



# **Encuentro de Parlamentarios Jóvenes. Parlamento Latinoamericano**

**Ciudad de Panamá, Panamá  
4-5 de diciembre de 2014**



## **Encuentro de Parlamentarios Jóvenes**

**Ciudad de Panamá, Panamá  
4-5 de diciembre de 2014**

**Serie América Latina No. 117**

## **Encuentro de Parlamentarios Jóvenes**

**4-5 de diciembre de 2014**

### **Índice**

<b>I. Resumen Ejecutivo.</b>	<b>3</b>
<b>II. Programa.</b>	<b>5</b>
<b>III. Documentos de Apoyo.</b>	<b>7</b>
• Estrategia Nacional para el Cambio Climático en México. Secretaría de Relaciones Exteriores.	<b>7</b>
• Derechos Sexuales. Comisión Nacional de Derechos Humanos	<b>15</b>
• Terminando la Guerra contra las Drogas: cómo Ganar el Debate en América Latina. Transform Drug Policy Foundation.	<b>19</b>
• Invertir para Transformar. La Juventud como Protagonista del Desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.	<b>53</b>
• Trabajo Decente para los Jóvenes: el Desafío de las Políticas de Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe. Organización Iberoamericana de Juventud.	<b>89</b>
• Proyecto de Ley Marco Sobre Empleo Juvenil. Parlatino.	<b>103</b>
<b>IV. Agenda de la Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano.</b>	<b>117</b>

## **I. Resumen Ejecutivo.**

Desde 1964, año de su constitución, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es una institución democrática en la cual se encuentran representadas todas las tendencias políticas existentes en los congresos latinoamericanos; su principal función es promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

A 50 años de su fundación, los principios de Parlatino no sólo permanecen, sino que se han fortalecido con el transcurso del tiempo al igual que sus propósitos.

Una de las funciones, sin duda más importantes, y quizá también una de las más difíciles, que debe realizarse dentro de un proceso de integración, es la referente a la armonización legislativa, por medio de la creación de las leyes marco, para lo cual las Comisiones del Parlatino cuentan con el apoyo de diversos organismos internacionales con los que tienen acuerdos de cooperación interinstitucional. Así, se han elaborado anteproyectos, proyectos y propuestas de leyes marco en diversos campos.

Actualmente, el Parlatino además de su trabajo regional, es parte importante de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, creada en 2006, en donde se adoptan y presentan resoluciones y recomendaciones a las diversas organizaciones, instituciones y grupos ministeriales encargados del desarrollo de la Asociación Estratégica Bi-regional.

En el contexto de la conmemoración del cincuentenario del Parlatino se llevarán a cabo dos encuentros:

- El IV Encuentro de Jóvenes Parlamentarios, que tendrá como objetivo analizar y debatir en torno a cinco Mesas de Trabajo con los temas: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Responsabilidad Intergeneracional; Legislación y Políticas de Género, Derechos Sexuales y Reproductivos; Nueva Legislación sobre Drogas y Lucha contra el Narcotráfico; Garantías de Acceso a los Derechos a la Educación y el Empleo Juvenil; y Democracia, Participación Política y Derechos Colectivos.
- El Encuentro de Parlamentarios/as y Expertos en el Parlamento Latinoamericano "Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI". Este encuentro girará en torno a cuatro Mesas de Trabajo: Promover la democracia paritaria: medidas afirmativas, democracia paritaria, sistemas electorales, tribunales electorales y financiación electoral; Fortalecer el liderazgo de mujeres: capacitación, fortalecer las bancadas, redes de mujeres políticas y movimientos de mujeres, inclusión de mujeres jóvenes; Partidos políticos que promueven la igualdad sustantiva en sus estructuras, programas, funcionamiento; y Combatir la discriminación y estereotipos sexistas y la violencia: medios sensibles al género, sensibilización y legislación contra la violencia a las mujeres en la política.

También se celebrará una Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, en la que además de llevar a cabo el izamiento de la Bandera de Parlatino, se presentará el sobre conmemorativo emitido por la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos de la República de Panamá.

Posteriormente, el Secretario General de la OEA, Dr. José Miguel Insulza, dará una conferencia magistral en el auditorio de la sede del organismo. En la misma ceremonia se contará con la presencia del Excmo. Sr. Juan Carlos Varela, Presidente de la República de Panamá.

Previamente, las Comisiones de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación; Equidad de Género, Niñez y Juventud; Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor; y Medio Ambiente y Turismo, llevarán a cabo sus reuniones con el objetivo de dar seguimiento a los temas tratados durante las últimas sesiones, y a los avances en algunas leyes marco desarrolladas en el seno de las mismas, así como plantear los temas a abordar en el año 2015.

# **PROGRAMA DEL ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS JÓVENES**

**PROYECTO DE AGENDA DEL ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS JÓVENES  
4 Y 5 DE DICIEMBRE DE 2014**

**Día 1 (4 DE DICIEMBRE)**

HORARIO	ACTIVIDADES
<b>14:30-15:00</b>	Inscripción de Delegados
<b>15:00-15:30</b>	- Inauguración y bienvenida - Himno del Parlamento Latinoamericano - Intervención de autoridades
<b>15:30- 16:10</b>	Conferencia Magistral I
<b>16:10-16:50</b>	Conferencia Magistral II
<b>16:50- 17:30</b>	Foro de preguntas

**Día 2 (5 DE DICIEMBRE)**

HORARIO	ACTIVIDADES
<b>08:30-09:00</b>	Registro de Delegados
<b>09:00-11:00</b>	Trabajo en Mesas Temáticas <b>Mesa 1.-</b> Medio ambiente, recursos naturales y responsabilidad intergeneracional <b>Mesa 2.-</b> Legislación y políticas de género, derechos sexuales y reproductivos <b>Mesa 3.-</b> Nueva legislación sobre drogas y lucha contra el narcotráfico <b>Mesa 4.-</b> Garantías de acceso a los derechos a la educación y el empleo juvenil <b>Mesa 5.-</b> Democracia, participación política y derechos colectivos
<b>11:00-11:30</b>	Receso
<b>11:30- 13:00</b>	Continuación Trabajo en Mesas Temáticas
<b>13:00-14:00</b>	Almuerzo
<b>14:00-15:30</b>	Elaboración y formulación de conclusiones y recomendaciones
<b>15:30-16:30</b>	Plenaria: Presentación de trabajos por mesas temáticas
<b>16:30- 17:30</b>	Elaboración de Resolución
<b>17:30-18:00</b>	Presentación de la Resolución ante el Parlamento Latinoamericano
<b>18:00</b>	Clausura del Evento

# **ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO MÉXICO**





## **ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO MÉXICO.**

El cambio climático es un reto global que exige respuesta pronta y decidida de todas las naciones.

México es una de las naciones más vulnerables al cambio climático por lo que se requieren acciones corresponsables entre gobierno y ciudadanos para poder modificar hábitos de consumo y producción.

Por lo anterior, el Gobierno de la República creó la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) como el instrumento guía para las acciones como nación durante los próximos 40 años. Sustentada en fundamentos científicos, plantea metas viables que van más allá de reducir gases de efecto invernadero.

Esta Estrategia es resultado de la participación conjunta de ciudadanos, empresas y académicos con el Gobierno de la República.

Para afrontar el problema a largo plazo este instrumento plantea el crecimiento de país de una manera sostenible y la promoción del manejo sustentable y equitativo de sus recursos naturales, así como el uso de energías limpias y renovables que permitan un desarrollo con bajas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

Para alcanzar esta visión y con base en una ruta a 10-20-40 años, la ENCC define los pilares de la política nacional de cambio climático que sustentan los ejes estratégicos en materia de adaptación.

A cada uno de estos ejes le corresponden líneas de acción que requieren integración, continuidad de esfuerzos y la participación, en muchos casos, de los tres órdenes de gobierno, así como el poder legislativo y todos los sectores de la sociedad. Es importante aclarar que, debido a su carácter orientador para la primera mitad de este siglo, esta Estrategia no define acciones concretas ni entidades responsables en particular. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece ya las bases de las acciones a seguir en el corto plazo y serán complementadas con el Programa Especial y los programas estatales de cambio climático.

El reto es el cumplimiento de los objetivos de mitigación de reducir un 30% de las emisiones respecto a la línea base en 2020 y 50% en 2050 en relación con las emisiones

del año 2000, para lo cual se requiere la transformación estructural en el modelo de desarrollo del país.

De acuerdo con el Gobierno Federal esta Estrategia es un paso fundamental en la instrumentación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y muestra de que el país avanza en el cumplimiento de sus compromisos internacionales. También considera que, en la medida que la Estrategia se vaya ejecutando, será el mejor argumento para demandar una acción colectiva a la comunidad internacional ante el cambio climático.

Como ya se mencionó, en México prevalecen condiciones de alta vulnerabilidad ante el cambio climático. La información sobre los impactos climáticos históricos y las tendencias socioecológicas y socioeconómicas, aunadas a los fenómenos actuales de industrialización y urbanización, así como el uso indiscriminado y el deterioro consecuente de los recursos naturales, entre otros, representa un problema ambiental, social y económico que se prevé que se agudizará por los efectos del cambio climático. En este contexto, la adaptación debe ser un componente central de cualquier esfuerzo de combate al cambio climático. Respecto a la emisión de CO<sub>2</sub>, México contribuyó en 2011 con el 1.4% de emisiones globales derivadas principalmente de la quema de combustibles fósiles. De acuerdo con estas cifras, México es el decimo segundo país con mayores emisiones del mundo<sup>1</sup>.

Pese a que se podría decir que esa contribución no es significativa, si se compara con la de los grandes emisores, México es un país con responsabilidad global, convencido de que el desarrollo económico puede y debe alcanzarse mientras se protege al medio ambiente, por ser éste un bien público del que dependen todos los países del mundo.

## **Política Nacional de Cambio Climático e Instrumentos.**

### Ley General de Cambio Climático.

Es el principal instrumento de política con el que cuenta el país para enfrentar el cambio climático.

Este ordenamiento tiene como objetivo regular, fomentar y posibilitar la instrumentación de la política nacional de cambio climático e incorporar acciones de adaptación y

---

<sup>1</sup> Agencia Internacional de Energía (2012) CO Emissions from fuel Combustión. París Francia: OCDE/AJE

mitigación con un enfoque de largo plazo, sistemático, descentralizado, participativo e integral.

La LGCC determina el alcance y contenido de la política nacional de cambio climático, define las obligaciones de las autoridades y las facultades de los tres órdenes de gobierno, además de que establece los mecanismos institucionales necesarios para enfrentar este reto. Conforme a la Ley, la federación es la encargada de formular y conducir la política nacional de cambio climático de acuerdo con principios claramente definidos, entre los que destaca de manera relevante la corresponsabilidad social.

#### Sistema Nacional de Cambio Climático.

Para lograr la coordinación efectiva de los distintos órdenes de gobierno y la concertación entre los sectores público, privado y social, la LGCCC prevé la integración del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC). Este sistema debe propiciar sinergias para enfrentar de manera conjunta la vulnerabilidad y los riesgos del país ante el fenómeno y establecer las acciones prioritarias y adaptación.

El SINACC está integrado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); el Consejo de Cambio Climático (C3); las entidades federativas; las asociaciones de autoridades municipales; y el Congreso de la Unión.

La CICC es el mecanismo permanente de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de cambio climático. Esta integrado por 13 secretarías de Estado.

Entre las funciones de la CICC se encuentran 1) formular e instrumentar políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático, así como su incorporación a los programas y acciones sectoriales correspondientes; 2) desarrollar los criterios de transversalidad e integralidad de las políticas públicas para que los apliquen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; 3)aprobar la ENCC; y 4) participar en la elaboración e instrumentación del Programa Especial de Cambio Climático (PECC).

El INECC es el instituto de investigación que crea la LGCC para coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica y tecnológica con instituciones

académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en materia de cambio climático. Es la institución encargada de realizar los análisis de perspectiva sectorial y de colaborar en la elaboración de estrategias, planes, programas e instrumentos relacionados con el cambio climático. Su trabajo incluye la estimación de costos futuros asociados a este fenómeno y de los beneficios derivados de las acciones para enfrentarlo. La evaluación de la política nacional del cambio climático recae en la Coordinación de Evaluación, integrada por el titular del INECC y seis consejeros sociales, y puede realizarse mediante uno o varios organismos independientes.

El C3 es el órgano permanente de consulta de la CICC y está integrado por miembros provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático. Entre sus funciones destacan: 1) asesorar a la CICC y recomendarle la realización de estudios, políticas y acciones, así como fijar metas tendientes a enfrentar los efectos adversos al cambio climático y 2) promover la participación social, informada y responsable, mediante consultas públicas.

#### Instrumentos de política.

Aunado al marco institucional, la Ley General de Cambio Climático prevé una serie de instrumentos financieros, regulatorios, técnicos, de planeación, de evaluación y de vigilancia de la política pública de cambio climático.

Entre los instrumentos de planeación que mandata la LGCC destaca la ENCC. Otros instrumentos de planeación son el Programa Especial sobre Cambio Climático y los Programas Estatales de Cambio Climático.

La LGCC prevé, además, otras herramientas como el inventario de Emisiones del Gases de Efecto Invernadero (GEI), el Registro Nacional de Emisiones, el Sistema de Información sobre Cambio Climático, el Fondo para el Cambio Climático, los instrumentos económicos, las normas oficiales mexicanas y los atlas nacionales, estatales y municipales de riesgo.

Para cumplir con todas las metas de la Ley General de Cambio Climático se pusieron 8 ejes de acción.

- PRIMERO. Reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los mexicanos que viven en situación de riesgo, así como fortalecer su capacidad de adaptación.

- SEGUNDO. Disminuir la vulnerabilidad de los sistemas productivos y de la infraestructura estratégica ante contingencias climatológicas.
- TERCERO. Fomentar la capacidad de adaptación de los ecosistemas a los efectos del calentamiento global.
- CUARTO. Acelerar la transición energética hacia fuentes de energía limpia.
- QUINTO. Reducir la intensidad de consumo energético, mediante esquemas de eficiencia y racionalidad.
- SEXTO. Transitar a modelos de ciudades sustentables, con sistemas de movilidad inteligentes, gestión integral de residuos y edificaciones de baja huella de carbono.
- SÉPTIMO. Impulsar mejores prácticas agropecuarias y forestales, con esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (los llamados REDD Plus).
- OCTAVO. Disminuir las emisiones de contaminantes de “vida corta”, como el carbono negro y el metano, para mejorar la salud y bienestar de los mexicanos.

#### Principios Rectores de la Política Nacional de Cambio Climático.

Con base en la Ley General de Cambio Climático, los principios rectores que sustentan la Política Nacional de Cambio Climático y que rigen también el contenido de la ENCC son:

- Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de ecosistemas y recursos naturales.
- Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.
- Precaución ante la incertidumbre.
- Prevención de los daños al medio ambiente y preservación del equilibrio ecológico.
- Adopción de patrones de producción y consumo sustentables.
- Integralidad y transversalidad al adoptar un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como los sectores social, público y privado.
- Participación ciudadana efectiva.
- Responsabilidad ambiental.
- Transparencia, acceso a la información y a la justicia.

- Compromiso con la economía y el desarrollo económico sin vulnerar la competitividad frente a los mercados internacionales.

### Objetivos y Alcances de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático es el instrumento rector de la política nacional el mediano y largo plazo para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y baja en emisiones de carbono. Al ser el instrumento rector, éste describe los ejes estratégicos y líneas de acción a seguir con base en la información disponible del entorno presente y futuro, para así orientar las políticas de los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que fomentar la corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad. Esto con el objetivo de atender las prioridades nacionales y alcanzar el horizonte deseable para el país a largo plazo.

Es importante mencionar que la Estrategia no es exhaustiva y no pretende definir acciones concretas de corto plazo ni con entidades responsables de su cumplimiento. A nivel federal el PECC definirá los objetivos sexenales y acciones específicas de mitigación y adaptación de cada seis años, mientras señala entidades responsables y metas. A nivel local, de acuerdo con lo dispuesto en la LGCC y sus respectivos ámbitos de competencia, serán los programas de las entidades federativas en materia de cambio climático y programas municipales de cambio climático.

El conjunto de dichos instrumentos de planeación, la operación efectiva del marco institucional previsto en la LGCC, el desarrollo de los instrumentos económicos y el diseño de herramientas técnicas apropiadas en concordancia con la Estrategia permitirán concretar las metas a mediano y largo plazo.

## **DERECHOS SEXUALES**





## **DERECHOS SEXUALES**

Los derechos sexuales establecen que toda persona tiene la facultad de ejercer libremente su sexualidad y que nadie deberá sufrir discriminación por su orientación sexual.

Los derechos sexuales y reproductivos están muy relacionados entre sí, pero lo ideal es entenderlos por separado separados, un punto importante para el libre ejercicio de la sexualidad implica el derecho a la no reproducción.

Los derechos sexuales son derechos humanos universales basados en la libertad inherente, dignidad e igualdad para todos los seres humanos. Todas las personas los tenemos sin distinción de edad, orientación sexual, etnicidad, estado civil, sexo, o cualquier otra condición, son históricos, indivisibles, específicos, progresivos y obligatorios.

### **Algunos de esos Derechos son:**

1. A la equidad en el ejercicio de la sexualidad
2. A la libertad de expresión sobre sexualidad
3. A la autonomía sexual, integridad sexual y seguridad del cuerpo
4. A la educación sexual
5. A la protección de la salud sexual óptima, libre de infecciones y enfermedades
6. A la libre asociación sexual
7. A la privacidad sexual
8. A ejercer la sexualidad sin fines reproductivos
9. A la información sobre sexualidad basada en el conocimiento científico
10. A la libertad de imprenta en materia de sexualidad
11. Al sano desarrollo de la sexualidad del y la menor

### **Derechos Reproductivos.**

Conjunto de Garantías y obligaciones que tenemos todas las personas sobre nuestra sexualidad y capacidad reproductiva, encaminados al logro de una mejor calidad de vida.

"Al hablar de derechos reproductivos nos referimos a todo aquello que emane de la función de la reproducción: poder decidir cuándo, cómo y con quién procrear, en el marco señalado por la Constitución: libre, responsable e informadamente y añadiríamos, saludablemente."

A diferencia del ejercicio de cualquier otra garantía, ejercer el derecho a la reproducción involucra a una tercera persona, por lo que, en la responsabilidad, se incluye el máximo respeto para los derechos del menor.

Los derechos reproductivos parten del reconocimiento al derecho básico de todas las personas a decidir libre y responsablemente las cuestiones relativas a su reproducción y el derecho a alcanzar el más alto nivel de salud en la sexualidad y la reproducción.

#### ART. 4o. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El nivel más alto de salud, entendiendo ésta como lo señala la OMS, "define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". (La Salud, según la definición de la OMS).

#### **Algunos Derechos Reproductivos son:**

1. A la autonomía y autodeterminación de nuestro cuerpo.
2. A la vida.
3. A la procreación.
4. A la salud reproductiva.
5. A obtener información especializada sobre el funcionamiento reproductivo de nuestro cuerpo.
6. A que se respeten sus derechos como usuarias/os de los servicios de salud reproductiva.
7. A los avances científicos en materia de reproducción.
8. A adoptar decisiones sobre la reproducción, sin sufrir discriminación, coerción o violencia.
9. A interrumpir un embarazo en los casos en que la ley lo permite.
10. A la libertad de reunión y la participación política.
11. A la libertad y a la seguridad de la persona.

**TERMINANDO LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS:  
CÓMO GANAR EL DEBATE EN AMÉRICA LATINA**



## **TERMINANDO LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS: CÓMO GANAR EL DEBATE EN AMÉRICA LATINA**

*TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION*

*MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA*

### *ASPECTOS BÁSICOS*

#### ¿En qué consisten la prohibición y la guerra contra las drogas?

En teoría, cualquier actividad o producto puede ser prohibido por la ley. Específicamente, la actual prohibición de las drogas consiste en un sistema legal global, consolidado a través de los tratados de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 e incorporado a la legislación doméstica de más de 150 países. El sistema ordena sanciones criminales para la producción, suministro, posesión y consumo de ciertas sustancias psicoactivas, aunque las penalidades varían ampliamente entre los países.

El propósito declarado de esta prohibición es reducir la producción, suministro y consumo de drogas controladas para, en última instancia, crear una “sociedad libre de drogas” — o como lo expresaba la estrategia a 10 años del Programa para el Control de Drogas de las Naciones Unidas en 1998: Un mundo libre de drogas: ¡Podemos lograrlo! No hace falta decir que tal meta no se logró y que, en su lugar, este enfoque ha tenido un altísimo impacto negativo, con un consumo de drogas a nivel global que no ha hecho más que incrementarse y un creciente tráfico ilegal que ahora constituye uno de los mercados no regulados más grandes del planeta. La difundida criminalización y el castigo contra las personas que usan drogas implican también que la guerra contra las drogas es, en última instancia, una guerra contra las personas.

La prohibición actual de las drogas tiene sus orígenes en el llamado “Movimiento por la Templanza” de Estados Unidos que, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, llevó a la prohibición del alcohol desde 1920 y hasta 1933. Este experimento fracasó dramáticamente, y es bien sabido — en parte debido a las películas sobre Al Capone — que el régimen fue abolido porque resultaba costoso, contraproducente y porque generaba significativos daños en términos de salud y delincuencia. Como resultado de esta experiencia, emplear el término “prohibición” para describir la política actual en materia de drogas es una manera útil de destacar cuán similares son los problemas de la prohibición moderna y aquellos emanados del régimen que proscribió el alcohol.

Tras el fracaso de la prohibición del alcohol, grupos hasta entonces antagónicos — puritanos y estadounidenses de ascendencia alemana, italiana e irlandesa vs. agencias de gobierno — coincidieron en que las drogas que utilizaban las minorías raciales eran diferentes e inaceptables, al igual que quienes las consumían. Lo anterior, se tradujo en la adopción de actitudes y acciones abiertamente racistas contra grupos sociales específicos como los chinos que fumaban opio, los afroamericanos que consumían

cocaína y los mexicanos que fumaban marihuana. Tanto estos grupos como las drogas con las que se les asociaba fueron culpados de causar diversos males sociales, una historia que después se repetiría con los hippies y su consumo de drogas durante la década de 1960.

Ya en 1971, el presidente estadounidense Richard Nixon optó por describir dicha política como una “guerra contra las drogas” — una de las muchas metáforas militares empleadas por sucesivos gobiernos estadounidenses para referirse al tema — a fin de crear una retórica beligerante que le ayudara a obtener ventajas políticas a nivel doméstico. Fue una manera de fijar en la mente del público una imagen en la que tanto las drogas como las personas involucradas en su producción, suministro y consumo se erigían como los enemigos número uno de América. Y fue así también como se legitimó el uso de medidas extremas que de otro modo hubieran resultado inaceptables.

Pese a este enfoque prohibicionista — o más precisamente, debido a él — los problemas actuales relacionados a las drogas reflejan de manera muy similar las situaciones vividas durante la prohibición del alcohol, excepto que ahora incluyen muchas más drogas y un mercado ilegal inmensamente mayor y de alcance global, con su consiguiente rango de graves “consecuencias negativas no previstas” tal como han sido descritas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito.

Pero más allá de este reconocimiento hoy sabemos que semejante resultado era inevitable. Las dinámicas económicas básicas de prohibir una sustancia para la cual sigue existiendo una gran demanda son las mismas para el alcohol que para cualquier otra droga. Éstas impulsan el precio y los márgenes de ganancia disponible de modo que los delincuentes cuentan con suficientes incentivos para involucrarse en la industria y cubrir la demanda. Lo anterior, resulta en la obtención del mismo tipo de mercados ilícitos con el mismo tipo de problemas.

Finalmente, es importante comprender la distinción entre la prohibición como política — que impone un bloqueo absoluto de la producción, suministro y consumo de ciertas sustancias para el consumo no médico o el uso no científico — y la prohibición como herramienta de regulación. En un esquema de mercados regulados, ciertas drogas y actividades se volverían legales mientras otras permanecerían prohibidas; así, la prohibición no es más que una herramienta para controlar actividades como, por ejemplo, la venta a menores de edad y la compra fuera de los establecimientos autorizados. La prohibición como política, por el contrario, es una postura absolutista y su derogación abre la puerta para una amplia variedad de opciones regulatorias que pueden resultar mucho más eficaces. Tal vez por ello observamos que desde que el alcohol fue regulado legalmente en Estados Unidos no se han producido significativos llamados para reinstaurar su prohibición.

### ¿Por qué esta política fallida ha resistido tanto tiempo?

Pese al creciente consenso sobre el fracaso de la guerra contra las drogas, el debate en materia de políticas sigue siendo a menudo impulsado por intereses populistas,

presiones geopolíticas y titulares de diarios sensacionalistas que nunca benefician un análisis racional.

En lugar de ser tratado como un tema social o de salud, el consumo de drogas es aún presentado como una amenaza inminente a nuestros hijos, a la seguridad nacional y al entramado moral de nuestras sociedades. De este modo, el modelo actual de prohibición — impulsado por la criminalización — se diseña e implementa como una respuesta de emergencia que permite, a menudo, el empleo de retóricas populistas como la “mano dura” contra la delincuencia, la corrupción y el terrorismo.

Lo que pasa a continuación es la perpetuación de una lógica circular autojustificatoria que sirve para apuntalar este enfoque; una en la cual los daños relacionados a la política prohibicionista — como el fortalecimiento del crimen organizado dedicado al tráfico de drogas, o las muertes producidas por el consumo de drogas contaminadas — son fusionados con los daños derivados del consumo con el único fin de reforzar la aparente amenaza de las “drogas”. Esto, a su vez, es empleado para justificar la continuación o intensificación de una guerra que es, en primera instancia, la causante de muchos de estos problemas.

La consecuencia es la creación de políticas que ignoran o suprimen de manera activa la crítica y la discusión científica; políticas completamente disociadas de las normas de salud pública y el desarrollo social que ignoran u omiten, entre otros, la evaluación basada en indicadores de salud y derechos humanos. Sin embargo, esta malinterpretación del problema y la renuencia a evaluar la efectividad de las respuestas, son el resultado de una serie de dinámicas políticas más amplias.

Muchos grupos de poder y sectores enteros han invertido un considerable capital político en “combatir a las drogas porque son peligrosas”. Esto con el fin de obtener réditos electorales derivados de asumir un enfoque “enérgico”, atractivo a ciertos segmentos del electorado, o de evitar ser acusados de “débiles frente a la amenaza de las drogas”. Igualmente, existe una inegable inversión financiera por parte de los sectores público y privado para crear, mantener y fortalecer la infraestructura en seguridad “necesaria” para lidiar con el problema de las drogas en nuestros países. De modo que la reforma de las políticas amenaza con perturbar el financiamiento y poder de numerosas entidades y grupos de interés que van desde el ejército y la policía hasta las compañías dedicadas a la construcción de cárceles y los sindicatos de custodios, por citar algunas.

El resultado es que, con más frecuencia de la que desearíamos, las prioridades de los gobiernos se tornan perversas y pierden relación con los intereses de los ciudadanos a los que se supone deben servir. De modo que las fallas de estas políticas a menudo no constituyen una preocupación primordial para quien las implementa, mientras éstas no socaven otros intereses de índole predominantemente político. Siendo esta la realidad, a nadie sorprende que lo último que buscan los “prohibicionistas” sea analizar científicamente la efectividad real del sistema.

Semejantes problemas a menudo se ven complicados por la falta de comprensión de los tomadores de decisión, el público en general y los medios de comunicación respecto a la



existencia y viabilidad de adoptar políticas alternativas. De hecho, hasta hace relativamente poco, no existía una visión claramente expresada de cómo luciría un mundo postprohibición, particularmente en relación a la regulación legal de los mercados de drogas y sus potenciales beneficios. Sin un plan respecto a cómo gestionar un mundo en el que las drogas fueran legalmente reguladas, el debate tendía a estancarse sin posibilidades de avanzar más allá del punto de acuerdo original: “tenemos un problema”.

Igualmente importante es la difundida percepción que existe en muchos de nuestros países sobre la intrínseca inmoralidad del consumo de drogas. Como resultado de ello, los argumentos relativos a la eficacia de la política de drogas, tal como se aplican normalmente para otras áreas del quehacer estatal, no han tenido la tracción necesaria y el pragmatismo basado en evidencias ha sido con frecuencia reemplazado por la fanfarronería moral.

Finalmente, debemos poner todos estos elementos en un contexto global. Estados Unidos, principal promotor de la guerra contra las drogas, ha gastado un enorme capital diplomático, militar y económico para preservar este sistema; en parte con el fin de emplearlo como un instrumento para perseguir metas más amplias de política exterior y en otra para usarlo como excusa y justificación para la intervención en otros países. Al combinarse con el sistema de Naciones Unidas, específicamente diseñado para implementar y supervisar la prohibición, no es sorprendente que el enfoque punitivo de aplicación de la ley se haya arraigado e institucionalizado al punto de haberse vuelto prácticamente inmune al escrutinio.

La combinación de elementos hasta aquí descritos produjo que la guerra contra las drogas se percibiera como un componente inmutable del paisaje político antes que como una opción política entre un espectro de marcos legales y de alternativas posibles, muchos de los cuales, dicho sea de paso, ya existen para otras actividades y sustancias riesgosas. Pero las cosas están cambiando.

Se está generando un impulso. El cambio está empezando.

Este cambio ha sido impulsado, en parte, por el constatado fracaso estructural del enfoque actual y la manera asimétrica en que sus impactos se han difundido a nivel global (desde los Estados Unidos hasta Afganistán y más recientemente África Occidental tras la llegada del tráfico ilícito de cocaína). Lamentablemente, el factor que mejor parece explicar la reciente avidez por reforma es la crisis de seguridad que actualmente se vive en América Latina. Una crisis provocada por burdos intentos por reducir la “amenaza de las drogas” que a cambio crearon un peligro mayor: el fortalecimiento de los cárteles de la droga y el incremento en los niveles de violencia y corrupción que los acompañan.

Siendo América Latina una región eminentemente productora y de tránsito, la triste suerte que sobre ella recae responde tanto al enorme peso del consumo de drogas en Estados Unidos y Europa como al de las respuestas punitivas y los marcos legales que les declaran la guerra — respuestas que, por cierto, fueron también diseñadas por mandato estadounidense y europeo.

Así pues, tanto la escalada mortal de la violencia en México como el impacto ambiental de la erradicación de cultivos en Colombia y la agudización del conflicto en América Central son, en parte, la consecuencia negativa no deseada de una prohibición importada que socava las ya frágiles instituciones democráticas a lo largo de la región y representa una amenaza a la estabilidad del Estado en ciertas jurisdicciones. No es casualidad que siete de los ocho países más violentos del mundo se ubiquen en la ruta de tráfico de la cocaína, que va de los Andes hasta Estados Unidos.

En pocas palabras, los costos de la guerra contra las drogas se han vuelto intolerables para América Latina. Pero esta crisis también ha creado oportunidades y ha abierto cierto espacio político para la exploración de alternativas, algo que hubiese sido impensable hace apenas un par de años. Este potencial de cambio se ha beneficiado también de la cada vez menor capacidad de Estados Unidos para imponer a otros países el enfoque de guerra contra las drogas debido, entre otras cosas, al creciente apoyo en favor de la legalización de la marihuana que se expresa dentro de sus propias fronteras y al relativo re-equilibrio de poder que se inclina en favor de América Latina.

Teniendo como escenario las arraigadas narrativas políticas e instituciones que fueron creadas para librar y perpetuar la guerra contra las drogas, el reto para materializar dichos cambios sigue siendo enorme. Sin embargo, los considerables impactos negativos de la prohibición ya han impulsado cambios telúricos en el debate — y cada vez más sobre las propias políticas — frecuentemente bajo el liderazgo latinoamericano. Este avance trascendental se ha logrado a través de los continuos y valientes esfuerzos de un conjunto de actores entre los que destacan ONG, líderes de opinión y tomadores de decisión que, dispuestos a desafiar el status quo, se han pronunciado con fuerza por la exploración de alternativas más justas y efectivas.

Sin embargo, queda mucho por hacer. Pues para muchas personas, incluyendo la mayoría de la opinión pública en América Latina, la idea de la reforma aún va en contra de la “lógica” y requieren ser convencidas respecto a los potenciales beneficios de la regulación legal. Y es que, contrario a lo que se piensa, regular significa ejercer un mayor control sobre los mercados de drogas mientras que prohibir significa renunciar a esta posibilidad.

## Las diferencias de opinión clave entre prohibicionistas y reformistas

Postura prohibicionista	Postura reformista
La prohibición impide que las personas consuman drogas.	El régimen internacional de fiscalización de drogas tiene escaso efecto disuasivo. Los niveles de consumo son mayormente determinados por factores culturales/sociales y el consumo problemático se determina mayormente por la desigualdad y un escaso bienestar.
La implementación de la prohibición impide que las personas produzcan, trafiquen y distribuyan drogas.	La aplicación de la ley simplemente redirige la producción, tránsito y suministro de drogas a nuevas áreas, orienta a los consumidores hacia nuevas drogas y/o encarece la droga premiando a los narcotraficantes con mayores utilidades.
La meta debe ser desligar a todas las personas del consumo de drogas ilegales.	Las personas siempre han consumido drogas y siempre lo harán. Por ello, las políticas deben reconocer esta realidad.
Todo consumo de drogas es problemático.	La mayor parte del consumo de drogas no es problemático. Así como la gran mayoría de las personas que beben alcohol no son alcohólicas, la proporción más grande de personas que usan drogas no son adictas.
Las instituciones estatales en América Latina son demasiado débiles para regular adecuadamente las drogas.	Siempre será preferible aspirar a cierto nivel de regulación a no tener ninguno, tal y como demuestra la regulación de drogas legales como el tabaco. Además, el poder de los cárteles contribuye a socavar aún más la estabilidad de las instituciones.
La regulación legal simplemente supondría que los cárteles harían cosas peores en lugar de traficar drogas.	La regulación legal contribuiría a eliminar una de las áreas de oportunidad más importantes para el crimen organizado, restándole poder a los cárteles. De hecho, los cárteles ya están involucrados en otras actividades criminales.
La prohibición protege a los niños.	La guerra contra las drogas no protege a los niños, por el contrario, los expone a riesgos en múltiples aspectos.
La regulación legal equivaldría a dar un peligroso salto al vacío.	Actualmente regulamos con éxito muchas actividades y sustancias riesgosas. Es posible aprender de otros casos así como de otros países que han regulado exitosamente distintos aspectos del mercado de distintas sustancias.

La regulación legal supondrá que empresas multinacionales motivadas por la ganancia tomen el control de las drogas y promuevan su consumo.	La regulación legal significa que el Estado retoma la posibilidad de decidir quién vende qué drogas, cuándo, dónde y a quién así como de impedir la publicidad y determinar los precios.
La prohibición protege la salud.	Muchos daños a la salud asociados con el consumo de drogas ilegales son causados o exacerbados por la ilegalidad de estas sustancias, no por las drogas mismas. El caso de la prohibición del alcohol es, en este sentido, paradigmático.
Los consumidores de drogas renuncian a sus derechos humanos.	Los derechos humanos de cualquier persona son irrenunciables e inalienables.
Cualquier avance hacia la reforma significa rendirse ante la delincuencia.	La regulación supone retomar el control de los mercados de drogas que la prohibición ha puesto en manos de los delincuentes.
La prohibición envía un fuerte mensaje moral: "el consumo de drogas es incorrecto e inaceptable".	La regulación es moralmente justificable porque salva vidas, protege a los más vulnerables y evita las injusticias y daños sociales del prohibicionismo.
El sistema ONU y el poder de E.U. hacen que la reforma sea imposible.	La reforma ya se está produciendo y América Latina la está liderando.
Las drogas son peligrosas y por eso son ilegales.	Las drogas son peligrosas. Por eso deben ser reguladas por el gobierno y no estar en manos de delincuentes.

## **ESTABLECIENDO PUNTOS EN COMÚN COMO BASE PARA EL DIÁLOGO Y EL DEBATE.**

### Propósito 1 Todos queremos proteger y mejorar la salud pública

#### **La prohibición crea daños de salud. La regulación ofrece protección.**

Este propósito también puede ser enmarcado, desde una perspectiva más reactiva, como "minimizar el consumo problemático de drogas y los daños relacionados a la salud, incluyendo las muertes relacionadas a drogas".

Aunque este concepto parece incontrovertible, en realidad desafía un principio central de las políticas actuales: que todo consumo de drogas es problemático. Tal aseveración ignora el hecho de que los consumidores problemáticos de drogas, definidos por la necesidad de una intervención sanitaria, social o penal, constituyen en realidad apenas una pequeña fracción de la población que usa drogas. La inmensa mayoría de los consumidores no causan daños significativos ni a sí mismos ni a terceros y, de hecho, afirmarían que obtienen beneficios de su consumo. Así, el uso de drogas debería constituir sólo una preocupación marginal para los gestores de políticas, concentrándose sólo en acciones para prevenir que éste avance hasta convertirse en consumo problemático. Usted puede emplear la distinción entre uso y abuso de alcohol para ilustrar fácilmente este punto — aunque si la preocupación consiste en una oposición

“moral” a toda sustancia intoxicante, este argumento puede no convencer a su audiencia.

Asegurar una provisión adecuada de apoyo y tratamiento a las personas que así lo requieren es otro elemento clave en el cual todos podemos estar de acuerdo. Es importante aclarar que la reforma de la política de drogas no desafía sino que complementa las medidas de salud pública más eficaces entre las que se incluye la prevención, el tratamiento y la reducción de riesgos y daños. La aplicación de medidas punitivas contra personas que consumen drogas, y la permisividad con la que actualmente dejamos que los criminales controlen el tráfico de drogas, incrementa los riesgos a la salud y crea obstáculos prácticos y políticos para responder efectivamente al uso problemático de sustancias.

Un enfoque integral basado en principios de salud pública y derechos humanos también contribuirá al desarrollo de estrategias gubernamentales que sirvan para enfrentar otros retos en el campo de las drogas. Estas estrategias incluyen la prevención o reducción del abuso de sustancias legales (incluyendo el alcohol, tabaco e inhalables), nuevas sustancias psicoactivas (los llamados “legal highs”), y el consumo creciente de estimulantes como el crack y la pasta base de cocaína o las metanfetaminas. Resaltar este punto le puede ayudar a arraigar el debate sobre la reforma en las inquietudes más inmediatas para la comunidad o el grupo político al que se dirige.

### **El consumo de drogas es primordialmente un tema de salud pública y social**

A menudo se plantea que las drogas constituyen primordialmente un tema de salud pública. Este es un punto útil a enfatizar porque resalta cuán anómala es la condición de las drogas prohibidas en el contexto de las políticas de salud más generales. Ello plantea las siguientes cuestiones:

- Si las drogas constituyen primordialmente un tema de salud ¿por qué la principal respuesta a este fenómeno proviene del campo de la justicia penal, empleando a la policía y las fuerzas armadas en lugar de recurrir a profesionales de la salud?
- ¿En qué otras áreas de la salud pública criminalizamos a los pacientes a quienes nos proponemos ayudar?

Las drogas constituyen un tema que atraviesa una serie de áreas del quehacer estatal, pero para las drogas ilegales el equilibrio se ha inclinado hasta el punto en que las consideraciones de salud pública se han visto marginalizadas por un enfoque excesivo de aplicación de la ley — tal como lo ha advertido la propia UNODC.

### **Todo consumo de drogas conlleva riesgos**

Aclarar este punto desde un inicio establece una distancia entre usted y cualquier idea preconcebida o estereotipo sobre la posición de los reformistas como “partidarios de las drogas”, “defensores” de las mismas o quienes afirman que el consumo de drogas no tiene riesgos. Ello también neutraliza muchos argumentos anti-reforma que giran en torno a hechos y anécdotas chocantes y horrorizantes sobre cuán peligroso es el consumo de drogas. Dejarse arrastrar por debates sobre los riesgos relativos de las

drogas a menudo actúa como una distracción respecto a temas más importantes, particularmente debido a que tales debates rara vez producen resultados útiles. Naturalmente, cada uno de los bandos presentará evidencias que apoyen su posición y la audiencia no se hará más sabia al presenciar este intercambio.

El hecho de que todo consumo de drogas involucre riesgos, no significa por cierto que todo consumo de drogas implique daño. Un riesgo implica simplemente una probabilidad de que ocurra un daño y, aunque esta probabilidad puede ser bastante reducida (particularmente cuando las personas conocen qué están consumiendo y cuentan con información adecuada) nunca equivale a cero.

Es más importante aclarar que el núcleo del argumento para regular efectivamente las drogas reside en la realidad de los riesgos que implican: necesitamos regular las drogas porque son riesgosas, no porque sean seguras. Y es que sin importar cuán riesgosas sean dichas sustancias, éstas siempre lo serán más cuando son producidas y vendidas por criminales. De modo que si una droga es relativamente segura, debería estar legalmente regulada y controlada. Y aunque no resulta tan obvio, si una droga es relativamente peligrosa, también debe ser legalmente regulada y controlada.

Propósito 2 Todos queremos reducir la delincuencia, la corrupción y la violencia relacionadas a fenómeno drogas

### **La prohibición crea delincuencia y delincuentes — como sucedió durante la prohibición del alcohol.**

Este propósito es particularmente importante donde los temas que rodean la violencia relacionada al tráfico de drogas constituyen la preocupación dominante. Un tema clave a destacar, tal como se ha explorado anteriormente, es la distinción entre los daños relacionados al consumo de drogas y aquellos asociados a las políticas, las leyes y su implementación.

El propósito general incluye la minimización tanto de las actividades delictivas asociadas con la producción y suministro de drogas, como aquellas alteraciones del orden público relacionadas al consumo de drogas. Aunque ambos fenómenos están vinculados, existe una importante distinción entre las molestias al orden público causadas por la intoxicación (abrumadoramente originadas por el alcohol) y los problemas mucho más significativos provocados por la operación de mercados criminales. Estos mercados ilegales son creados o alimentados directamente por la guerra contra las drogas — a partir de la colisión entre estrictas prohibiciones y altos niveles de demanda combinados con las oportunidades económicas que ello genera para el emprendedurismo criminal.

Otro aspecto que ha resultado útil para convencer a tomadores de decisión es el argumento de que la regulación puede devolver control al Estado. Este control se expresa tanto a través de intervenciones directas como a través del manejo de información. Bajo un marco regulatorio legal, el Estado dispondrá de mucha mayor información en relación a la producción, distribución, consumo y dimensión real de los mercados de drogas, algo que no posee en la actualidad. Esta mayor información y

control presentan una oportunidad para abordar mejor los principales desafíos institucionales que enfrentan muchos países en América Latina: seguridad ciudadana, combate a la criminalidad organizada transnacional, prevención del delito, reforma policial y judicial, impunidad y desconfianza en las instituciones.

### Propósito 3 Todos queremos mejorar la seguridad y fomentar el desarrollo

#### **La Guerra contra las Drogas socava la seguridad y el desarrollo.**

Este propósito a menudo sigue naturalmente al anterior y es particularmente importante en los países productores y de tránsito, donde tanto la seguridad como el desarrollo se ven claramente socavados por el tráfico ilegal de drogas.

Particularmente en relación a la aplicación de las leyes de drogas (sobre todo aquellas diseñadas para contrarrestar a los cárteles y traficantes), el régimen de fiscalización es con frecuencia apoyado bajo el entendido que ayuda a proteger y mejorar la seguridad, tanto a nivel doméstico como internacional. Un elemento clave de la crítica a este enfoque es que, en realidad, consigue lo opuesto, pues la ilegalidad promueve activamente la inseguridad a múltiples niveles, desde la delincuencia callejera hasta los retos más complejos asociados al crimen organizado transnacional.

Por este motivo, es importante aclarar que las drogas per se no causan problemas de seguridad — lo hace el marco dentro del cual existen las políticas basadas en la prohibición. Ello queda ilustrado sencillamente al señalar que los mercados legales de drogas (por ejemplo, para alcohol, tabaco y medicinas recetadas legalmente incluyendo los opiáceos, los cannabinoides y los medicamentos para el dolor como la morfina) presentan escasos problemas de seguridad y violencia, si acaso alguno.

Ahora bien, en materia de desarrollo lo primero que debemos recalcar es que este concepto abarca un amplio rango de dimensiones — desarrollo económico, humano, social e internacional. Afortunadamente, en materia de política de drogas podemos no sólo identificar puntos comunes respecto al deseo de mejorar todos estos aspectos sino avanzar hacia una crítica más compleja donde demostramos que los enfoques punitivos de aplicación de la ley crean y perpetúan los daños que ya aceptamos queremos revertir. En este sentido, es posible trazar al menos una parte de dichos daños a la producción, tráfico y suministro ilegal de drogas.

### Propósito 4 Todos queremos proteger a los jóvenes y a las grupos poblacionales más vulnerables

#### **La guerra contra las drogas pone en peligro a los niños.**

El propósito de proteger a las personas jóvenes y vulnerables es uno sobre el cual no se producen mayores desacuerdos. De hecho, la retórica de la guerra contra las drogas a menudo se elabora sobre una narrativa de “juventud en peligro” y la necesidad de protegerla de las drogas y la delincuencia a ellas relacionada. El argumento clave a presentar aquí es que la guerra contra las drogas, aún si sus intenciones son buenas, ha

dado como resultado lo opuesto: ha incrementado los daños hacia los menores y los ha expuesto a riesgos en múltiples frentes.

De hecho, lejos de la caricatura en la que se presenta a los reformistas como gente que busca que las drogas estén al alcance de los menores en tiendas de golosinas (tal como a veces sugieren opositores menos escrupulosos), la regulación legal ofrece la oportunidad de controlar la disponibilidad de estas sustancias de maneras que resultan imposibles en un mercado criminal no regulado — incluyendo el establecimiento de restricciones por grupos de edad en contraposición a la realidad actualmente imperante donde “la única identificación que pide un traficante de drogas es un billete”. La regulación también hace mucho más fácil proporcionar a los jóvenes tratamientos basados en evidencias, servicios para la reducción de riesgos y daños y otras formas de apoyo como la educación honesta y no dogmática sobre los riesgos relacionados a drogas.

Igualmente, la protección de comunidades vulnerables es también una meta compartida que se puede alcanzar de manera más efectiva a través de la reforma. Bajo las políticas actuales, las comunidades vulnerables resultan desproporcionadamente afectadas por los efectos negativos del abuso de drogas y encuentran escasas oportunidades de superar estos impactos. También son desproporcionadamente afectadas por las consecuencias adversas de la fiscalización de sustancias, principalmente bajo la forma de criminalización, exclusión social, participación forzada en actividades criminales, encarcelamiento, extorsión y otros abusos a los derechos humanos. La regulación de los mercados de drogas crea una oportunidad para prevenir la creación e institucionalización de “vulnerabilidades adicionales” que contribuyan a socavar aún más la salud y el bienestar de grupos ya vulnerables y marginalizados.

#### Propósito 5 Todos queremos proteger los derechos humanos

### **La guerra contra las drogas deriva directa e indirectamente en abusos a los derechos humanos.**

Un análisis en términos de derechos humanos puede brindar las bases para una rigurosa crítica de las políticas actuales así como dar mucha luz sobre cómo deberían reformarse. Sin embargo, es importante aclarar que, aunque los DDHH están al centro de la discusión, no es un objetivo de la reforma el reivindicar el derecho a consumir drogas.

La marginalización histórica de los derechos humanos dentro del régimen internacional de fiscalización de drogas contrasta agudamente con el compromiso hacia los mismos expresado por todos los actores que participan en el debate — y que existe en el seno de las Naciones Unidas. De hecho, los derechos humanos apenas son mencionados en las tres convenciones de la ONU en materia de drogas.

Lo anterior ha contribuido a que las violaciones a los derechos se conviertan en cosa de rutina, ya sea en el tratamiento de los usuarios o como parte de las acciones para hacer cumplir las leyes de drogas. A nivel institucional, las acciones policiales y militares son



rara vez sometidas a un adecuado escrutinio, fiscalización o evaluación sistemática respecto a sus impactos en materia de derechos humanos.

Sin embargo, y a pesar del consenso inicial al que uno pueda llegar, es preciso comprender que los derechos humanos abarcan un amplio rango de temas y que a menudo resultará útil ser más específico. Así, usted puede concentrarse en un área de particular relevancia para su audiencia (como el derecho a la salud de las personas que consumen drogas o los derechos culturales de los pueblos indígenas que les dan un uso tradicional), o en una meta específica de políticas (como asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en las acciones de aplicación de la ley o la evaluación de resultados con indicadores de derechos humanos).

Nuevamente reiteramos que el propósito de proteger los derechos de las personas que usan drogas es un tema fundamental — pero debe ser expresado cuidadosamente para evitar ser confundido con una invocación al derecho a consumir drogas.

Propósito 6 Todos queremos basar las políticas en evidencia sobre lo que funciona y produce el mejor balance costo-beneficio

**Al igual que la mayoría de las guerras, la guerra contra las drogas no está basada en evidencias ni tampoco demuestra ser costo-efectiva.**

El propósito de contar con políticas de drogas basadas en evidencia e indicadores de efectividad está en el núcleo de la discusión sobre la reforma y se involucra directamente con lo que debería ser la principal preocupación de los gestores de políticas: “¿qué medida da los mejores resultados?” Se trata de un punto clave a enfatizar en primer lugar porque nadie puede formular un argumento racional contra él, y en segundo porque extrae el debate de un territorio populista más emocional y lo lleva al análisis de la realidad del fracaso de la prohibición y el potencial beneficio de explorar alternativas.

Naturalmente, se producirán disputas sobre los datos y cómo éstos se interpretan y existirán discusiones sobre qué indicadores de efectividad deben priorizarse. No obstante, enfatizar la importancia de contar con evidencia sobre lo que realmente funciona es un componente clave de la reformulación de un intento por debatir el tema de manera racional/ científica, antes que en términos morales/ideológicos.

Ello no significa asumir una posición moralmente neutra. Al propugnar políticas basándose en su efectividad y, de esta manera, ayudar a alcanzar las metas que todos compartimos y que consideramos harán del mundo un lugar mejor, podemos mantener nuestra autoridad moral. Aunque nuevamente es importante recordar que el debate sobre la moralidad del consumo de drogas es un tema distinto al de ofrecer una respuesta moral en materia de políticas públicas que reconocen la realidad del consumo en la sociedad.

Otro propósito relacionado a la efectividad tiene que ver con el gasto y los costos de oportunidad que implica beneficiar una opción política sobre otra. De este modo, el hecho de que toda política debe ser costo-eficiente tiene un atractivo populista más

directo, tanto para los tomadores de decisión (que asignan presupuestos limitados) como para el público en general (que financia las acciones de dicha política a través de sus impuestos). Enfatizar este principio es también una manera útil de enfocar el debate en los resultados de las políticas y no en sus procesos (entendiendo, por ejemplo, que medir el número de redadas o incautaciones de drogas en realidad no nos dice si estamos incidiendo positivamente sobre la producción o el consumo). Debido a que las acciones de fiscalización de la oferta de drogas ofrecen un retorno muy magro respecto a la inversión — son inmensamente caras, ineficaces y generan mayores costos a la sociedad — el análisis económico es un territorio fértil para presentar argumentos pragmáticos en favor de la reforma.

Un último elemento lo constituye la necesidad de basar las políticas en la realidad y posibilitar su adaptación ante contextos y circunstancias cambiantes — algo que por cierto no ha sucedido con la guerra contra las drogas. La prohibición y sus estructuras legales siguen arraigadas en los principios puritanos orientados de promoción de abstinencia originados en el Movimiento por la Templanza de los Estados Unidos. Como resultado, este modelo ha permanecido dogmáticamente incólume pese al hecho de que el paisaje social ha cambiado diametralmente desde que se redactaron las convenciones sobre drogas de la ONU, hace más de 50 años. Los países de América Latina tienen actualmente la oportunidad de implementar políticas basadas en sus realidades y necesidades, lejos de las soluciones inefectivas del siglo pasado.

### *LOS BENEFICIOS DE TERMINAR LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS*

#### Hablando sobre los beneficios de terminar la guerra contra las drogas

Existen diferentes maneras en las cuales puede abordar este desafío. Como una manera de enmarcar el argumento general de la reforma, puede resultar muy positivo describir una imagen inspiradora de un mundo — digamos, cinco años después de haber concluido esta guerra — en el cual la mayor parte de la demanda esté cubierta a través de canales de producción y suministro legalmente regulados. En esta visión del futuro, habrá una serie de dramáticos beneficios en relación a la situación actual. Habrán desaparecido la mayoría de los daños causados por la prohibición y se habrán abierto una serie de nuevas oportunidades.

Se puede señalar también que habría enormes beneficios para América Latina, incluso si la propia región no regula los mercados de drogas pero Estados Unidos y Europa sí lo hacen y, como resultado, trasladan su aprovisionamiento de drogas a productores legítimos. Ello es particularmente relevante al debatir con alguien que proviene de un país consumidor, o si los medios de prensa involucrados en el debate tienen un alcance internacional. Por ejemplo, voces de América Latina han jugado un papel positivo al respaldar los argumentos de quienes hicieron campaña por la legalización del cannabis en varios estados de Estados Unidos, afirmando que ello recortaría las ganancias de los cárteles mexicanos. Cualquier esfuerzo que impulse la reforma de las políticas en E.U. ayudará también a crear espacio para la reforma en América Latina.

Alternativamente, esta visión de más largo plazo puede entrar en el contexto de un proceso de cambio gradual en el transcurso de los próximos años, durante los cuales los beneficios se apreciarán de manera diferenciada en tanto se despliegue una variedad de reformas a lo largo de la región y el mundo.

### Reducir, mitigar o eliminar los costos de la guerra contra las drogas

En la medida en que los mercados criminales sean gradualmente reemplazados por mercados regulados desde el Estado, será posible reducir progresivamente las oportunidades para los especuladores criminales y los costos asociados a la ilegalidad que ya hemos descrito en la sección anterior. El grado, naturaleza y ritmo de las reformas específicas determinarán la amplitud de los beneficios y usted no debe pretender que la totalidad del tráfico ilegal desaparecerá. Pero en términos generales — fácilmente adaptables a sus requerimientos de involucramiento o creación de mensajes— la narrativa sobre los potenciales beneficios de terminar con la prohibición incluye:

- Menos delincuencia relacionada a las drogas y menos personas involucradas en ella.
- Menos violencia a todo nivel, incluyendo violencia entre las autoridades y los cárteles y entre cárteles rivales.
- Menos ganancias criminales disponibles para la corrupción y menores incentivos para corromper instituciones.
- Menos presión sobre el sistema de justicia penal, incluyendo una reducción de la población penitenciaria.
- Enormes ahorros financieros, especialmente procedentes de un menor gasto en los sectores de justicia penal y fuerzas armadas.
- Reducción en el lavado de dinero así como en las distorsiones económicas relacionadas.
- Mejoramiento de resultados de salud para las comunidades y consumidores.
- Menos estigma y discriminación contra las personas que usan drogas, los jóvenes y los grupos más pobres o marginalizados.
- Menos acciones de fiscalización en las que normalmente se violan derechos humanos.
- Mejoramiento de las condiciones medioambientales en la medida en que se reducen la producción no regulada de drogas y la erradicación de cultivos.

Estos beneficios pueden expandirse hacia una narrativa más detallada con ejemplos localizados o historias humanas pertinentes para su audiencia. Alternativamente, pueden

simplificarse en mensajes individuales más contundentes y de contenido positivo que puede adaptar a su audiencia.

Algunos ejemplos incluyen:

- En la medida en que se reduzca la violencia veremos comunidades más seguras para nuestros hijos.
- Se acabará la venta ilegal de drogas en la mayor parte de nuestra ciudad.
- Disminuirán las luchas de los cárteles por controlar territorios para traficar y vender drogas.
- Reducciones masivas en la corrupción detendrán la destrucción de nuestras instituciones.
- Contaremos con mejoras en términos de salud que nos beneficiarán a todos en el largo plazo.
- Ahorraremos miles de millones de dólares/pesos de los contribuyentes, mismos que podremos invertir de mejor manera.

#### Oportunidades creadas al terminar la guerra contra las drogas

Es importante resaltar que los beneficios de la reforma van más allá de simplemente reducir los costos de la guerra contra las drogas. Por ello, también es recomendable que recuerde a su audiencia que transitar a un mundo post-prohibición podría ayudar a:

- Reconstruir comunidades devastadas por la violencia de la guerra contra las drogas.
- Fortalecer las instituciones estatales y restaurar la confianza en ellas en la medida en que se reduce la corruptora influencia del dinero de los cárteles — esto en términos de Estado de derecho, derechos humanos, gobernabilidad y fiscalización.
- Basar nuestras políticas en evidencia de lo que sí funciona y no en ideología — enfocándonos en la utilización de métricas e indicadores reales de éxito como la reducción de los daños sanitarios y sociales y no en medidas de proceso como las incautaciones y los arrestos.
- Crear un importante “dividendo de paz” en tanto que los recursos gastados en la aplicación de leyes punitivas podrán ser redirigidos a otras áreas — ya sea al interior de la policía misma o para otros programas sociales, de salud o de fortalecimiento institucional y económico.
- Incrementar la disponibilidad de ingresos por impuestos a la producción y suministro de drogas, la mayoría de los cuales provendrían de mercados de cannabis regulados

legalmente, mismos que ya rinden cientos de millones de dólares a los gobiernos de E.U. y los Países Bajos.

- Aprovechar el beneficio potencial que la regulación puede traer gracias al traslado del consumo hacia drogas menos riesgosas o menos potentes.
- Basar las políticas de drogas en criterios de salud pública, brindando respuestas efectivas en materia de prevención, reducción de daños y tratamiento.
- Capacitar mejor a los gobiernos para abordar nuevos retos como el consumo de estimulantes de alto riesgo e “intoxicantes legales” así como para estimular conductas más seguras en entornos seguros y con productos más seguros.
- Aumentar el grado de libertad de la región para consolidarse como una coalición de países en favor de políticas más humanas y menos influenciadas por la presión y las dinámicas geopolíticas de E.U.
- Convertir a América Latina en un destino más atractivo para la inversión en negocios y turismo.

### Perdedores y ganadores

Otra manera de adaptar estos beneficios a audiencias específicas sería presentarlos en términos de ganadores y perdedores.

Así, los ganadores podrían incluir a:

- Padres y madres de familia con menores probabilidades de perder a sus hijos a manos de la violencia generada por la guerra contra las drogas y mayores posibilidades de ver el gasto en educación aumentar.
- Contribuyentes que ya no financian la violencia estatal contra los cárteles.
- Médicos y enfermeras, y los enfermos que éstos tratan, beneficiados por un aumento en los fondos destinados al sector salud.
- Empresas que verán una mayor inversión interna, menos extorsión y un terreno más equitativo para la competencia sin los actores desleales que operan financiados por el dinero procedente del crimen organizado.

Por su parte, los perdedores incluirían a:

- Los cárteles y vendedores de drogas.
- Políticos, funcionarios y banqueros corruptos.

- Empresas dedicadas a la construcción de infraestructura en seguridad (cárceles) en tanto la inversión se redirigía a la creación de otro tipo de servicios como hospitales y escuelas.
- Traficantes de armas que se aprovechan de la ilegalidad de los mercados para colocar sus productos.
- Agencias policíacas, militares y de seguridad dedicadas al combate a las drogas.
- Empleados del sector carcelario cuya necesidad sería significativamente disminuida.

## *HABLANDO SOBRE... DROGAS EN PARTICULAR, DERECHOS Y LIBERTADES*

### **Hablando sobre alcohol y tabaco.**

Tratándose de las dos drogas legales más consumidas, las experiencias con el alcohol y el tabaco son inevitablemente un lugar común del debate sobre potenciales modelos de regulación legal para drogas actualmente ilegales. La enorme variedad de respuestas históricas y actuales respecto al alcohol y el tabaco crea retos y oportunidades para el debate pues tanto defensores como detractores de la reforma aprovecharán dichas experiencias para apoyar sus posturas.

Tanto el tabaco como el alcohol son a menudo mencionados como si no fueran drogas verdaderas o en ocasiones como si no fueran drogas en absoluto, lo que queda resaltado por la frase “alcohol y drogas”, en lugar de decir “alcohol y otras drogas”. Obviamente tanto el alcohol como el tabaco son poderosas sustancias psicoactivas asociadas con significativos riesgos para la salud.

Sin embargo, y por razones que no están relacionadas a la evaluación estricta de los riesgos reales de su consumo, tanto el tabaco como el alcohol son producidos, suministrados y consumidos legalmente<sup>35</sup> — aunque dentro de un marco regulatorio en el que se mantienen ciertas prohibiciones como por ejemplo, la producción de bebidas con contenido alcohólico superior a cierto porcentaje o la venta a menores de edad.

Para los defensores de la reforma, las políticas referidas al alcohol y el tabaco ofrecen invaluable lecciones para promover un debate más amplio sobre regulación, precisamente debido a que ambas sustancias han pasado por un amplio rango de posibilidades de control, desde la prohibición total hasta el establecimiento de mercados comerciales efectivamente libres de toda regulación.

Para quienes propugnan la prohibición, el punto de partida está en argumentar que los altos niveles de consumo de alcohol y tabaco son un resultado directo de su legalidad y el consumo de otras drogas podría elevarse a niveles similares si su suministro fuese regulado legalmente.

Los argumentos generales que usted puede plantear son los siguientes:

- La distinción entre drogas legales e ilegales no se basa en ningún criterio científico o de salud pública sino que es el resultado de la historia social y política de las naciones. Si el alcohol y el tabaco estuvieran clasificados en listado de drogas de la ONU, sin duda alguna estarían incluidos junto a las drogas más dañinas.
- Nadie está invocando la prohibición del alcohol y el tabaco, pues sabemos que entregar el 100% de estos mercados a los criminales sería un desastre — tal como lo demostró la prohibición del alcohol en E.U. Paradójicamente, eso es exactamente lo que hemos hecho con otras drogas.
- Usted puede argumentar que se trata de una inconsistencia fundamental de la ley, y que es injusto que algunas personas tengan libertad para consumir una droga mientras que otras son criminalizadas por usar otra de riesgo similar — aunque dicho argumento debe emplearse con mucho cuidado.

Quienes producen y suministran alcohol y tabaco ven a sus respectivos mercados desde una perspectiva comercial antes que a través del lente de la salud pública. Su principal motivación es generar las ganancias más altas posibles (primordialmente maximizando el consumo), relegando la salud a un segundo plano. No sorprende, entonces, que ambas industrias hayan luchado históricamente por minimizar la regulación del mercado. Tal como se discute a continuación, la situación en muchos países ha cambiado significativamente con el tabaco aunque desafortunadamente hemos hecho menos con el alcohol.

Argumentos generales a plantear respecto a la regulación del alcohol y el tabaco:

- El alcohol y el tabaco se encuentran en el extremo sobre-comercializado del espectro del control de drogas y ello es totalmente inadecuado debido a los daños que pueden causar. De hecho, los controles son tan permisivos en muchos países que estos productos se venden en tiendas de abarrotes y dulcerías, no cuentan con etiquetas informativas o, como sucede con los envases de alcohol, a menudo no muestran advertencias adecuadas sobre riesgos a la salud. Lo anterior, combinado con cientos de años de activa promoción de las ventas, explica por qué su consumo es tan elevado.
- Tanto para alcohol como para tabaco, los tomadores de decisión están actualmente intentando imponer óptimos marcos regulatorios a mercados comerciales legales que ya están bien establecidos y culturalmente arraigados. No es de extrañar que dicho intento se enfrente a una férrea resistencia por parte de grupos cabilderos provistos de ingentes recursos que han logrado derrotar con éxito numerosos intentos por mejorar la regulación.
- En contraste, las drogas actualmente ilegales ofrecen una página en blanco para reemplazar los mercados criminales con modelos estrictamente regulados; modelos

que desde el inicio se construyan en base a metas de salud pública y bienestar, evitando las limitaciones de las cuales adolece la regulación inadecuada del alcohol y el tabaco.

- Existen muchas drogas legales que no se encuentran tan ampliamente difundidas como el tabaco y el alcohol, como es el caso de los inhalables. La idea de que la legalidad constituye el único factor que impulsa los niveles de consumo, o que el consumo de las drogas legalizadas inevitablemente se elevará hasta igualar el del alcohol y tabaco es evidentemente equivocada.
- Es totalmente consistente invocar una mejor o mayor regulación para el caso del alcohol y el tabaco mientras se aboga por la regulación legal de drogas actualmente ilegales. Se trata de aplicar a todas las drogas los mismos principios de salud pública y reducción de daños centrados en evidencias y de desarrollar un óptimo nivel de regulación para cada una de ellas — lo cual, por ejemplo, significa que ninguna droga puede expendirse en tiendas de abarrotes o dulcerías.

### Tabaco

Pese a los altos riesgos que el consumo de tabaco representa (cerca de la mitad de los fumadores morirán prematuramente como resultado de su consumo), el bajo nivel de intoxicación creado por la nicotina no ha merecido la indignación moral que generó el enfoque prohibicionista sobre otras drogas. En este sentido, el tabaco ha asumido un papel singular en la sociedad — se trata de una forma de dependencia a una droga que resulta altamente visible, genera altos riesgos de daño crónico a la salud y, sin embargo, ha sido agresivamente comercializado en la mayor parte del mundo y es socialmente aceptable en la mayoría de los países.

No obstante, la carga de salud pública que el consumo de tabaco ha generado en varios países se encuentra detrás de una serie de respuestas regulatorias que, desde una perspectiva pragmática, buscan minimizar los riesgos asociados a su abuso. Existe actualmente un claro consenso respecto a los tipos de intervenciones y regulación de mercado que tienen probabilidades de producir mejores resultados. El Convenio Marco sobre Control del Tabaco (CMCT) auspiciado por la Organización Mundial de la Salud, ofrece un resumen de estas medidas:

- Prohibición de publicidad, promoción y auspicio del tabaco;
- Empaque y etiquetado regulados, conteniendo información sobre riesgos de salud;
- Prohibición del consumo en espacios públicos;
- Prohibición de la venta a menores;
- Impuestos y controles sobre el precio para disuadir su consumo;



- Apoyo a fuentes alternativas de ingreso económicamente viable para trabajadores, agricultores y vendedores de la industria del tabaco.

Contando con 168 países signatarios, incluyendo a todos los Estados de América Latina y el Caribe, el nivel de apoyo internacional para el CMCT es similar al de los tratados sobre drogas de las Naciones Unidas — los cuales, por supuesto apoyan un sistema paralelo para la prohibición absoluta de la mayoría de los mercados de drogas fuera del uso médico y científico.

Ahora bien, para argumentar a favor de una regulación legal más amplia que incluya también a las drogas que actualmente permanecen ilegales, los puntos clave a plantear son:

- El CMCT representa un poderoso consenso internacional que respalda un marco legal específicamente diseñado para producir una regulación efectiva del mercado de una droga no médica de alto riesgo; de modo que ya contamos con un modelo internacional legal y de políticas que resulta coherente y operativo para establecer precisamente el tipo de regulación que proponemos para otras drogas (de riesgo comparable o menor).
- El CMCT detalla la regulación cada vez más efectiva del tabaco que, combinada con educación en salud, ha reducido dramáticamente el consumo de tabaco y sus daños de salud relacionados. Esta reducción en el consumo destaca cuando se le compara con el enorme incremento en el uso y los daños asociados y los daños asociados a muchas drogas ilegales muchas drogas ilegales no reguladas durante el mismo período.
- Lo anterior demuestra cómo la educación en salud y una regulación legal sensata, empleando precisamente el tipo de controles sobre el producto e intervenciones de mercado que resultan imposibles bajo un régimen de prohibición, pueden reducir el consumo y los daños de una droga legal riesgosa sin criminalizar a los consumidores o imponer prohibiciones sobre la producción y el suministro.
- También muestra cómo es posible aprender de los fracasos de modelos de extrema comercialización y cómo es posible introducir una regulación más estricta. De modo que la idea de que “no hay vuelta atrás” luego de introducir un cambio en las políticas es totalmente falsa — lo mismo que la suposición de que la legalización producirá inevitablemente un modelo favorecedor a esa industria.

### ¿Qué hay del tráfico ilegal de tabaco?

Los prohibicionistas a menudo argumentan que la existencia de un tráfico ilegal paralelo de tabaco demuestra que los mercados legales son ineficientes para eliminar la criminalidad. Este es un argumento falaz, basado en pretender que los partidarios de la reforma sostenemos que el tráfico legal eliminará completamente o desplazará el tráfico ilegal. Nosotros no afirmamos tal cosa.

- En cambio, sí sostenemos que el tráfico ilegal se reducirá sustancialmente con el transcurso del tiempo. Esto es precisamente lo que vemos que ocurre con el tabaco, cuyo tráfico ilegal constituye entre el 5% y el 25% del mercado total en diferentes países. Un mercado donde el 75–95% del producto está legalmente regulado y paga impuestos, es claramente preferible a uno donde el 100% se encuentra en manos de criminales.
- La escala del mercado ilegal del tabaco es mayormente determinada por los niveles de tributación. En este sentido, hay un equilibrio por lograr entre la disuasión del consumo manteniendo los precios altos y la reducción de incentivos para el contrabando y la elaboración de cigarrillos adulterados que respondería a un precio relativamente bajo. No existen soluciones perfectas, pero debido a que el tabaco es legal y está regulado, los gobiernos pueden decidir e intervenir sobre los precios según sea pertinente. Ello resulta imposible con las drogas ilegales que se encuentran completamente sometidas a los caprichos de la oferta y la demanda en un mercado criminal no regulado.
- También es digno de mención que la mayor parte del tabaco de contrabando es, al menos, producido legalmente en un inicio.

### Alcohol

Al igual que el tabaco, el alcohol presenta ciertas diferencias clave respecto a otras drogas que requieren ser consideradas antes de transferir lecciones aprendidas sobre políticas y modelos regulatorios. A diferencia de muchas drogas, particularmente aquellas en forma de píldoras o polvo, el alcohol no sólo es consumido por sus efectos intoxicantes. Ha sido consumido históricamente por su valor calórico y ostenta una historia tan vieja como la civilización humana con un uso profundamente arraigado en un amplio rango de contextos sociales y culturales. Con cerca de 2 mil millones de consumidores en todo el mundo, la escala de consumo de alcohol y su penetración cultural global ayudan a explicar por qué su impacto negativo sobre la salud pública es superado sólo por el tabaco.

Existe un considerable cúmulo de investigaciones que analizan el amplio espectro de enfoques de políticas para controlar el alcohol que han sido probadas, incluyendo mercados libres no regulados, ventas con autorización, monopolios de Estado y prohibición. Pese a que aún no existe un instrumento de políticas sobre el alcohol equivalente al Convenio Marco para el Control del Tabaco, el “Informe sobre el Estado de las Políticas sobre Alcohol en el Mundo” de la Organización Mundial de la Salud propugna medidas similares para reducir los daños relacionados a esta sustancia.

### **Hablando sobre cannabis**

El cannabis es relativamente fácil de producir, requiere escaso procesamiento y figura entre las drogas menos riesgosas, al menos en términos relativos, de las que

actualmente se consumen (sean legales o ilegales). Se trata, por mucho, de la droga ilegal de más amplio uso estimándose en alrededor del 80% de todo el consumo de drogas ilegales a nivel mundial. El cannabis se encuentra también al centro del debate sobre la reforma de la política de drogas.

### El problema de la estrategia policial

La policía que debe hacer cumplir la prohibición del cannabis se enfrenta a un reto imposible de vencer. La aplicación de la interdicción, tanto del lado de la oferta como de la demanda, ha demostrado ser no sólo totalmente inútil sino activamente contraproducente.

Usted puede resaltar cómo el enfoque actual está:

- Mermando enormes recursos de los presupuestos policiales ya agobiados.
- Criminalizando y alienando a poblaciones clave (particularmente jóvenes) con quienes la policía debería estar buscando generar confianza y respeto.
- Alimentando un floreciente tráfico criminal que se caracteriza cada vez más por el tipo de violencia más comúnmente asociada con los mercados de heroína y cocaína.
- Brindando una “puerta de ingreso” a otras drogas más riesgosas al poner a los consumidores en contacto directo con vendedores criminales que suministran estas sustancias.

### Regulación del cannabis

El cannabis ha estado a la vanguardia de la experimentación bajo la forma de modelos de políticas que ahora brindan evidencias de casos emprendidos alrededor del mundo: desde las prohibiciones punitivas hasta los modelos de despenalización de la posesión, pasando por mercados regulados legales y cuasi-legales. En particular, los modelos de mercados regulados ofrecen invalorable lecciones.

## Regulación del cannabis en la práctica

### Los “coffee shops” de cannabis en los Países Bajos

Holanda ha contado *de facto* con un sistema de suministro y consumo legal de cannabis desde 1976, en un marco ordenado de venta y consumo en puntos de venta autorizados. Aunque en términos generales el sistema ha funcionado de manera muy efectiva, no es ningún secreto que también ha debido lidiar con las limitaciones del marco legal internacional – siendo la más obvia de todas el denominado problema de la “puerta trasera”. Y es que en Holanda no existe ni la producción ni el suministro legal para abastecer los denominados “coffee shops”, de modo que el cannabis que ahí se vende aún es adquirido en el mercado ilícito y, por lo tanto, permanece ligado a la criminalidad. Debido a que esta medida fue adoptada en solitario, Holanda ha enfrentado algunos problemas con el “turismo de drogas” (que impulsó la conversión de los “coffee shops” en algunas regiones en clubes “sólo para miembros”<sup>39</sup>).

### Clubes de cannabis en España

Los cientos de “clubes cannábicos” en España aprovecharon la ventaja de contar con una legislación que despenalizó el consumo y permitió cultivar hasta dos plantas de cannabis para consumo personal. La posesión de plantas autorizada para cada miembro es puesta a disposición del club y sus miembros, donde los organizadores de la asociación las cultivan y sirven para aprovisionar al club – que a su vez lo venden a sus integrantes a aproximadamente la mitad del precio que se cobra en el mercado criminal. Los clubes operan bajo la modalidad de venta sin fines de lucro. Al emplear las políticas de descriminalización para sortear la prohibición que pesa sobre la producción, los clubes españoles han demostrado cómo potencialmente se puede eliminar por completo la criminalidad asociada al

**Washington:** La Iniciativa 502 legalizó la posesión y el uso de hasta 28 gramos de marihuana para personas mayores de 21 años y establece la creación de un mercado legal basado en gran medida en el modelo de regulación estatal de bebidas alcohólicas. El modelo regulatorio permitirá la producción, procesamiento y comercialización de la marihuana a empresas privadas a través de un sistema de licencias expedidas por la agencia estatal de control de licores, y pondrá un impuesto del 25% a cada transacción de la cadena – el total impositivo no superando el 26% y los ingresos debiendo destinarse al fondo general estatal y a programas de prevención, investigación, educación y salud.

Cabe resaltar que este modelo no permite el auto-cultivo y no realiza modificaciones al sistema existente de regulación de la marihuana medicinal. Entre otras restricciones, estableció un límite legal de THC en la sangre (5ng/ml) para prevenir accidentes automovilísticos y posibilitó la realización de una evaluación costo-beneficio a cargo del Instituto de Salud Pública del estado. Mientras que

las provisiones de la ley eliminaron las penas por esta conducta desde el 6 de diciembre de 2012, Washington tiene hasta el 1 de diciembre de 2013 para promulgar las reglas del nuevo mercado. Para más información sobre la Iniciativa 502 consulte: [sos.wa.gov/\\_assets/elections/initiatives/i502.pdf](http://sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/i502.pdf).

**Colorado:** La Enmienda 64 legalizó el uso y la posesión de hasta 28 gramos de marihuana y el cultivo de hasta seis plantas de cannabis para adultos mayores de 21 años; por su parte, la autorización y regulación de la producción, distribución y venta de cannabis dependerá de la agencia estatal de impuestos – que ya regulaba el alcohol, el tabaco y la marihuana medicinal.

El modelo de Colorado permitirá la "integración vertical" de la industria, lo que significa que aquellas empresas que producen pueden ser las mismas que la distribuyen y/o comercializan. Durante el primer año, sólo las entidades de la industria medicinal podrán obtener licencias para cultivar, procesar, producir y vender cannabis y se requerirá que la legislatura estatal determine la carga impositiva final. El sistema regulatorio impone también un requisito de residencia estatal para obtener la licencia de cultivo y expendio aunque no para adquirir la sustancia. Si bien no prohíbe el mercadeo, estableció la obligatoriedad de un etiquetado especial – en el que se enuncien tanto riesgos y daños como contenidos y potencia – así como un empaquetado que no sea accesible a los niños. Las provisiones que eliminaron las penas por posesión y auto-cultivo entraron a vigor el 10 de diciembre de 2012 aunque el estado tuvo hasta el 1 de julio de 2013 para promulgar las reglas del nuevo mercado regulado. Para más información consultar: [bit.ly/18OEDEZ](http://bit.ly/18OEDEZ).

## Uruguay

En 2012, bajo el liderazgo del presidente José Mujica, el poder ejecutivo en Uruguay presentó al Congreso una propuesta de ley para regular legalmente el cannabis. Figurando como una más de una serie de acciones para mejorar la seguridad y la convivencia entre los uruguayos, la propuesta de Mujica fue la primera en que un gobierno nacional apoyaba formalmente una legislación para establecer la regulación legal del mercado de cannabis para fines no médicos ni científicos.

Los objetivos centrales de la ley fueron, desde el inicio, separar el mercado de cannabis de otros mercados de drogas, reducir los daños asociados a la prohibición de la sustancia ilegal más ampliamente consumida en el país y enfrentar más efectivamente los retos de salud pública asociados al abuso de pasta base de cocaína.

A diferencia de otras iniciativas, el proyecto uruguayo defiende un esquema regulatorio controlado por el Estado capaz de establecer controles efectivos sobre la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados. De manera particular, la "Ley de Regulación y Control del Cannabis y sus Derivados", votada en la Cámara de representantes el 31 de julio de 2013, establece:

- El otorgamiento de permisos para la producción, el abastecimiento personal y la comercialización de cannabis psicoactivo para fines no médicos o científicos a través del Instituto Nacional de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA);
- Venta mensual de hasta 40gr de cannabis psicoactivo en puntos de venta autorizados (farmacias) a residentes uruguayos mayores de edad;
- La posibilidad de constituir "clubes de membresía" de entre 15 y 45 miembros donde se podrá plantar colectivamente hasta un máximo de 99 plantas cannabis psicoactivo;
- El derecho de los consumidores a crecer hasta 6 plantas al interior de sus hogares a fin de abastecer su consumo personal – que en ningún caso podrá superar los 480gr anuales;
- El acceso a cannabis medicinal previa autorización del Ministerio de Salud Pública;
- La producción de cáñamo para fines industriales – principalmente en la industria textil y del papel; y
- El fortalecimiento de servicios de educación y salud para prevenir, mitigar y/o tratar los daños a la salud producidos por el consumo problemático de cannabis.

De la misma manera, el mecanismo regulatorio mantiene sanciones para quien incumpla los términos estipulados por la ley – que oscilan entre los 20 meses y los 10 años de cárcel – y contempla la permanencia de ciertas prohibiciones como:

- El acceso al mercado legal de cannabis a los no residentes y los menores de edad;
- La realización de toda forma de publicidad;
- El consumo en espacios públicos protegidos; y
- La conducción de vehículos bajo el influjo de cannabis en cantidades superiores a las dictaminadas por la reglamentación secundaria;

Al igual que con el alcohol y el tabaco, estos experimentos han tenido éxitos y fracasos de los que podemos aprender. Al respecto, los puntos clave que usted puede presentar incluyen:

- La regulación legal del cannabis es una realidad en ascenso y, con cada vez más estados en E.U. liderando la lucha, el cambio global es inevitable.
- Podemos recurrir confiadamente a estas experiencias para demostrar la eficacia de algunas herramientas clave de la regulación que, a su vez, prueban que los temores alrededor de la regulación y el argumento de “saltar al vacío” están fuera de lugar.
- La evidencia muestra claramente lo equivocado que está el temor de que los avances hacia enfoques menos punitivos o hacia mercados de cannabis legalmente regulados conllevarán inevitablemente a una explosión en el consumo.
- Un marco que priorice la salud pública sobre la ganancia, y coloque estrictos controles sobre el mercadeo del producto, puede prevenir el riesgo de la sobre-comercialización. Los clubes cannábicos españoles y la propuesta de fuerte control estatal en Uruguay son dos ejemplos de modelos no-comerciales.
- La potencia cada vez mayor del cannabis en ocasiones es planteada como una objeción a su legalización y regulación. Pero la potencia del cannabis (como el contenido alcohólico de las bebidas) puede ser regulada mediante un régimen legal, con información sobre potencia y riesgos en el empaque — como hace la legislación holandesa que limita a 15% el contenido de THC del cannabis vendido en los coffe shops.
- La regulación legal de los mercados puede complementar una prevención efectiva.

### Opinión pública

Los niveles de apoyo hacia la descriminalización o legalización/regulación del cannabis se han incrementado sostenidamente en gran parte del mundo desarrollado. Esto es particularmente llamativo en E.U. donde el apoyo a la legalización llegó a constituir una mayoría en 2012 muy a pesar de un contexto de continua hostilidad política proveniente de ambos partidos. Éste es un precedente muy positivo para el movimiento reformista en su conjunto, pues resulta evidente que la exposición a un debate informado impulsa a la opinión pública a tomar distancia respecto a la prohibición y la invita a dirigirse hacia la reforma.

### Evitando las trampas respecto al cannabis

Existen trampas en relación a cómo el debate sobre cannabis ha sido manejado históricamente. Por ello, es necesario tomar precauciones al momento de abordar el tema.

### ¿Regular porque es seguro?

A veces se sostiene que el cannabis debe legalizarse “porque es seguro”. Éste no es un argumento útil dado que es manifiestamente erróneo. Como todas las drogas, el cannabis tiene sus riesgos, e incluso si estos son relativamente bajos en comparación a otras drogas, una minoría pequeña pero no insignificante de consumidores de cannabis experimentan problemas reales con esta sustancia (existen problemas particulares con personas con antecedentes de salud mental, consumidores adolescentes y algunos usuarios crónicos).

### ¿Regular porque es menos riesgoso que el alcohol y el tabaco?

A menudo se presenta un argumento similar sobre la necesidad de regular el cannabis debido a que es menos riesgoso que drogas legales como el alcohol y el tabaco. Aunque la observación respecto al riesgo relativo es correcta, y puede resultar útil para resaltar la inconsistencia e hipocresía de la ley (dada la frecuencia con que se escucha el argumento de que “las drogas son ilegales porque son peligrosas”), esta afirmación puede resultar problemática. No sólo porque puede ser utilizada para defender la eventual prohibición del alcohol y el tabaco sino también porque socava la idea de que las drogas deben ser reguladas debido a los riesgos que presentan.

### ¿Regular únicamente el cannabis? ¿Qué hay de las otras drogas?

Este punto plantea la cuestión de cuán distinto es el debate sobre legalización/regulación del cannabis respecto al debate más amplio sobre la regulación de otras drogas, incluyendo aquellas que son ciertamente más riesgosas. Dados los avances actuales a este respecto, a menudo habrá la necesidad de abordar el tema del cannabis de manera independiente; sin embargo, también puede resultar útil hacer reflexionar a la gente respecto a los alcances más amplios de la reforma — especialmente dado que actualmente existen más electores que apoyan sólo la legalización del cannabis pero no la de otras drogas.

### Debates sobre cannabis recreativo y de uso médico

El debate alrededor de las políticas y leyes respecto al consumo recreacional del cannabis a menudo queda enredado en discusiones paralelas sobre su uso médico (y también, aunque en menor medida, con el uso comercial/industrial de la planta de cáñamo). Debido a que los argumentos respecto a los usos recreativos y médicos de la planta son muy diferentes — y dado que la discusión sobre la pertinencia del uso de cannabis como medicina no es relevante para su perfil de riesgo en uso recreativo — por lo general no resulta útil confundir ambos temas o combinarlos. Existe un fuerte argumento que sostiene que las discusiones sobre el consumo recreacional de esta sustancia ha prevenido el acceso e investigación para uso médico, pero en términos generales sugeriríamos tratar de mantenerlos separados hasta donde sea posible — dejando el lado médico del debate a los expertos en el campo de la salud.



## Hablando sobre... coca, cocaína y crack

### El rango de productos de coca y cocaína

#### Hoja de coca

Se trata de la hoja de coca no procesada que puede ser consumida de distintas maneras, a saber: masticada (con un álcali como la ceniza de quinua), como infusión o en diversas otras formas ligeramente procesadas. Tiene un leve efecto estimulante (la hoja contiene < 1% de alcaloide de cocaína) con riesgos no registrados para la salud y algunos beneficios nutricionales y funcionales. El consumo de la hoja de coca tiene una larga historia de uso tradicional no problemático entre las poblaciones indígenas de la región andina.

#### Cocaína

El clorhidrato de cocaína es el extracto refinado de la hoja de coca que se elabora tanto legal (para usos médicos, procesada en E.U. a partir de la hoja de coca importada de los Andes) como ilegalmente (para usos no médicos con una producción mayormente concentrada en Bolivia, Colombia y Perú). Para incrementar las ganancias, la cocaína de origen ilegal es invariablemente adulterada con otras sustancias (incluyendo lidocaína, cafeína, anfetaminas y levamisol), así como con aditivos para aumentar su volumen<sup>41</sup>. De esta manera, su pureza varía ampliamente desde < 10% hasta > 80%. Por lo general se le inhala (pues en su forma original no se puede fumar aunque en ocasiones es consumida por inyección) y su consumo moderado/ocasional tiene un riesgo relativamente bajo. El uso frecuente, crónico o mediante inyección, por su parte, está asociado a una serie de riesgos potencialmente graves entre los que destacan la sobredosis y la dependencia.

#### Crack

*(Nota – la pasta base [ver a continuación] puede, en algunas regiones, ser referida como crack) – El crack es una preparación elaborada a partir de cocaína en polvo que, para completarse, emplea simples procedimientos de cocina que involucran calentar (“cocinar”) la cocaína, ya sea con bicarbonato de sodio o amonio, para crear “piedras” que se puedan fumar. Las “piedras” resultantes son consumidas de forma fumada con el objetivo de aumentar la velocidad del efecto y su intensidad (el efecto llega antes pero dura menos tiempo). Esta forma de consumo contrasta con la cocaína en polvo y sus daños presentan también diferencias importantes.*

Así pues, es más probable que el consumo de crack se relacione a patrones de consumo problemáticos o dependencia que la cocaína en polvo.

#### **Pasta base de cocaína**

También conocida como paco, bazuco o *crack* (*ver arriba*), la pasta base de cocaína o PBC es un residuo producido en una fase intermedia del procesamiento – ilícito y no regulado – de la hoja de coca en cocaína. Contiene base libre de cocaína así como químicos empleados en el procesamiento (queroseno, gasolina) y sustancias adulterantes como la cafeína que sirven para potenciar el efecto de la cocaína, aumentar su potencial adictivo y reducir el punto de ebullición para que resulte más fácil de fumar. Estos factores, en combinación con su precio relativamente bajo, han llevado rápidamente a que se le asocie con un consumo problemático dependiente entre ciertas poblaciones marginalizadas y de bajos ingresos. Al igual que el crack esta sustancia se fuma, aunque las impurezas y adulterantes que contiene contribuyen a incrementar los ya altos riesgos asociados con su consumo.

#### Argumentos a plantear:

- Ya existe una demanda considerable y establecida para la cocaína. Por lo tanto, debemos ser claros respecto al hecho de que esta demanda seguirá siendo abastecida ilegalmente si no encontramos alguna fuente regulada.
- A través de décadas de experiencia, sabemos que éste no es un mercado que puede ser eliminado a través de estrategias de aplicación de la ley. La producción y el tránsito simplemente son desplazados a otras áreas debido a la existencia de una gran demanda que incentiva la entrada de agentes criminales al mercado por la oportunidad de obtener enormes ganancias.
- Para los carteles que operan en América Latina la cocaína es aún la droga ilegal más rentable. Por lo tanto, colapsar o reducir el tráfico ilegal mediante cierta forma de mercado regulado tendría el efecto más dramático sobre la acción destructiva de los cárteles.

#### Algunas de las reflexiones clave serían:

- La regulación podría revertir la dinámica maximizadora del daño causada por el tráfico ilegal de drogas, que distorsiona el mercado y lo desvía hacia los productos más potentes y riesgosos (y rentables) como el crack y la pasta base. Ello podría lograrse incentivando la elaboración de preparaciones de cocaína menos riesgosas y más disponibles (por ejemplo, hoja de coca o productos derivados de la hoja de coca mínimamente procesados); imponiendo controles mucho más restrictivos sobre la cocaína en polvo y manteniendo una prohibición sobre la disponibilidad legal del crack o la pasta base (abordando a los consumidores a través de respuestas de tratamiento y reducción de daños).
- La producción de hoja de coca legalmente regulada (para consumo tradicional, al igual que como saborizante para comidas y bebidas, incluyendo la Coca-Cola y la

cocaína farmacéutica en países como E.U.) ya sucede en una escala significativa. Lo anterior demuestra cómo se pueden abordar los problemas de control de calidad y seguridad. Asumiendo esta realidad es posible suponer que la expansión de esta producción legal para usos no médicos no presentaría un reto regulatorio significativo.

- Si bien existen modelos bien establecidos para regular los mercados legales de cannabis y la provisión de opiáceos con fines médicos para consumidores dependientes (incluyendo la heroína inyectable), también podemos aprender lecciones valiosas de la experiencia internacional en la regulación de estimulantes. Ésta incluye la prescripción y/o adopción de modelos farmacéuticos para el caso de las anfetaminas, la regulación de las denominadas nuevas sustancias psicoactivas en Nueva Zelanda y la producción de estimulantes tradicionales elaborados a base de plantas, incluyendo la hoja de coca.
- Dado el carácter relativamente limitado de esta experiencia, es necesario abordar el tema con cautela — empezando con la regulación de productos de coca de baja potencia como caramelos y bebidas elaboradas con coca. Éstos podrían también potencialmente reemplazar una pequeña parte del (más riesgoso) mercado de la cocaína en polvo.
- El acceso regulado a la cocaína en polvo podría ser explorado bajo un modelo estrictamente controlado de ventas al menudeo (probablemente a través de farmacias), que involucre por ejemplo a compradores autorizados (identificados mediante la licencia de conducir, por ejemplo, donde los consumidores deben primero demostrar que comprenden los riesgos y saben cómo minimizarlos) y el racionamiento de las cantidades adquiridas para prevenir ventas secundarias. Ello requiere un modelo de monopolio del Estado, al menos inicialmente.
- Por su parte, el crack no estaría disponible para su venta directa aunque el acceso legal regulado a la cocaína en polvo supondría que determinados consumidores podrían fabricarlo de manera relativamente fácil o dentro de mercados informales entre consumidores (que podrían ser tolerados como una forma de reducción del daño).
- El paco o pasta base es un producto derivado de la prohibición y la producción ilegal. La disponibilidad de productos de cocaína menos riesgosos (u otros estimulantes) podría, cuando menos, ayudar a prevenir un mayor desarrollo de este mercado que conlleva grandes riesgos.
- El abordaje de consumidores problemáticos de cocaína, crack o paco debe basarse en evidencias y estar guiado por los principios de salud pública y reducción de daños — antes que en sanciones y criminalización que exacerbaban los problemas, crean obstáculos para la intervención y abonan a la carga de grupos marginalizados y vulnerables. Existe una base de evidencia limitada pero creciente sobre cómo desarrollar tales intervenciones de reducción de daños. También existe una serie de

programas que exploran la posibilidad de instaurar modelos de prescripción de sustitutos para consumidores de crack/pasta base como una forma de reducción de daños (incluyendo experimentos empleando cannabis y coca).

- Existe un rango considerable de desplazamiento entre estimulantes dependiendo de su precio relativo, calidad, efectos, disponibilidad y estatus legal. Tal como se ha sugerido antes, hacer más disponibles los productos menos riesgosos y menos disponibles los productos de mayor riesgo crea oportunidades para guiar los patrones de consumo en una dirección positiva en el largo plazo.
- El surgimiento de nuevas sustancias psicoactivas (NSP o “legal highs”) no controladas por las convenciones internacionales genera oportunidades para experimentar con modelos de regulación libres de las restricciones legales de orden superior. Existe cierta evidencia de que la aparición de estimulantes sintéticos ha llevado a la reducción del consumo de cocaína en lugares donde éstos se han popularizado. Es preciso reconocer, sin embargo, que en estos casos también existen riesgos debido a la falta de información sobre los daños asociados a estas drogas.

### **Hablando sobre... derechos y libertades**

Los derechos humanos y las libertades fundamentales siempre han sido un tema central del debate sobre la reforma de la política de drogas, incluso cuando en ocasiones los argumentos a favor de esta causa no hayan sido considerados cabalmente. Resulta particularmente importante que los argumentos sobre derechos humanos estén basados en sólidos razonamientos y que tomen en cuenta el contexto político y cultural del debate así como los valores y prioridades de su audiencia. Por ejemplo, existe una diferencia entre invocar el derecho legal a consumir drogas y resaltar cómo la criminalización de personas adultas que libremente eligen consumir infringe una serie de derechos legales internacionalmente reconocidos, incluyendo el derecho a la privacidad, a la salud, la cultura y a la libertad de creencias y prácticas — especialmente en relación al consumo de ciertas plantas.

Los argumentos sobre la libertad de las personas adultas y en capacidad de elegir sobre el consumo de sustancias psicoactivas son intelectualmente sólidos. El principio que apuntala la mayoría de la legislación moderna radica en que las personas adultas con capacidad de libre discernimiento deben tener la libertad de tomar parte en cualquier conducta que deseen, siempre y cuando no perjudiquen a terceros. De la misma manera, la conducta personal riesgosa o el daño auto-infligido, aunque constituya una preocupación legítima para los gobiernos, por lo general no debe ser incumbencia de la legislación penal.

No obstante, muchos derechos humanos y libertades no son absolutos — como el derecho a la privacidad y la libertad para manifestar la propia religión. Un Estado puede justificadamente transgredir estos derechos, por ejemplo, para proteger los derechos o la salud de otras personas. Sin embargo, tal intervención por parte del gobierno debe servir a un propósito legítimo y no imponer restricciones innecesarias para lograrlo. El Estado

es también en última instancia el responsable de garantizar el cumplimiento de dichas condiciones.

Sobre este tema, presentamos a continuación algunos de los argumentos a plantear:

- Las leyes sobre drogas que criminalizan o sancionan el consumo personal (o la posesión para consumo personal) están reñidas con la legislación concerniente a elecciones personales comparables que también involucran la toma de riesgos y el daño auto-inflingido por parte de adultos con capacidad de libre discernimiento — la práctica de deportes peligrosos, el sexo no protegido y el consumo de drogas legales como el alcohol, el tabaco y los solventes, por ejemplo. Estas actividades, a pesar de no ser sensatas y ser activamente desaconsejadas, no constituyen un delito.
- Existe aquí una importante distinción entre el “delito consensual” del consumo de droga que involucra tomar un riesgo personal y las leyes que criminalizan las acciones que perjudican directamente a otras personas como el robo, la violación o la agresión física.
- También pueden aplicarse argumentos sobre derechos humanos al tema de la producción y venta de drogas aunque, desde luego, es necesario presentarlos cuidadosamente. Se puede hablar, por ejemplo, del derecho a un estándar de vida adecuado para agricultores de bajos ingresos que cultivan la hoja de coca o bien del derecho a la privacidad en relación a un mini agricultor o el auto-cultivo de unas cuantas plantas. Una vez más la pregunta es si de verdad no existen medios menos restrictivos para alcanzar esta meta que el régimen de fiscalización. Y sobre todo, si los medios han resultado manifiestamente inútiles para lograr el fin declarado al cabo de un plazo sustancial ¿puede acaso justificarse la transgresión de los derechos?

**INVERTIR PARA TRANSFORMAR. LA JUVENTUD  
COMO PROTAGONISTA DEL DESARROLLO**



## INVERTIR PARA TRANSFORMAR. LA JUVENTUD COMO PROTAGONISTA DEL DESARROLLO

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Organización Iberoamericana de Juventud  
Instituto Mexicano de la Juventud  
Organización Internacional del Trabajo*

### UN CASO PARTICULAR: INVERSIÓN EN JUVENTUD EN MÉXICO

#### Situación de las y los jóvenes en México<sup>2</sup>

Para 2014 se alcanzó la cifra de 119,7 millones de mexicanos, de los cuales 38,2 millones son jóvenes de entre 12 y 29 años; esto representa una tercera parte de la población mexicana (31,9%). Para 2020 se estima que dicha proporción será de 30,5%, momento a partir del cual se reducirá de manera constante hasta alcanzar 24,4% en 2050. La reducción de la proporción de la población joven tendrá distintos efectos, siendo uno de los principales el cierre de la ventana de oportunidad demográfica.<sup>3</sup>

Actualmente, por cada persona económicamente dependiente hay dos personas no dependientes. El escenario que proyecta el Consejo Nacional de Población sugiere que se seguirá observando este comportamiento durante los próximos cinco años, por lo tanto es fundamental generar estrategias gubernamentales que potencien las habilidades y cualidades de la población joven para aprovechar, de manera óptima, esta ventaja demográfica.

Para hacerlo realidad, México debe impulsar y fortalecer entre otros: la inversión en educación, la capacitación laboral y la creación de fuentes de trabajo decente para las y los jóvenes. Además, la incorporación de la población joven al desarrollo del país requiere garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y evitar situaciones como la reproducción intergeneracional de la pobreza, escenarios de mayor inseguridad y la falta de cohesión social.

Una de las principales barreras que enfrenta la población juvenil en el desarrollo de su vida es la pobreza. En México, se estima que el 45,5% de la población enfrenta algún tipo de pobreza, mientras que, de manera particular, el 44,9% del grupo de 12 a 29 años enfrenta esta situación<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Proyecciones poblacionales efectuadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México.

<sup>3</sup> En esta situación, la población en edad económicamente no dependiente es mayor que la población económicamente dependiente. Los cálculos que aquí se muestran sobre el bono demográfico son con base en el rango de edad de 14 a 65 años, para estimar la población económicamente no dependiente.

<sup>4</sup> Calculado por la DIEJ-Imjuve a partir de la base de datos construida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para generar el Informe de Pobreza en México (2012). Dicha base se conformó a partir del Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (MCS-ENIGH) del INEGI.



De las personas que presentan algún nivel de pobreza, 9,8% se encuentra en pobreza extrema; en población joven, este porcentaje alcanza el 9,4%. Derivado de lo anterior, es necesario atender de manera prioritaria a los 3,5 millones de jóvenes que viven en situación de pobreza extrema mediante acciones que propicien positivamente la ruptura de los circuitos de pobreza generacionales. Un primer paso es identificar la ubicación geográfica de estos jóvenes. En 2012, los estados de Chiapas (75,3%), Guerrero (70,2%) y Puebla (63,0%) registraron los niveles más altos de pobreza en jóvenes de 12 a 29 años; en cambio en Nuevo León (22,9%), Coahuila (26,1%) y Sonora (27,3%) se registraron las menores proporciones de jóvenes en esta situación.

Las principales carencias que enfrenta la población juvenil, en términos de pobreza, son en relación al ejercicio de sus derechos sociales: siete de cada 10 presentan carencia por acceso a seguridad social; tres de cada 10, carencia de acceso a servicios de salud y 15,3% se encuentra en rezago educativo. Esta situación representa un obstáculo importante para el desarrollo del país, pues se trata de personas que inician su vida laboral y su proceso hacia la autonomía.

Porcentaje, número y carencias promedio por indicador de pobreza en la población joven de 12 a 29 años, México 2012

Indicadores	Porcentaje	Millones de personas	Carencias promedio
	2012	2012	2012
<b>Pobreza</b>			
Población en situación de pobreza	44.9	16.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	35.5	13.1	2.1
Población en situación de pobreza extrema	9.4	3.5	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	32.0	11.8	1.9
Población vulnerable por ingresos	5.3	2.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	17.8	6.6	0.0
<b>Privación social</b>			
Población con al menos una carencia social	76.9	28.5	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	25.6	9.5	3.6
Indicadores de carencia social	15.3	5.7	3.3
<b>Rezago educativo</b>			
Carencia por acceso a los servicios de salud	25.6	9.5	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	68.4	25.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	14.7	5.5	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.5	8.0	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.1	8.9	2.9
<b>Bienestar</b>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	18.3	6.8	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	50.2	18.6	2.2

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012

Entre 2010 y 2012 se registraron avances, aunque marginales. Por ejemplo, 500.000 jóvenes dejaron la condición de pobreza extrema y el número de carencias promedio también disminuyó; aunque la mitad de la población de 12 a 29 años todavía vive en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar<sup>5</sup>, y uno de cada

<sup>5</sup> La línea de bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. La línea de bienestar mínima equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

cinco reside en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar mínimo, es decir, el ingreso de estos hogares resulta insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria.

El reto de la política social ante este panorama de pobreza juvenil es enorme. No sólo se trata de dimensionar la cantidad de jóvenes y su distribución geográfica, también implica comprender que la condición social de pobreza es familiar. Lograr la ruptura generacional de reproducción de la pobreza es crucial para impactar en los niveles de vida de la población juvenil y conseguir que estos resultados sean permanentes.

La población joven ha marcado tendencias y transiciones culturales, económicas y sociales, tanto en nuestra sociedad como en muchas otras latitudes.

Los cambios ya están aquí y las y los jóvenes los personalizan con mayor elocuencia en comparación con el resto de la población, y son ellos también quienes representan los principales desafíos para el Estado y la sociedad mexicana, debido a que: a) apenas un poco más de la mitad de las y los jóvenes mexicanos (56%) está recibiendo educación media superior, en contraste con el 84% logrado, en promedio, por los países de la OCDE, como requisitos de calificación para el trabajo actual y para desempeñarse como ciudadanos<sup>6</sup>; b) la mayoría de estos jóvenes encuentra difícil incorporarse al mercado laboral: por ejemplo, siete de cada 10 consigue su primer empleo a través de redes informales, preferentemente amigos o familiares<sup>7</sup>, y c) 53,2% de los desempleados en México tiene entre 14 y 29 años<sup>8</sup>.

No obstante estas desventajas educativas y socioeconómicas, son las y los jóvenes quienes están avanzado más que el resto de la población en otras dinámicas; por ejemplo, en el acceso y manejo sofisticado de las tecnologías de la información y comunicación, así como en las nuevas posibilidades de participación social y cultural.

Para que una sociedad se califique como igualitaria, no sólo se requiere garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas, sino generar acciones afirmativas para que las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados tengan un acceso efectivo a las mismas oportunidades de desarrollo económico y social respecto del resto de la población.

Uno de estos grupos lo representan las y los jóvenes, quienes por motivos de apariencia, inexperiencia o formas de pensar y actuar son discriminados y excluidos de diferentes oportunidades laborales, educativas o culturales. Por ello, el Estado debe implementar acciones específicas que impulsen en materia de educación, empleo, salud, participación social, prevención, que todas las personas jóvenes gocen de sus derechos sin obstáculos.

---

<sup>6</sup> OCDE (2013). Education at a Glance 2013. Indicadores y anexos. Tabla C1.1a Consultado desde : <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2013-indicatorsandannexes.htm#ChapterC>

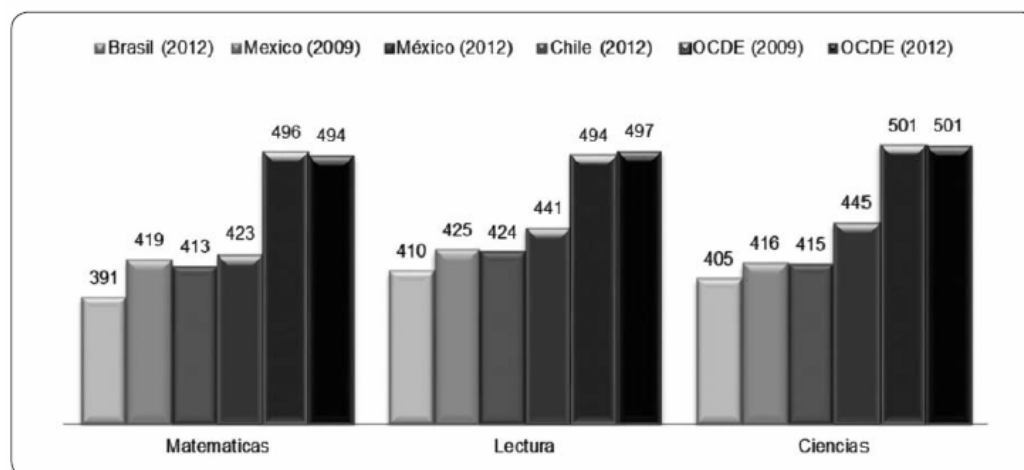
<sup>7</sup> Imjuve (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos

<sup>8</sup> INEGI. ENOE 4º Trimestre de 2013.

## Educación

La inversión en educación es uno de los mecanismos más importantes con los que el gobierno cuenta para potenciar las capacidades y habilidades de las y los jóvenes. De la educación de las niñas, niños y jóvenes, depende en gran medida el nivel de desarrollo que México puede alcanzar en el futuro.

Resultados de la prueba Pisa para México, 2009 y 2012



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de los reportes de los resultados de la prueba PISA<sup>9</sup>.

En el período de 2000 a 2012, se redujeron las tasas de analfabetismo, el rezago educativo y las tasas de deserción en el nivel básico y medio superior<sup>9</sup>. No obstante, los resultados del Informe 2012 del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) contrastan con lo anterior. En ellos, se ubica a los estudiantes mexicanos en el lugar 53 de 65 de los países evaluados que forman parte de la OCDE<sup>10</sup>, lo que señala que a nivel internacional México presenta un deficiente aprovechamiento escolar.

Con base en la ENVAJ 2012<sup>11</sup>, la mayoría de las personas jóvenes estudia el nivel básico, seguido por la población que se encuentra en el nivel medio superior (30,8%). Sin embargo, la trayectoria educativa de la población joven se ve notablemente truncada cuando estos llegan al nivel de educación superior, pues únicamente el 15% ha estudiado al menos un semestre de este nivel. De este modo, es preciso establecer mecanismos y acciones que permitan incrementar el acceso a todos los niveles educativos, pero, sobre todo, al nivel superior.

Al revisar el histórico de la tasa neta de escolarización, entendida como el porcentaje de jóvenes que, dada su edad, asisten al nivel educativo que les corresponde, se observa una tendencia positiva del año 2000 a la fecha, incrementando en 15 puntos

<sup>9</sup> SEP. Sistema Nacional de Indicadores Educativos, Consultado en <http://bit.ly/1rm6lnQ>.

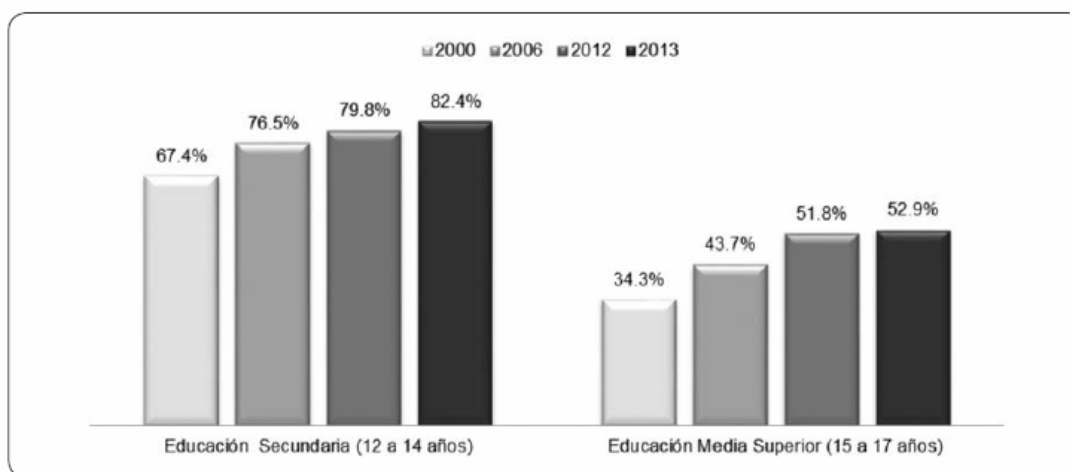
<sup>10</sup> Promediando los lugares obtenidos en Matemáticas, Lectura y Ciencias. Los datos pueden ser consultados en: <http://bit.ly/1cSKOcS>.

<sup>11</sup> Imjuve (2012) Encuesta Nacional de Valores en Juventud, 2012. Base de datos.

porcentuales en el nivel básico y 18,6 en el nivel medio superior. No obstante, uno de cada dos jóvenes entre 15 y 17 años, que debería asistir a algún bachillerato o escuela tecnológica, no lo hace.

En la actualidad, las y los jóvenes mexicanos poseen un mayor nivel de escolaridad con respecto a la generación de sus padres. Hoy, tres de cada 10 tienen educación media superior, mientras que en la generación de sus padres la razón era de sólo uno de cada 10. Sin embargo, este avance educativo no se ha visto reflejado en la movilidad ascendente de estatus socioeconómico. Al considerar el nivel de ingreso de las personas, se observa que en el primer quintil (parte inferior de la distribución de ingresos), seis de cada 10 personas se mantienen en la misma posición en la que se encontraban sus padres, o tan sólo han subido al segundo quintil de la distribución<sup>12</sup>.

Histórico tasa neta de escolarización. México 2000-2013



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de los reportes de indicadores educativos, SEP<sup>37</sup>.

## Transición escuela-trabajo

Las y los jóvenes mexicanos esperan obtener de la educación un buen trabajo (53,5%), acompañado de un considerable desarrollo profesional (17,6%), poder generar los recursos monetarios que les permitan salir adelante (9,3%) y, en su mayoría, consideran que no tendrán problemas para conseguir un empleo una vez que concluyan sus estudios (48,8%).

No obstante, la inserción de las y los jóvenes en el mercado laboral no es tan simple, e implica grandes retos tanto a nivel institucional como individual. Una primera tarea es conocer la concordancia que hay entre los programas de estudio y las habilidades requeridas en el mercado laboral.

Otro gran reto sobre este aspecto es la conexión que existe entre lo que las y los jóvenes estudian y el desempeño laboral que tienen. Para mejorar las condiciones en las cuales

<sup>12</sup> CEEY, (2013), Informe de movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

la población joven se incorpora al mercado de trabajo, debe existir un vínculo entre lo que esta población aprende en el salón de clases y el trabajo que va a desempeñar. Ello contribuiría a incrementar la eficiencia y productividad laboral de este grupo de población. Sin embargo, la situación actual se encuentra lejos de dicho objetivo: sólo entre el 20% y el 25% de la población joven que labora, percibe que existe una correspondencia entre su nivel de escolaridad y el trabajo que realiza<sup>13</sup>.

## **Empleo**

Históricamente, la tasa de desocupación entre jóvenes ha sido mayor a la que corresponde al resto de la población. Esta situación refleja la disparidad de oportunidades para la población que se incorpora a la PEA. Para el cuarto trimestre de 2013, la tasa de desocupación en población abierta se ubicó en 4,6%, mientras que para la población de entre 14 y 29 años fue de 7,7%, siendo mayor para las mujeres (8,8%) que para los hombres (7,0%)<sup>14</sup>.

También se observa que contar con estudios de nivel medio superior y superior no garantiza la inserción laboral. La evidencia muestra que el mercado laboral genera mayor número de plazas para jóvenes con educación básica en comparación con el número de empleos generados para jóvenes con mayor nivel de estudios. Cabe añadir que las posiciones que ocupan las personas jóvenes con menor nivel educativo, suelen proporcionar remuneraciones salariales más bajas y menores prestaciones laborales.

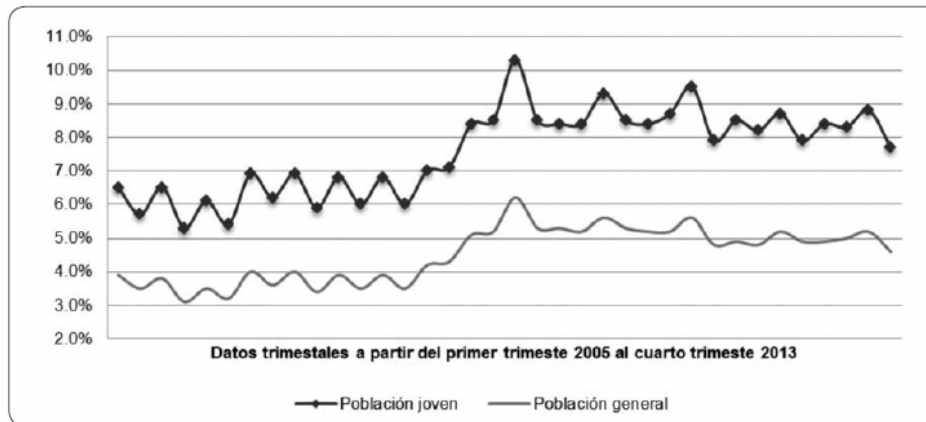
El ingreso tiene un papel preponderante para acceder a los satisfactores esenciales. De acuerdo con la medición de pobreza 2012 del Coneval, uno de cada dos jóvenes de 12 a 29 años no contaba con los ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes básicos alimentarios y no alimentarios (18,6 millones de personas); asimismo, 18,3% de las y los jóvenes no tiene ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria (6,8 millones de personas). De hecho, en 2012, el ingreso corriente total per cápita de esta población fue de 3098 pesos al mes y, desagregando por sexo, se observa que resultó ligeramente mayor para los hombres (3240 pesos) que para las mujeres (2955 pesos). La mayor proporción del ingreso total proviene del ingreso laboral (81%) y una menor por transferencias (10,2%).

---

<sup>13</sup> INEGI (2009). Módulo de capacitación y empleo (MECE).

<sup>14</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Datos históricos (1er Trimestre 2005 al 4º trimestre, 2013).

Gráfico III.3. Histórico de la Tasa de Desocupación en población joven y población general, México, 2005 a 2013



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos históricos de la ENOE.

También, el acceso a la seguridad social es menor para la población joven (31,6%) que para el total (38,8%). Por sexo, el acceso es similar entre hombres jóvenes (31,4%) y mujeres jóvenes (31,8%). Sin embargo, se observa una brecha desfavorable para las mujeres cuando se considera a la población juvenil que forma parte de la PEA, así como aquella población de jóvenes que se encuentra laborando. Esta brecha se invierte al considerar a la población de jóvenes que no forman parte de la PEA.

En la medida en que se garantice el acceso a la educación y se facilite la transición de la escuela al primer empleo, se espera reducir la proporción de jóvenes que se encuentren sin estudiar, sin trabajar y sin recibir capacitación laboral. Esta proporción, en 2012, alcanzó el 18,9% de los jóvenes de entre 14 y 29 años. Al analizar el problema por sexo, encontramos que por cada joven hombre que no estudia y no trabaja hay tres mujeres.

### Inversión social: un marco de análisis

El crecimiento de la economía, la creación de empleo y el mejoramiento de los salarios son condiciones indispensables, pero no suficientes, para superar pobrezas. Con frecuencia los beneficios del crecimiento no llegan a los sectores que las viven o llegan en menor medida y con menor calidad que al resto de la población. El Estado tiene una responsabilidad ineludible en impulsar activas políticas de desarrollo social tanto sectoriales (educación, salud, previsión social, justicia, vivienda y equipamiento urbano) como específicas de alivio y superación de la pobreza.

La denominación de políticas y programas de inversión social tienen como objetivo proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida. Por lo tanto, se trata de una perspectiva ligada indisolublemente a las condiciones reales de vida de la población, sobre todo de aquella que no cuenta con las mejores circunstancias para su subsistencia y desarrollo.

Las políticas y programas de inversión social representan, aparentemente, un nicho acotado de la política social y de superación de la pobreza. No obstante, se trata de un

campo de acción fundamental que tiene repercusiones directas sobre los procesos de integración-exclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de mayor ciudadanía.

En la década del noventa hubo cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza que se expresó en más recursos, nuevas instituciones y programas, modalidades de gestión descentralizadas y participativas las políticas y programas y con mayor injerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos, por nombrar algunos cambios. Entre estos cambios destacan:

- Priorización de políticas y programas de inversión social sobre los asistenciales. El énfasis se ha puesto en expandir capacidades de las personas y sectores pobres, y en abrir oportunidades para que se inserten en mejores condiciones en la economía y sociedad.
- Nuevos programas que abordan una mayor diversidad de temas y destinatarios, y nuevas instituciones que apoyan y coordinan los programas y otras acciones de política.
- Innovación en modalidades de gestión y de asignación de recursos, en las que sobresalen una intensificación de los vínculos de servicios públicos: organizaciones privadas en la ejecución de los programas, la creación de diversos fondos concursables y nuevas modalidades de asignación de recursos.
- Profundización en el proceso de descentralización en las dimensiones política, administrativa, técnica y de asignación de recursos, donde de una manera sostenida los municipios han ido tomando bajo su cargo el desarrollo social, y en los que los gobiernos regionales tienen atribuciones para decidir sobre una parte –minoritaria, pero creciente– de los recursos que les llegan.
- Distintas iniciativas orientadas a lograr una mejor coordinación de Secretarías o Ministerios de servicios públicos en sus acciones en el ámbito social, en particular el de superación de la pobreza.

El tema central no es sólo más recursos, más programas, más intentos de coordinación institucional, más instituciones, sino que se plasma en el cómo se ejecutan las políticas y los programas.

#### Inversión social en jóvenes: monto global y distribución sectorial

Actualmente en América Latina se ha comenzado a hablar del desbalance etario del bienestar y la pobreza –es decir, la sobrerrepresentación de los niños y jóvenes en la pobreza en comparación con otros grupos de edad–<sup>15</sup>, aunque la preocupación por el desbalance estaba ya presente a inicios del año 2000. En aquel momento, se planteaba que los logros económicos cosechados en la primera mitad de la década de los noventa se traducían en una reducción importante de la proporción de personas que estaba viviendo en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza pero que los resultados que describían al promedio de toda la población no daban cuenta de lo que

---

<sup>15</sup> Cecilia Rossel, El desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina, CEPAL, UNICEF, 2013.

estaba ocurriendo en distintos grupos etarios ocultos en ese promedio. Esta situación interpeló a los sistemas de protección social de algunos países y derivó en el impulso de nuevas políticas para dar respuesta a las urgencias que los datos mostraban, entre las que destacaron especialmente los programas de transferencias monetarias.

La preocupación por el sesgo o desbalance etario del bienestar y la pobreza está estrechamente vinculada con el debate sobre el lugar que la infancia y la juventud tienen para los sistemas de protección social. Es razonable esperar que si la incidencia de la pobreza por ingresos de los hogares es más alta entre los niños y jóvenes que entre el resto de la población o que otros grupos específicos, esto guarde relación directa, al menos en algún punto, con la efectividad de las políticas y su capacidad para proveer bienestar a distintos subgrupos de la sociedad. En última instancia, el sesgo por edad refleja la orientación etaria de los sistemas de protección social y las opciones que los países hacen para proteger más y mejor a un subconjunto de la población frente a otros.

**Cuadro III.2. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y su relación con la inversión en jóvenes. México, 2001-2011 (dólares)**

Año	Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) en millones de dólares*	Inversión en jóvenes en millones de dólares*	% del PEF que representa la inversión en jóvenes	Δ% del total de la inversión en juventud con respecto al año anterior
2001	219,938	19,859	9.0%	NA
2002	231,648	21,915	9.5%	10.4%
2003	208,093	20,100	9.7%	-8.3%
2004	194,283	18,757	9.7%	-6.7%
2005	207,772	19,010	9.1%	1.3%
2006	232,577	20,896	9.0%	9.9%
2007	248,141	21,007	8.5%	0.5%
2008	268,351	21,563	8.0%	2.6%
2009	242,210	17,726	7.3%	-17.8%
2010	254,497	18,982	7.5%	7.1%
2011	277,492	20,278	7.3%	6.8%
2012	257,035	18,496	7.2%	-8.8%

\* Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/>), tipos de cambio y resultados históricos de las subastas Serie histórica diaria del tipo de cambio peso-dólar, se utiliza la mediana del mes calculada por los autores con base en el registro histórico. Fecha de consulta: 18/08/2014 10:15:14

\* Deflatación a dólares constante base 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índices de Precios al Consumidor (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios/>). Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus componentes. Fecha de consulta: 18/08/2014 11:03:09  
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, publicaciones del Diario Oficial de la Federación

Siguiendo este argumento de Rossel, hemos reconstruido, a partir del análisis del presupuesto a nivel nacional, una serie de indicios sobre el peso específico que la inversión en jóvenes tiene en México y cómo éste se refleja en la asignación de recursos económicos a proyectos y procesos particulares.

Es importante aclarar que la denominación “inversión en jóvenes” se refiere a una aproximación de aquellos rubros que en el formato agregado del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es posible rastrear como “susceptibles” para jóvenes.



De esta manera, los programas alineados como “inversión en jóvenes”, son:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (ramo 33).
- Fondo de aportaciones para la educación tecnológica.
- Erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena, cuya denominación a partir de 2011 cambió a erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.
- Reasignaciones al propio Instituto Mexicano de la Juventud.
- Reasignaciones a través del programas de deporte hacia acciones estímulo a la juventud, apoyo al fortalecimiento de las instancias locales y municipales de juventud.
- Ampliación especiales para la reforma a la educación secundaria y primaria, aplicado sólo en 2008.
- Ampliación presupuestal para la expansión de la oferta educativa en educación media superior a partir de 2008.
- Ampliación del programa de becas de educación media superior a partir de 2008.
- Ampliación para la generación del programa: reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas, dato por demás curioso, programa aplicado sólo en 2009.
- Ampliación para el programa para el fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria.
- Ampliación para el programa becas de apoyo a la educación básica a madres jóvenes y jóvenes embarazadas, con asignaciones presupuestales específicas a partir de 2012. El programa como tal existe desde 2004, así como el programa nacional de lectura.
- Bajo el gran abanico del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, se encuentran acciones como educación agropecuaria, programas de desarrollo de capacidades: becas e educación indígena; apoyo a incubadoras de negocios para jóvenes; programa para jóvenes emprendedores rurales; el fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (para mujeres y jóvenes); el programa educativo rural.
- Programa para la integración laboral con perspectiva de género y grupos vulnerables.
- Consejo de Menores, sistema de justicia para menores de edad.
- Transferencias para becas para instructores comunitarios.
- Promoción y difusión de los derechos de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas.
- Programa de becas para jóvenes no beneficiados por otros programas.
- Programa de becas a jóvenes migrantes mexicanos.
- Comisión Nacional de la niñez, adolescencia y familia.
- Presupuesto para mujeres y la igualdad de género, cuyo nombre cambió a partir de 2010 a igualdad entre mujeres y hombres.
- Fondo para la consolidación de las universidades públicas estatales y con apoyo solidario.
- Fondo para la consolidación de las universidades interculturales.
- Recursos para atención a grupos vulnerable.

- Erogaciones para el desarrollo integral de los jóvenes, anexo específico en el PEF a partir de 2010.
- Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes anexo específico en el PEF a partir de 2012.

Lo que este ejercicio inicial y muy experimental permite visualizar es la mínima cantidad de recursos que se destinan específicamente para jóvenes. Si somos coherentes con el discurso de jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo y con la viabilidad del país en el futuro, si la inversión no se destina con más eficacia hacia jóvenes, estos datos son más que elocuentes respecto a la disociación entre la acción y el discurso.

Este gran panorama de la organización del presupuesto a través de este primer listado de fondos y programas nos permite advertir que el grueso de las acciones destinadas a jóvenes tienen que ver con la educación: en formato de becas, subsidios a jóvenes embarazadas, incentivos a la instrucción indígena, rural, básica, telesecundaria, media superior y superior.

Por tanto la imagen que soporta el presupuesto y la gama de programas rastreables en el este documento (PEF) es la del joven estudiante, o bien el becario permanente, sin vínculo real con el trabajo o con transiciones laborales trucas, en la que escenarios de emancipación, participación, salud, ciudadanía, e incluso pobreza salen por completo del umbral programático presupuesto.

A continuación presentamos un recuento adicional de programas que se mencionan en diferentes apartados del Presupuesto de Egresos de la Federación, que no tienen etiquetado presupuesto pero que van dirigidos a jóvenes:

**Cuadro III.3. Listado de programas del PEF para jóvenes sin asignaciones presupuestales directas**

<b>Secretaría de Educación Pública</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa nacional de becas y financiamiento</li><li>• Programa nacional de becas a la excelencia y el aprovechamiento escolar</li><li>• Becas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas (solo tiene asignación presupuestal directa en 2012)</li><li>• Programa educativo rural (con asignación presupuesto a partir de 2006)</li><li>• Programa nacional de lectura (solo tiene asignación presupuestal directa en 2012)</li><li>• Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza</li><li>• Programa para el fortalecimiento a la telesecundaria</li><li>• Programa de becas de apoyo a la práctica intensiva y al servicio social para estudiantes de séptimo y octavo semestres de escuelas normales públicas</li><li>• Becas para realizar estudios de posgrado</li></ul>
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa de servicio social comunitario</li><li>• Programa jóvenes por México (vigente de 2003 a 2007)</li><li>• Jóvenes con oportunidades</li></ul>
<b>Secretaría de Economía</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Incubadoras de negocios para jóvenes</li></ul>
<b>Secretaría de la Reforma Agraria</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Fondo de tierras y joven emprendedor rural</li></ul>
<b>Secretaría de Salud</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Programas de atención a infancia y adolescencia</li></ul>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, publicaciones del Diario Oficial de la Federación

### Algunas claves para el debate

Si regresamos al debate inicial sobre el concepto de inversión social y la idea del desbalance etario del bienestar, hay al menos cuatro problemas críticos centrales que han dificultado la puesta en práctica de las orientaciones y objetivos de la política de superación de la pobreza y los jóvenes:

- La falta de debate y reflexión concretos sobre los principios orientadores de las políticas de juventud y de superación de la pobreza. Se ha trabajado con conceptos y definiciones demasiados generales y no se ha debatido lo suficiente sobre el significado de conceptos claves como inversión social, expansión de capacidades, participación social juvenil, apertura de oportunidades, equidad, emancipación, ciudadanía e integración social.
- Los instrumentos de política que se han elaborado, en los que sobresalen los programas, han respondido sólo parcialmente a las prioridades definidas. Los programas plantean “expandir capacidades”, pero adoptan una perspectiva en la cual el peso de lo que se ofrece continúa estando en suplir carencias. Se habla de buscar soluciones integrales, pero se segmenta la problemática por área, segmento etario o por institución ofertante, por lo que las intervenciones se yuxtaponen y tienen dificultades para articularse, con lo que las respuestas terminan siendo parciales. Se

busca promover la participación juvenil, pero ésta es discontinua en el tiempo, se limita a aspectos instrumentales y sólo fortalece algunas capacidades de gestión.

- Existen diseños coherentes y fundamentados de los programas (que definen objetivos, líneas de acción, procedimientos, actividades, tiempos, mecanismos, etc.). No obstante, estos diseños suelen tener algunos problemas: i) son rígidos, estandarizados y predefinidos, y priorizan el logro de productos más que de los efectos e impacto esperados, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local; ii) los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas y existen pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos, y iii) el diseño del programa no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.

Como consecuencia de estas y otras situaciones, la política y los programas para jóvenes no responden con pertinencia a la diversidad y naturaleza cambiante de las situaciones y condiciones de vida de la población juvenil en los distintos países.

Podemos incluso afirmar que los resultados que obtiene un programa dependen centralmente del estilo de trabajo de los agentes que intervienen en la ejecución a nivel local, en particular de aquellos que entran en contacto directo con los jóvenes.

Los desafíos apuntan a cambios necesarios que no tienen que ver con el qué se hace y con qué recursos, preocupación tradicional de la política pública y siempre importante, sino que con el cómo se concibe, diseña y gestiona esta política.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: INICIATIVAS SECTORIALES DESTACADAS**

### Formando capacidades – iniciativas del ámbito educativo

El diseño y la ejecución de los diferentes programas de educación en la mayoría de los países de Iberoamérica están orientados a la superación de la pobreza por medio de la prevención de la deserción escolar y la retención de las y los jóvenes en el sistema educativo, del mejoramiento de las competencias profesionales de ellos y de la reinserción educacional. Son quienes completan la secundaria los que tienen más altas probabilidades de poder salir del umbral de la pobreza (CEPAL, 2008). Esto, por lo demás, implica que la conclusión de la educación primaria no sea un factor suficiente para superar la pobreza. De hecho, para poder acceder a empleos cuya remuneración asegure una renta suficiente para lograr el mínimo bienestar, las y los jóvenes deben acumular entre 11 y 12 años de estudio (CEPAL, 2008). En América Latina, hacia 2012, cerca del 91,3% de las y los jóvenes de entre 15 y 19 años han completado la primaria y un 56,5% de las y los jóvenes de entre 20 y 24 años ha completado la secundaria (CEPALSTAT, en base a tabulaciones especiales de encuestas de hogares).

Existen diferentes planes nacionales que apuntan a la continuación de estudios y a la inserción laboral de la población juvenil. Casos como el de Argentina, por ejemplo, que en diciembre de 2012 aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016, que contempla entre sus objetivos ampliar y mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo, fortalecer las trayectorias escolares mejorando las condiciones para la enseñanza y aprendizaje, y así también la gestión institucional ampliando las estrategias para jóvenes escolarizados y no escolarizados.

México presenta el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, con el cual busca asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, y que también pretende fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo del país. Asimismo, este programa tiene el afán de asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, e impulsar la educación científica y tecnológica, siendo entendida como un elemento indispensable para la transformación del país en una sociedad del conocimiento. En último lugar, fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas, y la promoción y difusión del arte y la cultura como recursos formativos privilegiados a fin de lograr una educación lo más integral posible.

En sintonía con la educación integral de las personas, El Salvador cuenta con el Plan Nacional de Educación 2021, que tiene por objetivo la formación integral de todas las personas, lograr la escolaridad de 11 grados en toda la población (esto es, en otras palabras, completar la educación secundaria alta), capacitar técnica y tecnológicamente a las personas y desarrollar materias en ciencia y tecnología para el bienestar de la sociedad.

Y así, varios de los programas y planes nacionales que presentan los países se estructuran bajo ejes similares en concordancia con la finalización de los estudios secundarios, de la incorporación y culminación de la educación terciaria, de la inserción laboral y, en consecuencia, de lograr en el mejor de los casos la superación de la pobreza accediendo a un mayor bienestar económico y social. En este sentido, los principales programas y proyectos registrados son clasificados en las siguientes categorías según sean los objetivos y las estrategias o actividades de su diseño e implementación. A continuación, serán descritos los principales ejes bajo los cuáles actúan las políticas, programas y proyectos sociales en educación.

### **Prevención y disminución de la deserción escolar**

Muchos y muchas jóvenes de la región abandonan la escuela llegada la secundaria, sea por razones económicas o problemas relacionados con la oferta o falta de establecimientos (CEPAL, 2002). Las razones económicas corresponden, fundamentalmente, a la falta de recursos del hogar para enfrentar los gastos que demandan la asistencia a la escuela y la posibilidad que significa que las y los jóvenes puedan salir a trabajar recibiendo remuneraciones que les permitan acceder a un mayor

bienestar. En el caso de las mujeres de nivel socioeconómico bajo, por ejemplo, desde muy pequeñas deben dedicarse a diferentes labores domésticas y maternas, sin poder asistir a los establecimientos educacionales (CEPAL, 2011: 63). Otros problemas relacionados con el abandono o la inasistencia a los centros educacionales se deben a la escasa oferta o la falta de establecimientos, que se condicen con la inexistencia de escuelas o su lejanía y dificultades para el acceso a ellas, entre las principales razones.

Argentina, por ejemplo, implementa actualmente el “Programa Nacional de Inclusión Educativa”, ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en vigencia desde el año 2004, con el cual busca la reinserción, permanencia y egreso de niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años por medio de la implementación de políticas pedagógicas e institucionales.

Colombia, por otro lado, desarrolla el programa “Familias en Acción” en 2002, impulsado por el Ministerio de Educación Nacional, para evitar la deserción escolar de las y los niños y jóvenes de 7 a 17 años. A través de la entrega de subsidios condicionados a la asistencia regular de las y los niños y jóvenes a las escuelas, la planificación vigente busca reducir en un 5% la deserción escolar y alcanzar coberturas universales de educación básica primaria y secundaria. Hasta el 2009, este programa ha cubierto 1.417.473 estudiantes de primaria, y 1.504.147 de secundaria, que representan al 6,37% de la población total del país para ese año.

Costa Rica, con el programa “Transporte Estudiantil” del Ministerio de Educación Pública, busca que las y los jóvenes asistan a sus escuelas por medio de transportes seguros y confiables, a fin de evitar la deserción escolar.

Haití, por su parte, a través del financiamiento y ejecución de la Embajada de España en el país, la Oficina Técnica de Cooperación (AECID) y el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP) creó, en el año 2009, un proyecto educativo a fin de mejorar el acceso a la educación y la oferta educativa en el municipio de Marigot, por medio de la construcción de una escuela fundamental y centro de apoyo pedagógico que asegure formación continua tanto a estudiantes como profesores y aumentar, finalmente, la tasa de escolarización en este lugar.

El caso de México, con el programa “Escuelas de Tiempo Completo”, de la Subsecretaría de Educación Pública (SEP), busca mejorar los resultados educativos, fortalecer el desarrollo del currículo, fomentar la equidad, y atender las dificultades y necesidades educativas de todas y todos los alumnos que asisten a alguna de las escuelas situadas en los 405 municipios que cubre la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención del Delito.

En 2004, el Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela ejecutó el programa “Liceo Bolivariano: adolescencia y juventud para el desarrollo endógeno y soberano” a fin de garantizar el acceso, la permanencia y la continuidad de las y los jóvenes en el sistema educacional, optimizando, en cierta forma, la retención escolar. Una vez iniciado el piloto de este programa, fueron creados 236 Liceos Bolivarianos distribuidos en 190 municipios que representan, aproximadamente, el 56,72% de la población nacional.

Estas medidas responden, sistemáticamente, a las diversas preocupaciones que tienen los países por superar la pobreza desde la continuidad educativa y la inserción en el campo laboral una vez terminados los estudios básicos. No obstante, suponen o dejan de lado factores exógenos que podrían, de una u otra forma, desincentivar la asistencia regular a clases y la retención escolar. Es un gran avance contar con transporte gratuito para acercar a las y los jóvenes a sus escuelas o con apoyo psicopedagógico para incentivar la permanencia. Sin embargo, muchas veces la deserción escolar no se produce por una única razón, sino más bien por un conjunto de ellas. La falta de ingresos en el hogar, los entornos sociales delictivos, la maternidad temprana, son algunas de las razones que, a veces, desestimulan la permanencia en los establecimientos educacionales o la no llegada a ellos y que, no necesariamente, se trabajan desde un mismo programa educacional.

### **Inclusión al mercado de trabajo**

En general, los programas buscan lograr una incorporación al mercado del trabajo menos desventajosa y, además, evitar que la inserción a éste se produzca a corta edad. El mercado del trabajo se presenta como un escenario complicado al cual es difícil acceder. De hecho, el tránsito tradicional desde los estudios hacia el trabajo se ha vuelto un camino con múltiples obstáculos, caracterizado por inserciones laborales intermitentes, altas tasas de desempleo, empleos desprotegidos, abandonos escolares transitorios, y períodos de dedicación simultánea al estudio y al trabajo (Bucheli, 2006).

Argentina, por ejemplo, contó, desde 2008 hasta 2011, con el “Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes”, impulsado por el Ministerio de Educación, que tenía como objetivo contribuir a la mejora de las capacidades de acceso al mercado laboral promoviendo la finalización de la educación secundaria en conjunto con la capacitación laboral en jóvenes que tengan entre 18 y 29 años que no estudien ni trabajen.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en Bolivia, con el programa “Mi primer empleo digno”, busca incrementar el desarrollo de habilidades en jóvenes de bajos ingresos para que puedan encontrar y mantener un empleo formal. El programa trabaja con jóvenes de 18 a 24 años, que pertenezcan a los quintiles más bajos de la población urbana y periurbana, además de que hayan completado su segundo año de secundaria. La cobertura de esta estrategia se enfoca en cuatro ciudades de Bolivia: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Otro es el caso de Chile, con programas como “Técnicos para Chile” del Ministerio de Educación, que busca contribuir, desde 2008, a la oferta de técnicos de nivel superior entre los 25 y 34 años, de calidad y con conocimientos pertinentes para el desarrollo económico del país. La actividad principal de este programa es entregar, a los 860 técnicos seleccionados de un total de 2870 postulantes, pasantías para ser realizadas en el extranjero y la reinserción que, como última fase del diseño, busca activar el contacto con servicios de empleabilidad de diferentes instituciones a fin de integrarlos en el trabajo.

Costa Rica ha desarrollado el proyecto “Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Mediación Andragónica en Jóvenes y Adultos”, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 en manos del Ministerio de Educación Pública con la colaboración de Intel, buscando incrementar el acceso a Internet, entendiéndolo como una herramienta multiplicadora y facilitadora de procesos de aprendizaje.

El programa “PODER” del Ministerio de Educación de El Salvador, ejecutado entre 2004 y 2009, entre sus principales acciones cuenta con un proyecto de educación para el trabajo, que tiene como objetivo contribuir a que las y los niños y jóvenes de 13 a 21 años que cursen algún nivel del tercer ciclo o estén en bachillerato, desarrollen competencias, estrategias y planes de empleabilidad que les faciliten su inserción a la dinámica productiva del país.

La educación básica en El Salvador, ofertada a estudiantes de entre 7 a 15 años, se estructura en base a 9 grados de estudio que se dividen en tres ciclos de 3 años cada uno, además de un Bachillerato General que dura dos años. Es este último grado el que permite la incorporación de las y los jóvenes al mercado del trabajo a fin de incentivar la conclusión de los años básicos de escolaridad. Como la población objetivo se remite a los y las estudiantes del tercer ciclo (entre 7 a 9 años de escolaridad) y del bachillerato, teniendo en cuenta que este último tiene como objetivo incorporar a las y los jóvenes al mercado laboral, la función del programa, en tanto entrega una serie de habilidades para la empleabilidad, deja en evidencia que existe sintonía entre éste y el sistema educacional del país.

Está, también, dentro de los financiamientos que presta España, el caso de Haití, con el programa “Conjunto de becas para estudiantes haitianos en áreas de Educación, Urbanismo y Planificación, Sanidad y Medio Ambiente”, ejecutado en 2011 y financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno español, que tiene como objetivo facilitar a las y los estudiantes haitianos la matrícula del curso, el viaje, alojamiento y manutención para la realización de estudios de especialización (maestrías) en el país hispano a fin de facilitar la incorporación al mercado laboral de ellos(as).

Finalmente, Paraguay también presenta, en 2003, el proyecto “Mentor.py” de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), a fin de incorporar a la formación profesional de las y los jóvenes y adultos las tecnologías de información y comunicación. Este proyecto se enmarca en el programa “PRODEPA KO’E PYAHU” (Programa de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Paraguay).

La intención de los Estados por vincular la incorporación al mercado del trabajo de las y los jóvenes desde la formación educacional, sobre todo en los quintiles con ingresos familiares más bajos, es clara. Sin embargo, muchas veces no sólo se trata de incorporarlos al trabajo, sino también de entregarles las herramientas para que reconozcan situaciones de desprotección y explotación laboral. Para esto se hace necesario, tal vez, educar a los y las jóvenes como agentes activos en el establecimiento



de relaciones interpersonales basadas en el respeto, en la solidaridad y en garantizarles, desde la participación activa del Estado, sus propios derechos.

### **Formación Ciudadana: resolución participativa de conflictos**

Diversos programas registrados muestran que no sólo basta con mejorar las condiciones de igualdad para la inserción laboral, sino que también necesitan contar con ciudadanas y ciudadanos activos, de modo que las y los estudiantes puedan ser formados bajo la directriz de la convivencia en paz y el respeto a las y los demás. Varias de las iniciativas de países de Iberoamérica buscan, efectivamente, formar personas íntegras y con valores democráticos, como una manera de prevenir ambientes violentos y promover la cultura de paz.

El caso de Argentina con el “Programa Nacional de Educación Solidaria” del Ministerio de Educación ilustra, efectivamente, la formación íntegra que es considerada necesaria para un ambiente de respeto en cualquier entorno social y para el desarrollo, por lo demás, de trabajadores y trabajadoras con “habilidades blandas que destaquen. El objetivo de este programa, ejecutado en 1997 y aún en vigencia, es promover y articular tanto la educación en la solidaridad como la participación comunitaria y ciudadana a través de la propuesta pedagógica “aprendizaje y servicio”.

Por otra parte, el caso de Costa Rica, con el “Programa Nacional Convivir”, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Departamento de Convivencia de la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio de Educación Pública (MEP), busca promover el desarrollo de actividades participativas en los centros educativos de forma permanente con el fin de fortalecer las relaciones de convivencia en la comunidad educacional propiciando el respeto, la diversidad, la participación y la pertenencia e identidad.

Ecuador, con el “Programa Nacional de Educación para la democracia y el buen vivir” del Ministerio de Educación, tiene por objetivo desarrollar iniciativas sobre el buen vivir, generando participación y promoción de derechos. El foco se encuentra en temas sobre educación sexual, educación ambiental, educación para la salud, prevención de drogas, orientación y bienestar estudiantil, y educación familiar.

Otro programa con un foco bastante parecido al de Ecuador es “APRENDO: Estrategia de Educación en Valores y Formación Ciudadana” de Guatemala e implementado por el Ministerio de Educación, que busca fortalecer el desarrollo curricular de formación ciudadana, llevar la práctica de valores a la sala de clases y viabilizar el proyecto escolar de cada centro educativo. Esto buscó ser logrado, desde 2004 a 2008, por medio de la educación bilingüe e intercultural, la expresión artística y corporal, la tecnología, y los valores y formación ciudadana. Más de 2.500.000 estudiantes fueron beneficiados con este programa.

De esta forma, se bosqueja lo que parece ser una oportunidad impostergable en la región. La formación de personas capacitadas para enfrentarse a un mundo no sólo del trabajo, sino que también de lo social. Estas acciones, tanto de los Estados como de las Organizaciones Internacionales, resaltan la importancia que tiene ser personas íntegras

para el desarrollo productivo de los países y de la región, aportando cambios con acciones sustantivas que devienen de habilidades profesionales, sociales y culturales enfocadas en el valor del respeto, del liderazgo, de la participación y de la reflexión formadas desde jóvenes.

A pesar de que son varios los países que presentan estrategias enfocadas en hacer llegar la educación por medio de las TIC o creando programas de transferencia condicionada vinculados a la asistencia regular a los establecimientos para retener a las y los estudiantes, muchas y muchos de ellos no pueden acceder a la educación porque no cuentan con computadores ni acceso a Internet o porque viven en zonas rurales muy alejadas de cualquier centro educativo.

### **Reinserción educativa y alfabetización**

En varios países de Iberoamérica, las tasas de alfabetización han aumentado en los últimos 20 años, subiendo de un 86% a un 90%, en promedio. Efectivamente, esta caída del analfabetismo está asociada, directamente, con los avances que se han logrado en la universalización de la educación primaria (Martínez, Trucco y Palma, 2014).

Además, tradicionalmente, saber leer y escribir, junto con el grado de escolaridad de las personas, son aspectos centrales para aumentar el capital social de ellas y sus familias. Desarrollar, efectivamente, habilidades y mayores oportunidades para establecer vínculos sociales que son entregados por la educación y permean a favor de la inclusión social, permite, entre otras cosas, aumentar el nivel mínimo de bienestar (Martínez y Fernández, 2010).

Gran parte de los Ministerios de Educación ofrecen programas de reinserción o de conclusión de estudios formales para adultos que abandonaron el sistema educativo durante su niñez. La mayor parte de las y los beneficiarios de esos programas son jóvenes desertores, que por las demandas económicas, familiares o de otra índole, abandonaron la escuela durante la primaria o secundaria y buscan una alternativa más corta y/o compatible con el trabajo para poder culminar los niveles básicos de la enseñanza formal. Lo que sigue es la descripción de algunas de las estrategias de alfabetización o reinserción educativa que se desarrollan en los países.

El caso de Colombia con el “Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos” que busca, a partir de la gestión del Ministerio de Educación Nacional, lograr que las y los jóvenes y adultos analfabetos mayores de 15 años reciban formación en competencias básicas sobre lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, además de formación ciudadana. Este programa, ejecutado en 2003 y que continúa en vigencia, ha beneficiado a más de un millón de personas analfabetas.

Guatemala implementa el programa “Primaria Acelerada (PEAC)” de la Dirección General de Educación Extraescolar, que da la oportunidad a todas las personas que sepan leer y escribir de continuar o completar su educación primaria de forma gratuita. Este programa busca volver a incorporar al sistema educacional a todos y todas quienes

hayan sobrepasado la edad correspondiente para pertenecer y terminar primaria y quieran hacerlo.

En Honduras, el analfabetismo es, particularmente, un problema importante en la realidad del país. Hacia 2011, el 14,9% de las personas mayores de 15 años no sabían leer ni escribir (Infante y Letelier, 2013). De este modo, la Secretaría de Educación de Honduras y la AECID (a cargo hasta 2003, luego en 2004 pasa a estar a cargo la Secretaría de Educación) buscan erradicar el analfabetismo con el programa “PRALEBAH” (Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras), que, dirigido a jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación o no terminaron el nivel básico y son residentes en zonas rurales y urbano marginales, busca mejorar los índices de alfabetización, educación básica y capacitación laboral, entre otras cosas.

Otro caso es el de Panamá, con el programa “Yo sí puedo aprender” del Ministerio de Desarrollo Social y su Departamento de Coordinación Nacional de Alfabetización, que busca alfabetizar a la población más vulnerable de los sectores aislados del país para incluirlos en la sociedad. Para ello se valen del uso de videos educativos transmitidos por televisión abierta, entregando conocimientos sobre geografía, historia, medio ambiente, salud, familia, lenguaje, aritmética, comportamiento social y cultura en general.

Perú, por su parte, también cuenta con un “Programa Nacional de Alfabetización” (2003-2012), impulsado por el Ministerio de Educación, que tiene por objetivo asegurar que jóvenes y adultos marginados de la educación escolar puedan mejorar sus capacidades de lectura y escritura en corto tiempo, de modo que puedan incorporarse lo más pronto posible al mundo laboral.

Todos estos programas aportan al reconocimiento de las habilidades para leer y escribir como síntomas sustantivos de una inclusión social y profesional más satisfactoria. El analfabeto tiene mayores dificultades de empleabilidad debido a su bajo nivel de conocimientos y especialización (cfr. Martínez, Trucco y Palma, 2014).

### **El aporte de las TIC a la educación**

La incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) al sistema educacional responde a la necesidad que tienen los países de la región por lograr, entre otras cosas, la disminución de la brecha digital, incentivar la modernización de los procesos de aprendizaje y favorecer, en las y los estudiantes, la adquisición de competencias y habilidades cognitivas (cfr. Sunkel, Trucco y Espejo, 2014).

La lista de políticas, programas y proyectos sociales centrados en el uso y desarrollo de tecnologías digitales es extensa. Se enfoca, principalmente, en ofrecer de manera gratuita conocimientos disponibles a toda la población que quiera aprender sobre matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, historia y uso de diferentes tecnologías, a fin de mejorar las capacidades de las y los jóvenes y adultos que quieren insertarse al trabajo.

Algunas de las iniciativas más resonantes en los últimos años son las que han buscado incluir a las nuevas generaciones en la era digital, proporcionando el equipamiento desde el sistema educativo a cada estudiante; las estrategias denominadas un computador por niño. Uruguay fue el primer país en desarrollar una estrategia de este tipo de manera universal, empezando por la primaria y siguiendo con la secundaria a partir del Programa “CEIBAL”. Argentina también ha implementado un programa que se enfoca en entregar el equipamiento a estudiantes de la secundaria y docentes, con el programa “Conectar Igualdad”. Otros países también han desarrollado estrategias de este tipo, pero a nivel subnacional o a través de programas pilotos.

Pero las iniciativas que abordan la integración de las TIC en los procesos educativos van mucho más allá de la provisión de equipamiento. Costa Rica, por ejemplo, presenta el proyecto “Profe en casa” del Ministerio de Educación Pública, que busca promover la difusión de buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje de docentes y estudiantes, por medio de la realización de una colección de videos para la autoformación e intercambio de diversas experiencias curriculares.

En nuestro registro, también contamos con el caso de México y su programa “Tu maestro en línea”, de la Administración Federal de Servicios Educativos, ofreciendo ayuda online para realizar tareas preescolares, primarias y secundarias. Además, provee asesoría personalizada de maestros y orientación para padres con el fin de mejorar la calidad educacional y las capacidades sociales y laborales de las y los estudiantes.

Panamá, por su parte, cuenta con el proyecto “Entre pares Panamá”, ejecutado por el Ministerio de Educación, que tiene por objetivo eliminar las barreras para los estudiantes y profesores permitiéndoles acceder a nuevos conocimientos por medio del uso de las tecnologías digitales.

Se encuentra, dentro de este tipo de intervenciones, el caso de Venezuela y su proyecto “Centro Bolivariano de Informática y Telemática Móvil (CBIT Móvil)”, del Ministerio del Poder Popular para la Educación y Fundabit, buscando orientar a las comunidades marginales en la incorporación de las tecnologías de información y comunicación como recurso de apoyo en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

### La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos

Incorporarse al mercado laboral es uno de los pilares esenciales para la inclusión social. Formar parte activa del mundo del trabajo fortalece el acceso al bienestar, pues entrega ingresos constantes y protege a través de sistemas de salud y seguridad social a las personas (CEPAL, 2008). La CEPAL (2008) advierte, también, que a las y los jóvenes la incorporación al mundo laboral les permite ser parte de la sociedad de manera autónoma. Además, les facilita el desarrollo interpersonal, la autoestima y el reconocimiento recíproco en colectivos que tengan características similares.

## **El fortalecimiento de capacidades y competencias para el emprendimiento**

Fortalecer las capacidades de las y los jóvenes para incorporarse al mercado laboral e incentivarlos a que creen sus propias empresas, son parte de un enfoque sustantivo de las políticas, programas y proyectos sociales en empleo. De hecho, la gran mayoría de los programas registrados centran sus objetivos en la capacitación profesional de la juventud a fin de presentarlos como personas más atractivas para el mundo del trabajo, desde su incorporación como asalariados o para la creación de sus propios emprendimientos.

Argentina destaca por programas como “Jóvenes con más y mejor trabajo” y el “Proyecto de Inversión en formación profesional continua y empleo”. A cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, estos programas están enfocados a las y los jóvenes entre los 18 y 24 años que tengan escolaridad incompleta o un bajo nivel educacional, para que por medio de la capacitación profesional o formación de “competencias claves” se incorporen al mercado laboral. No obstante, estos programas no facilitan vías de acceso al trabajo, dejando a merced de las y los empleadores su incorporación.

Chile también se enfoca en capacitar a las y los jóvenes a fin de incorporarlos con mayor facilidad al mundo del trabajo. De hecho, programas como “Yo trabajo: jóvenes”, “Preparación para el trabajo”, “Jóvenes Bicentenario” y “Formación en Oficios para Jóvenes”, se centran en la formación de competencias transversales de empleabilidad, esto quiere decir que los cursos o talleres creados para las y los jóvenes se enfocan en el uso de TIC, desarrollo de conocimientos en matemática, construcción, cálculo, secretariado, entre otras, y, además, en el desarrollo de habilidades para el crecimiento personal, como lo son la intermediación laboral, la definición de metas de trabajo o trabajar en equipo.

En el caso del programa “Preparación para el trabajo”, la población objetivo se reduce a las personas mayores de 18 años, que hayan completado séptimo básico y aplicado la Ficha de Protección Social con un puntaje menor a 11.734, es decir, pertenecientes al quintil 2, quintil 1 y extrema vulnerabilidad.

El caso de Honduras con el programa “Mi primer empleo”, ejecutado desde 2006 a 2010 por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, capacita a jóvenes de entre los 15 y 19 años que viven en áreas urbanas marginales del país. Este programa configura su estrategia de acuerdo a una prestación de servicios de capacitación y preparación para el mercado laboral que duran cerca de cuatro meses y preparan al o a la joven estudiante para participar en pasantías en diferentes empresas. Esta capacitación también incluye componentes básicos de lo que Honduras considera como “entrenamientos para la vida”, preocupados de desarrollar “habilidades blandas” valoradas por el mercado y la sociedad. A fin de facilitar el acceso a estas capacitaciones lo más posible, el programa entrega dinero a las y los jóvenes para que cubran gastos como el transporte y la alimentación de los días que tengan clases. Otra de las estrategias que utiliza este programa es que, una vez que las y los jóvenes terminen su capacitación,

serán registrados de forma automática en la bolsa electrónica de empleo del Sistema de Intermediación Laboral (SIL).

### **Ampliación de la oferta laboral para jóvenes**

Chile, por ejemplo, con el programa “Empleabilidad juvenil”, ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social, busca mejorar las condiciones de empleabilidad a través de la aplicación de un plan de inserción laboral individual y la derivación a programas de inserción laboral de públicos o privados, o directamente en el mercado. Para esto, se centran en jóvenes entre los 18 y 29 años que tengan aprobado octavo básico (baja secundaria) y estén desempleados o posean trabajos precarios. Apoyando de manera íntegra a la creación de un plan individual de inserción laboral, dependiente o independiente; promoviendo el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades personales; financiando bienes que cada joven requiera para la implementación de su plan individual de inclusión laboral y asesorando a cada uno de ellos en la elaboración de éste, el programa logra insertar a las y los jóvenes en el mercado del trabajo.

Colombia, en esta misma línea, cuenta con el programa “Fondo Emprender”, ejecutado por el Gobierno de este país y que, entre otras cosas, busca apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por las y los emprendedores jóvenes que estén o hayan egresado del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas. Este programa cuenta con 3 etapas: la primera etapa cuenta con la formulación del plan de negocios, que cuenta con el registro y asesoría a jóvenes, además de la aprobación técnica y la presentación a convocatoria. La segunda etapa consiste en una evaluación y asignación de recursos: evaluación del plan de negocios, asignación de recursos y legalización del contrato. Y, en tercer lugar, una etapa de ejecución donde el plan de negocios es realizado, se cuenta con un seguimiento y acompañamiento de este proceso y, además, existe una evaluación de indicadores de gestión y la toma de decisiones sobre el reembolso de recursos.

El acento que han puesto los países en los programas de empleo, a pesar de ser positivo, no está mayormente vinculado a la generación de estabilidad laboral y, en consecuencia, económica ni tampoco a la protección social de ellas y ellos como empleados o emprendedores. No cabe duda que éste es un desafío para cualquier país, sobre todo si se tiene en consideración que las estrategias implementadas buscan sopesar las dificultades que tienen las y los jóvenes para desarrollarse de manera íntegra. Queda por delante, tal vez, una coordinación entre los programas que cada país implementa, a fin de diseñar estrategias que respondan, en sí mismas, al desafío de la inserción al mercado laboral una vez que las y los jóvenes se han capacitado.

### **Cohesión social y mediación entre pares: programas sociales contra la violencia**

Uno de los principales riesgos que enfrenta la juventud para desarrollar su vida de manera saludable, como ya adelantábamos, son los contextos de violencia a los que se enfrentan. Las y los jóvenes, sean víctimas o victimarios, se enfrentan a múltiples

situaciones violentas que tienen su origen en diferentes problemas derivados del debilitamiento de la cohesión social en la región (CEPAL, 2008). Que las y los jóvenes se integren a grupos delictivos y criminales, por ejemplo, es una manera de hacerse partícipes y crear un sentido de pertenencia que no es posible encontrar en la comunidad normada debido a las condiciones de exclusión bajo las que viven. Uno de los principales enfoques que tienen los programas en contra de la violencia es el de “crear ciudadanía”, a fin de volver partícipes e inculcar derechos a las y los jóvenes que podrían, eventualmente, hacerse parte de contextos de agresividad. Formar ciudadanos activos permite, en cierta medida, incluir a las y los jóvenes dentro de los márgenes de la sociedad.

### **Convivencia ciudadana y construcción de comunidad**

Diversos son los programas que se enfocan en la creación de ciudadanas y ciudadanos activos y el reconocimiento entre pares. Precisamente, la capacidad de los y las jóvenes de sentirse reflejados o reflejadas en otras personas les permite elevar sus sentimientos de empatía y fomentar, de esa forma, más respeto y tolerancia frente a la diversidad y, por qué no, adversidad.

Las políticas de juventud deben integrar la visión de las y los jóvenes, ser más flexibles y adecuarse a los rasgos de este grupo y su entorno. La evidencia arroja que la mejor prevención de la violencia se logra a nivel local, debido a la proximidad y factibilidad de trabajar directamente con los y las jóvenes, y porque permite coordinar intervenciones en distintos sectores y atender a ciertos tipos de violencia y sus factores de riesgo (CEPAL, 2008).

Chile presenta el proyecto en vigencia “Construyendo ciudadanía”, de la Oficina de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes (OPD) y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), centrando su atención en el empoderamiento de los niños, niñas y jóvenes hasta los 17 años, como sujetos de derechos en igualdad de condiciones. A través del trabajo coordinado y colaborativo entre las distintas instituciones que forman la red comunal se busca la responsabilización de los adultos frente a la promoción, protección y ejercicios de derechos de la población infantil y juvenil, correspondiente a cerca de 4.500 personas anualmente.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México creó el “Programa Nacional para abatir y eliminar la violencia escolar” que, por medio de ciclos de conferencias a alumnos, alumnas, padres, profesores y profesoras, talleres, consejos para prevenir actos violentos y material didáctico e informativo, tiene por objetivo difundir y promover los derechos y obligaciones de todos los agentes que estén involucrados en el entorno escolar, o sea, estudiantes de 7 a 18 años, profesores, profesoras, autoridades, apoderados y apoderadas.

Panamá implementa, durante el período 2009-2013, el proyecto de más de 4.000.000 de dólares “Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá: Contribuyendo a la construcción social de la paz”, que tiene por objetivo, a través de los Fondos para el Logro de los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), contribuir a la prevención social

de la violencia y el delito instalando un Observatorio de Violencia Nacional, capacitando a las y los ciudadanos para el mantenimiento de la paz, la recuperación de los espacios públicos y conformando redes juveniles para la realización de actividades de sensibilización.

Paraguay con el programa “Espacios Abiertos” (2010-2013) ejecutado por el Viceministerio de la Juventud y la colaboración de diversas organizaciones públicas y privadas, pretende fomentar el uso de los espacios públicos que permiten el esparcimiento y la recreación. Con el fin de contribuir a la integración y la cohesión social entre las y los jóvenes de 15 a 29 años, se impulsa el uso de los lugares realizando actividades deportivas, culturales y recreativas en un ambiente seguro y de participación social.

Finalmente, el caso de República Dominicana con el proyecto “Desarrollo juvenil y prevención de la violencia” del Ministerio de Educación y la colaboración de UNESCO, tiene por objetivo prevenir y reducir los índices de violencia que afectan a la población juvenil. Asimismo, se centran en el apoyo a la construcción de una comunidad que incluya a sus ciudadanos fomentando la paz y protegiendo los derechos humanos. El desarrollo de capacidades de liderazgo democrático, de habilidades artísticas o la participación en diferentes deportes, son algunas de las estrategias que se han aplicado en cerca de 7.000 jóvenes, 500 adultos y 400 profesionales de diferentes establecimientos educacionales básicos.

Estos programas de alguna manera responden a la necesidad de tener ciudadanas y ciudadanos activos formando parte y encargándose de la sociedad. Una de las maneras más emblemáticas que tienen para intervenir directamente varios países de la región son los programas de mediación que, por lo demás, permiten no sólo que las y los jóvenes se reconozcan y representen entre sí sintiendo empatía y permitiéndose solucionar o lidiar en conflictos de sus pares, sino que también creando espacios comunes de reflexión y herramientas para el liderazgo democrático.

### **Presencia de ciudadanos activos en asuntos de mediación escolar**

Argentina, por ejemplo, presenta el “Programa Nacional de Mediación Escolar” (2003 y en vigencia), bajo la directriz del Ministerio de Educación, que se propone trabajar en nuevas estrategias que permitan atender los conflictos que se dan en contextos educacionales. Es así como, a través de capacitaciones de 40 horas a docentes y no docentes, construcción de equipos de Coordinación Institucional, formación de alumnos y alumnas mediadores respaldados y coordinados con sus profesores en caso de conflictos entre estudiantes y capacitando a diferentes entidades de las escuelas por medio de talleres sobre herramientas comunicacionales para la resolución de conflictos en el ámbito escolar, garantizando orientación a las y los estudiantes, respeto de su integridad, dignidad, libertad de conciencia y expresión.

Colombia presenta el programa para la gestión de conflicto escolar “Hermes” (2001 y en vigencia), con el cual busca fomentar el diálogo, el respeto por la diferencia y la tolerancia en jóvenes que estén entre los 12 y 17 años y enfrenten situaciones de alta conflictividad en el ámbito escolar, familiar y social. Ésta es una apuesta, enfocada en



225 colegios de 19 localidades de Bogotá y en 10 municipios del Departamento de Cundinamarca, de 272.000 dólares que busca generar cambios sociales desde la escuela, entendiéndola como base del buen comportamiento social, cultural y familiar. Este programa entrega diversas herramientas pedagógicas para transformar los conflictos a través del diálogo y la concertación, en ambientes de respeto y tolerancia a los otros. El afán de formar líderes escolares, potenciando sus habilidades personales y sociales, estimulando la creatividad en la transformación del ambiente escolar a partir del conflicto ha permitido beneficiar a más de 20.800 jóvenes, que una vez formados apoyan a más de 220.000 personas.

Las pandillas, por ejemplo, son para muchos y muchas jóvenes un espacio de participación social, donde se comparten una serie de valores que afirman sus identidades, que enseñan formas particulares de liderazgo y promueven, en general, un círculo de protección (CEPAL, 2008). Esto mismo, generando liderazgos positivos, no es escabullirse de la crudeza de infinitos contextos de violencia y agresividad, sino más bien propiciar la resolución de conflictos de manera dialógica y reflexiva, permitiendo extrapolar tales habilidades a escenarios sociales externos a la escuela.

La violencia simbólica de los estigmas que cargan las y los jóvenes debido a su forma de involucrarse en diferentes contextos –quizás más impulsiva e idealista que la de los adultos– es alta. Sin embargo, gracias a los programas de mediación y de formación de ciudadanas y ciudadanos activos es posible revocar el estigma que recae sobre los y las jóvenes, que dificulta su incorporación al mercado laboral o a otras esferas sociales y ciudadanas.

### **Programas relativos a la cohesión social**

En Chile, por ejemplo, se creó en el año 2013 el programa “Apoyo Psicosocial para Adolescentes Privados de Libertad”, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, que mediante esta estrategia tiene por objetivo lograr la reinserción en el sistema educacional a las y los jóvenes de entre 14 y 18 años que estén privados de libertad. Durante el mismo año de su implementación, 2.873 jóvenes fueron beneficiados por el programa.

Otro caso de este país es el programa impulsado en el 2012 por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) “Hombres por una vida sin violencia”, en el que todos los hombres mayores de 18 años que ejercen o han ejercido violencia contra sus parejas y se presenten voluntariamente a los Centros de Hombres o sean derivados por la justicia, pueden obtener ayuda psicosocial especializada. Esto permite, entre otras cosas, proteger a las mujeres y detener o, al menos, disminuir la violencia y la reincidencia en ella. Cada uno de estos centros tiene disponibilidad para 65 hombres, al que, según cifras del SERNAM, han asistido 1.050 de ellos.

Es sabido que la violencia no se presenta de un solo modo ni tampoco se reproduce unilateralmente. Por ello, Costa Rica presenta el “Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil” de la Dirección Nacional de Atención a la Población Penal

Juvenil (DNAPPJ), ejecutado en 2007 y con actual vigencia. Esta estrategia se enfoca en el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes privados de libertad.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) junto con el Ministerio de Justicia de Ecuador ejecutan en el 2009 el “Programa para fortalecer medidas de protección a los adolescentes infractores”, con el que se busca proteger los derechos de las y los jóvenes que son penados por la ley mientras cumplen sus condenas. Es por esto que el programa se enfoca en niños, niñas y jóvenes de 12 a 18 años. Actualmente, ya van 1.811.840 beneficiarios cubiertos por este programa.

Es importante tener en cuenta que la cohesión social no sólo se logra integrando a las y los victimarios a la sociedad, ni tampoco brindando tratamiento a las víctimas. También es necesario que la ciudadanía se empodere a fin de mejorar la convivencia y seguridad de ellos y de su comunidad. Bajo esta motivación, surge durante 2006 hasta 2010 el “Programa de Seguridad Integral” (PROSI) en Panamá, el cual interviene en niños, niñas y jóvenes de 12 a 19 años de los municipios Colón, San Miguelito, David y Panamá. Cabe destacar que este programa responde a una primera etapa bajo la directriz del Ministerio de Gobierno y Justicia.

#### Promoviendo la participación social y política de las y los jóvenes en Iberoamérica

Las y los jóvenes no perciben un escenario en que los derechos a la participación y a la libre expresión se encuentren garantizados. Existe la necesidad de fortalecer el diálogo entre los cuerpos legales y constitucionales, para que reconozcan los derechos y espacios que necesitan las y los jóvenes para participar y hacer uso de su libertad de expresión. La educación de calidad, gratuita y universal, la ampliación de las ofertas e incorporación laboral, eliminar de raíz la discriminación, entre otras cosas, son tareas que pueden lograrse, siempre y cuando la juventud tenga mayor acceso a la gestión pública –o al menos, a poder expresar, con respaldo político, cuáles son sus demandas (UNFPA y CEPAL, 2011).

#### **Crear vías de comunicación y espacios para el diálogo**

Varios son los países, y bastantes son los programas, que se enfocan en la importancia que tiene mantener comunicación y coordinación entre la juventud y los agentes políticos, principalmente funcionarios de Ministerios y otras instituciones, a fin de incentivar la participación política de las y los jóvenes manteniendo procesos de escucha sobre las demandas que tiene este sector.

Argentina, por ejemplo, presenta el proyecto “Mutuales Bicentenario”, con el cual pretende crear canales y condiciones para profundizar la participación y la organización social y política de la juventud. Este proyecto, ejecutado por la Dirección Nacional de Juventud, está enfocado en las y los jóvenes y adultos de entre 21 y 36 años, con el fin de que ellos mismos construyan un poder colectivo comprometido con el trabajo solidario y democrático en comunidad. Entre las actividades que ofrecen están la asesoría y gestoría, los servicios educativos como talleres y cursos de formación y las actividades

recreativas. Cada una de las 40 mutuales creadas en el país está conformada por al menos 16 jóvenes y/o adultos, que están a cargo de funciones directivas y fiscalizadoras.

Brasil, por su parte, presenta el “Observatorio Participativo de Juventud” (2012 y en vigencia) de la Secretaría Nacional de Juventud, el cual busca promover la participación en ambientes virtuales, movilizar a la juventud y producir y publicar una red de conocimientos. Este software de acceso público que crea el proyecto permite un espacio calificado de diálogo, debate e interacción entre jóvenes, gestores, investigadores y formuladores de políticas para trabajar en juventud. Éste es un escenario, además, disponible para la difusión de campañas, marchas y movimientos.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) del Ministerio de Desarrollo Social crea las “Escuelas de Ciudadanía” (2013 y continúa vigente) en Chile, a fin de generar en las y los jóvenes un mayor compromiso y participación democrática, cívica y ciudadana. Busca fomentar, en 10.501 jóvenes de 60 Escuelas de Ciudadanía, una cultura cívica a través del desarrollo de actividades prácticas de participación ciudadana a fin de encontrar nuevos liderazgos juveniles interesados en trabajar en el ámbito público para el mejoramiento de su entorno.

El programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” impulsa el proyecto “Mesa Nacional de Consejeros y Consejeras” (2013 y vigente) para crear una instancia de interlocución y concertación ante las entidades gubernamentales de Colombia, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos que tienen las y los jóvenes. Las líneas bajo las cuales este proyecto trabaja son la de “socialización, implementación y reglamentación de la Ley 1.622” y la creación del “Consejo Nacional de Juventudes”, entre otras.

La Secretaría Nacional de Gestión de la Política presenta el proyecto “Proceso de articulación de las y los jóvenes para su participación política en el Ecuador”, que busca garantizar espacios de participación política para las y los jóvenes. Para esto se enfocan en múltiples estrategias, entre ellas está generar procesos coordinados entre el Estado, específicamente con el poder ejecutivo y las organizaciones juveniles, creando una mesa interinstitucional que permita viabilizar las demandas de los sectores juveniles con el afán de que estas se reflejen en políticas públicas en beneficio de las y los jóvenes.

Los espacios de diálogo fomentan la participación política de las y los jóvenes en tanto tengan la garantía de que la expresión de sus demandas permeará en el diseño e implementación de leyes y políticas sociales.

Las y los jóvenes coinciden en que las organizaciones son la clave para que ellos influyan en las políticas y planes intersectoriales que les conciernen. Aunque, a su vez, reconocen que varias fases de los diseños de las políticas sólo reconocen su participación de manera simbólica. Declaran, efectivamente, que los espacios que existen para expresar sus demandas son insuficientes (UNFPA y CEPAL, 2011).

## **Promoción de la acción más o menos directa**

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), junto con el Ministerio de Planificación de Chile, busca fomentar la participación juvenil para el desarrollo del país por medio del programa “P.A.I.S. Joven” (Programa de Apoyo a Iniciativas Sociales Jóvenes). Este programa, que cuenta con un financiamiento de 1.500.000.000 pesos chilenos, contempla entre sus principales estrategias el desarrollo de un Concurso Nacional de Emprendimiento Social, diversos fondos para financiar proyectos de desarrollo comunitario, promover la participación público-política del sector joven a través de programas que permitan a ellos y ellas vivir experiencia concretas con el servicio público o subprogramas como P.A.I.S Joven Intersectorial, que tiene por objetivo trabajar directamente con los organismos de la sociedad civil para entregar soluciones a problemáticas sociales juveniles.

Colombia Joven presenta el programa “Innovación Social creada por Jóvenes”, vigente desde el 2013, a fin de fomentar una cultura de innovación entre las y los jóvenes de 14 a 28 años con el objetivo de que se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades y participen activamente en la consolidación de la paz en Colombia.

México, por su parte, presenta el proyecto “Impulso México” (2014), ejecutado por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que tiene por objetivo estimular la creatividad, el capital social, la conformación y participación de grupos y organizaciones juveniles, a través del ejercicio de sus derechos y el apoyo a las diversas acciones que emprendan a favor del desarrollo integral de las y los niños y jóvenes entre los 12 y 29 años.

Perú presenta en 2006 la “Cuota de Jóvenes”, ley que promueve la participación activa de las y los jóvenes menores de 29 años en los gobiernos locales, representados por las municipalidades. Esta ley consiste, principalmente, en una modificación al artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, que establece la incorporación de un mínimo de 20% de ciudadanos jóvenes menores de 29 años en las listas de candidatos regidores provinciales y municipales.

El caso de Uruguay y el programa “Fondo de Iniciativas Juveniles” (ejecutado en 2010, en 2014 ya se está realizando su sexta edición), también aportan a las estrategias de participación en el ámbito público, pues apoya e incentiva el protagonismo y participación juvenil de carácter asociativo. La estrategia consiste en facilitar la incidencia pública y política en la agenda del país. Para esto, se solicita a las y los jóvenes de entre 15 y 29 años que presenten proyectos de diversos ámbitos sociales, de los cuales cerca de 300 son acogidos.

Una serie de políticas, programas y proyectos sociales se aventuran a crear estrategias de participación y espacio político para la juventud que, en cierto modo, buscan renovar la acción tradicional de las elites gobernantes tratando nuevas temáticas. Sin embargo, es probable que muchas veces esta situación se retrase, teniendo en cuenta que, según datos de la Encuesta Latinobarómetro del año 2011, el total de las y los jóvenes de 16 a 29 años que consideran que sus ideas políticas podrían llegar al país fluctúa entre un

63,7% y un 94,1%, mínimo y máximo perteneciente a Costa Rica y Paraguay, respectivamente.

## **LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS JÓVENES: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS**

La evolución, entre 2005 y 2011, de los principales indicadores de inserción laboral y de condiciones laborales de quienes trabajan revela una ligera mejora en la situación de los jóvenes: se ha reducido la tasa de desempleo juvenil así como la proporción de quienes no estudian ni trabajan; y en relación a los que trabajan, ha disminuido el porcentaje que lo hace como TFNR o servicio doméstico, se ha incrementado la proporción de quienes cotizan al seguro de salud y al sistema de pensiones, y la de asalariados que tienen contrato de trabajo escrito, y se ha reducido la proporción de jóvenes ocupados con empleo informal.

No obstante, la situación laboral actual de los jóvenes continúa siendo precaria, como lo demuestra la cantidad significativa de jóvenes desempleados en la región (casi 8 millones), de jóvenes empleados en trabajos de baja productividad y salario (27 millones trabajan de manera informal y no acceden a protección social) y de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan empleo (aproximadamente 16,5 millones). Al interior del segmento juvenil, esta precariedad se hace más evidente entre las mujeres y principalmente entre los más pobres.

### Las intervenciones en materia de empleo juvenil 1990-2010

Las intervenciones de los países de América Latina y el Caribe durante el período 1990-2010 en materia de empleo juvenil han sido diversas, siendo las más frecuentes aquéllas orientadas a la formación de habilidades (programas de inserción educativa y programas de capacitación laboral), aunque también están las de promoción del autoempleo, los servicios públicos de empleo, los subsidios a la creación de empleo y la legislación laboral y promoción del trabajo decente juvenil.

Las evaluaciones realizadas a estas intervenciones muestran que, en términos generales, los programas de capacitación laboral han tenido un impacto positivo pero reducido en la probabilidad de conseguir empleo y uno más alto en términos de mayores ingresos de quienes se encuentran trabajando. En cambio, no existe evidencia suficiente para afirmar que han contribuido a generar una inserción laboral sostenible ni que a nivel agregado han generado más empleos.

Los programas de promoción del autoempleo han tenido impactos positivos en el número de personas con negocios y número de empleados, pero no respecto a las condiciones en la que se desarrollan los nuevos negocios generados. Asimismo, estos programas no se han podido implementar a gran escala pues no todos los jóvenes tienen el perfil necesario para ser empresarios exitosos y porque su puesta en marcha supone una gran inversión económica, debido a la asistencia técnica y el seguimiento personalizado que requieren.

Los programas de capacitación laboral suelen tener mayores impactos en las mujeres que en los hombres, mientras que los de promoción del autoempleo suelen tener mayores impactos en los beneficiarios con mayor nivel educativo, mayor capital físico y mayor capital social.

Los procedimientos de contratación de trabajadores jóvenes incluidos en la legislación laboral (principalmente los contratos de primer empleo) favorecen la inserción de quienes no tienen experiencia laboral previa, pero no genera relación laboral y por lo tanto los jóvenes que los suscriben tienen limitaciones importantes en lo relativo a la seguridad social. Tampoco se tiene evidencia sobre el efecto de estos mecanismos de contratación en la adquisición de competencias y el aumento de la empleabilidad de los jóvenes.

Si bien los países de la región cuentan con diferentes mecanismos de protección social, y algunos cuentan con seguros de desempleo y coberturas de salud y de pensiones mínimas universales, estos mecanismos presentan carencias tanto a nivel de financiamiento, cobertura y calidad, y además son pocos los que están concebidos específicamente para jóvenes. Una limitación adicional es la ausencia de legislación para la economía informal, en la cual los trabajadores no están reconocidos como tales y, en consecuencia, no gozan de los beneficios que les otorgan la legislación laboral y la protección social.

De acuerdo a las evaluaciones y meta evaluaciones realizadas respecto a los programas de empleo juvenil desarrollados en la región durante el período 1990-2010, los principales factores críticos de éxito asociados al contexto en el que se desarrollan estos programas son la situación de bonanza económica y crecimiento de los países; la adecuada calidad de la educación básica y de las instituciones de formación profesional, y la legislación laboral favorable en materia de creación y formalización de micro y pequeña empresas, y promoción del empleo juvenil.

#### El paso a la actual generación de políticas de empleo juvenil

Tomando en cuenta que los programas de empleo juvenil (al estar conducidos desde una institucionalidad ad hoc y financiados casi exclusivamente por asistencia técnica internacional) no lograban transferir, una vez finalizados, los aprendizajes y capacidades generados hacia las administraciones públicas, en los últimos años algunos países de la región han ido incorporando las iniciativas en materia de empleo juvenil dentro de la institucionalidad pública, plasmando sus políticas públicas de empleo juvenil en planes nacionales o sectoriales, y asignando presupuestos, personal experto y responsabilidades institucionales para llevar a cabo las diferentes acciones y programas contenidos en estos planes.

Si la mayoría de programas de capacitación laboral llevados a cabo entre 1990 y 2010 ofrecían a los beneficiarios formación en las instituciones de capacitación y en empresas, los programas más recientes ofrecen una intervención más integral, ampliando el área de atención de los jóvenes de bajos recursos no sólo a la esfera del empleo sino también

al entorno psicosocial del joven, e incluyendo componentes de acompañamiento individual y orientación laboral y personal.

Si las intervenciones en materia de empleo juvenil en las dos décadas anteriores no siempre respondían a la identificación de un determinado problema, en los últimos años se ha prestado mayor atención al diagnóstico y las intervenciones empiezan a responder a desafíos puntuales, distinguiéndose políticas a nivel macro que promuevan el crecimiento sostenible del sector privado y de las empresas; políticas que promuevan y velen por el cumplimiento de derechos laborales de los trabajadores jóvenes; y políticas más focalizadas, orientadas a enfrentar el desempleo, el empleo informal y la inactividad absoluta, con énfasis en los segmentos más vulnerables como las mujeres y la juventud rural.

En los últimos años se ha tomado mayor conciencia de la necesidad de que los jóvenes participen en el diseño y gestión de los programas de empleo juvenil, y de esta manera se pueda tomar en cuenta sus verdaderas necesidades, motivaciones, expectativas y se pueda recibir retroalimentación de los jóvenes acerca de cómo se iban desarrollando estos programas. Esta mayor conciencia se está haciendo visible en la creciente intervención de los organismos oficiales de juventud en la elaboración de políticas públicas.

#### Los desafíos actuales para las políticas públicas de empleo juvenil

Las políticas de empleo juvenil deben involucrar a los sectores trabajo, educación y formación, siendo deseable institucionalizar un sistema con rutas flexibles para los jóvenes, donde se reconozca y se prepare a las personas para contar con las competencias para conseguir y conservar un empleo.

Deben estar en concordancia con otras políticas nacionales en materia macroeconómica y de crecimiento, de educación, y de desarrollo de la juventud. También, deben reconocer que para muchos jóvenes su vínculo con el mercado laboral se desarrolla casi exclusivamente por medio de empleos informales; en tal sentido, es necesario estimular no sólo la creación de nuevos empleos sino el crecimiento del empleo formal, que incluyan derechos laborales y mecanismos de protección social.

Las políticas de empleo juvenil deben reconocer la heterogeneidad de los jóvenes, ya que los entornos, el nivel educativo, las condiciones familiares y sociales establecen diferencias que ameritan ser atendidas de distintas maneras: para enfrentar el desempleo, con políticas para mejorar la empleabilidad, programas de inserción laboral y programas de autoempleo; para el empleo informal, programas de incentivos a la formalización, piso básico de protección social; y para la inactividad absoluta, programas de segunda oportunidad, programas de transferencias condicionadas, y para las mujeres en esta situación políticas de conciliación laboral, políticas de cuidado, campañas de prevención de embarazos.

Las intervenciones que se lleven a cabo dentro del marco de estas políticas públicas de empleo juvenil deben asegurar, desde el diseño, la participación de organizaciones de

empleadores, organizaciones de trabajadores, organizaciones de jóvenes, órganos rectores en materia de empleo juvenil, del sector público y del sector privado; así como reforzar los mecanismos de consulta, retroalimentación y diálogo social con estos actores durante la ejecución de las intervenciones.

Se deben incorporar en las experiencias iniciales (o “primeras fases”) de los programas, rigurosas evaluaciones para demostrar el impacto y el costo efectividad de la intervención que se quiere “escalar”. Asimismo, la mayor escala en un programa también supone poner en marcha mecanismos de control para mantener la calidad de los servicios ofrecidos, como normas de calidad, sistemas de certificación, y procedimientos de supervisión y evaluación.

### Las prioridades y estrategias de la OIT y otras organizaciones en materia de empleo juvenil

En los últimos años el empleo juvenil se ha colocado como centro de la agenda de la OIT (como lo demuestra el lugar prioritario que ha ocupado en las CIT del 2005 y 2012) y en atención a ello, la OIT ha llevado a cabo el proyecto PREJAL, programas conjuntos de empleo juvenil y migraciones en diferentes países, y diversas iniciativas regionales y nacionales en materia estadística y de gestión del conocimiento (plataforma Trabajo Decente para los Jóvenes, plataforma Youth Pol), de asistencia técnica a los Institutos de Estadística y Ministerios de Trabajo (en el marco del proyecto Work4Youth), y de apoyo a la adopción de agendas y discusión de planes de empleo.

Para continuar con lo avanzado y dar cumplimiento a la Resolución de la CIT 2012, las principales líneas de acción que guiarán el quehacer de la OIT durante el quinquenio 2013-2017 en materia de empleo juvenil son el desarrollo y difusión de conocimientos, para mejorar el conocimiento sobre el mercado laboral juvenil y así diseñar mejores intervenciones; la asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades en los Estados para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas, estrategias y planes favorables a la generación de trabajo decente para los jóvenes, y la creación de instancias para el diálogo social en torno a la formulación de políticas públicas de empleo juvenil y formación profesional, en las que participen las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Ministerios de Trabajo y de Educación, y las Instituciones de la Juventud.

El empleo juvenil también es un tema de interés en la agenda de otras instancias y organizaciones internacionales como lo demuestra la inclusión del empleo y emprendimiento como una de las cinco áreas prioritarias en la Agenda de Desarrollo Post 2015 planteada por la Alianza Global de la Juventud (que incluye organizaciones juveniles e instituciones del SNU) en 2014; la inclusión de la inserción laboral de los jóvenes como una de las cinco prioridades en la Agenda de Desarrollo de Inversión Social en Juventud que elaboró la OIJ a fines de 2013, y la inclusión del empleo y empleabilidad como una de las seis áreas temáticas del System-wide Action Plan on Youth (Youth-SWAP) del SNU en 2012.





**TRABAJO DECENTE PARA LOS JÓVENES: EL  
DESAFÍO DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE  
TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



## TRABAJO DECENTE PARA LOS JÓVENES: EL DESAFÍO DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Organización Iberoamericana de Juventud  
Organización Internacional del Trabajo

### LA CRISIS DEL EMPLEO JUVENIL

En un escenario en el que la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado un desempeño económico que les ha permitido sobreponerse paulatinamente a los embates de la reciente crisis financiera internacional, los 108 millones de jóvenes de 15 a 24 años que viven en la región en 2013 parecen disponer de condiciones sumamente favorables para su desarrollo en diferentes ámbitos. Con más años de educación que las generaciones previas, más manejo de las nuevas tecnologías y más adaptables a las cambiantes condiciones de las sociedades en comparación con los adultos, este grupo erario tendría mayores oportunidades de acceder a mejores condiciones de trabajo y de incorporarse a trayectorias laborales ascendentes.

Sin embargo, según datos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) expone en su estudio sobre *Trabajo Decente y Juventud 2013*<sup>16</sup>, una serie de obstáculos impiden el aprovechamiento pleno de estas ventajas.

Entre 2005 y 2011, el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años se redujo de 16,4% a 13,9%. Si bien esta reducción del desempleo es positiva, la tasa de desempleo juvenil triplica la del desempleo adulto. Los jóvenes desempleados representan más de 40% del total de los desempleados de la región. Asimismo, destaca la gravedad del problema en el caso de las mujeres jóvenes, cuya tasa de desempleo a nivel regional alcanzó el 17,7%, comparado con un 11,4% de los hombres jóvenes. Del total de jóvenes de la región, aproximadamente el 35% sólo estudia y el 33% sólo trabaja; cerca de un 12% estudia y trabaja al mismo tiempo y uno de cada cinco jóvenes en la región no estudia ni trabaja (los “Ni-Ni”). Uno de cada 20 jóvenes no estudia, ni trabaja, ni desempeña quehaceres del hogar, ni tampoco busca trabajo, tratándose, sin duda, de jóvenes excluidos y en alto riesgo social.

Además, el 20% de las mujeres jóvenes se ocupa de tareas del hogar, limitando así sus perspectivas favorables para una futura inserción laboral, en comparación con sólo el 2% de los hombres jóvenes que se dedican a esas labores. Este fenómeno guarda mayor relación con patrones culturales asociados a la desigual distribución de las tareas entre los miembros del hogar antes que con un problema exclusivamente relacionado con la inserción laboral juvenil. Entre los jóvenes que trabajan, un elevado porcentaje lo hace en condiciones precarias: sólo el 40% cotiza a un seguro de salud y el 39%, a un sistema de pensiones. Por último, más de la mitad (55,6%) tiene un empleo informal, lo que por lo general significa bajos ingresos, inestabilidad laboral, desprotección y violación de derechos laborales. Además de la brecha intergeneracional y de género, otro elemento

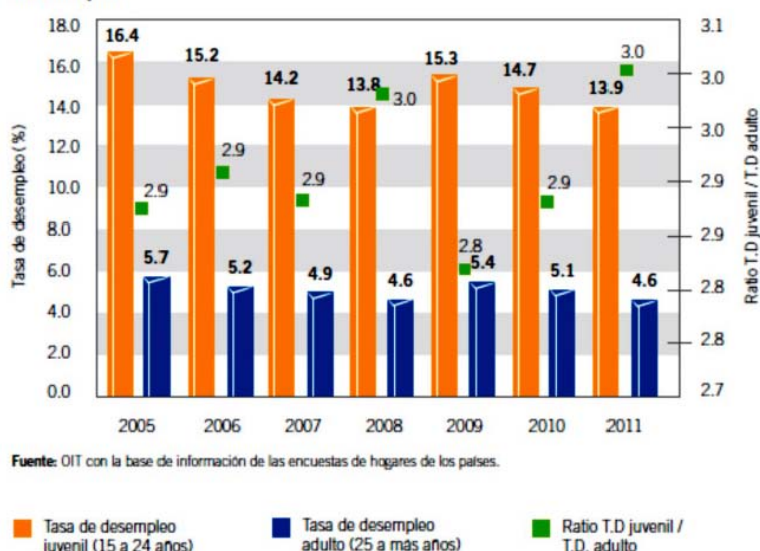
---

<sup>16</sup> Informe Trabajo Decente y Juventud: Políticas para la acción, OIT, Lima, 2014

que afecta la inserción laboral juvenil es la alta segmentación socioeconómica, que a la vez es reflejo y origen de la elevada desigualdad en América Latina.

En efecto, las evidencias indican que se mantiene una enorme brecha en el desempleo de los jóvenes pertenecientes a los quintiles de menores recursos (25,5%) frente a los quintiles de mayores recursos (8,5%). Esta fuerte correlación con el nivel de ingreso se mantiene en todas las variables: sólo cerca del 12% de jóvenes del quintil más pobre cotiza a un seguro de salud o sistema de pensiones, frente a un 60% del quintil más rico. De manera similar, quienes pertenecen a los quintiles de menores recursos tienen más probabilidades de tener un empleo informal (77%) en comparación con los que tienen más recursos (41%). En consecuencia, se puede afirmar que la situación laboral de los jóvenes latinoamericano es crítica, dinámica y segmentada, todo lo cual presenta un gran desafío para las políticas públicas.

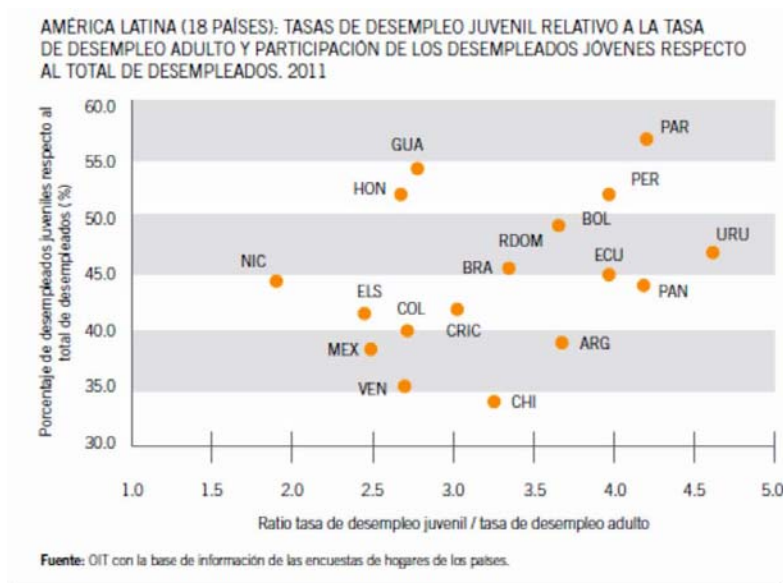
AMERICA LATINA (18 PAISES): TASAS DE DESEMPLEO DE JÓVENES Y ADULTOS. 2005 - 2011  
(Porcentajes)



## LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL MUNDO DEL TRABAJO

### Participación laboral

En América Latina y el Caribe, una tendencia reciente con respecto a la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo es la reducción de su tasa de participación. Dado que la transición demográfica implica que el número de los jóvenes está creciendo menos que el de los adultos, el menor crecimiento de la participación refuerza el descenso de la proporción de los jóvenes en la fuerza de trabajo. En este descenso se refleja, más que todo, la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, ya que aumentó la proporción de los estudiantes en todos los grupos etarios.



- La tasa de participación de los jóvenes de 15 a 24 años descendió de 55,2% en 2005 a 52,1% en 2011.
- El porcentaje de jóvenes que sólo estudió aumentó de 32,9% en 2005 a 34,5% en 2011. Esto significa que, independientemente de la coyuntura económica, existe una creciente conciencia sobre la importancia de la educación para el futuro de los jóvenes.

## Desempleo

- La tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años para 18 países de América Latina es entre 2 y 4,3 veces superior a la tasa de los adultos de 25 años y más.
- Entre 2005 y 2011 el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años se redujo de 16,4% a 13,9%<sup>17</sup>.
- Si bien esta reducción del desempleo es positiva, la importancia del desempleo juvenil debe ser también considerada frente a la magnitud del desempleo total: los jóvenes desempleados representan más del 40% del total de los desempleados de la región y en algunos países más de la mitad del total de desempleados (Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú).
- Asimismo, destaca la gravedad del problema en el caso de las mujeres jóvenes, cuya tasa de desempleo a nivel regional alcanzó el 17,7%, comparado con un 11,4% en el caso de los hombres jóvenes.

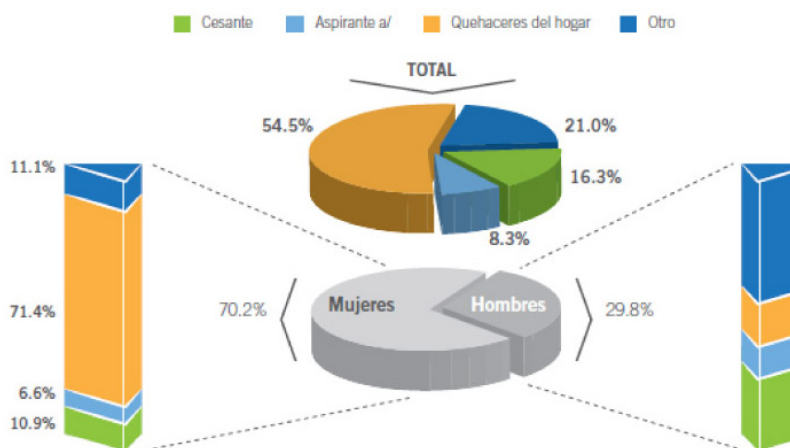
## Jóvenes que no trabajan ni estudian

<sup>17</sup> Según datos del Panorama Laboral 2013 la tasa de desempleo juvenil urbana aumentó en los primeros nueve meses de 2013 al 14,5% frente al 14,2% en igual período de 2012. No obstante el incremento del desempeño juvenil urbano en 2012, las estimaciones preliminares de la tasa de desempleo juvenil con cobertura nacional en 2013 (13,6%) continúan mostrando un nivel de desempleo inferior a los años previos de la crisis.

Una buena noticia es que la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan “NINIs” no ha variado mucho con la reciente crisis (finales de 2008 y 2009) y el posterior período de recuperación, manteniéndose cerca del 20% de los jóvenes en edad de trabajar.

- En 2011 los NINIs representaban el 20,3% de jóvenes en edad de trabajar (cerca de 21.8 millones). De este total el 24,6% buscaba empleo y el restante 75,4% no lo hacía.
- Del total de “NINIs” que buscaban empleo (cerca de 5,4 millones de jóvenes), la gran mayoría (67%) tenía experiencia laboral y un 33% buscaba empleo por primera vez.
- Entre los NINIs se distinguen dos situaciones claramente diferenciadas por sexo: entre las mujeres jóvenes (el 70% de los NINIs), un elevado porcentaje (71%) se dedica a los quehaceres domésticos, mientras que en los hombres sólo es el 15%, lo que apunta un problema relacionado a patrones culturales, en particular la desigual distribución de las tareas domésticas entre los miembros del hogar.
- Por otra parte, hay un porcentaje considerable de jóvenes, 21% del total de NINIs (cerca de 4,6 millones), compuesto en su mayoría por hombres (63%) que no trabajan, no estudian ni tampoco se dedican a los quehaceres del hogar. Aunque muchos de ellos están en esta situación de manera temporal, entre diferentes actividades laborales o educativas, otros representan un “núcleo duro” de jóvenes excluidos que requieren respuestas de políticas públicas, en beneficio de sus propias perspectivas de vida y de la cohesión social.

AMÉRICA LATINA ( 18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS DE JÓVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN SEGÚN SEXO. 2011 (Porcentajes)



Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.  
a/ Buscan trabajo por primera vez.

### Ramas de actividad económica

- En términos de composición de la ocupación, tanto juvenil como adulta, por ramas de actividad económica, se confirma la tendencia de la caída de la participación en la agricultura y, en menor medida, en la industria manufacturera. La caída de la participación en este último sector, siguiendo las tendencias mundiales, responde a los importantes cambios tecnológicos y su impacto en la productividad laboral. Muy

por el contrario, creció la participación en los sectores de construcción y, sobre todo, de comercio.

- A nivel regional, el empleo de los jóvenes se concentra en tres ramas de actividad: comercio (29,1%), servicios (20,9%) e industria (14,3%), en ese orden, en 2011.
- Entre 2005 y 2011, los mayores aumentos del empleo juvenil se registran en comercio debido a la mayor participación de las mujeres. También registra un incremento la construcción, en este caso, sobre todo los hombres. Las ramas de actividad (comercio y servicios) en que mayoritariamente se desempeñan los jóvenes, ponen en evidencia su baja productividad y bajos ingresos, así como condiciones de trabajo desfavorables y escasa cobertura de protección social.
- La proporción de mujeres jóvenes en el sector terciario es mucho mayor que la de hombres jóvenes. Si sumamos el sector comercio y los servicios a nivel regional, los hombres representan el 38% y las mujeres el 69%; esto significa que la tercerización de la mano de obra fue más rápida en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OCUPADOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL SEGÚN EDAD Y SEXO, 2005 - 2011 (Porcentajes)												
	Hombres				Mujeres				Total			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
<b>Jóvenes (15 a 24 años)</b>												
Sector público	3.9	4.2	4.5	4.4	6.6	6.6	7.0	7.0	5.0	5.1	5.4	5.3
Sector privado (incluye empleadores)	66.9	68.3	68.1	67.6	50.8	54.2	54.1	56.7	60.8	62.8	62.8	63.4
Microempresa a/	56.3	54.5	55.3	52.3	46.7	46.4	47.6	46.3	53.3	51.8	52.8	50.3
Pequeña, mediana y gran empresa a/	43.7	45.5	44.7	47.7	53.3	53.6	52.4	53.7	46.7	48.2	47.2	49.7
Independientes	14.2	13.6	13.6	14.4	12.8	12.8	13.3	12.3	13.6	13.3	13.5	13.6
Servicio doméstico	0.6	0.5	0.5	0.4	15.1	13.1	12.3	10.4	6.1	5.3	4.9	4.2
Trabajador Familiar Auxiliar (TFNR)	14.3	13.0	12.7	11.9	14.6	12.9	12.8	12.1	14.4	12.9	12.7	12.0
Otros	0.1	0.6	0.7	1.4	0.0	0.4	0.5	1.5	0.1	0.5	0.6	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Adultos (25 a más años)</b>												
Sector público	10.0	10.1	10.2	10.1	16.1	16.2	16.2	16.5	12.5	12.6	12.7	12.7
Sector privado (incluye empleadores)	53.7	54.5	54.6	54.8	32.9	33.9	34.3	35.8	45.2	46.1	46.2	47.0
Microempresa a/	48.8	47.3	47.5	46.0	42.2	41.4	40.9	40.7	46.9	45.5	45.5	44.3
Pequeña, mediana y gran empresa a/	51.2	52.7	52.5	54.0	57.8	58.6	59.1	59.3	53.1	54.5	54.5	55.7
Independientes	34.1	32.9	32.4	33.0	29.7	29.2	29.1	29.1	32.3	31.4	31.0	31.4
Servicio doméstico	0.7	0.6	0.7	0.7	12.8	12.7	12.8	12.2	5.6	5.6	5.7	5.4
Trabajador Familiar Auxiliar (TFNR)	1.4	1.4	1.4	1.3	8.5	7.7	7.1	6.4	4.3	4.0	3.7	3.4
Otros	0.2	0.4	0.7	0.2	0.0	0.2	0.6	0.0	0.1	0.3	0.6	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.

a/ Microempresa incluye de 2 a 10 trabajadores; pequeña, mediana y gran empresa de 10 a más trabajadores. Porcentajes referidos al total del sector privado.

## Empleo informal

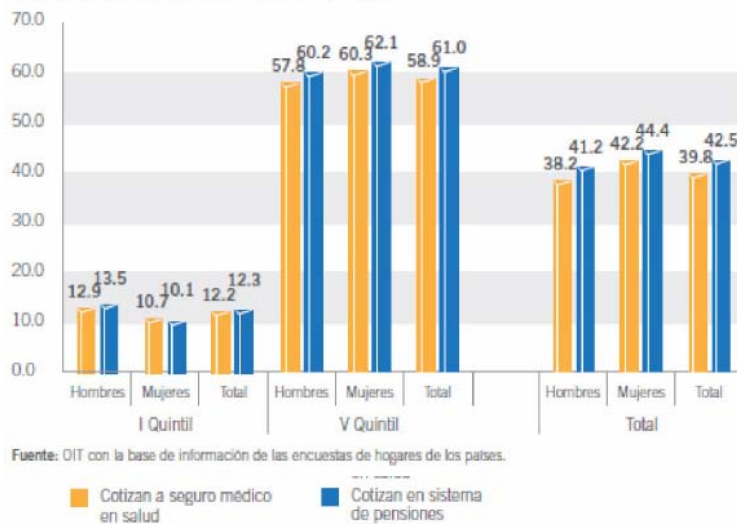
- En América Latina el empleo informal no agrícola ascendió a 47,4% en 2011 y los datos desagregados por edad muestran que éste tiene una mayor incidencia entre los



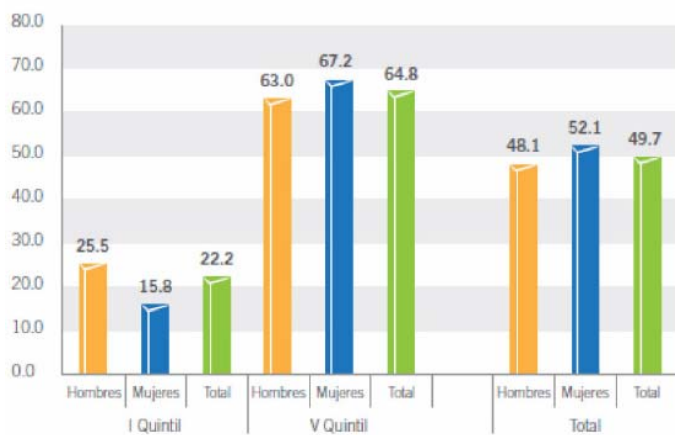
trabajadores jóvenes que entre los adultos. En efecto, se estima que en el año 2011, el 55,6% de jóvenes ocupados de 15 a 24 años (cerca de 27 millones de jóvenes) tenía un empleo informal, a diferencia del 45,6% en el caso de los ocupados de 25 años y más.

- El empleo informal no agrícola es mayor en el caso de las mujeres jóvenes (56,9%) que entre los hombres jóvenes (54,7%).
- Si bien para el período 2005-2011 se ha mostrado una tendencia decreciente de empleo informal para ambos grupos de edad, fue mayor el descenso en el caso de los jóvenes que en los adultos. El empleo informal no agrícola descendió de 52% en 2005 a 47,4% en 2011, y en el caso de los adultos bajo de 49,6% a 45,6% y en los jóvenes de 61,4% a 55,6%, respectivamente.

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): JÓVENES COTIZANTES AL SEGURO DE SALUD Y AL SISTEMA DE PENSIONES POR QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA SEGÚN SEXO. 2011. (Porcentajes)



AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): JÓVENES ASALARIADOS CON CONTRATO DE TRABAJO ESCRITO POR QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA SEGÚN SEXO. 2011. (Porcentajes)



- Los jóvenes representan el 21,8% del total del empleo informal no agrícola. De este total, el 51,9% trabaja en el sector informal, el 39,4% en el sector formal y el 8,8% como trabajadores domésticos.
- El 31,2% de jóvenes que trabajan en empresas del sector formal tiene empleo informal, esta proporción es cerca de la mitad en los adultos (15,2%).
- Otra importante diferencia de la incidencia del empleo informal entre jóvenes y adultos se da en las diferentes proporciones de asalariados e independientes. En efecto, la mayor parte del empleo informal de los jóvenes está compuesto por asalariados (62,3%), mientras que en los adultos son los independientes (47,9%).
- Del total de jóvenes que trabajan como asalariados privados el 45,4% tiene empleo informal, a diferencia del 29,5% de los adultos. De manera similar, el 87,1% de jóvenes que trabajan por cuenta propia tiene empleo informal (83% en el caso de los adultos).

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES) : PORCENTAJE DE EMPLEO INFORMAL NO AGRÍCOLA SEGÚN SEXO Y EDAD. 2005 -2011 (Porcentajes)



- Entre los asalariados de empresas privadas, la mayor proporción de empleo informal, tanto en los jóvenes como en los adultos, se da en las microempresas (hasta 10 trabajadores), que representan el 42,3% y el 23,6% del total del empleo informal de los jóvenes y adultos, respectivamente.
- Todo esto sugiere que el trabajo asalariado informal es un punto de entrada al mercado laboral de muchos jóvenes y esa condición se reduce a medida que adquieren experiencia o tienen mejores condiciones para encontrar un empleo en el sector formal o de satisfacer el deseo de trabajar por su cuenta propia.

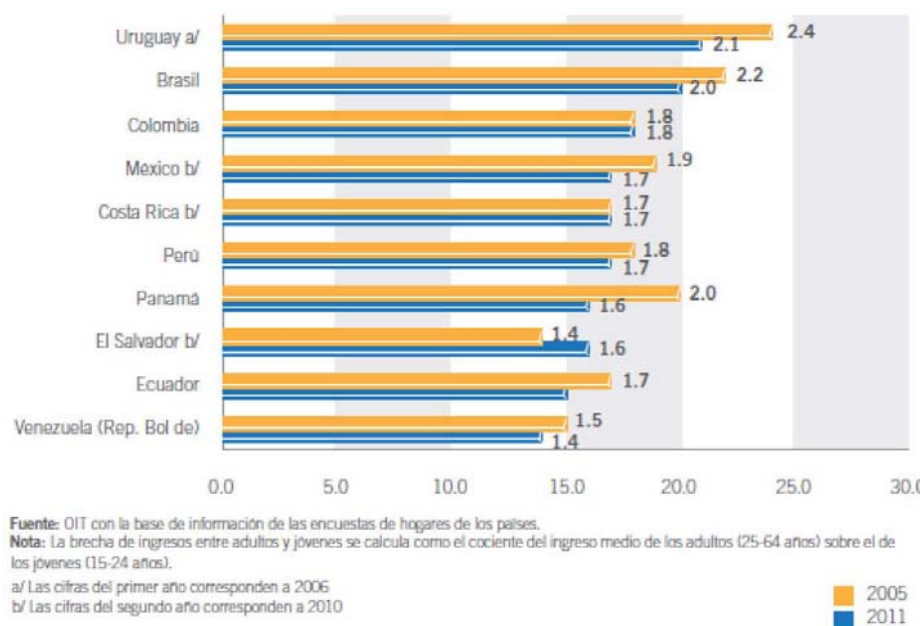
### Nivel de ingresos

- Los ingresos laborales han registrado mejorías en la región. Según el Informe Mundial de Salarios 2012/2013 de la OIT, en América Latina y el Caribe los salarios

promedio mensuales reales crecieron entre los años 2006 a 2011 a una tasa promedio anual de 2,1%.

- Estas tendencias salariales favorecieron en alguna medida a los jóvenes. Observando el desempeño de los salarios promedio mensuales reales, para un grupo de 10 países con información para el período 2005-2011, vemos que en la mayoría de los países el salario real de los jóvenes al final del período fue mayor que el registrado al inicio del mismo. Las excepciones fueron en El Salvador y México: el primer país experimentó un deterioro de sus salarios reales durante los años 2006 a 2009 y 2011, mientras que el segundo desde la crisis de 2009 hasta 2011.
- En esta evolución de los salarios promedios mensuales de los jóvenes se debe destacar también el impacto de los salarios mínimos legales, nivel de entrada para muchos jóvenes de la región. Para este grupo de 10 países durante 2005-2011, el salario mínimo real tuvo una tasa de crecimiento promedio simple de 3,3% anual y el promedio ponderado de 3,7% anual.
- Asimismo, se redujo en la mayoría de países las disparidades salariales por género entre los jóvenes; no obstante, éstas continúan incrementándose con la edad. Comparativamente, las mujeres gozan de una mejor inserción laboral como asalariadas, tomando en cuenta las menores diferencias salariales frente a los hombres a lo largo de vida laboral.

AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): BRECHAS DE INGRESOS ENTRE ADULTOS Y JÓVENES. 2005 -2011



- Teniendo en cuenta el descuento salarial de los jóvenes debido a su menor experiencia laboral y al hecho de que los primeros empleos son más propensos a ser de bajos salarios, existe un mayor riesgo en los jóvenes que en los adultos de ser empleados en empleos de bajos salarios, definidos como los ingresos que son menores que los dos tercios de la mediana de los ingresos.
- Para el año 2011, se observa una mayor incidencia de empleo de bajos salarios en los trabajadores jóvenes que en los adultos: los rangos para los jóvenes van desde

un 52,9% en Colombia a un 37% en Ecuador, y en el caso de los adultos entre 30% en Brasil y 18% en El Salvador.

- Asimismo, se observa una gran concentración de mujeres jóvenes y también, pero en menor magnitud, de mujeres adultas en empleos de bajos salarios. En todos los países con información, el riesgo de empleo de bajos salarios es mayor para las mujeres que para los hombres.
- En todos los países existe una fuerte correlación negativa entre los niveles educativos y la incidencia del empleo de bajos salarios entre los jóvenes. Así, por ejemplo, en Colombia, Ecuador, Panamá y Uruguay entre un 60% y un 74% de los jóvenes de 15 a 24 años con sólo nivel primario recibe bajos salarios, mientras que la incidencia de empleos de bajos salarios disminuye entre 26% y 20% en el caso de los jóvenes que tienen nivel educativo superior. Estos hechos confirman que los logros educativos y la capacitación son factores clave en la determinación del empleo de bajos salarios.

## **POLÍTICAS PARA LA ACCIÓN**

La resolución relativa al empleo de los jóvenes, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005, presentó un conjunto amplio de políticas y programas para hacer frente al problema del empleo de este grupo. Las políticas y programas abarcaban desde acciones macroeconómicas y marcos reglamentarios para aumentar la tasa de crecimiento del empleo, hasta políticas de mercado de trabajo e intervenciones específicas orientadas a grupos de jóvenes desfavorecidos.

En junio de 2012, la Conferencia realizó una discusión general sobre la base del informe “La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!” y adoptó un conjunto de conclusiones que complementan, y en muchos casos hacen operativa, la resolución aprobada en 2005.

Gran parte de los países de América Latina y el Caribe vienen desarrollando políticas de promoción del trabajo decente para la juventud con el fin de hacer frente a los particulares desafíos del empleo juvenil. De esa vasta experiencia, se puede concluir que no existen soluciones simples y masivas para este problema, sino que se requieren intervenciones diversas. De igual modo, puede afirmarse la existencia de un consenso regional sobre la importancia de este tema. Existe, además, un acuerdo común en advertir que las intervenciones fragmentadas y aisladas no van a lograr por sí solas el objetivo del trabajo decente para los jóvenes.

La experiencia acumulada ha ido configurando un escenario en el que el objetivo de un trabajo decente para la juventud sigue teniendo una amplia relevancia, así como la necesidad de priorizar y mejorar en áreas como:

- El acceso a una educación de calidad que desarrolle competencias básicas para la vida.
- El incremento de oportunidades de formación laboral que ofrezcan competencias técnicas y específicas para la inserción en un trabajo decente y productivo.

- El mejoramiento de la calidad del empleo y de manera particular la formalización de la informalidad juvenil.
- La articulación entre educación y formación para el trabajo que facilite hacer realidad
- La idea de una educación a lo largo de la vida.
- La promoción de un ambiente propicio para el desarrollo empresarial sostenible que amplíe las oportunidades para las iniciativas empresariales generadoras de empleo de calidad y de trabajo decente.
- El fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social, incluida la negociación colectiva, y la participación de los actores sociales en la elaboración de medidas que faciliten soluciones a los desafíos que plantean las necesidades de trabajo decente para los jóvenes, en el marco del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Con el fin de establecer una hoja de ruta y coordinar, optimizar y dar una respuesta urgente al “llamado a la acción” realizado por la OIT, y en consonancia con el Plan de Seguimiento (2012-2017) aprobado por el Consejo de Administración de la OIT (octubre de 2012), los días 3 y 4 de octubre de 2013 tuvo lugar la Reunión Iberoamericana “La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción. Prioridades y líneas de acción en América Latina y el Caribe”. En ella se llevaron a cabo consultas con gobiernos e interlocutores sociales de las Américas y se establecieron las principales prioridades y líneas de acción que guiarán el quehacer de la Oficina en los próximos años. Los objetivos se organizaron bajo los tres pilares de acción establecidos por la OIT en las Américas para el período 2013-2017.

#### Desarrollo y difusión de conocimientos: mejorar el conocimiento sobre el mercado laboral juvenil

Se considera de gran prioridad el desarrollo de políticas y programas juveniles más eficaces basados en un mejor conocimiento de la transición escuela-trabajo. Debido a la escasa información sobre el mercado laboral, se busca analizar la información sobre los principales indicadores de la demanda laboral y desagregarla. Al mismo tiempo, la OIT se propone asistir técnicamente a los institutos de estadística y a los ministerios de trabajo para el desarrollo de indicadores que permitan hacer un análisis permanente de la trayectoria del mercado laboral juvenil y desarrollar capacidad nacional para que se produzcan análisis de coyuntura sobre el mercado de trabajo juvenil.

- Para mejorar el conocimiento de los programas y de las políticas de empleo juvenil, se considera pertinente coadyuvar al desarrollo de la cooperación Sur-Sur. La Plataforma Regional (América Latina y el Caribe) servirá tanto para la formulación de recomendaciones de políticas y programas a nivel nacional como para la elaboración de un inventario global de la OIT sobre políticas de empleo juvenil en todo el mundo. Este inventario global facilitará la comparación y revisión de políticas nacionales y/o regionales a través de: la identificación y documentación de las principales políticas que de manera directa e indirecta están promoviendo el trabajo decente para los jóvenes en América Latina y el Caribe; la sistematización de experiencias innovadoras en materia de políticas y marcos regulatorios que promuevan el trabajo

decente y empleabilidad de los jóvenes de la región, y de la documentación y difusión de buenas prácticas de programas y políticas de empleo juvenil.

### Asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades

En relación a las políticas de empleo y económicas para promover el empleo juvenil, se tiene por objetivo continuar impulsando planes nacionales que sean fiscalmente sustentables y evaluables, y que cuenten con la participación de los actores sociales. Además, se apoya el desarrollo de políticas y estrategias de emprendimiento y de creación de empleos verdes para los jóvenes. Las metas son:

- La formalización de la informalidad juvenil será promovida a través de estrategias y políticas que estimulen la formalización de las relaciones laborales de los jóvenes (27,5 millones), con especial énfasis en todos aquellos que están fuera de los sistemas de seguridad social y que no contribuyen a sistemas públicos o privados de pensiones. Para ello se promoverá la formalización tanto de pequeñas y medianas empresas –en un entorno propicio para su desarrollo sostenible– como de los jóvenes que trabajan por cuenta propia en condición de informalidad.
- La empleabilidad –educación, formación y competencias, y transición de la escuela al trabajo– será mejorada a través de programas de inserción laboral y de desarrollo de competencias profesionales; el alineamiento de la educación con la demanda del mercado de trabajo y de la estrategia de desarrollo nacional; la expansión de las oportunidades de educación técnica y de formación profesional, y el fortalecimiento de los servicios de empleos para incrementar su capacidad de interacción entre la oferta y la demanda de trabajo.
- En lo que respecta a las políticas de mercado de trabajo, se tiene por objetivos incorporar a la estrategia de la formalización de las empresas, subsidios a las pasantías laborales que favorezcan el acceso al primer empleo; implementar programas específicos que desarrollen la empleabilidad de los jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) y otros grupos vulnerables, e impulsar estrategias de creación de empleo en la economía del cuidado a fin de mejorar el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo.
- Las iniciativas empresariales y el empleo por cuenta propia de los jóvenes se ven como prioridades reforzadas, mediante el incremento de productividad de las iniciativas de autoempleo de los jóvenes en el ámbito rural; la promoción de programas de formación de competencias para el desarrollo de microemprendimientos productivos; la mejora de las condiciones de trabajo, y la productividad del empleo juvenil a través de la promoción de empresas sostenibles, en conformidad con las conclusiones de la CIT 2007.
- Finalmente, en el ámbito de los derechos de los jóvenes, se prioriza promover y gestionar políticas de empleo que amplíen la cobertura de protección social de los jóvenes; propiciar mecanismos de diálogo tripartito con participación de los jóvenes para la promoción del trabajo decente para la juventud, y mejorar la protección de los

derechos laborales de los jóvenes que migran de zonas rurales a la ciudad y de un país a otro.

### Alianzas y promoción del trabajo decente para la juventud en América Latina y el Caribe

La promoción del empleo y el trabajo decente para la juventud es una de las prioridades del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en América Latina y el Caribe, para lo cual debe articularse el trabajo con el resto de las agencias del SNU a través del Grupo Regional Interagencial, y desarrollar iniciativas y programas conjuntos a partir de la experiencia acumulada con los programas conjuntos de empleo juvenil desarrollados en el marco de los ODM. Asimismo, establecer la promoción del empleo y del trabajo decente como una de las prioridades en las Agendas Políticas de Juventud en América Latina y el Caribe, a través de las políticas de juventud de la región y del impulso de la Declaración de Bahía<sup>18</sup>.

### **Referencias**

- OIT (2014a), “Trabajo Decente y Juventud en América Latina: Políticas para la acción”, Lima.
- OIT (2014a), Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?, Ginebra.
- OIT (2013a), Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013: Una generación en peligro, Ginebra.
- OIT (2012) Resolución “La crisis del empleo juvenil. Un llamado a la acción”, 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio 2012.

---

<sup>18</sup> Declaración y prioridades establecidas en Salvador de Bahía (2010) por los gobiernos de las Américas para el impulso de las políticas de juventud.

# **PROYECTO DE LEY MARCO SOBRE EMPLEO JUVENIL**





## COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES, PREVISIÓN SOCIAL Y ASUNTOS JURÍDICOS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

### PROYECTO DE LEY MARCO SOBRE EMPLEO JUVENIL

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

**La promoción del trabajo decente para los jóvenes es una de las tareas básicas en el esfuerzo de la región por el desarrollo.** Es parte del compromiso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas, en particular del Octavo Objetivo –“Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”– en cuya Meta 16 se especifica: **“En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo”**. La tasa de desempleo juvenil es el indicador con el cual se evaluará esta meta.

En la 93ª Conferencia Internacional del Trabajo de junio 2005, la OIT asumió el objetivo de lograr el trabajo decente para los y las jóvenes como un elemento crucial para avanzar en la erradicación de la pobreza y para lograr el desarrollo sostenible, el crecimiento y bienestar para todos.

En el Parlatino como producto del trabajo de la Reunión Conjunta de las Comisiones de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos y de Equidad de Género, Niñez y Juventud, se realizó una valoración en la que los representantes de los distintos países aportaron aspectos positivos, negativos o carencias de las que adolecen sus respectivas legislaciones en materias de seguridad laboral, sobre todo en lo que atañe a grupos vulnerables como mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, discapacitados, indígenas y adultos mayores. Bajo este análisis se planteó la necesidad de promover principios universales que apuntalen la búsqueda de equidad e inclusión.

En este sentido se propuso promover recomendaciones desde el Parlamento Latinoamericano con la finalidad de **impulsar y coadyuvar al esfuerzo de los países miembros en la promulgación de leyes que contemplen la seguridad social de grupos vulnerables para que gocen de derechos plenos en apego a los derechos universales y tratados internacionales**, situación que redundaría en beneficio de la sociedad en su conjunto, creando las condiciones para un desarrollo pleno tanto en la social, humano como económico.

En ese sentido la XVII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano resolvió: Recomendar a los Parlamentos integrantes del Parlatino, dentro de sus competencias constitucionales, legislar, actualizar legislación o controlar el cumplimiento de la legislación existente sobre el régimen de inscripción simplificada y aportación gradual a los organismos de recaudación impositiva y de seguridad social para facilitar el ingreso de los pequeños emprendimientos que inicien actividades. Asimismo prever que estos regímenes apoyen, estimulen o financien el emprendedurismo, la creación de pequeñas y medianas empresas, en particular cuando los gestores sean jóvenes desempleados,

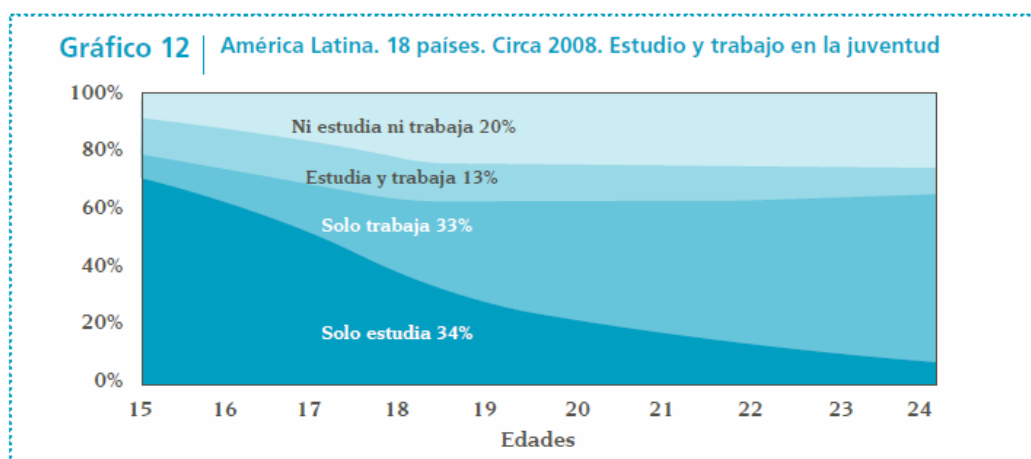
cuando las iniciativas o el giro de las actividades sean innovadoras y aseguren ser generadoras de empleo productivo y de trabajo decente. También resolvió apoyar regímenes de promoción o facilitación del trabajo de jóvenes como primera experiencia laboral.

A su vez el concepto de **trabajo decente** propuesto por el Director General de la OIT alude a un **trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.**

El trabajo decente exige articular objetivos a corto, mediano y largo plazo y tomar en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal. **El itinerario laboral no debería comenzar con un empleo o un trabajo sino que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencia laboral o empresarial, primeros tramos de una trayectoria de trabajo decente.**

Una manera de conocer la situación de la juventud es mediante el análisis de su relación con respecto al estudio y el trabajo. En tal sentido, es posible clasificar a los jóvenes en cuatro grupos: (a) **los que solamente estudian, (b) los que solamente trabajan, (c) aquéllos que trabajan y estudian; y (d) los que no trabajan ni estudian.**

En todo caso, se parte del principio de que lo mejor es lograr la mayor permanencia posible de los jóvenes en la formación educativa, retardando su participación en el mercado laboral hasta que su mayor calificación técnica o profesional les permita una mejor inserción laboral. Llevado al extremo, lo deseable sería que todos o, al menos la mayoría de las y los jóvenes, especialmente, **en el tramo de 15 a 17 años, se dediquen solamente a estudiar; sin embargo, se observa que quienes conforman este grupo solamente representan la tercera parte del total de jóvenes.**



Fuente: OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

Cuando los jóvenes no visualizan una trayectoria laboral que les garantice una movilidad socioeconómica positiva –una trayectoria de trabajo decente– empiezan a cuestionar la validez de la educación y del mercado de trabajo como medios para obtener el progreso personal y social lo que acaba generando desmotivación y apatía así como problemas para la cohesión de la sociedad y la integración social de los propios jóvenes. La ausencia de expectativas de trayectoria laboral en los jóvenes es un fenómeno creciente en la región asociado a la crisis o ausencia de figuras referentes. La ausencia de los padres es un fenómeno que está generalizado en algunos países de la región donde muchos migraron masivamente y una parte de la generación de jóvenes ha crecido sin tenerlos cerca.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) informó en 2010 de que 81 de los 620 millones de jóvenes de 15 a 24 años de todo el mundo económicamente activos, es decir 13% del total, estaban desempleados el año anterior, debido mayormente a la crisis financiera y económica mundial.

Por definición, todos los jóvenes (entre 15-24 años) forman parte de la Población en Edad de Trabajar (PET); en América Latina la PET juvenil estaría conformada para el año 2010 por 104.2 millones de personas, de las cuales cerca de 50 millones se encuentra trabajando o están buscando activamente empleo, es decir, conforman la Población Económicamente Activa (PEA).

Según informe Panorama Laboral 2011, en América Latina y el Caribe la tasa promedio de desempleo disminuyó para hombres, mujeres y jóvenes en 2011. Sin embargo, el desempleo femenino equivale a 1.4 veces el masculino, mientras que los jóvenes registran un porcentaje de desocupación que triplica al de los adultos (14,9% para los jóvenes y 5,0% para los adultos).

**Seis de cada diez jóvenes tienen un empleo informal y uno de cada tres sólo encuentran empleo en el sector informal. De aquellos que logran empleo en el sector formal de empresas, treinta y siete de cada cien no están protegidos por la seguridad social,** porque en la práctica acceden a empleos precarios y son más vulnerables a los ciclos económicos. De persistir estas brechas de trabajo decente se compromete el futuro de estos jóvenes; revertir esta situación demanda de compromiso y voluntad política de los gobiernos y actores sociales.

En un enfoque de crecimiento económico sustentado en el crecimiento con calidad, esto es, aumentando la inversión productiva y de largo plazo (y desestimulando la especulativa y de corto plazo), mejorando la redistribución de la riqueza, reduciendo la pobreza y eliminando la indigencia, generando empleos productivos, mejorando los ingresos del trabajo, extendiendo la protección social, progresando en la igualdad de las oportunidades y de trato, **eliminando el trabajo infantil y profundizando la democracia a través de diálogo social, el Trabajo Decente no es una consecuencia espontánea del crecimiento del Producto Interno Bruto y del libre juego de los mercados. Es por el contrario, un enfoque que guía y orienta el funcionamiento de**

**los mercados hacia los objetivos prioritarios de la sociedad y, en particular, hacia la creación de trabajos dignos.**

Las políticas de empleo cumplen un papel fundamental en la estrategia de crecimiento así definida, porque a la vez que son funcionales al objetivo de alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas (lo que permite acelerar la generación de empleo de calidad), contribuyen a mantener el rumbo de la estrategia general de crecimiento con Trabajo Decente.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo contribuir a mejorar la inserción laboral de las y los jóvenes, facilitando el acceso a las primeras experiencias laborales, a la compatibilización entre estudios y trabajos, a la capacitación y formación, desde la perspectiva de la previsión, seguridad social de los derechos fundamentales.

## PROYECTO DE LEY MARCO

### CAPITULO I: PRINCIPIOS

#### Sección única

Artículo 1º (Objeto).- La presente Ley Marco tiene por objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

A tal efecto, regula instrumentos tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, así como la realización de prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación y la promoción de emprendimientos juveniles autónomos.

El Estado promocionará que las empresas privadas desarrollen acciones de discriminación afirmativa o acciones preferenciales contenidas en el artículo 19 de la presente ley.

Artículo 2º (Principios).- Son principios rectores de los programas, planes y modalidades contractuales de empleo y formación para jóvenes:

1. **El trabajo decente y sus diversos componentes de respeto y promoción de los derechos laborales fundamentales**, el empleo e ingresos justos; la no discriminación por razones de edad, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socio económico, discapacidad física ó mental o de cualquier otro tipo; la protección social y seguridad social y el diálogo social
2. El acuerdo socio-educativo y la responsabilidad, participación y compromiso:
  - a) Del sector público, en la planificación, orientación y supervisión de los planes y programas en materia de formación profesional y empleo juvenil.
  - b) De las empresas y organizaciones del sector privado, en la generación de empleo decente y en la colaboración en materia de formación.
  - c) De las organizaciones de trabajadores, en la promoción y defensa de los derechos de los y las trabajadoras jóvenes.
  - d) De las instituciones de formación, en el diseño, capacitación, seguimiento y apoyo a los programas de trabajo y empleo juvenil.
  - e) De las personas jóvenes y sus organizaciones, en sus propuestas, en el desarrollo de sus competencias y en la definición e implementación de sus trayectorias laborales y educativas.

### CAPITULO II: DE LA PROMOCION DEL TRABAJO DECENTE JUVENIL

Artículo 3º (Coordinación).- Se elaboraran y articularán las acciones en coordinación con los organismos vinculados con la educación, desarrollo social, juventud, trabajo y seguridad social

Artículo 4º (Contenidos).- La coordinación entre los distintos organismos involucrados tendrá competencias en materia de articulación de las ofertas educativas y formativas, en el seguimiento al tránsito entre educación y trabajo, el establecimiento de acciones en la orientación e intermediación laboral y en el aseguramiento de la calidad en el empleo de las y los jóvenes.

En particular, la promoción del trabajo decente juvenil implicará:

- 1) Vincular eficazmente las acciones de los organismos públicos con competencias en materia de promoción del trabajo juvenil, y en educación y formación, así como con las iniciativas tripartitas y de las organizaciones de jóvenes, trabajadores y de empleadores.
- 2) Generar información específica sobre la actividad económica a los efectos del análisis de la evolución y la proyección del empleo en lo que afecta a la población joven.
- 3) Promover la articulación, cooperación y complementación entre las demandas de calificación y de competencias laborales y el sistema educativo formal y no formal.
- 4) Desarrollar dispositivos específicos que atiendan la particularidad de las y los jóvenes en la orientación e intermediación laboral.
- 5) Dar seguimiento y apoyo a las inserciones laborales.
- 6) Facilitar la formalización, el acceso al crédito, la asistencia técnica y el seguimiento a emprendedores y microempresarios jóvenes.

La promoción del trabajo decente juvenil deberá tener en especial consideración la situación de las personas jóvenes provenientes de los hogares de menores recursos, velando especialmente por quienes tengan cargas familiares, especialmente jóvenes embarazadas en condición de empleo, se encuentren desvinculadas del sistema educativo, así como de los jóvenes desempleados con discapacidades físicas y/o mentales de acuerdo a los requerimientos del puesto de trabajo.

### CAPITULO III: MODALIDADES CONTRACTUALES EN EL SECTOR PRIVADO

#### Sección primera: Disposiciones generales

Artículo 5º (Requisitos de los empleadores).-Las empresas u organismos que incorporen jóvenes en el marco de las modalidades contractuales establecidas en las secciones segunda a quinta del presente capítulo deberán:

- a) Acreditar que se encuentran en situación regular de pagos con las contribuciones especiales de seguridad social.
- b) No haber rescindido unilateralmente ningún contrato laboral, ni haber realizado envíos al seguro por desempleo durante los 90 (noventa) días anteriores a la contratación ni durante el plazo que durare la misma, respecto de trabajadores que realicen iguales o similares tareas o funciones a las que la persona joven contratada vaya a realizar en el establecimiento, con excepción de aquellas rescisiones fundadas en notoria mala conducta.

Asimismo, quedan exceptuadas aquellas actividades en las que por su naturaleza se celebran contrataciones zafrales y no serán consideradas aquellas contrataciones con

plazo determinado. Por razones fundadas y a petición de parte interesada, se podrán establecer otras excepciones.

Todas las excepciones deberán ser autorizadas expresamente por el organismo competente.

- c) El porcentaje de personas empleadas a través de las modalidades establecidas en la presente Ley no podrá exceder el 20% (veinte por ciento) de la plantilla permanente en la empresa.

Aquellas empresas con menos de 10 (diez) trabajadores podrán contratar un máximo de 2 (dos) personas jóvenes. El límite de contratación podrá modificarse cuando se trate de empresas en expansión o en período de instalación y de puestos de trabajo nuevos, previa autorización.

El organismo regulador podrá determinar las sanciones o penalidades que correspondan por la violación de plazos máximos u otras condiciones que existan en la legislación respecto a estas modalidades contractuales.

Artículo 6º (Condiciones).- Podrán ser contratadas bajo las modalidades preceptuadas en la presente ley las personas jóvenes a partir de una edad mínima definida por cada país y hasta la edad máxima establecida para cada una de las modalidades previstas en las secciones segunda, tercera y cuarta del presente capítulo. En todos los casos, el trabajador deberá recibir salario, prestaciones y seguro social en los mismos términos y condiciones que el resto de los trabajadores del sector.

En caso de ser contratadas personas menores de 18 (dieciocho) años se las protegerá contra el desempeño de cualquier tipo de trabajo peligroso, nocivo para su salud o para su desarrollo físico, espiritual, moral o social, prohibiéndose todo trabajo que no le permita gozar de bienestar en compañía de su familia o responsables o que entorpezca su formación educativa.

En la relación laboral de las y los trabajadores jóvenes podrá preverse un plazo de prueba de acuerdo a la legislación general laboral de cada país.

El salario y las condiciones de trabajo de las personas jóvenes contratadas se ajustarán a lo dispuesto en las leyes, laudos y convenios colectivos vigentes.

Artículo 7º (Seguridad social).- Las y los jóvenes que se contraten bajo las modalidades previstas en las secciones segunda a cuarta de presente capítulo, deberán ser inscriptos en los organismos de seguridad social, gozando de todos los derechos y beneficios establecidos en las normas laborales vigentes y de todas las prestaciones de seguridad social.

Artículo 8º (Régimen de estímulos para las empresas).- Las empresas privadas que empleen jóvenes bajo las modalidades establecidas en el presente capítulo gozarán de los siguientes beneficios:

- a) En la modalidad de trabajo protegido y promovido prevista en los artículos 14 a 16 se establece un subsidio parcial del salario del beneficiario
- b) En la modalidad de primera experiencia laboral regulada en el artículo 10 de la presente ley, se podrá establecer un subsidio de un porcentaje máximo de las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a aportes. El Órgano competente determinará, dentro de ese máximo, una graduación tomando en cuenta la situación



familiar, social y económica del beneficiario, el tiempo de trabajo y la presentación de planes de capacitación por la empresa en relación con el beneficiario.

- c) En la modalidad de práctica laboral para egresados prevista en los artículos 11 a 12 de la presente ley podrá establecerse un subsidio calculado sobre la base del monto predeterminado en su oportunidad.
- d) Utilización gratuita de los servicios de selección y seguimiento ofrecidos a través de los organismos responsables de ejecutar los respectivos programas de empleo juvenil.
- e) Un mecanismo de certificación que el Poder Ejecutivo establecerá para las empresas que participen en cualquiera de las modalidades contractuales previstas. La reglamentación regulará las características de dicho etiquetado.
- f) Difusión de la participación de la empresa y su marca, por medio de los canales de comunicación que dispongan los organismos públicos involucrados.

Artículo 9° (Deberes genéricos del empleador).- Las empresas contratantes deberán colaborar con la formación y capacitación de los jóvenes en todas las modalidades de promoción del trabajo decente juvenil. Asimismo, deberán extender una constancia que acredite la experiencia realizada por el joven en el puesto de trabajo así como la asistencia, el comportamiento, el desempeño en el trabajo y las competencias adquiridas.

Artículo 9° (b) (Plazos máximos acumulativos). – El organismo competente controlará que las diferentes modalidades de contrato no supere el tiempo máximo especificado para la suma de cada una de ellas.

#### Sección Segunda: De los contratos de Primera Experiencia Laboral

Artículo 10° (Plazo y Condiciones).- Las contrataciones de Primera Experiencia Laboral no podrán ser inferiores a 6 (seis) meses ni exceder de un año. El joven beneficiario podrá ser contratado bajo esta modalidad por una sola vez.

Podrán ser contratadas bajo esta modalidad las personas jóvenes de entre 15 (quince) y 24 (veinticuatro) años que no hayan tenido experiencia formal de trabajo, por un plazo mayor a 90 (noventa) días corridos. A efectos de dicho cómputo, no se tomarán en cuenta los aportes realizados en el marco de la participación en programas de trabajo protegido y promovido.

#### Sección Tercera: De la práctica laboral para egresados

Artículo 11° (Plazo y Condiciones).- Las contrataciones de práctica laboral para egresados podrán ser convenidas entre empleadores y jóvenes de hasta 29 (veintinueve) años de edad, con formación previa y en busca de su primer empleo vinculado con la titulación que posean, con el objeto de realizar trabajos prácticos complementarios y aplicar sus conocimientos teóricos y por un plazo entre 6 (seis) meses y un año.

Ningún joven podrá ser contratado bajo la modalidad de práctica laboral para egresados en la misma o distinta empresa por tiempo superior a 12 (doce) meses en virtud de la misma titulación.

Artículo 12º (Instituciones educativas).- La contratación de práctica laboral para egresados sólo podrá concertarse cuando el joven trabajador acredite, fehacientemente, haber egresado de centros públicos o privados habilitados de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios, en la forma y las condiciones que establezca la reglamentación.

Artículo 13º (Correspondencia formación/trabajo).-El puesto de trabajo y la práctica laboral para egresados deberán ser, en todos los casos, adecuados al nivel de formación y estudios cursados por el joven practicante.

#### Sección Cuarta: Del trabajo protegido joven

Artículo 14º (Definición).- Será considerado trabajo protegido joven el desarrollo en el marco de programas que presenten alguno de los siguientes componentes:

- a) Un acompañamiento social de los beneficiarios que comporte asimismo la supervisión educativa de las tareas a realizarse.
- b) Subsidios a las empresas participantes
- c) Capacitación al joven

Los programas podrán combinar etapas formativas en el aula con etapas laborales a realizar en empresas del sector productivo en forma simultánea o alternada.

Artículo 15º (Ámbito subjetivo).- Los programas de trabajo protegido tendrán como beneficiarios a jóvenes menores de 30 (treinta) años, en situación de desempleo, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Artículo 16º (Plazo del contrato).- El plazo de la contratación deberá estar en función de los cometidos del programa respectivo, y no podrá ser inferior a 6 (seis) meses ni exceder los 18 (dieciocho) meses.

#### Sección Quinta: De la práctica formativa en empresas

Artículo 17º (Definición).- La práctica formativa en empresas es aquella que se realiza en el marco de propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral de entidades educativas o formativas, con el objeto de profundizar y ampliar los conocimientos de forma que permita al o la joven aplicar y desarrollar habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridas en la formación y que son requeridas por la realidad productiva.

Se fijarán los requisitos que deberán cumplir las propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral para participar en la presente modalidad.

Artículo 18º (Condiciones).- La institución educativa y la empresa acordarán por escrito las condiciones de trabajo del o de la joven, las que deberán ser oportunamente aprobadas.

La reglamentación de cada país establecerá máximo de horas para la práctica formativa y un porcentaje de la carga horaria total del curso, sin que sea menester contar con una remuneración asociada al trabajo realizado.

La empresa deberá contribuir en la formación del joven durante el desarrollo de la práctica formativa en la empresa. Al finalizar la práctica la empresa deberá brindar al joven una constancia de la realización de la misma, así como una evaluación de su desempeño; esta última también será proporcionada a la institución educativa que corresponda.

#### CAPITULO IV: DE LA PRIMERA EXPERIENCIA LABORAL EN EL ESTADO Y EN PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES

##### Sección Única: De los contratos de Primera Experiencia Laboral

Artículo 19° (Acciones de discriminación positiva).- Los Organismos del Estado y las Personas Públicas no Estatales deberán contratar jóvenes bajo la modalidad de Primera Experiencia Laboral un porcentaje importante de contrataciones anuales de personal temporario (Becarios y Pasantes) a determinar por cada país.

Ese 50% del total de contrataciones de primera experiencia laboral deberá contener discriminación positiva por razones de género, sexo, orientación sexual, etnia minoritaria o población original, discapacidades físicas y mentales y de cualquier otra índole y siempre y cuando las características del empleo lo permitan.

Determinándose a esos efectos porcentajes de participación según la presencia de estos colectivos entre los jóvenes de cada país.

#### CAPITULO V: DE LA PROMOCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE LAS PERSONAS JÓVENES TRABAJADORAS

##### Sección Única

Artículo 20° (Continuidad en los estudios).- El Estado deberá promover la compatibilidad de las actividades laborales de los jóvenes con la continuidad de sus estudios.

Artículo 21° (Reducción del horario por estudios).- Los empleadores que reduzcan el horario de aquéllos trabajadores de entre 15 (quince) y 24 (veinticuatro) años que se encuentren cursando estudios curriculares de educación primaria, secundaria básica o superior, educación técnico profesional superior, enseñanza universitaria de grado y terciaria de naturaleza pública o privada habilitada podrán tener subsidios porcentuales sobre el valor de la hora del trabajo en caso de la reducción de la jornada laboral.

La jornada resultante de la reducción del tiempo de trabajo no podrá ser inferior a 4 (cuatro) horas diarias.

Se reglamentarán las condiciones de acceso y mantenimiento de los beneficios establecidos.

Artículo 22° (Subsidio a la licencia por estudios).- Los empleadores que otorgaren hasta 8 (ocho) días de licencias por estudios adicionales a trabajadores entre las edades mínimas y máximas establecidas por la reglamentación de cada país que se encuentren

cursando los estudios curriculares a que refiere el artículo 20 de la presente ley, podrán percibir un subsidio equivalente a un porcentaje del salario correspondiente a cada día de licencia adicional concedida.

Se reglamentarán las condiciones de acceso y mantenimiento de los beneficios establecidos.

Artículo 23° (Compatibilización con los horarios de estudios).- Los empleadores no podrán establecer un régimen de horario rotativo a aquél personal entre las edades mínimas y máximas establecidas por la reglamentación de cada país que se encuentre cursando los estudios determinados en el artículo 20 de la presente ley.

## **CAPITULO VI: DE LOS EMPRENDIMIENTOS JUVENILES**

### **Sección Única**

Artículo 24° (Definición).- Por emprendimiento juvenil se entiende a toda iniciativa de tipo productivo en el cual se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que la dirección de emprendimiento sea ejercida por un o una joven, o que intervengan en ella al menos un 51% (cincuenta y uno por ciento) de jóvenes de entre 18 (dieciocho) y 29 (veintinueve) años de edad.
- b) Que el emprendimiento no tenga más de 5 (cinco) años de iniciado.

Artículo 25° (Financiamiento).- Los organismos crediticios del Estado y las personas públicas no estatales podrán formular programas de acceso al crédito para el fomento de emprendimientos juveniles, con intereses y plazos de exigibilidad más favorables.

Artículo 26° (Asistencia técnica).- Los organismos del Estado y las personas públicas no estatales podrán formular programas de asistencia técnica para el desarrollo de emprendimientos productivos juveniles.



**AGENDA DE LA ASAMBLEA CONMEMORATIVA DEL  
50 ANIVERSARIO DEL PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO**





## **PROGRAMA Y AGENDA**

### **ASAMBLEA CONMEMORATIVA DEL 50 ANIVERSARIO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

#### **Sábado 6 de diciembre**

**09h00** Izada de la Bandera del Parlamento Latinoamericano  
Lugar: Sede Permanente Parlatino – Parte externa.

**09h30 – 12h00** Himno del Parlamento Latinoamericano.

Apertura de la Sesión por parte del Presidente del Parlatino, diputado Elías Ariel Castillo González.

Presentación del sobre conmemorativo del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano emitido por la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos de la República de Panamá.

Conferencia del Secretario General de la OEA, Dr. José Miguel Insulza.

Receso

**12h15** Recibimiento del Excmo. Sr. Presidente de la República de Panamá, Dr. Juan Carlos Varela, por parte de la Mesa Directiva del PARLATINO.

**12h30** Acto Conmemorativo del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano:

- Palabras del Diputado Elías Ariel Castillo González, Presidente del Parlatino.
- Reconocimiento del Parlamento Latinoamericano al Gobierno de la República de Panamá.
- Palabras del Dr. Juan Carlos Varela, Excmo. Sr. Presidente de la República de Panamá.

**13h30** Almuerzo ofrecido por el Presidente del Parlamento Latinoamericano en honor de las delegaciones parlamentarias e invitados especiales.

Continuación de la Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento



Latinoamericano.

**15h00 – 16h00** Conferencia del Dr. Bernardo Kliksberg. Debate.

**17h00** Homenaje a los ex-Presidentes del Parlamento Latinoamericano.

Informes sobre los eventos de Mujeres y Jóvenes parlamentarios.

Aprobación de la Resolución “50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano”.

Develación del Busto del ex- Presidente del Parlamento Latinoamericano y fundador del Organismo, Luis Agustín León.

Fuegos pirotécnicos y danzas en el exterior del edificio.

**Domingo 7 de diciembre:**

Regreso de las delegaciones.

