la violencia o el consumo de drogas no son efectivos.
- Los campamentos similares a los de entrenamiento militar no tienen efectos significativos en la reincidencia y, en algunos casos, fomentan la conducta violenta y delictual.
- No se ha demostrado que la repitencia y la división de los cursos según el rendimiento académico de los alumnos tengan efecto positivo en los jóvenes.
- Los cursos públicos tradicionales de educación vocacional tienden a ser costosos y no son efectivos.
- La construcción de centros juveniles es una metodología costosa de desarrollo integral de los jóvenes que no ha demostrado tener efectos en reducir las conductas de riesgo entre los jóvenes.
- Los programas de abstinencia sexual no han tenido éxito en retardar el contagio de enfermedades de transmisión sexual y el VIH ni en evitar los embarazos.

El segundo principio para elaborar una cartera de intervenciones para los jóvenes a pesar de las restricciones presupuestarias es reasignar los recursos hacia programas con resultados positivos y que son eficaces en función de los costos. En este informe se han señalado 25 programas esenciales, metodologías promisorias y políticas más generales que cumplen los requisitos para integrarse a un conjunto de intervenciones para jóvenes. Sin embargo, ¿cómo elegir

algunos programas de entre este conjunto? Se proponen los siguientes criterios para hacer una selección:

*Evaluar el impacto de los programas a fin de obtener pruebas que identifiquen aquellos con el mejor efecto en los tipos de conducta que interesan a las autoridades.* Debido a la ausencia de pruebas correspondientes a cada país sobre el impacto de muchos de estos programas, cada año se gastan miles de millones de dólares, en todo el mundo, en programas que quizás no surtan ningún efecto en la prevención de las conductas de riesgo o en mitigar sus consecuencias. Por lo tanto, la evaluación debería ser un componente clave de toda estrategia de inversión en jóvenes a fin de ayudar a las autoridades a determinar cuáles funcionan, cuáles no son efectivos y cuáles en realidad agravan el problema. Las mejores evaluaciones de impacto recogen datos por medio de medir los indicadores pertinentes tanto antes como después del programa en dos grupos de jóvenes (un grupo que participó en el programa o grupo de tratamiento y un grupo que no participó en el programa o grupo de control). La creación y el análisis de datos toman tiempo, de manera que es necesario planificar la evaluación y asignarle recursos con anticipación. Se debe evaluar los programas tanto respecto de su impacto en el objetivo principal del programa como en su efectividad en la reducción de otros tipos de conducta de riesgo, para averiguar si son efectivos en prevenir o mitigar varios tipos de conductas de riesgo a la vez.

*Utilizar criterios de eficacia en función de los costos al seleccionar programas que ofrecen mejores resultados por menos recursos.* Mientras que distintos programas pueden influir en el mismo tipo de conducta, el costo por unidad de

“producto” (es decir, por conducta modificada y la magnitud de ese cambio) varía según cada programa. Por lo tanto, es necesario recoger y analizar datos de costos del programa junto con la evaluación de impacto a fin de determinar cuál programa produce los resultados esperados al costo más bajo.

*Identificar objetivos basados en los resultados y supervisar dichos resultados.* La cartera de intervenciones dirigidas a los jóvenes debe ir de la mano de un conjunto de indicadores que permitan seguir el avance de las intervenciones hacia la consecución de sus objetivos. Los indicadores más adecuados miden los resultados de los jóvenes de entre 12 y 24 años, como la tasa de finalización de la educación secundaria, el número de jóvenes cesantes, la edad de iniciación sexual, y el número de detenciones de jóvenes. Se debe hacer seguimiento a estos resultados regularmente para registrar los avances alcanzados. Además, se deben agregar a estos indicadores los indicadores de seguimiento del programa (indicadores de producto), por ejemplo, el número de jóvenes que participa.

El tercer principio para crear una cartera de intervenciones dirigidas a los jóvenes con un presupuesto restringido es maximizar los aportes de cada actor involucrado en el programa, por medio de reasignar los roles según sus ventajas comparativas. Las familias, las comunidades, las ONG, las instituciones locales, el sector privado y los propios jóvenes cumplen funciones clave en el mejoramiento de sus perspectivas en la región y sin su participación, las estrategias gubernamentales no obtendrán los resultados esperados. Estos actores ya están involucrados en este proceso, pero es más probable que el impacto aumente si cada uno cumple una función que saque mayor provecho a sus ventajas

comparativas. Por ejemplo, los jóvenes son quienes están mejor calificados para identificar qué tipo de programas harán eco en la multitud, por lo tanto, deben participar en el diseño de los programas juveniles. Además, los jóvenes son miembros activos de su comunidad, por lo que son parte del grupo que pone en marcha y supervisa la ejecución de los programas a nivel local y nacional. Por su parte, el gobierno nacional tiene ventajas comparativas a la hora de definir y financiar estrategias más generales, supervisar resultados y coordinar a los diversos actores involucrados.

## CONCLUSIÓN

Aunque los jóvenes enfrentan hoy desafíos considerables y aquellos que están expuestos a riesgos están en considerable desventaja, existen soluciones eficaces. Los gobiernos deberían considerar sus carteras de intervenciones como una inversión en los jóvenes y deben considerar actividades de prevención como programas de reinserción y políticas que aborden varios tipos de conductas y dirigirlos a quienes están más expuestos a los riesgos. Los programas de prevención convencionales que tienen buenos resultados son bien conocidos y deben formar parte de toda cartera de intervenciones. Menos conocidos son los programas de reinserción que tienen buenos resultados, pero sí se sabe cuáles son aquellos en que vale la pena invertir y qué políticas más generales pueden complementar la cartera principal de intervenciones. Estos programas pueden ser financiados a través de la reasignación de recursos asignados a programas en ejecución que no han tenido el impacto esperado y con la selección de programas más eficaces en función de los costos con impactos positivos comprobados. Además, es posible a aumentar la eficiencia al maximizar los aportes de las familias, la

comunidad, las ONG, las instituciones locales, el sector privado y los propios jóvenes asignándoles funciones según sus ventajas comparativas.

El proceso de transición no será fácil, ya que habrá beneficiados y desfavorecidos. Esto pone de relieve la necesidad de realizar consultas, crear consenso, disciplina, ejecución gradual y planificación minuciosa a fin de diseñar y ejecutar la cartera de intervenciones dirigida a los jóvenes más adecuada según cada país. El manejo de este proceso dependerá de las necesidades, del entorno político y de los objetivos de cada país. Este informe presenta algunas herramientas que ayudarán a las autoridades a idear el proceso, pero los esfuerzos para que los jóvenes desarrollen plenamente su potencial se deben hacer en cada país. Se requiere de trabajo arduo y compromiso, pero las recompensas que cosecharán los jóvenes de ALC y la sociedad valen la pena el esfuerzo.