

PAÍSxPAÍS

*informes
nacionales
sobre políticas
de juventud*

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN EL SALVADOR

Un caso ejemplar a tener
centralmente en cuenta

Ernesto Rodríguez
Montevideo, junio 2015

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 03 |
| 1 – ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA | 05 |
| A – El camino previamente recorrido: de los acuerdos de paz a la transición político-partidaria | 06 |
| B – El estado de situación general al comienzo del primer gobierno de izquierda | 07 |
| C – El estado de situación de las juventudes salvadoreñas: un panorama preocupante | 09 |
| 2 – EL GOBIERNO DEL CAMBIO: 2009 – 2014 | 11 |
| A – Los antecedentes en el campo de las políticas públicas de juventud | 12 |
| B – Las propuestas originalmente formuladas | 14 |
| C – La política pública de juventud diseñada colectivamente | 18 |
| D – El camino recorrido en términos de construcción legal e institucional | 28 |
| E – Principales acciones desplegadas y resultados obtenidos | 31 |
| 3 – EL GOBIERNO ACTUAL: 2014 – 2016 | 44 |
| A – Los jóvenes como prioridad del plan quinquenal de desarrollo 2014-2019 | 45 |
| B – La política nacional de empleo, empleabilidad y emprendimiento juvenil | 46 |
| C – Otras áreas programáticas relevantes a destacar | 51 |
| D – Logros, incertidumbres y desafíos a mitad de período de gobierno | 53 |
| 4 – LA INVERSIÓN SOCIAL DE RECURSOS EN LAS GENERACIONES JÓVENES | 54 |
| A – La medición del gasto público en juventud en el presupuesto público 2012 | 55 |
| B – El gasto público en salud destinado a adolescentes y jóvenes en el período 2011 – 2013 | 56 |
| 5 - EL MODELO SALVADOREÑO COMO UN REFERENTE RELEVANTE PARA AMÉRICA LATINA | 58 |
| A - Los cambios en los enfoques procesados en este período | 59 |
| B – La construcción institucional concretada por la vía de cambios sucesivos | 60 |
| C – Las políticas públicas de juventud en la agenda pública | 62 |
| D – Principales lecciones aprendidas: un referente para América Latina | 64 |
| E – Perspectivas y desafíos en un entorno incierto y difícil | 66 |
| Referencias bibliográficas | 68 |

INTRODUCCIÓN

“El Pulgarcito de América Latina”, como suele autodenominarse y reconocerse al país más pequeño (territorialmente) de la región, puede ser tomado como un gran ejemplo en muchos campos (económico, político, social, cultural, etc.) en general y en el campo de las políticas públicas de juventud en particular, por muchas de las razones que presentamos más sistemáticamente en las páginas que siguen de este informe.

En lo que me es personal, he tenido el privilegio de seguir muy de cerca el fecundo proceso recorrido en este sentido en lo que va de este siglo, y ello me ha permitido valorar profundamente los denodados esfuerzos que cotidianamente realizan las y los salvadoreños, para salir adelante en medio de inmensas dificultades estructurales. Por ello, me siento particularmente implicado con estas dinámicas y profundamente identificado con este pequeño gran país.

Todavía recuerdo muy claramente cuando César Funes, nombrado a comienzos del 2004 como el primer titular al frente de la Secretaría Nacional de Juventud que el Presidente Saca crearía una vez iniciada la gestión de gobierno, me habló de sus planes en el marco de uno de los tantos encuentros regionales que se realizaban en las instalaciones de la Cooperación Española en Cartagena (Colombia) y me preguntó si estaba dispuesto a apoyarlo.

Mi respuesta positiva fue inmediata, por lo que rápidamente se concretó una primera consultoría (contratada por el BID) para respaldar la gestión de la noble Secretaría Nacional de Juventud. En dicho marco, me tocó formular la Propuesta de Política Nacional de Juventud 2004 – 2008, que luego tuve que evaluar, esta vez en el marco de un contrato con la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, en 2008.

En 2010 pasó algo parecido: Miguel Pereira, designado Director Nacional de Juventud en el marco del nuevo Gobierno encabezado por el Presidente Mauricio Funes (que entre sus primeras medidas cerró la Secretaría Nacional de Juventud), se me acercó en el marco de otro encuentro internacional (esta vez en Brasilia), me habló de sus planes y me preguntó (nuevamente) si estaría dispuesto a apoyarlo, a lo que nuevamente respondí positivamente.

Algunas semanas más tarde, en el marco de un nuevo contrato de la GTZ, volví a trabajar en la formulación de una nueva Propuesta de Política Pública de Juventud, esta vez para el período 2010 – 2024, con su correspondiente Plan de Acción 2010 – 2014, en una gran sintonía con el nuevo gobierno en general, con la Primera Dama y Secretaria de Inclusión Social, Vanda Pignato en particular, y por supuesto con Miguel, con quien construimos una gran amistad y desplegamos un gran trabajo en común, de todo lo cual me siento particularmente orgulloso.

Durante esos años, me tocó volver en reiteradas oportunidades, a trabajar en la evaluación intermedia de uno de los principales programas del gobierno en este campo (el Programa Projóvenes), a formular propuestas más específicas y operativas (el Manual para el Diseño de Planes Departamentales de Juventud) y para colaborar en la redacción del Informe de Evaluación Final del fecundo proceso recorrido entre 2010 y 2013, contratado por la Unión Europea.

Con la instalación del nuevo gobierno y superado el primer tiempo de ajustes que todo nuevo elenco gubernamental recorre, este año fui convocado nuevamente a trabajar activamente, esta vez por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en apoyo al diseño de la Política Nacional de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil, en estrecha colaboración con la nueva Directora del INJUVE, Yeymi Muñoz, y con Sofía Sánchez Cerén, Directora de Empleo Juvenil y responsable central de dicha política nacional, con quienes intercambiamos previamente ideas y expectativas en un seminario internacional en 2015 en San Salvador, convocado por la CEPAL.

En su conjunto, en estos casi quince años de intenso y fecundo trabajo “en el terreno” (como suele decirse en estos casos) he podido aprender mucho y sentirme al mismo tiempo muy reconocido por el apoyo brindado, por lo que las páginas que siguen distan ampliamente de circunscribirse a un simple informe “tecnocrático” más; están escritas –en realidad– con toda la subjetividad (lo que no quita la imprescindible rigurosidad) con la que se puede reflexionar, en este sentido, dadas las particulares circunstancias en las que me ha tocado involucrarme activa y muy entusiastamente.

En las referencias bibliográficas que figuran al final de estas notas, incluyo los diferentes informes de consultoría que fui generando en el camino, todos disponibles en internet (www.celaju.net) como una muestra más de la trayectoria que sirve de base para la confección de este informe, producido en el marco del contrato que tengo con el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) en línea con muchos otros informes nacionales similares a éste.

En lo más sustantivo, importa destacar que este informe se centra -muy especialmente- en la gestión de las políticas públicas de juventud desplegadas desde 2010, por parte de los dos gobiernos de izquierda, incluyendo sólo algunos antecedentes generales referidos a las gestiones anteriores, por considerar que ha sido el período más fecundo desde el punto de vista de la construcción legal, institucional y programática en este campo, no sólo en El Salvador sino en el conjunto de América Latina.

Para ello, el informe está estructurado en cinco grandes capítulos: en el primero se describe el marco general en el que se inscribe el proceso que se pretende presentar, en el segundo se presentan los resultados de la gestión del primer gobierno de izquierda, al tiempo que se hace otro tanto (en el tercer capítulo) en relación al segundo (y actual) gobierno de izquierda. El cuarto capítulo, por su parte, sintetiza los resultados de un estudio reciente sobre inversión social en las nuevas generaciones, al tiempo que en el quinto y último se sintetizan los principales aprendizajes obtenidos, en el marco de esta fecunda experiencia de trabajo interinstitucional.

No tengo más que palabras de agradecimiento para todos aquellos que respaldaron decididamente mi trabajo y que fueron principales protagonistas de estos procesos, en especial a Vanda Pignato, ex Primera Dama y actual Secretaria de Inclusión Social, a Miguel Pereira, ex Director del INJUVE y actual Alcalde de San Miguel (segunda ciudad de El Salvador), a Ernesto Zelayandía, ex Ministro de Gobernación y ex Presidente de la Junta Directiva del INJUVE, a Yeymi Muñoz, actual Directora del INJUVE, a Sofía Sánchez Cerén, actual Directora de Empleo Juvenil del INJUVE y a todo el personal del INJUVE, con quienes compartí esfuerzos y reflexiones de un gran valor humano, profesional y político, que ocupan un lugar muy destacado en mi corazón.

1. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA

Para entender las especificidades y las dimensiones reales de este fecundo proceso de construcción de políticas públicas de juventud, importa describir sintética pero lo más precisamente posible, el contexto en el que el mismo se ha venido desarrollando.

A. EL CAMINO PREVIAMENTE RECORRIDO: DE LOS ACUERDOS DE PAZ A LA TRANSICIÓN POLÍTICO-PARTIDARIA

En un territorio de apenas 21.000 kilómetros cuadrados y con una población de alrededor de 6 millones de habitantes (con un gran contingente de salvadoreños y salvadoreñas viviendo en los Estados Unidos) El Salvador ha acumulado un largo proceso de exclusión social, estancamiento económico y violencia política, con algunos jalones particularmente destacables, desde que en 1931 se instauró una dictadura militar (seguida en 1932 de una importante insurrección popular que fue duramente reprimida) que se mantuvo hasta 1991, incluyendo en el final de dicho período 12 años de insurrección armada, que culminaron con la firma de los acuerdos de paz en 1992.

A partir de entonces, y sobre la base de aquellos acuerdos (frutos de un virtual “empate” entre las fuerzas enfrentadas en el conflicto armado, ver Samayoa 2003) se fueron sucediendo varios gobiernos dominados por el partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) durante 20 años, hasta que en las elecciones generales del 2009 éste fue sustituido por una alianza dominada en gran medida por el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) comenzando una nueva era con la instalación del primer gobierno de izquierda en la historia nacional.

En todas las comparaciones internacionales, con perspectiva latinoamericana, El Salvador (junto con Honduras y Guatemala) figura entre los países de la región con mayores niveles de pobreza, menores niveles de desarrollo social (educación, salud, vivienda, protección social, etc.) y mayores niveles de violencia, en un contexto donde los resabios del conflicto armado y el procesamiento parcial e irregular de los acuerdos de paz han acumulado diversas modalidades de resolución de conflictos (del tipo que sean) dominados ampliamente por el uso de la fuerza.

Sobre todos estos procesos existe una abundante literatura analítica, incluyendo crónicas de gran rigurosidad sobre los trágicos acontecimientos

de 1932 (Gould y Lauria-Santiago 2014) hasta conmovedoras novelas sobre la masacre de los jesuitas en 1980 (Galán 2015) e incluyendo destacadamente los sucesivos Informes Nacionales de Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) junto con importantes contribuciones de instituciones académicas, entre las que se destacan particularmente las de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y las de la UCA (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas).

En dicho marco, se destacan los análisis sobre las dinámicas económicas y sociales (incluyendo los mapas de pobreza urbana y exclusión social construidos por FLACSO y el PNUD, y el Atlas de la pobreza y la opulencia construido por Salvador Arias Peñate), junto con los procesos políticos (incluyendo los informes sobre cultura política de la democracia realizados por la Universidad de Vanderbilt y los estudios de Álvaro Artiga-González sobre gobernabilidad y democracia) y el protagonismo de los movimientos sociales (Almeida 2011), entre otros no menos relevantes.

B. EL ESTADO DE SITUACIÓN GENERAL AL COMIENZO DEL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA

El nuevo gobierno, se tuvo que hacer cargo del enfrentamiento a una de las peores crisis económicas internacionales, que tuvo (en 2008 y 2009, en particular) efectos sumamente perjudiciales para Centroamérica y México en general y para El Salvador, en particular. La caída en los índices de crecimiento económico (que se tornaron negativos en 2009) y los inevitables efectos sociales que esto produjo, amenazaban con golpear duramente a las salvadoreñas y a los salvadoreños, especialmente a quienes vivían en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

La crisis económica -efectivamente- impactó de lleno en los niveles de pobreza y exclusión social, aumentando las tasas de desempleo y subempleo, lo que se vio reforzado por la caída en las remesas enviadas desde los Estados Unidos, país donde se generó la crisis internacional y que recibiera los peores impactos en este sentido. Por si fuera poco, la recesión económica impactó directamente en la caída de la recaudación impositiva, con lo cual, el Estado se debía hacer cargo de la peor crisis económica en los últimos 100 años, con la menor cantidad de recursos disponibles de las últimas décadas, sin que -en paralelo- se pudiera recurrir a la cooperación internacional (en la escala correspondiente) también golpeada en gran medida por la crisis internacional.

Durante la campaña electoral, incluso, el entonces candidato presidencial Mauricio Funes y su equipo, debatían de forma constante la estrategia a seguir, en el caso de llegar a la Presidencia de la República, partiendo de un diagnóstico preciso que incluía -en lo sustancial- los siguientes componentes (Secretaría Técnica de la Presidencia 2013):

- (i) el eventual triunfo electoral y el acceso al control del Órgano Ejecutivo, no significaba que se podrían implementar todos los cambios estructurales e institucionales necesarios para sacar al país de la crisis en la que se encontraba inmerso;
- (ii) las posibilidades de éxito del nuevo gobierno

deponderían, en lo fundamental, de su capacidad para asegurar la gobernabilidad democrática;

- (iii) en términos económicos, era evidente que el modelo que se heredaba estaba totalmente agotado y que el país se encontraba en un período largo de bajo crecimiento económico;
- (iv) realistamente, sólo podía proyectarse para los años siguientes, un escenario en el que los márgenes para el diseño y la implementación de políticas públicas serían bastante acotados; y
- (v) la llegada del nuevo gobierno generaría -seguramente- grandes expectativas sociales de cambio, lo que redundaría en un aumento de las demandas sociales, lo que a su vez coincidiría con el aumento de la pobreza y la exclusión.

El diagnóstico realizado en aquel entonces, fue esencialmente correcto, pero no incluyó (era muy difícil poder hacerlo) la previsión de que el país se vería enfrentado a serios problemas derivados de fenómenos climáticos adversos, que finalmente se concretaron y agravaron aún más la crítica situación en la que se encontraba el país. Y por si fuera poco, aquel diagnóstico tampoco incluyó previsiones respecto a varios choques económicos externos, que finalmente también se concretaron, incluyendo el aumento de los precios internacionales de los alimentos y del petróleo, impactando fuertemente en los niveles inflacionarios internos y en la calidad de vida de la gente.

Todo lo dicho, obligó al nuevo gobierno a comenzar su gestión atendiendo a tareas vinculadas con la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción, limitando las posibilidades de entrar de lleno en el procesamiento de las transformaciones prometidas durante la campaña electoral. Tal como se establece en la evaluación realizada por la Presidencia de la República en su momento, “tales eventos han reducido los márgenes de maniobra de la presente administración para la definición e implementación de políticas públicas y han atrasado el diseño y la implementación de la estrategia de cambio” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013).

Lo dicho, lejos de querer utilizarse como una excusa para explicar las eventuales carencias de esta gestión gubernamental en general y en el campo de las políticas de juventud en particular, permite ubicar -con precisión- el marco en el que se desarrollaron las políticas públicas dirigidas a las nuevas generaciones en este período, por lo que importa tenerlo en cuenta al momento de hacer un balance cómo el que se propone en las páginas que siguen de este informe.

Frente a tan complejo y desafiante panorama, una vez obtenido el triunfo electoral, se definió que el nuevo gobierno trabajaría en el marco de una estrategia que se denominó “cambio seguro”, postulando que el proceso de cambios estructurales que se impulsaría, se caracterizaría por su gradualidad, su predictibilidad y su compatibilidad con el orden constitucional vigente, enfoque que luego impregnó fuertemente el diseño del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Secretaría Técnica de la Presidencia de la República 2010).

C. LA SITUACIÓN DE LAS JUVENTUDES SALVADOREÑAS: UN PANORAMA PREOCUPANTE

En 2008, se realizó una Encuesta Nacional de Juventud, recogiendo las opiniones, percepciones, actitudes y formas de vida de 1.234 jóvenes de 15 a 24 años de edad a nivel nacional. El informe correspondiente (Santa Cruz y Carranza 2010) brindaba un amplio conjunto de datos sumamente preocupantes (en relación a la situación en la que se encontraban las y los jóvenes) junto con un importante conjunto de opiniones de este grupo poblacional, destacándose lo siguiente:

- En cuanto al nivel educativo, el 1.4% manifestó que no contaba con ningún tipo de educación formal; el 21.7% cursó primaria; el 36.8%, estudios de plan básico; tres de cada diez (30.4%) tenían estudios de bachillerato, y el 9.8% había tenido acceso a estudios superiores. El 41.6% se encontraba estudiando en el momento de la entrevista (38.1% en el caso de las mujeres y 45.1% en los hombres). La valoración de la calidad educativa en el nivel básico y técnico se concentró en la opción “excelente”; mientras que en el nivel medio y superior fue mayor la opción “muy buena”. Muy pocos jóvenes valoraron la educación como “mala” o “muy mala”.
- El 67.7% declaró no encontrarse trabajando fuera del hogar al momento de la encuesta, mientras que el restante 32.3% se encontraba trabajando, verificándose importantes diferencias por sexo, ya que de todos los hombres jóvenes entrevistados, prácticamente la mitad (46.6%) dijo estar trabajando fuera del hogar, situación que fue mencionada por menos de la quinta parte de las mujeres. Entre los jóvenes que trabajaban al momento de la encuesta, el 81.3%, se sentía muy o algo satisfecho con su trabajo, mientras que sólo el 18.7% dijo estar poco o nada satisfecho con su trabajo.
- La mayoría de jóvenes entrevistados se ubicaban en la categoría de solteros. Dentro de éstos, estaban aquellos/as que carecían de novio o novia (casi la mitad de la muestra), y aquellos/as que tenían novio o novia, que eran más de la cuarta parte de entrevistados (27.3%). El 16.2% estaba acompañado (o acompañada) o vivía en unión libre; poco menos del 6% estaba casada o casado, y proporciones inferiores se encontraban separadas o divorciadas de sus parejas, o incluso viudas/os. Las diferencias eran muy notorias entre los más jóvenes (15 a 19 años) y el grupo de 20 a 24 años.
- En materia de cobertura de servicios básicos, 9 de cada 10 jóvenes a nivel nacional tenían acceso al servicio de luz eléctrica en sus hogares. El 72.1% tenía acceso al servicio de agua potable, pero este porcentaje caía casi a la mitad entre quienes vivían en las zonas rurales del país. Prácticamente solo la mitad de los consultados contaba con el servicio del tren de aseo, y en su mayoría eran quienes residían en las zonas urbanas. Al servicio de alcantarillado solo tenía acceso poco más del 40% de la muestra, en donde la desproporción urbano-rural era bastante evidente.
- Al margen de su situación familiar y/o estado civil, se les consultó si habían tenido alguna experiencia sexual: más de la mitad (53.4%) contestó de manera afirmativa. En el caso de los hombres, esta proporción ascendía al 59.1%, mientras que en las mujeres era del 47.5%. Por su parte, el 31.4% de jóvenes entre los 15 y 19 años ya había tenido alguna experiencia sexual, una proporción que ascendía al 77.4% en la cohorte entre los 20 y 24 años.
- El medio de comunicación a través del cual se informaban sobre el acontecer nacional con más frecuencia era la televisión: más de la mitad de consultados (57.1%) veía las noticias en la televisión a diario; mientras que, en el otro extremo, el 7.4% nunca veía las noticias a través de la televisión. Solo uno de cada cinco jóvenes leía diariamente las noticias en los periódicos; una cuarta parte lo hacía de una a dos veces por semana; más de la tercera parte lo hacía solo en raras ocasiones, y el 18.9% no lo hacía nunca. La radio era el medio que los jóvenes usaban con menos frecuencia para informarse. Así, el 18.1% escuchaba a diario las noticias a través de la radio, tres de cada diez lo hacían solo en raras

ocasiones, y el 38.6% nunca escuchaba la radio para informarse a través de ella.

- En relación con el interés ciudadano por la política, los resultados indicaban que las y los jóvenes tenían, en general, bajo interés por este rubro: la cuarta parte (25.5%) no tenía interés alguno por la misma, el 44.1% refería poco interés, el 16.7% manifestaba algún nivel de interés, y solo el 13.8% afirmaba tener mucho interés por la política. En términos de auto-identificación ideológica, el 12% se ubicaba en la extrema izquierda, el 28.8%, en el centro, y el 16.1%, en la extrema derecha. El 12 % restante no se ubicó en ninguna de dichas opciones o no respondió la pregunta.
- Consultados sobre cuál era el principal problema del país, destacaban dos respuestas: aquellos que creían que el principal problema del país estaba vinculado a aspectos de tipo económico (pobreza, desempleo, etc.) y aquellos que los vinculaban a los problemas de violencia e inseguridad. La gran mayoría de jóvenes (78.6%) observó que la situación de la delincuencia en el país aumentó o siguió igual en relación con el año 2006. De la misma forma, un grupo todavía más grande de jóvenes (90.2%) opinó que durante el año (2008) la situación económica del país había empeorado o seguía igual.
- En relación con la dinámica de su sexualidad, tres de cada diez jóvenes a nivel nacional declararon que nunca utilizaban métodos anticonceptivos en sus relaciones sexuales; el 16.8% dijo que los utilizaban pocas veces, el 13.7% mencionó que los utilizaban casi siempre y el 39.6% dijo usarlos siempre. En otras palabras, el 46.7% de los y las jóvenes activos sexualmente solo en pocas ocasiones o nunca se protegían con uso de anticonceptivos.
- Prácticamente la cuarta parte de jóvenes entrevistados a nivel nacional eran miembros activos de un equipo deportivo, y poco más de la quinta parte lo era de un grupo religioso. Como contrapartida, apenas poco más del 3 % declaraban ser miembros de un partido político o de una organización comunitaria. Las otras opciones propuestas, tuvieron respuestas positivas aún más escasas.
- Las instituciones en las que los y las jóvenes depositaban con más frecuencia su confianza eran las iglesias (católica y evangélicas) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). En las tres instituciones, la proporción de jóvenes que dijo tener mucha o alguna confianza superaba el 40%. A éstas le seguían los medios de comunicación, la Secretaría de la Juventud, la Alcaldía y la Policía Nacional

Civil; todas estas instituciones superaban el 30% de respuestas de mucha o alguna confianza. Los niveles de mayor desconfianza juvenil se aglutinaban en los Juzgados, la Fuerza Armada, el Gobierno Central, los Partidos políticos y la Asamblea Legislativa.

- El 9.1% de jóvenes declaró haber sido víctima de robo a mano armada, al menos en una ocasión, durante los 12 meses previos a la consulta; este porcentaje era mayor en el caso de los hombres, en comparación con las mujeres. A este tipo de agresión le seguía el maltrato físico policial: el 4.8% del total de la muestra reportó haber sido maltratado o golpeado por un policía, al menos en una ocasión, durante los 12 meses previos. El 4.3% de la muestra dijo haber sido víctima de alguna acción por parte de las pandillas, un porcentaje que en el caso de los hombres ascendía al 5.8%, y en el caso de las mujeres era prácticamente la mitad. El 92.4% dijo no tener ninguna simpatía por las pandillas estudiantiles y el 95.1% respondió lo mismo para el caso de las pandillas territoriales.
- A través de la encuesta también se preguntó a las y los jóvenes si habían tenido la intención de emigrar a otro país, durante el último año: uno de cada cuatro lo confirmó. Y en cuanto a expectativas de futuro, la mayoría expresó su deseo de trabajar o seguir trabajando (27.8%), estudiar o seguir estudiando (24.4%) y un porcentaje más pequeño, trabajar y estudiar al mismo tiempo (16.8%).

En su conjunto, aquella encuesta (al igual que la primera realizada en 2005) mostró una “radiografía” preocupante (ratificada luego, incluso, en gran medida, en la tercera encuesta realizada en 2013, que verificó pocos cambios efectivos en las condiciones de vida de las y los jóvenes), que fue tomada centralmente en cuenta, en el comienzo mismo de la gestión gubernamental, para el diseño y la implementación de la Política Pública de Juventud 2010 – 2024 y su correspondiente Plan de Acción 2010 – 2014 (INJUVE 2010, Rodríguez 2010).

2. EL GOBIERNO DEL CAMBIO: 2009-2014

Ahora sí estamos en condiciones de presentar los planes y las realizaciones concretadas durante el primer gobierno de izquierda, liderado por el Presidente Mauricio Funes, en el período 2009 – 2014, revisando los antecedentes correspondientes, presentando las medidas impulsadas y revisando los logros obtenidos en las diferentes áreas de gestión priorizadas.

A. LOS ANTECEDENTES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

Aunque podrían rastrearse antecedentes en las últimas décadas del siglo pasado, el antecedente más destacable en el campo de las políticas públicas destinadas a las nuevas generaciones es, sin duda, la creación de la Secretaría de la Juventud, al comienzo de la gestión del gobierno anterior (2004 – 2008), encabezado por el ex Presidente Antonio Saca.

Se trató, sin duda, de una señal relevante, en la medida en que anteriormente estos temas eran tratados, apenas, desde una oficina de escasa relevancia ubicada en el Ministerio de Educación. Con la creación de la Secretaría de la Juventud, el tema comenzó a tener más visibilidad en la opinión pública y más atención en el marco de la gestión gubernamental, a mediados del 2004.

Una de las primeras medidas adoptadas por la nueva Secretaría de la Juventud, fue el diseño y la aprobación del Plan Nacional de Juventud, concebido en términos decenales y para ser implementado en el período 2005 – 2015.

El fin de las políticas y los programas a impulsar en este marco fue definido de la siguiente manera: “Mejorar la calidad de vida de los jóvenes, creando oportunidades y condiciones para su incorporación social, apoyando la adquisición de su autonomía, la construcción de sus identidades personales y sociales, el desarrollo de sus potencialidades y su reconocimiento como ciudadanos plenos y como actores estratégicos del desarrollo en la construcción de la sociedad del conocimiento”.

Teniendo en cuenta el fin establecido, el Plan Nacional de Juventud se proponía la obtención de tres grandes objetivos: (1) mejorar la calidad de vida de las y los jóvenes; (2) promover el desarrollo juvenil a todos los niveles; y (3) atender a los grupos juveniles vulnerables y excluidos (Secretaría de la Juventud, 2004, Rodríguez 2004).

Para lograr el cumplimiento de tales objetivos, se desplegarían acciones concretas en torno a cinco grandes ejes de acción: (1) impulso a la autonomía de las y los jóvenes; (2) fomento del bienestar de las y los jóvenes; (3) desarrollo de la ciudadanía de las y los jóvenes; (4) apoyo al desarrollo de la creatividad de las y los jóvenes; y (5) creación de oportunidades para jóvenes vulnerables y excluidos. Los dos primeros ejes de acción (autonomía y bienestar) se articularían claramente en el marco del objetivo uno (mejorar la calidad de vida), mientras que los ejes tres y cuatro (ciudadanía y creatividad) se ubicarían en el marco del objetivo dos (promoción del desarrollo juvenil). El último de los ejes (oportunidades) se ubicaría en el marco del objetivo tres (grupos vulnerables).

Para su implementación efectiva, el Plan incluía un amplio conjunto de programas y proyectos específicos y el establecimiento de un “sistema institucional” que permitiera el trabajo articulado en red de un amplio conjunto de instituciones

gubernamentales y de la sociedad civil, operantes en el campo de las políticas de juventud. Sin embargo, la implementación del Plan originalmente concebido cambió radicalmente la lógica básica del mismo, transformándose (y reduciéndose significativamente) apenas en el Plan de Trabajo de la Secretaría de la Juventud.

Una evaluación realizada a fines de 2008, juzgó la labor de la Secretaría de la Juventud en dos sentidos: “(a) en términos de la ejecución directa de un amplio conjunto de acciones y actividades específicas (estructuradas en torno a los cinco ejes del Plan Nacional de Juventud); y (b) en términos del cumplimiento de sus roles de articulación interinstitucional y de seguimiento y evaluación de las políticas públicas de juventud. Mientras que en el primero de los sentidos -se destacó- la evaluación es bastante positiva, en relación al segundo de los ángulos propuestos -se enfatizó- el balance es francamente negativo” (Rodríguez 2008).

“La articulación de esfuerzos, en particular -agregaba el informe- no ha mostrado grandes avances, tanto en el frente externo como en el frente interno. Así, no se ha conformado el Sistema Institucional de Juventud, previsto en el Plan Nacional de Juventud (solo se ha avanzado en el establecimiento de vínculos particulares con un amplio abanico de instituciones públicas y privadas) y tampoco se ha podido asegurar una dinámica y fluida articulación de esfuerzos entre los programas centrales (en San Salvador) y los CID juveniles (en los Departamentos). En lo externo, el dato más preocupante es el escaso desarrollo de vínculos con alcaldías y organizaciones de la sociedad civil, mientras que en lo interno, lo más grave es la falta de trabajo conjunto entre funcionarios de la Secretaría a nivel central y a nivel descentralizado (siendo todos funcionarios del mismo organismo)” (idem).

B. LAS PROPUESTAS ORIGINALMENTE FORMULADAS

Como ya fuera destacado, el comienzo de esta gestión de gobierno (2009) coincidió con la peor crisis económica internacional desde la gran depresión de los años treinta del siglo pasado, por lo que los primeros pasos a dar, trataron de combinar dinámicamente respuestas inmediatas a la crisis, con la formulación de programas y proyectos de mediano plazo. Las primeras se concretaron en el Plan Anti Crisis, y los segundos, en el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo. En ambos casos, las y los jóvenes tuvieron una ubicación destacada.

Tal como se expresó en los principales documentos del gobierno y especialmente en el discurso de asunción de mando del Presidente Funes, la situación del país era a mediados de 2009 extremadamente frágil, debido al impacto de la crisis económica y financiera internacional y a las carencias del modelo económico nacional, exageradamente dependiente de las remesas, el endeudamiento externo, la dolarización de la economía, la escasa capacidad de recaudación de impuestos y el particularismo reinante en las políticas públicas destinadas a impulsar el crecimiento económico.

Todo ello se visualizaba claramente en tasas negativas de crecimiento económico, crecimiento de la pobreza, creciente inseguridad pública y una gran incertidumbre generada ante el eventual cambio de gobierno a partir de los resultados de las elecciones nacionales. La respuesta del Gobierno, apenas 18 días después de asumir funciones, fue el anuncio del Plan Anti Crisis, con una duración de 18 meses, destinado a responder rápidamente al impacto de la crisis económica y al mismo tiempo sentar en el mediano y largo plazo las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo, mediante una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la consulta y la unidad nacional.

“El Plan Global Anti Crisis -se estableció- tiene como objetivos principales proteger los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo, resguardar a la población en condiciones de mayor pobreza y de vulnerabilidad de los impactos negativos de la crisis, iniciar la construcción del Sistema de Protección Social Universal y aprovechar la coyuntura para construir políticas de estado inclusivas en materia económica y social. Asimismo comprende el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica, el respeto al estado de derecho, el saneamiento y manejo responsable de las finanzas públicas y el diseño de políticas destinadas a apoyar de forma decidida a los principales sectores económicos” (Gobierno de El Salvador 2010).

El Plan quedó estructurado en cuatro componentes principales: (a) apoyo a la producción y generación de ingresos y de empleo; (b) construcción del Sistema de Protección Social Universal, (c) fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas, y (d) formulación de políticas de estado para el desarrollo. En los cuatro componentes, las y los jóvenes fueron tenidos centralmente en cuenta, al igual que otros sectores particularmente afectados por la crisis y que podrían realizar

aportes sustanciales al bienestar del país en el marco del nuevo modelo de desarrollo a construir, sobre la base del diálogo y la unidad nacional, como ya fue destacado anteriormente.

- En el primer componente, junto a las medidas destinadas a generar las condiciones del entorno para operar más eficazmente desde las políticas públicas (creación de la banca estatal para el fomento productivo, etc.) se incluyó la creación del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) destinado a jóvenes y a mujeres jefas de hogar (que también son jóvenes en una gran proporción), por el cual se otorgarían 100 dólares mensuales, durante seis meses, a cambio del desempeño laboral a nivel municipal, incluyendo uno de los cinco días de la semana destinado a la capacitación laboral. La meta del programa era beneficiar a 55.000 personas de los 25 municipios que ostentaban los mayores niveles de pobreza y exclusión social, en un período de 24 meses.
- En el segundo componente, si bien no existía un programa prioritariamente centrado en jóvenes, la mayor parte de las medidas definidas beneficiarían a niños, niñas y adolescentes que pronto serían jóvenes, especialmente a través de la ampliación del Programa de Alimentación Escolar y la dotación gratuita de uniformes y útiles escolares, y también a través de la eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública y la dotación de medicamentos esenciales, así como con la ampliación y el fortalecimiento del Programa Comunidades Solidarias, destinado a ampliar las capacidades básicas e igualar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de personas, familias y comunidades que se encontraban en condición de pobreza y exclusión social en asentamientos urbanos y rurales.
- En el tercer componente, fortalecimiento de las finanzas públicas, si bien las principales medidas previstas eran de carácter general (austeridad en el gasto público; combate a la elusión y evasión fiscales, al contrabando y a la corrupción; reformas legales vinculadas con la dinámica de la administración pública, etc.) se incluyó también un importante componente centrado en la “racionalización de los subsidios”, con importantes impactos en las generaciones jóvenes, pues varios de los existentes (heredados incluso de gobiernos anteriores) estaban concebidos con criterios arbitrarios y paternalistas, que no se centraban en los sectores más afectados por la pobreza y la exclusión social, y llegaban escasamente a las y los jóvenes en general y a los que más los necesitaban en particular.
- En el cuarto componente, finalmente, además de la creación del Consejo Económico y Social (como un ámbito relevante para la concertación de intereses y propuestas de los diferentes sectores sociales y productivos del país) y de la creación de consejos sectoriales (en la misma línea) el Plan Anti Crisis se proponía trabajar intensamente en la elaboración de políticas de estado en temas estratégicos, entre las cuales se ubicaba, precisamente, el diseño de la Política Nacional de Juventud con una perspectiva de largo plazo (los siguientes quince años) y de su correspondiente Plan de Acción, con una perspectiva de corto y mediano plazo, para los siguientes cuatro años.

La implementación del Plan tuvo importantes impactos de corto plazo, y permitió sentar las bases para encarar decididamente los cambios comprometidos con la ciudadanía durante la campaña electoral. En el campo estrictamente relacionado con la juventud, lo más visible fue -sin duda- la implementación del PATI, que impactó fuertemente en las generaciones jóvenes.

En paralelo a la implementación del Plan Anti Crisis, el Gobierno diseñó y aprobó (en el marco del Consejo Económico y Social) el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014, un esfuerzo sin precedentes en un país acostumbrado a dejar en manos de la iniciativa privada la mayor parte de las políticas públicas y muy

especialmente las relacionadas con el desarrollo productivo, sin establecer metas en función de la nación y sin establecer mecanismos eficaces de control, monitoreo y rendición de cuentas, desde la lógica del interés público.

“Para incidir en las áreas prioritarias y avanzar en los objetivos y las metas del Plan Quinquenal de Desarrollo -se estableció en este marco- se ha elaborado una estrategia de intervención fundamentada en los siguientes instrumentos principales: a) el Sistema de Protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas, b) el Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo, c) las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales, d) la estrategia de desarrollo productivo, e) políticas de seguridad, de convivencia democrática y de proyección internacional y f) la inversión pública en programas y proyectos estratégicos (...) La estrategia de intervención trazada -se especificó- considera de manera integral y transversal los temas de género, de inclusión social de grupos vulnerables, de las micro, pequeñas y medianas empresas, de participación ciudadana y de reforma del Estado” (Gobierno de El Salvador, 2010).

También incluía transversalmente (aunque no se explicitaba expresamente en el texto citado) la perspectiva generacional, esto es, la atención a los diferentes grupos etarios (niñez, adolescencia, juventud, adultez y tercera edad) tal como se explicitaba en el diagrama del sistema de protección universal y el ciclo de vida, que permitía visualizar claramente estos componentes del Plan. Adicionalmente, se establecían varios parámetros relacionados -directa o indirectamente- con las personas jóvenes:

- En lo que hace al Sistema de Protección Universal y las Políticas Sociales Estratégicas, el Plan incluyó varias medidas centradas prioritariamente en la niñez, la adolescencia y la juventud, entre las que se destacan los bonos y becas educativas y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (en el marco de Comunidades Solidarias Urbanas), los bonos de educación y salud (en el marco de Comunidades Solidarias Rurales), la incorporación de la población trabajadora doméstica (compuesta mayoritariamente por mujeres jóvenes) al régimen de salud del ISSS, el mejoramiento del primer nivel de atención de salud, el Programa de Alimentación Escolar, el Plan Nacional de Becas, las transferencias a la Universidad de El Salvador y el mejoramiento de la infraestructura de centros de protección del ISNA, entre otras no menos relevantes.
- En el marco de la reactivación económica, se incluyeron también diversas iniciativas relacionadas -directa e indirectamente- con la niñez, la adolescencia y la juventud, entre las que se destacan el Programa de Fortalecimiento Institucional (concretamente de la Escuela Nacional de Agricultura), el Programa de Apoyo Integral a Asentamientos Productivos de Pequeña Escala, la rehabilitación y reconstrucción de infraestructura educativa, el apoyo a programas nacionales (comunidades solidarias y entrega de paquete escolar) y el fomento del emprendedurismo y la innovación territorial (Emprende).
- Las medidas previstas en materia de desarrollo sostenible, se concentraron en obras de infraestructura en el sector de la energía y en la gestión ambiental y de riesgos, que beneficiarían a las y los jóvenes, al igual que al conjunto de la población, pero las y los jóvenes tendrían -además- un importante rol en la implementación de tales medidas, actuando como actores claves del desarrollo y no tanto como simples beneficiarios.
- En el componente de seguridad ciudadana, prácticamente todas las medidas previstas en el Plan Quinquenal tenían que ver -directa e indirectamente- con adolescentes y jóvenes, pero dos de ellas tenían un impacto mayoritariamente destinado a estos sectores poblacionales: la prevención social de la violencia y el delito, y la ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social de aquellos que han cometido violaciones a las leyes establecidas.

Por primera vez, estos componentes tendrían una asignación presupuestaria relevante (y no marginal) que se acercaría en buena medida a las asignaciones presupuestarias destinadas al control y la represión del delito.

- Finalmente, en lo referido a “dimensiones especiales del desarrollo”, se incluyeron varias iniciativas relacionadas -también- con adolescentes y jóvenes, destacándose la gestión del desarrollo territorial y la gestión local (en cuyo marco se trabajaría en el diseño y la implementación de Planes Departamentales y Municipales de Juventud), Ciudad Mujer (que beneficiaría a un amplio conjunto de mujeres jóvenes), varias iniciativas en el campo de la cultura (reingeniería de las Casas de la Cultura, la promoción y el apoyo a la producción artística y el sistema de coros y orquestas juveniles), la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura deportiva (construcción, remodelación y reparación de complejos deportivos y de canchas y de espacios multifuncionales) y el desarrollo de algunas áreas turísticas (donde se promovería la participación destacada de “promotores turísticos jóvenes”).

El Plan previó una inversión total de 4.814 millones de dólares en el quinquenio, de los cuales 2.322 millones ya tenían financiamiento (o el mismo estaba en gestiones avanzadas) mientras que la “brecha de financiamiento” (lo que al comienzo no estaba cubierto) ascendía a 2.492 millones de dólares. Esto tenía (y tiene) una gran importancia, ya que el cierre de dicha brecha dependía (y depende), en buena medida, de la propia dinámica económica del período (sujeta a evidentes influencias del entorno internacional) y la gestión del financiamiento del desarrollo que se pudiera concretar durante la implementación del Plan (entre 2010 y 2014).

C. LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD DISEÑADA COLECTIVAMENTE

Para el diseño de la Política Pública de Juventud, se optó por trabajar con un horizonte temporal de largo plazo, al 2024, incluyendo -por tanto- las siguientes tres gestiones de gobierno (incluyendo la que estaba comenzando). Del mismo modo, se trabajó sobre la base de la reformulación de los enfoques clásicamente utilizados, fundamentándola -incluso- con argumentos diferentes e innovadores.

En materia de enfoques, la primera ruptura que se quiso concretar, fue en relación al “paradigma” tradicional que considera a las personas jóvenes como un “problema”. En dicho marco, las y los jóvenes son -apenas- un “grupo de riesgo”, algo exageradamente limitado e injusto con las nuevas generaciones. Por ello, la Política Pública de Juventud asumió el enfoque que mira a las personas jóvenes, ante todo, como sujetos de derecho y como actores estratégicos del desarrollo, en línea con las construcciones en marcha en otros países latinoamericanos.

Desde este ángulo, la juventud se caracteriza por ser un sector clave para el desarrollo, en la medida en que está más y mejor preparada que las generaciones adultas para lidiar con las dos principales características de la dinámica del siglo XXI: la centralidad del conocimiento (en oposición a la centralidad de la experiencia vigente en el siglo XX) y la permanencia del cambio (en oposición a la dinámica de cambios más lentos y previsibles del siglo XX). Pero para que esto se convierta efectivamente en un activo, importa trabajar intensamente para mejorar de forma sustancial la calidad y la pertinencia de la oferta educativa, sobre todo a nivel medio y superior, tarea por demás prioritaria, teniendo en cuenta las carencias existentes en este marco.

En consonancia con dicho enfoque, se asumió en el comienzo de este proceso, que la Política Pública de Juventud debería colaborar con el desarrollo de tres grandes procesos: (i) construcción de identidad y autonomía de las y los jóvenes; (ii) mejoramiento de su integración social y su participación ciudadana y (iii) fomento de la cohesión social y el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones.

Para potenciar el primero de dichos procesos, se propuso retomar el enfoque de ciclo de vida asumido en el Plan Quinquenal de Desarrollo, precisando el alcance y el sentido de las políticas públicas en cada etapa de dicho ciclo, fundamentando claramente el énfasis a dar -en particular- a las políticas públicas de juventud, respondiendo satisfactoriamente a una pregunta clave: ¿cómo se construye identidad y autonomía?, formulando una respuesta tan simple como relevante: participando, definiendo preferencias, formando opiniones propias, ensayando opciones, etc.

La identidad -se sostuvo en aquel momento- se juega en varios planos simultáneamente: es la etapa de elegir roles en términos de educación y de ocupación (a que me quiero dedicar), en la que se consolidan opciones culturales (que quiero ser) y en la que se establecen relaciones sociales (con quienes quiero

crecer y madurar). La autonomía, por su parte, se juega también en varios planos simultáneamente: contando con un empleo dignamente remunerado que permita tener ingresos suficientes como para vivir sin depender de otros, construyendo un hogar independiente del de padres u otros adultos referentes por la vía de la conformación de pareja (para lo cual el acceso a una vivienda independiente es fundamental) y contando con libertades suficientes como para desempeñarse sin presiones ni condicionamientos de ninguna especie.

En este enfoque, se asumió que las políticas públicas deberían respaldar estos procesos (construcción de identidad y construcción de autonomía) y deberían ser evaluadas -en consecuencia- en función de los logros facilitados en estos planos, y no solo en función de la integración social o del cumplimiento de ciertas metas fijadas arbitrariamente en algunos de los planos mencionados. Desde este ángulo, se asume que la educación no es solo un espacio para la transmisión de conocimientos de relativa utilidad para adolescentes y jóvenes, sino también una herramienta fundamental para la generación de opiniones y juicios propios, al tiempo que las políticas de vivienda no son solo una vía para ofrecer un “techo”, sino una vía para generar condiciones de independencia a quienes se vienen integrando a la sociedad.

La construcción de identidad y autonomía -se asumió en aquel momento- debería apoyarse centralmente en la promoción de la integración social (enfrentando decididamente la pobreza y la exclusión social) y en el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes salvadoreños (tanto en espacios universales como en específicos específicos).

La integración social de las nuevas generaciones se debería procesar por la vía del aseguramiento del acceso universal a la enseñanza primaria y secundaria, en el marco de la oferta de una educación de calidad, que colabore centralmente con la formación para el empleo y para el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos. Adicionalmente, la integración social debería asegurar la inserción plena de las nuevas generaciones en el mercado de trabajo, por la vía de la generación de un número suficiente de empleos decentes, sin discriminaciones por razones de edad, género, pertenencia étnica u orientación sexual. Asimismo, la integración social debería procesarse por la vía del acceso universal de las y los jóvenes a servicios de salud de calidad, que permitieran enfrentar exitosamente los múltiples riesgos existentes, fortaleciendo los factores protectores correspondientes. Y sin duda, la integración social debería asegurarse por la vía de la incorporación de las nuevas generaciones en espacios seguros y apropiados en el campo de la recreación, la cultura y el deporte, enfrentando las limitaciones existentes en este campo.

La participación ciudadana juvenil, por su parte, debería promoverse por la vía de la creación de espacios universales (participación comunitaria, presupuesto participativo, auditoría social, etc.) y específicos (escuelas abiertas, casas de la juventud, etc.) aptos para tales fines. En dicho marco, los gobiernos estudiantiles deberían mejorar sustancialmente su dinámica, a partir de un mayor protagonismo efectivo de los propios estudiantes en la definición de las reglas de juego y en su operacionalización efectiva, al tiempo que los medios de comunicación deberían abrirse más efectivamente a las nuevas generaciones, al momento de brindar informaciones, opiniones y puntos de vista. En paralelo, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, deberían también abrirse más y mejor a las nuevas generaciones, colaborando decididamente en la formación de valores entre las y los jóvenes.

Pero a la vez que se promueve la integración “material” de las nuevas generaciones (en términos de acceso a servicios) la Política Pública de Juventud

proponía fomentar -también- la integración “simbólica”, impulsando iniciativas que fortalecieran el “sentido de pertenencia” de las y los jóvenes en relación a sus respectivos entornos (la familia, las comunidades y el país) fomentando por esta vía la cohesión social e impactando también -por esta vía- en el desarrollo de entornos más seguros, donde se puede vivir en paz, canalizando los conflictos en términos proactivos.

Finalmente, en términos de enfoques estratégicos, se asumieron dos definiciones fundamentales: las políticas públicas de juventud deberían ser integrales (para superar la elevada dispersión y descoordinación de iniciativas programáticas) y funcionar con un importante grado de descentralización (para llegar a todos los rincones del país) dándole un importante protagonismo a los gobiernos departamentales y municipales. En relación a la integralidad, la apuesta se centraría fundamentalmente en el diseño y la implementación de un efectivo “sistema” institucional, al tiempo que en relación a la descentralización, se haría una fuerte apuesta a operar en el marco de los “gabinetes de gestión departamental” (creados en el marco del decreto 54/2010) con el apoyo central del Ministerio de Gobernación.

En este marco, la Política Pública de Juventud definió seis áreas prioritarias de intervención: (i) educación de calidad; (ii) inserción laboral; (iii) salud integral; (iv) cultura, recreación y deporte; (v) prevención de la violencia; y (vi) participación juvenil y construcción de ciudadanía.

En el campo educativo, la Política Nacional de Juventud se alineó -como corresponde- con el Programa Social Educativo 2009 – 2014, “Vamos a la Escuela”, integrando plenamente el protagonismo del Ministerio de Educación en este campo. En dicho marco, se propuso concretar una gran prioridad en la formación del capital humano necesario para el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento democrático, asegurando la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a la educación básica y media, y la ampliación sustantiva del acceso a la educación superior, asumiendo (al mismo tiempo) el compromiso de trabajar intensamente en la mejora de la calidad de la educación media y superior, ampliando y mejorando la infraestructura, fortaleciendo la formación docente, mejorando las metodologías y las bases curriculares y ampliando los espacios para la participación estudiantil en la gestión educativa.

En este marco, se propuso articular más y mejor la labor educativa y la dinámica de los medios de comunicación, profundizando al mismo tiempo la desconcentración y descentralización territorial, sobre todo en el campo de la formación de bachilleres y de la educación superior. Pero por sobre todo, se asumió el compromiso de trabajar con creatividad y decisión en el acercamiento de la cultura juvenil y la cultura escolar, dos enfoques diferentes que coexisten conflictiva y cotidianamente, prácticamente en todas las aulas de clase.

A futuro, por tanto, se asumía el supuesto de que la educación tendría que adaptar sus prácticas a los desafíos de la dinámica del siglo XXI, especialmente en lo referente al uso de tecnologías de la información y la comunicación, a través de dinámicas para las que las nuevas generaciones están infinitamente más y mejor preparadas que las generaciones adultas, formadas en un paradigma totalmente diferente, durante el siglo XX. Y en la misma línea, se asumía que la educación debería superar ampliamente la lógica vigente, centrada en tiempos acotados, abriéndose decididamente a dinámicas centradas en la educación a lo largo de toda la vida y a través de modalidades y tiempos significativamente más flexibles, desarrollando el modelo de “escuelas de tiempo pleno”.

En el campo de la inserción laboral, la Política Nacional de Juventud asumía que la disponibilidad de un empleo decente es, para las y los jóvenes, una

herramienta fundamental a la hora de construir autonomía, teniendo en cuenta -además- que por esta vía se pueden sentar las bases para evitar que las y los jóvenes puedan caer en acciones reñidas con la legalidad vigente. Pero frente a dichos postulados, se tenía plena conciencia de la vigencia de un amplio y complejo conjunto de dificultades, al momento en que las y los jóvenes pretenden incorporarse al mercado de trabajo, visible en la existencia de una amplia tasa de subutilización de la fuerza de trabajo juvenil, ubicada en dos tercios del total de la población económicamente activa juvenil.

Frente a ello, con el horizonte del 2024, en línea con la estrategia general, importaba imaginarse una situación resueltamente diferente, sustentada en acciones integrales de promoción de la inserción laboral de las y los jóvenes (que incluyeran formación para el empleo, orientación laboral, intermediación laboral, análisis e información laboral, formación emprendedora y servicios de creación de nuevas empresas, entre otras) que permitieran sustentar una integración fluida de las nuevas generaciones al mercado de trabajo. Para avanzar en tal sentido, la Política de Juventud asumía la existencia de múltiples obstáculos a enfrentar, incluyendo las visiones restrictivas vigentes en el campo empresarial, donde las contrataciones de jóvenes son escasas y están concentradas en empleos informales, junto con las visiones estrechas vigentes en el mundo sindical, donde se mira a la contratación de jóvenes como un riesgo para los empleos ocupados por adultos, y sin descuidar las visiones vigentes en el Estado, que tienden también a priorizar el empleo de adultos, jefes de hogar, asumiendo que esto impacta más y mejor en las familias.

En el campo de la salud y en línea con las concepciones dominantes en la OMS, la Política Pública de Juventud asumió que la salud es un estado de completo bienestar físico y mental, y no la simple ausencia de enfermedad. No se trata solo de una definición general; se trata -en realidad- de un enfoque integral para operar en el campo de la salud de las y los adolescentes, asumiendo que los destinatarios de este esfuerzo están afectados en menor proporción que la niñez y la población adulta mayor por enfermedades “típicas”, pero no por eso están libres de otras enfermedades. En realidad, adolescentes y jóvenes están enfrentados a un amplio y complejo conjunto de riesgos, entre los que se destacan los embarazos tempranos, los accidentes de tránsito, las enfermedades de transmisión sexual, el consumo de drogas, los trastornos mentales y la exposición a la violencia familiar y social, en dimensiones y modalidades muy diversas, de acuerdo a las condiciones sociales de vida en los entornos en los que crecen y maduran. Pero además de los factores de riesgo anotados, la Política de Juventud asumía que adolescentes y jóvenes cuentan a su favor con un amplio y valioso conjunto de factores protectores, que favorecen su desarrollo personal y su integración social, entre los que se cuentan la energía y la capacidad de resiliencia de los propios adolescentes y jóvenes, las familias integradas y proactivas, las comunidades armónicas y seguras, los grupos de pares positivos y constructivos, las escuelas abiertas y de excelencia en materia de calidad educativa, y los medios de comunicación que favorecen la difusión de “buenas noticias”.

Las acciones a impulsar a futuro en este campo, por tanto, debían estar orientadas por un conjunto integrado de respuestas programáticas que permitieran limitar al máximo los factores de riesgo que enfrentan adolescentes y jóvenes, potenciando al máximo -simultáneamente- los factores protectores con que cuentan. El Plan Estratégico de Salud Integral de Adolescentes contaba ya con una gran experiencia en este campo, acumulada sistemáticamente en la última década, por lo cual, se procuraría ampliar y consolidar su desarrollo efectivo en todo el país, operando conjuntamente con todos los actores institucionales involucrados. En dicho marco, el apoyo a la construcción de una identidad positiva sustentada en valores (solidaridad, altruismo, respeto y

promoción de los derechos humanos, interés por los demás y por el entorno en que viven e interactúan, etc.) y el fomento de la participación ciudadana de adolescentes y jóvenes (sustentada en las formas y herramientas que los propios adolescentes y jóvenes definan) debían ser dos estrategias claves. Del mismo modo, la consolidación de servicios integrales y diferenciados para adolescentes en los centros de salud, junto con la construcción colectiva de espacios amigables para adolescentes a nivel comunitario, serían otras dos herramientas igualmente relevantes para operar a futuro, mejorando la formación de personal especializado, desarrollando campañas de incidencia en tomadores de decisiones y concretando las inversiones necesarias en este campo.

Complementariamente, se definió que otra área clave de intervención desde la Política de Juventud debería ser, sin duda, la que gira en torno a actividades y prácticas culturales, recreativas y deportivas. Se asumía, en este campo, que se trata de un conjunto de acciones e iniciativas de gran convocatoria y sumamente atractivas para adolescentes y jóvenes, que no siempre se desarrollan con enfoques pertinentes, dado que se cruzan permanentemente con criterios más ligados al consumo (especialmente en el campo de la música y otras expresiones culturales) o a la lógica de la competencia más que de la cooperación (especialmente en el deporte) pero que en cualquier caso realizan aportes sustanciales al desarrollo integral de las nuevas generaciones, especialmente en los principales centros urbanos. Pero también se asumía que, al igual que en otros campos, aquí existen visiones encontradas y hasta opuestas respecto al valor y al significado de este tipo de prácticas juveniles, tanto al interior del propio mundo de las y los jóvenes (entre grupos diversos en materia de preferencias estéticas, por ejemplo) como entre las diferentes generaciones, donde cotidianamente se verifican choques relevantes entre enfoques juveniles y adultos, respecto a diversos espacios de expresión y participación, incluyendo el uso de espacios públicos (plazas, centros comerciales, etc.) y otros más institucionalizados (complejos deportivos, centros escolares y culturales, etc.), donde estos enfoques diferentes chocan cotidianamente.

La política pública de juventud pretendería -por tanto- incidir centralmente en estas dimensiones de la vida cotidiana, fomentando el desarrollo de espacios incluyentes para las y los jóvenes, impulsando los vínculos intergeneracionales y acercando más y mejor las dinámicas más institucionalizadas anteriormente mencionadas, con las culturas juveniles con creciente presencia en la sociedad salvadoreña, desde visiones amplias y plurales que asuman la diversidad juvenil (en la estética, en la sexualidad, etc.) como un valor y no como un problema a encarar desde enfoques autoritarios y adultocéntricos. La tolerancia ante la diversidad y aún el fomento de dicha diversidad, sería entonces una constante en el desarrollo de las diversas iniciativas a desplegar en este campo, aprovechando en todo momento los aportes de las viejas y nuevas tecnologías de la información y la comunicación, de gran relevancia en el mundo de las y los jóvenes.

Inevitablemente, la Política Nacional de Juventud debería hacerse cargo, también, de los importantes problemas ligados a los espirales de violencia existentes en la sociedad, asumiendo que se trata de dinámicas en las que las y los jóvenes (en dimensiones diversas pero igualmente preocupantes) son protagonistas centrales, tanto en su calidad de víctimas como en su condición de victimarios. Al respecto, se tenía plena conciencia de que mientras la violencia expresada a través de los homicidios afecta centralmente a los varones jóvenes pertenecientes a los sectores más excluidos y vulnerables, la violencia familiar y comunitaria afecta en gran medida a las mujeres jóvenes. Se asumía, también, que en el campo de las respuestas hemos estado históricamente entrampados en la dicotomía que enfrenta -en términos excluyentes- la represión y la prevención, lo que ha impedido identificar ambas modalidades de intervención

como parte de un conjunto que debe operar en simultáneo, castigando con todo el peso de la ley la comisión de delitos legalmente establecidos, con medidas destinadas a limitar los niveles de pobreza y exclusión social (incidiendo fuertemente en la desigual distribución de la riqueza generada colectivamente) desde enfoques radicalmente respetuosos de la vigencia de los derechos humanos a todos los niveles.

Desde la política pública de juventud, se propuso incidir en el desarrollo de respuestas pertinentes en los tres niveles de prevención generalmente definidos (prevención primaria destinada a todos los jóvenes, prevención secundaria destinada a jóvenes en situación de riesgo, y prevención terciaria, destinada a aquellos que ya han cometido delitos) ampliando las oportunidades de acceso a la educación, la salud y otras dimensiones similares del desarrollo juvenil, desplegando al mismo tiempo esfuerzos sistemáticos que permitieran fortalecer los espacios de socialización y participación ciudadana de las y los jóvenes.

Por esta vía, se trataría de contribuir decididamente con la construcción y el desarrollo de patrones de identidad y de presencia en el espacio público positivos y proactivos, que alejaran al máximo a las y los jóvenes de los patrones más claramente perjudiciales, desplegados desde la lógica de los grupos al margen de la ley (especialmente ligados al narcotráfico) y de las pandillas o maras que se vinculan crecientemente al delito organizado, castigando severamente la comisión de delitos (desde el respeto absoluto a los derechos humanos) sin penalizar la simple pertenencia a grupos determinados.

Por último, en el diseño de la Política Nacional de Juventud, se asumía que otra de las grandes prioridades a encarar debía estar vinculada al fomento de la participación juvenil a todos los niveles, vinculándolo con la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento democrático, lo cual implicaría enfrentar enfoques más limitados, que se quedan en el simple activismo, fomentando torneos deportivos y actividades musicales, sin apoyar realmente la participación, que para ser tal, debería concretarse -incluso y por sobre todo- en la toma de decisiones. Desde la política pública de juventud, se priorizó operar en este campo a través de metodologías diversas pero complementarias, cuidando rigurosamente que los “espacios específicos” de participación juvenil (casas de la juventud, clubes juveniles, etc.) funcionaran con criterios abiertos y dinámicos que impidieran el aislamiento social constatado en muy diversas iniciativas del pasado reciente, y enfatizando -en paralelo- el fomento de la participación de jóvenes en espacios universales de participación ciudadana (asignación colectiva de recursos, auditoría social y desarrollo comunitario, entre otras) en las que se pudiera lograr que las y los jóvenes participen en espacios más reales y no tan artificiales como los anteriormente destacados, de modo de poder lograr el desarrollo de diálogos intergeneracionales que permitieran valorar más y mejor el aporte de las nuevas generaciones, evitando su aislamiento social y cultural. Se asumió, asimismo, que estos enfoques deberían desplegarse a futuro desde el más absoluto respeto a la autonomía de los propios jóvenes, al momento de agruparse y seleccionar las prioridades temáticas y los espacios institucionales propiamente dichos, en los que quisieran involucrarse efectivamente.

Complementariamente, para poder actuar con la energía y la legitimidad necesaria en este campo, la Política Nacional de Juventud asumía que se debía contar con un “sistema institucional” (y no sólo con un “instituto”) que incluyera a todos los actores institucionales que -de un modo u otro- operan en este campo, fomentando el trabajo en red a todos los niveles. En dicho marco, las preguntas claves giraban en torno a cuántos y cuáles espacios institucionales deberían ser construidos y, sobre todo, cuáles deberían ser los roles que cada institución o red institucional deberían cumplir, para potenciar al máximo las políticas públicas de juventud.

En este marco, la Política Nacional de Juventud propuso trabajar en la creación de un Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) adscrito a la Presidencia de la República, que actuara como ente articulador de las iniciativas programáticas existentes o a diseñar a futuro en este campo, al tiempo que propuso la creación de una Comisión Interministerial de Juventud, que reuniera a todas las carteras ministeriales que contaran con responsabilidades y/o iniciativas programáticas relacionadas con las personas jóvenes.

Complementariamente, en el marco de la Política Nacional de Juventud se propuso la creación de una Red Interdepartamental de Juventud, que funcionara como un espacio de encuentro entre quienes trabajaran en este campo en los 14 Departamentos, incorporando también (al sistema institucional de juventud) a la Comisión Parlamentaria de Juventud (en funcionamiento en el seno de la Asamblea Legislativa) y las redes que los propios jóvenes conformaran (en el marco de la autonomía funcional correspondiente), propiciando -en paralelo- otras dos redes que nuclearan, por un lado, a las ONG y a los expertos y académicos especializados en investigaciones y estudios sobre juventud, y por otro, a los comunicadores sociales especializados en este campo.

Todas estas redes interinstitucionales, obviamente, además de su propia lógica específica de funcionamiento, deberían articularse lo más intensa y creativamente posible entre sí, en el marco del sistema institucional a construir, y para ello, la Política Nacional de Juventud propuso trabajar en el fortalecimiento institucional correspondiente, fomentando la generación y difusión de información, la generación y difusión de conocimiento, la formación de recursos humanos, el desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación, y el fortalecimiento de capacidades en el terreno comunicacional, con vistas al desarrollo de capacidades de incidencia social y política, tanto en el conjunto de la opinión pública en general como en los tomadores de decisiones en particular, con el objetivo de mejorar la imagen de las y los jóvenes en dichos espacios.

Operativamente, por su parte, la Política Nacional de Juventud diseñada y aprobada al comienzo de la gestión, debía contar con metas de corto plazo, vinculadas con las iniciativas a concretar durante esta gestión de gobierno, lo cual se vio plasmado en el Plan de Acción 2011 – 2014. En este marco, se propuso la obtención de tres grandes objetivos: (i) jerarquizar las políticas públicas de juventud en la agenda pública; (ii) mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes; y (iii) modernizar la gestión pública correspondiente.

En relación al primero de dichos objetivos, se tenía clara conciencia de que hacía falta jerarquizar más y mejor las políticas públicas de juventud en la agenda pública, no solo para mejorar las condiciones de vida de las generaciones jóvenes y para promover su participación ciudadana, sino también y fundamentalmente porque éstas pueden colaborar centralmente con el desarrollo nacional, aportando los recursos humanos calificados que la estrategia nacional de desarrollo definida por el actual gobierno necesita para operar exitosamente. Esto necesariamente debía reflejarse claramente en el montaje y el fortalecimiento del Sistema Institucional de Juventud, así como también en el aumento de los recursos disponibles para implementar este Plan de Acción, pero en lo fundamental, esta jerarquización debía implicar el desarrollo de los acuerdos políticos e institucionales (en el gobierno y en la sociedad en su conjunto) que permitieran visualizar más y mejor la relevancia de estas políticas en particular, en el conjunto de las políticas públicas desplegadas por todo el gobierno.

En relación al segundo de los objetivos, era prioritario superar resueltamente los múltiples estereotipos dominantes en los tomadores de decisiones y en la opinión pública en relación a las y los jóvenes, tratando de incidir centralmente en la

modificación de las imágenes que transmiten (en particular) los grandes medios de comunicación, trabajando intensamente en el análisis de los principales prejuicios y “lugares comunes” existentes sobre las y los jóvenes en el imaginario público, decodificando sus lógicas internas, identificando los fundamentos y estrategias de imposición correspondientes, y construyendo argumentos en contrario, para deslegitimar dichos “lugares comunes” (que no reflejan la realidad) e instalar en su lugar imágenes más reales de las y los jóvenes a todos los niveles (como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo).

En cuanto al tercer objetivo, en el momento del diseño de la Política Nacional de Juventud y de su Plan de Acción, se tenía clara conciencia de la necesidad de modernizar sustancialmente la gestión pública en el campo de las políticas de juventud, procurando avances sustanciales en la coordinación de las políticas sectoriales (educación, salud, empleo, prevención de la violencia, etc.) y en la desconcentración y descentralización efectiva de planes y programas (jerarquizando la gestión en el plano departamental y apoyando decididamente la gestión a nivel municipal), instalando el Sistema Institucional de Juventud, y fortaleciendo y desarrollando las capacidades institucionales actualmente disponibles (fortaleciendo los espacios, las herramientas y las estrategias con las que se trabaja en cada caso particular).

Las herramientas claves para el logro de este objetivo, en particular, serían el Programa de Formación de Recursos Humanos, el Programa de Investigaciones y Estudios, y la Estrategia de Monitoreo y Evaluación Permanente de Planes y Proyectos relacionados con las y los jóvenes, en todas y cada una de las esferas de acción priorizadas. Con estas y otras herramientas similares, se enfrentaría el modelo heredado de gestión en políticas públicas de juventud, centrado casi exclusivamente en el activismo, sustituyéndolo por un modelo sustentado en la gestión técnica y en personal técnico altamente calificado. Y para el logro efectivo de los objetivos antedichos, el Plan de Acción estructuró un “paquete” de iniciativas programáticas sectoriales, sobre la base de las contribuciones que los diferentes ministerios harían, incluyendo:

- El desarrollo de una nueva estrategia educativa centrada en el rediseño de la escuela y el aula, con los siguientes parámetros: (a) sustituir el viejo concepto de enseñanza por materias por el de enseñanza por disciplinas; (b) sustituir el concepto de maestro por el de grupo docente; (c) acercar al alumno a su contexto de vida; (d) provocar el desarrollo de la investigación en sustitución de la escuela de las nociones, de las lecciones y de las ocasiones; y (e) conformar una escuela de tiempo pleno, inclusiva y siempre abierta a la participación de la familia y la comunidad. En dicho marco, se priorizaron diez programas, incluyendo la dotación de paquetes escolares, el desarrollo de los programas de alimentación escolar, la ampliación de la alfabetización y la educación básica para jóvenes y adultos, la dignificación del magisterio nacional, el desarrollo profesional docente, el mejoramiento de los ambientes escolares, y el impulso a la recreación, el deporte, el arte y la cultura, entre otros.
- El diseño y la implementación de una Estrategia Nacional de Fomento del Empleo Juvenil estructurada en torno a cuatro grandes campos de acción: (i) formación para el Empleo y el Autoempleo; (ii) intermediación y orientación laboral y vocacional; (iii) marco jurídico (ley de primer empleo, aprendizaje y otras iniciativas); y (iv) formulación del plan de empleo juvenil, operando en todo momento a través de una intensa y dinámica articulación interinstitucional e incorporando la perspectiva de género a todos los niveles, atendiendo diferenciadamente a hombres y mujeres jóvenes.
- El fortalecimiento del Plan Estratégico de Salud Adolescente, cuyo objetivo es “garantizar el cumplimiento del derecho a la salud, a través del acceso

universal a servicios integrales de salud, mediante la participación social y el abordaje intersectorial con el desarrollo de intervenciones que incidan en las determinantes sociales”. Los objetivos específicos, por su parte, se concentrarían en el fortalecimiento de los equipos técnicos, la priorización de la prevención, el fortalecimiento de la participación intersectorial y comunitaria y el fortalecimiento de los servicios de salud, siempre en relación a las y los adolescentes.

- El desarrollo de la estrategia nacional de prevención de la violencia, que en aquel momento impulsaba el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y que luego pasó a operar en el marco de la creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) incluyendo de manera destacada el Proyecto Projóvenes II (Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil) impulsado con el apoyo de la Unión Europea y asociando (también) muchas otras iniciativas en desarrollo en este campo, en estrecha coordinación con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
- Diseño e implementación de un Plan Estratégico de Fomento de la Participación Juvenil, para el período 2011 – 2014, que estaría estructurado en torno a cuatro componentes prioritarios: (i) la promoción del voluntariado juvenil, (ii) la promoción de la auditoría social juvenil, (iii) el apoyo a las expresiones artísticas y culturales de las y los jóvenes; y (iv) el apoyo a los movimientos, organizaciones y redes juveniles, incorporando -en todos los casos- cinco ejes transversales prioritarios: (i) género, (ii) residencia (urbano – rural), (iii) etnia-raza, (iv) capacidades diferentes, y (v) diversidad sexual.

Todo ello, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Acción, se complementaría con el desarrollo de capacidades operativas, incluyendo la construcción del Sistema Institucional de Juventud, el diseño de Planes Departamentales y Municipales de Juventud, la armonización de proyectos y aprobación de la Ley General de Juventud y el desarrollo de relaciones con la Comisión Coordinadora del Sector Justicia. Asimismo, todo esto operaría (de acuerdo a lo establecido en el Plan de Acción) en espacios concretos, institucionales y físicos, incluyendo el fortalecimiento y la ampliación de la red de centros juveniles, el desarrollo de las escuelas inclusivas de tiempo pleno, la ampliación y modernización de la infraestructura deportiva y recreativa, y el desarrollo de una estrategia que permitiera un uso innovador de parques, plazas y otros espacios públicos, como parte de la infraestructura de las políticas públicas de juventud. Finalmente, para que todo esto pudiera implementarse adecuadamente, el Plan de Acción incluyó una primera versión del cuadro operativo global, incluyendo las características básicas de la Línea de Base (a construir), los Resultados Esperados (a precisar con el conjunto de actores implicados), las responsabilidades institucionales a establecer en cada caso en particular, y los recursos necesarios, con las correspondientes vías de financiamiento.

Aunque se trató, en su momento, de una primera versión hipotética, ésta permitió contar con un primer “dimensionamiento” de los esfuerzos a encarar. Por último, y desde el diseño mismo de este Plan de Acción, se asumió que la implementación del mismo implicaría la inversión de un conjunto considerable de recursos, cuya cifra exacta no se estableció, aunque sí se contó con una estimación bastante aproximada (cifras anuales para el período 2011 – 2014), construida con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, incluyendo las siguientes partidas presupuestarias generales:

| Ejes programáticos | Millones de USD |
|---|-----------------|
| Educación: acceso y calidad. Formando el capital humano del futuro | 294.68 |
| Inserción laboral, desarrollo productivo y emprendedurismo juvenil | 34.38 |
| Salud integral: atención de riesgos y promoción de estilos saludables de vida | 315.00 |
| Cultura juvenil y fomento de la cultura democrática | 10.82 |
| Prevención de la violencia y fomento de la seguridad ciudadana | 18.50 |
| Participación juvenil y construcción de ciudadanía | 5.20 |
| Esparcimiento y deporte: fomentando valores y bienestar físico | 29.02 |
| Total | 707.64 |

El financiamiento de esta inversión -se estableció en su momento- sería financiado con fondos del gobierno nacional y de la cooperación internacional a lo largo del ciclo de implementación previsto (2011 – 2014) según la evolución general de la economía y de la recaudación fiscal, lo que dejaba (aparentemente) un margen de incertidumbre importante al respecto.

Sin embargo, al mismo tiempo se explicitó que prácticamente la totalidad de las partidas presupuestarias incluidas en el cuadro precedente, contaban con fondos asignados (y a ser utilizados por las diferentes instituciones implicadas) quedando apenas un 5 % figurando como “brecha fiscal”, previéndose incluso que tales recursos podrían ser conseguidos en el corto plazo.

Complementariamente, el documento de Política Nacional de Juventud estableció que se solicitaría a todas las unidades ejecutoras que desagregaran toda la información presupuestaria por componentes del ciclo de vida de las personas (niñez, adolescencia, juventud, adultez, tercera edad) de conformidad con la perspectiva de género, de modo de dotar al presupuesto nacional, también, con una perspectiva generacional.

De este modo, se estaba sentando un precedente innovador de gran valor, en la medida en que se podría superar la tradicional discriminación de la información presupuestaria, centrada en las unidades ejecutoras y en las grandes políticas sectoriales, incorporándole -además- esta “perspectiva generacional”, sumada a la “perspectiva de género”.

D. EL CAMINO RECORRIDO EN TÉRMINOS DE CONSTRUCCIÓN LEGAL E INSTITUCIONAL

Entre 2009 y 2013, sin duda, pasaron muchas cosas. Entre todas ellas, tres temas son particularmente relevantes: la aprobación de la Ley General de Juventud en 2011, la creación del Instituto Nacional de Juventud (en el mismo año y como consecuencia de la aprobación de dicha Ley) y el cuadro de inversiones aprobado para impulsar decididamente el conjunto de programas y proyectos destinados a las y los jóvenes salvadoreños.

A diferencia de varios países de América Latina, El Salvador no contaba con una Ley General de Juventud aprobada, a pesar de que -en consonancia con los esfuerzos desplegados en otros varios países de la región- se venían procesando debates y construyendo acuerdos políticos al respecto, desde hacía más de 10 años. Varios proyectos de ley habían sido presentados en la Asamblea Legislativa durante las dos gestiones anteriores, sin que se pudieran reunir los consensos necesarios para su aprobación, lo que recién ocurrió durante esta administración.

Tal como se establece en la publicación de la Ley y su correspondiente reglamento (INJUVE 2012) los objetivos de esta Ley son los siguientes: (i) garantizar los derechos fundamentales de la población joven, así como promover el cumplimiento de sus deberes en el marco del respeto a su especificidad; (ii) favorecer la participación política, social, cultural y económica de la población joven, en condiciones de equidad y solidaridad; y (iii) garantizar la existencia de una institucionalidad pública que elabore e implemente de forma participativa, políticas públicas dirigidas a la población joven, para lograr su desarrollo integral.

La misma publicación (destinada a difundir masivamente los contenidos de la Ley de Juventud) destaca que “la ley es de interés social y tiene por finalidad establecer el marco jurídico y la institucionalidad que dirija las acciones del Estado, en la implementación de políticas públicas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la población joven y su vinculación a la participación activa en todos los ámbitos de la vida nacional” (idem).

¿Qué es lo más importante de esta Ley? La pregunta se formula en el mismo texto, y en la respuesta correspondiente, se destacan tres grandes aportes: (i) la Ley establece los derechos y deberes de la población joven; (ii) crea el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) como una institución descentralizada de la Presidencia de la República; y (iii) establece los lineamientos básicos y prioritarios de las políticas sectoriales de juventud. En su articulado específico, la Ley establece que “se considera joven a la persona comprendida en el rango de edad de los 15 a los 29 años, sin distinción de nacionalidad, etnia, género, religión, discapacidad, situaciones de vulnerabilidad o cualquier otra condición particular” (artículo 2). Asimismo, la Ley establece (en sus artículos 4 a 6) tres principios rectores: (i) el principio de igualdad y no discriminación; (ii) el principio de equidad de género; y (iii) el rol primario y fundamental de la familia. El capítulo III, por su parte, establece los derechos y deberes de la persona joven.

Por su parte, el capítulo IV establece criterios vinculados con las políticas públicas de juventud, mientras que el capítulo V establece los criterios con los que se crea el Instituto Nacional de la Juventud, al tiempo que el capítulo VI hace lo propio en relación al Consejo de la Persona Joven y el capítulo VII incluye normas vinculadas con gestión de recursos y patrimonio.

En lo que atañe a la creación del Instituto Nacional de la Juventud, importa referir la evolución institucional procesada desde 2009 (para pasar luego a describir los contenidos de la Ley de Juventud en esta materia) dado que la misma fue objeto de varias transformaciones relevantes desde la instalación de este gobierno.

Para empezar, importa recordar que la primera medida tomada por este gobierno en términos institucionales, fue el cierre de la Secretaría de la Juventud, que había sido creada al comienzo de la gestión del gobierno precedente. Muchas fueron las razones que llevaron a tomar dicha decisión, pero en lo fundamental, se entendió que dicha figura no era la más adecuada para fortalecer y desarrollar las políticas públicas de juventud, por lo que debía recorrerse un camino que permitiera contar con una institución creada por Ley y no por la vía de un Decreto Ejecutivo, como había ocurrido en 2004.

En su lugar, se instaló una Dirección General de Juventud en el seno de la novel Secretaría de Inclusión Social (SIS) creada en la órbita de la Presidencia de la República, y al frente de la que se ubicó a la Primera Dama de la República. Dicha Dirección tendría el cometido de evaluar los avances concretados en el campo de las políticas públicas de juventud hasta el momento, diseñar una propuesta de nuevas políticas públicas en este campo, y definir cuál sería el modelo institucional a seguir, para construir una institucionalidad más sólida que la heredada del gobierno anterior. A ello se dedicó el primer año de gestión de la novel Dirección de Juventud, concretando (en dicho período) el diseño y la aprobación de la Política Nacional de Juventud 2010 – 2024, que ya hemos presentado en las páginas precedentes de este informe.

En el campo institucional, por su parte, se tenía clara conciencia de que no tenía sentido crear una nueva institucionalidad, si no se le podían asignar a la misma los recursos necesarios para que pudiera operar a la altura de los desafíos y las responsabilidades que habría que asumir, por lo cual, se procedió al cierre del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) que operaba en la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y a la consecuente creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) trasladándole a este nuevo organismo, los recursos humanos, infraestructurales y financieros con los que operaba el CNSP.

En dicha decisión, no sólo se estaba procesando -por cierto- un simple cambio institucional; en realidad, se estaba procesando un profundo cambio en el paradigma con el que se encararían las políticas públicas de juventud durante la gestión del nuevo gobierno, abandonando un enfoque si se quiere más “punitivo” o de “control social” (centrado en la prevención de la violencia, asumiendo que las y los jóvenes son -ante todo- un simple grupo de riesgo) y pasar a operar sobre la base de un enfoque más integral y promocional, asumiendo que las y los jóvenes son -ante todo- sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, en línea con la Convención Internacional de los Derechos del Niño y con la Convención Iberoamericana de la Juventud.

Cuando, por fin, con la aprobación de la Ley General de Juventud se crea el Instituto Nacional de Juventud (trasladando a éste los recursos asignados con anterioridad al CONJUVE) se estaba dando un nuevo paso de gran trascendencia: crear una institucionalidad más sólida (creada por ley) y dotada de recursos como para operar en la práctica, asumiendo las responsabilidades

y las funciones asignada por ley, con los respaldos correspondientes. De este modo, el INJUVE comenzaba a operar con una gran legitimidad política (la ley que lo creó fue aprobada por unanimidad) y con una primera asignación relevante de recursos para operar en la práctica.

Desde el punto de vista jurídico, por su parte, la Ley General de Juventud estableció que el INJUVE es “una institución descentralizada de la Presidencia de la República”, que “tendrá su domicilio en la ciudad de San Salvador y podrá desarrollar sus actividades en cualquier lugar de la República de El Salvador” (artículos 22 y 23). El artículo 24, por su parte, establece que el Instituto tendrá por objeto: (a) formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Juventud y de las políticas sectoriales que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo nacional; (b) coordinar con Organismos Internacionales, Instituciones Gubernamentales, Municipalidades, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Juveniles, empresa privada y otras entidades y personas naturales que estime convenientes para la ejecución de las políticas públicas; y (c) coordinar con el Consejo Nacional de la Persona Joven el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el área de la juventud.

Para ello, el artículo 25 le otorga un conjunto de atribuciones, mientras que el artículo 26 establece que el Instituto contará con los siguientes órganos de administración: (a) Junta Directiva; (b) Dirección General; (c) Subdirecciones sectoriales; y (d) las demás que establezca su reglamento interno. En dicho marco, el artículo 27 establece la constitución de la Junta Directiva, definiendo que la misma tendrá un Presidente o una Presidenta con rango de ministro/a y nombrado/a por el Presidente de la República, y contará también con los titulares de los Ministerios de Educación, Trabajo, Salud, Justicia y Seguridad Pública, así como con los titulares de la Secretaría de Inclusión Social, la Secretaría de Cultura, el Instituto Nacional de los Deportes, y con tres representantes de las organizaciones juveniles.

A su vez, el artículo 34 establece que “el Instituto contará con un Consejo Nacional de la Persona Joven, que tendrá por objeto proponer, evaluar, promover y hacer contraloría social sobre las políticas públicas del Instituto Nacional de la Juventud”, estableciendo que “el Consejo se integrará por dos jóvenes representantes de cada zona haciendo un total de ocho jóvenes salvadoreños, electos democráticamente y representativos de todo el territorio nacional, cuyas edades se encuentren comprendidas entre los 15 y los 29 años, tomando en consideración el enfoque de género”.

E. PRINCIPALES ACCIONES DESPLEGADAS Y PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS

La reseña general realizada en la sección anterior, apenas destaca los avances más relevantes, desde un enfoque general, por lo que corresponde completar dicho análisis, con la presentación de los avances y las realizaciones concretadas en las principales políticas sectoriales de juventud.

Las acciones desplegadas en el campo educativo, enmarcadas en el Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”, lograron avances sumamente relevantes, tanto en términos de cobertura como en mejora de la calidad. Esto ha sido posible, gracias al aumento de la inversión, que pasó de los 635 millones de dólares en 2008 a 827.7 millones en 2012; esto significó que la proporción del gasto público en educación pasó (en el mismo período) del 2.95 al 3.17 %. En 2013 el gasto educativo llegó al 3.48 %, mientras que el asignado para 2014 se ubicó en el 3.38 %.

Durante este período de gobierno, se incorporaron cambios de gran relevancia en los enfoques de trabajo, procurando adaptar la educación a los nuevos desafíos del mundo moderno. Así, se trabajó tratando de transitar del concepto de materias al de disciplinas, de rol centrado en el maestro al protagonismo del cuerpo docente, y del enfoque centrado en conocimientos abstractos al énfasis en el acercamiento al contexto del estudiante. Esto implica trabajar para construir una educación “situada”, que asuma los desafíos de la vida cotidiana de las y los estudiantes, procurando brindar herramientas y conocimientos útiles para el desempeño de roles sociales y económicos, relacionados con la pertenencia a comunidades, la futura inserción laboral y el desempeño de roles ciudadanos.

Para concretar dichas transformaciones conceptuales, se procedió -también- a importantes adaptaciones funcionales y operativas, centradas en particular en la implementación del modelo de Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno, que busca ampliar la oferta y potenciar el aprovechamiento de la infraestructura educativa, mediante la modalidad de sistemas integrados, aglutinando centros escolares de una misma zona, para ofrecer nuevas propuestas pedagógicas curriculares y extracurriculares, ampliando el tiempo de uso de la infraestructura escolar. Esto implica, naturalmente, el desarrollo de modalidades más flexibles en la gestión de los centros escolares, promoviendo su articulación efectiva, a efectos de brindar más y mejores respuestas a quienes asisten a la escuela.

Según informa la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, en el informe de balance de la gestión gubernamental en sus primeros cuatro años, hasta diciembre de 2012, el modelo se había implantado en 1.445 centros escolares en todo el país, y se esperaba que para fines de la administración de gobierno, se extendiera a otros 1.365, con lo cual, se cubriría más de la mitad del total de escuelas existentes a nivel nacional. En paralelo, se amplió y se diversificó la cobertura de varios programas sociales, incluyendo los de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares, así como el de Alimentación Escolar, en el marco de las acciones del Sistema de Protección Social Universal. En

su conjunto, estos programas benefician a más de un millón trescientos mil estudiantes, y contribuyen a mantener la matrícula y a disminuir la deserción escolar, reactivando en paralelo varias actividades productivas, como la ganadería y la confección de ropa y calzado.

Otra línea de acción en la que se concretaron avances importantes durante este período de gobierno, es el vinculado con las Tecnologías de la Información y la Comunicación, esfera en la cual se creó el Viceministerio de Ciencia y Tecnología, y se logró concretar el acceso a equipos de computación a casi novecientos mil estudiantes (58 % del total), llegando a trabajar con 30 estudiantes por computadora, de los cuales, 40 % pudo hacerlo con acceso a internet. Al finalizar esta gestión de gobierno, el programa cubrió todas las Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno, y se capacitaron 6.500 docentes en el uso de tecnologías de la información y la comunicación.

En lo que hace a los resultados de la educación, desde 2009 se trabajó intensamente en el campo de la alfabetización de jóvenes y adultos, capacitando a alrededor de 60.000 personas anualmente, logrando (como impacto destacable) la declaración de “municipios libre de analfabetismo” en el caso de 40 de ellos. Con este tipo de adelantos, se logró bajar la tasa de analfabetismo del 14.1 % en 2008 al 12.4 % en 2012 (en el medio rural bajó del 22.4 al 19.9 % y a nivel urbano bajó del 9.9 al 8.2 %, en el mismo período) proceso que se mantuvo en 2013 y 2014.

En un plano más general, la tasa de escolaridad promedio de la población de 6 años y más pasó de 5.9 a 6.4 grados (de 4.0 a 4.6 a nivel rural y de 6.9 a 7.7 a nivel urbano) entre 2008 y 2012, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de la DIGESTYC. La matrícula universitaria tuvo un aumento del 22.5 % entre 2008 y 2012, pasando de 138.615 a 169.860 estudiantes en dicho período. Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos desplegados, no se lograron avances relevantes en la cobertura del bachillerato, que apenas pasó del 36 al 38 % entre 2009 y 2013.

En términos de calidad de la educación (medida a través de los resultados de las pruebas PAES) se logró también cierta mejoría, en casi todas las áreas del conocimiento consideradas en dicha prueba. Así, en un puntaje total de 10, entre 2009 y 2013 el rendimiento en matemáticas pasó de 4.7 a 4.8, al tiempo que en estudios sociales pasó del 5.3 al 6.0, en lenguaje y literatura pasó de 5.2 a 5.3 y en ciencias naturales pasó de 4.8 a 5.0, por lo que el puntaje global pasó de 5.0 a 5.3.

En el campo de la inserción laboral de jóvenes, la gestión desplegada en este período de gobierno incluyó tres grandes conjuntos de acciones relevantes: (i) la formulación de un Plan de Acción de Empleo Juvenil, (ii) el fortalecimiento de algunos servicios esenciales del Ministerio de Trabajo, y (iii) la implementación del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), destinado a jóvenes y mujeres, como principal respuesta a la crisis económica de 2008 y 2009.

El Plan de Acción de Empleo Juvenil fue construido sobre la base de cuatro pilares o áreas estratégicas recomendadas por la OIT, la ONU y el Banco Mundial:

- Empleo: es tarea del Estado diseñar, implementar y ejecutar políticas y programas públicos de empleo e ingresos que optimicen los servicios de colocación, formación profesional y programas de empleo orientados a dinamizar el mercado de trabajo juvenil, para lo cual, es necesario promover la inclusión del fomento del empleo juvenil en la agenda de prioridades a nivel nacional, generando espacios consultivos y de diálogo con los actores sociales involucrados.
- Empleabilidad: tiene como objetivo desarrollar las capacidades laborales de los jóvenes para satisfacer la demanda del mercado de trabajo, por medio de

programas, proyectos e iniciativas públicos en alianza con el sector privado y organizaciones sin fines de lucro, promoviendo una actitud positiva de aprendizaje durante toda la vida para establecer una trayectoria laboral pertinente.

- **Emprendimiento:** el objetivo es propiciar la cultura emprendedora y apoyar las iniciativas de los jóvenes emprendedores, creando las oportunidades de generación de nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo juvenil, incorporando la perspectiva de juventud en los instrumentos de fomento productivo, de forma que los jóvenes tengan como alternativa laboral el desarrollo de un negocio independiente.
- **Aspectos Transversales:** tiene por objetivo garantizar la sustentabilidad, coordinación, rectoría y el diseño de las actividades para el logro de metas en el mediano y largo plazo, y contempla cuatro grandes categorías: (i) sustentabilidad, rectoría de la temática y coordinación de las iniciativas; (ii) sensibilización a la sociedad sobre la problemática de empleo juvenil; (iii) integralidad, a través de una ventanilla única que integre los servicios públicos de empleo para jóvenes; y (iv) igualdad de oportunidades de género, de grupos étnicos, jóvenes en riesgo, y jóvenes con discapacidad.

El Plan se fijó como objetivo general, “desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo decente”, y fue formulado en dos grandes etapas: (i) una de corto plazo (2012 – 2014) y otra de mediano y largo plazo (2015 – 2024). En cada caso, se estructuraron las correspondientes matrices, incluyendo objetivos generales y específicos, metas, responsabilidades institucionales y modalidades de implementación. Lamentablemente, no se obtuvieron los recursos necesarios para su implementación, por lo que quedó como un insumo de gran relevancia para el siguiente gobierno. De todos modos, aunque el Plan de Acción como tal no fue aprobado, muchas de sus acciones fueron implementadas, especialmente las que eran responsabilidad directa del Ministerio de Trabajo, destacándose tres grandes conjuntos de acciones programáticas específicas: (i) formación laboral; (ii) orientación laboral; y (iii) colocación en puestos de trabajo.

La primera de ellas estuvo a cargo del INSAFORP, organismo que estructuró una amplia oferta de cursos de formación técnica y profesional, con el propósito de desarrollar las competencias técnicas, sociales y actitudinales para la adquisición de conocimientos y desarrollo de habilidades, a fin de mejorar su empleabilidad y de prepararlos para su primer empleo; algunos de estos programas buscan desarrollar una cultura emprendedora, de tal manera que puedan iniciar una actividad productiva de manera independiente. Las Memorias de Labores del INSAFORP informan que en este período de gobierno, se contó con la participación de más de medio millón de jóvenes, que se capacitaron en una amplia gama de oficios y en el marco de diversas modalidades operativas específicas.

Las cifras de 2012, en particular, muestran que el INSAFORP formó a un total de 205.838 personas, de las cuales 123.761 se formaron en el marco de convenios con empresas, y 82.077 (mayoritariamente jóvenes y mujeres, así como otros grupos vulnerables) se formaron en el marco de diversos convenios con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En este marco, importa destacar las 79.291 personas capacitadas en función de su primer empleo, de las cuales, 51.583 fueron jóvenes de 14 a 19 años, pertenecientes a 123 centros escolares de los 14 Departamentos. Dicha cifra se complementa con otros 2.325 que participaron de la modalidad Empresa – Centro (formación dual), completándose con otras varias modalidades que atendieron conjuntos de jóvenes de menores dimensiones.

La orientación laboral, por su parte, fue brindada fundamentalmente por el MTPS, a través de sus diferentes unidades territoriales, cubriendo una demanda

creciente en este campo, visible en la propia evolución de la cantidad de charlas brindadas: 441 en 2010, 2.585 en 2011, 8.420 en 2012 y 12.765 en 2013 (al 31 de octubre), en su amplia mayoría, jóvenes menores de 30 años. En términos de beneficiarios/as, por su parte, la evolución también ha sido positiva, pasando de poco más de 7.000 en 2009 a más de 61.000 en 2013. La información disponible permite visualizar la positiva evolución registrada durante esta gestión de gobierno y en dicho marco, es de destacar que mientras en el comienzo había una distribución pareja entre hombres y mujeres, en los años siguientes se fue ampliando la brecha a favor de las mujeres.

Por su parte, en lo que atañe a la colocación en puestos de trabajo, las estadísticas del MTPS indican que el total de beneficiarios pasó de 5.363 en 2009 a 6.755 en 2010, a 10.380 en 2011, a 15.360 en 2012 y a 18.883 en 2013 (al 31 de octubre). Es de destacar que más de la mitad del total (56.741) fueron jóvenes de 18 a 25 años (31.079) grupo al que habría que sumar una parte de los incluidos en el siguiente tramo etario, para considerar (también) a las y los jóvenes de 26 a 29 años, que no aparecen discriminados en la información correspondiente. En dicho marco, resulta destacable la colocación de jóvenes en puestos de trabajo realizada en el marco de las Ferias de Empleo realizadas como parte de las actividades del JUVENTOUR, en las que participaron 74 empresas en 2010, 85 en 2011, 104 en 2012 y 154 en 2013. La cantidad de jóvenes colocados se ubicó en 902 en 2010, 962 en 2011, 2.076 en 2012 y 1.013 en 2013, totalizando en dicho período una cifra global de 4.953 jóvenes que pasaron a formar parte de la categoría de “ocupados”. De ellos, 2.376 fueron hombres y 2.577 fueron mujeres.

Pero, más allá de estas acciones, la iniciativa más relevante de este período en este campo, fue el diseño y la implementación del PATI, creado en el marco del Plan Anti Crisis y que procuró atender temporalmente las demandas de ingreso de la población vulnerable en áreas urbanas del país. El objetivo general del programa, por tanto, fue concebido del siguiente modo: “proteger los ingresos de las personas de los hogares urbanos más vulnerables, de manera temporal, a través de apoyo monetario y capacitación”.

El programa se concentró en los 25 municipios más pobres (de acuerdo al Mapa elaborado por FLACSO, el Ministerio de Economía y el PNUD), a los que se sumaron después otros 11 municipios, centralmente afectados por la tormenta Ida. A octubre de 2013, el PATI había beneficiado a más de 65.000 personas, en su mayoría mujeres y jóvenes, para lo cual, concretó una inversión de más de 45 millones de dólares, financiados con recursos del gobierno y de la cooperación internacional (concretamente, del Banco Mundial, USAID y otros socios menores). Casi el 40 % del total de beneficiarios/as estuvo constituido por jóvenes de 16 a 24 años, llegando al 50 % si se extiende hasta los 29 años. De este total, alrededor del 60 % estuvo constituido por mujeres jóvenes, mientras que el restante 40 % correspondió a hombres jóvenes.

En términos operativos, el PATI se concentró en brindar a sus beneficiarios/as 100 dólares mensuales durante seis meses, a cambio de la realización de trabajos de utilidad colectiva durante cuatro días a la semana, reservando el quinto para formación técnica y profesional. Es destacable que entre 2010 y 2012 se ejecutaron 403 proyectos comunitarios, en los que participaron 15.587 personas, concentrados en ornato, limpieza y saneamiento (23 %), infraestructura vial (18 %), proyectos productivos (14 %), mitigación de riesgos (12 %) y otras esferas de menor participación relativa (educación, cultura, rescate de espacios públicos y turismo, entre otros). En el mismo período, se realizaron 839 cursos, en los que participaron 14.972 personas, concentrados en pastelería (13 %), panadería (12 %), artesanías (10 %), cosmetología (10 %), cocina (10 %),

mecánica automotriz (8 %) y otras áreas de menor cobertura (corte y confección, bisutería, rotisería e instalaciones eléctricas, entre otras).

Para la ejecución del programa, el FISDL contrató entidades de capacitación y de promoción, a través de llamados públicos abiertos, que luego fueron rigurosamente supervisadas y evaluadas. A fines de 2013, se estaban cerrando las labores concretadas en el marco de dos convocatorias, destinadas a atender a 8.085 beneficiarios/as, desarrollando 205 proyectos adicionales a los realizados anteriormente. Es importante destacar que el PATI, además del monitoreo permanente y las evaluaciones internas que se han procesado desde el comienzo de sus acciones, cuenta con dos evaluaciones externas (una de procesos y otra de impactos) que han concluido que se trata de un programa pertinente, que ha logrado importantes impactos en los municipios y en las poblaciones a las que estaba dirigido, destacándose -como uno de sus aciertos- el haber otorgado un rol protagónico a los gobiernos locales (Villacorta y Saenz 2013 y Beneke 2014).

Por último, en este recuento de las acciones impulsadas durante este período de gobierno, importa mencionar que la Asamblea Legislativa sancionó la Ley de Primer Empleo, sustentada en el otorgamiento de exoneraciones impositivas a las empresas que contraten jóvenes por primera vez, en el marco de un conjunto de requisitos generales y específicos, pero al cierre de esta gestión de gobierno no se disponía de información para medir el impacto de su implementación.

Por su parte, en el campo de la salud, el Gobierno Nacional aprobó en sus primeros meses de gestión, la Política Nacional de Salud 2009 – 2014. El Documento, bajo el título “Construyendo la Esperanza”, incluyó el conjunto de estrategias generales y específicas a desarrollar en los siguientes cinco años, y en dicho marco, se desarrollaron todas y cada una de las políticas de salud, concentradas en las diferentes áreas y destinadas a los diversos sectores poblacionales.

Por ello, “la atención integrada e integral para adolescentes y jóvenes se enmarca en la implementación del Modelo de Atención Integral de Salud con Enfoque Familiar y Comunitario, a través del funcionamiento en las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud (RIISS), para lograr el abordaje de las determinantes sociales de la salud que afectan a la familia y a las comunidades salvadoreñas” (MINSAL 2012). Con este marco, se diseñó, entonces, la Política de Protección de la Salud Intersectorial de los Adolescentes y su correspondiente Plan de Acción, concebido para ser implementado en el período 2012 - 2014.

La Misión de este Plan de Acción fue definida de la siguiente manera: “Proponer estrategias e intervenciones dirigidas a la atención integral de la salud de adolescentes y jóvenes, con énfasis en la promoción de la salud y prevención de los principales problemas que afectan a esta población, a través del fortalecimiento de la participación social, el desarrollo institucional e intersectorial para la prestación de servicios de salud integrados e integrales”. Por su parte, la Visión fue definida del siguiente modo: “Instituciones, actores sociales, comunidades, familias, adolescentes y jóvenes, desarrollando estrategias conjuntas a nivel nacional, municipal y comunitario para la atención integral de la salud de adolescentes y jóvenes” (MINSAL 2012).

Por ello, se definió que el objetivo general del Plan de Acción se centrara en “desarrollar un conjunto de estrategias planificadas, de carácter nacional, que desde una perspectiva de derechos y género, articule y promueva los programas, planes y acciones dirigidas a garantizar el abordaje integral de la salud de adolescentes y jóvenes, a través de un esfuerzo unificado e intersectorial que incidan en los factores protectores y de riesgo de la salud de este grupo poblacional” (ídem).

Para concretar este tipo de definiciones en políticas, programas y proyectos específicos, se constituyó la Alianza Interinstitucional para la Atención Integral de la Salud de Adolescentes y Jóvenes, integrada por 16 instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y de la cooperación internacional, entre las que se destacan el MINSAL, el INJUVE, el ISNA, el ISSS, el UNFPA, la OPS, Plan Internacional, Visión Mundial, PASMO y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), entre otros.

La gestión operativa, por su parte, se concentró en tres grandes campos: (i) por un lado, la actualización de la normativa destinada a orientar el trabajo de todo el sistema nacional de salud en la atención integral a adolescentes y jóvenes, (ii) la adecuación de los servicios de salud como tal, para brindar la mejor atención diferenciada a este sector poblacional, y (iii) el fortalecimiento de capacidades institucionales.

En lo que tiene que ver con la actualización de la normativa, se dieron varios pasos de gran relevancia, entre los que se destacan el diseño y la aprobación de la Estrategia para la Provisión de Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes en la Red Integral e Integrada de Servicios de Salud, y la revisión de los Lineamientos Técnicos para la Atención Integral de la Salud de Adolescentes. Esto se realizó, además, en el marco del diseño y la aprobación de la Norma para la Atención de la Persona en el Ciclo de Vida, con lo cual, lo que se hace específicamente en relación a adolescentes y jóvenes en particular, se concreta en el marco del conjunto de la atención a las personas, independientemente de su edad, género, condición social, etc., brindándole de este modo una efectiva atención intergeneracional.

En el campo de la adecuación de los servicios de salud en general, importa destacar los avances logrados en relación a la conformación de cinco Mesas de Habilidades Básicas para la Atención de Adolescentes (salud sexual y reproductiva, prevención y tratamiento de la violencia, salud mental, derechos de adolescentes y jóvenes, y promoción de la salud), el desarrollo de los servicios amigables para adolescentes en 67 establecimientos de salud, y el apoyo a la gestión de los técnicos que operan en los 567 Espacios Comunitarios de Salud (ECOS) responsables de la atención en el primer nivel (atención primaria de salud). Del mismo modo, se avanzó en la cobertura de este sector poblacional, incluyendo la atención al grupo de 20 a 24 años en las Unidades Comunitarias de Salud Familiar.

Por su parte, en relación al fortalecimiento institucional, importa destacar el nombramiento de referentes en salud adolescente en los 17 SIBASI y en las 5 regiones en las que opera el MINSAL, así como el fortalecimiento del sistema de monitoreo y evaluación (responsable de las visitas regulares a todos los centros de salud y de la realización de estudios y evaluaciones programáticas permanentes).

En términos de impacto, importa destacar que el MINSAL (a través de todo el sistema de salud) recibe, anualmente, consultas de adolescentes, que cubren aproximadamente un 60 % del grupo de edad correspondiente, pero históricamente, no había logrado brindar atención especializada más allá del 3 %. Durante este período de gobierno, se amplió sustancialmente la atención especializada que se brinda, llegando en 2013 al 25 %, incluyendo la atención brindada en el campo del embarazo adolescente.

Son destacables, en este marco, las acciones de dos grandes políticas públicas que atienden a la población en general, pero que están dirigidas mayoritariamente a adolescentes y jóvenes: (i) la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, y (ii) el Plan Estratégico Nacional Multisectorial de Respuesta al VIH – SIDA e ITS 2011 – 2015. En este marco, el 1° de diciembre de 2013, Día Mundial en Respuesta al VIH, el MINSAL informó que el 58 % de los

casos nuevos en VIH identificados en 2013 son jóvenes (de entre 10 y 40 años) y se informó, asimismo, que en la actualidad hay 335 jóvenes, menores de 15 años, recibiendo tratamiento antirretroviral.

En conclusión, puede afirmarse que el balance de lo realizado en este período de gobierno fue satisfactorio, en la medida en que se completaron las normas necesarias para operar en este campo, se fortalecieron las capacidades operativas de buena parte del sistema nacional de salud, se conformaron redes interinstitucionales potentes y se amplió sustancialmente la atención especializada de adolescentes y jóvenes, pasando del 3 al 25 % del total de consultas recibidas por parte de este grupo poblacional.

En el campo de las políticas públicas vinculadas con la recreación, la cultura y los deportes, también se impulsó un gran número de actividades y se concretaron importantes avances, sobre todo a partir de las acciones de la Secretaría de Cultura y el Instituto Nacional de los Deportes. Aunque en este campo también otras instituciones desarrollaron actividades regularmente (como es el caso del Ministerio de Educación) informamos aquí los logros obtenidos a partir de las dos instituciones especializadas.

En el campo de la cultura, se comenzó este período de gobierno adscribiendo la Secretaría de Cultura a la Presidencia de la República, y en el marco de su Plan de Trabajo se trabajó con más de 10.000 jóvenes a través del Sistema de Coros y Orquestas Juveniles, al tiempo que se ejecutaron decenas de conciertos musicales, en varias de sus expresiones específicas. En paralelo, se trabajó en el fortalecimiento de las Casas de la Cultura, que han atendido (entre 2009 y 2013) casi tres millones de personas de todas las edades, pero mayoritariamente niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En la misma línea, se sumaron 5 bibliotecas a las 14 pre-existentes, con las cuales se atendieron alrededor de 70.000 usuarios por año.

Se trabajó, también, en la formación de artes, campo en el que el número de estudiantes atendidos por el Centro Nacional de Artes y la Escuela Nacional de Danza “Morena Celarié”, aumentó de entre 1.500 y 1900 entre 2009 y 2011, pasando a trabajar con 3.900 en 2012 y un número similar en 2013. En simultáneo, se puso en práctica el Programa Vive, que busca democratizar el arte mediante el acceso gratuito a espacios públicos de calidad. En este marco, se habilitaron tres espacios de difusión permanente de cultura: el Palacio Nacional, la ex Casa Presidencial de San Jacinto y el Museo Nacional de Antropología. Es de destacar que los dos primeros estuvieron cerrados por décadas al público. En los tres casos, la afluencia del público ha sido masiva, incluyendo una gran cantidad de jóvenes, difícil de cuantificar.

Por su parte, en el campo del deporte, más allá de las actividades que las diferentes federaciones deportivas realizan con el apoyo del INDES, es destacable el importante impulso que han tenido en este período de gobierno, las acciones incluidas en el Programa de Deporte Comunitario, ya que es el que más impactos sociales tiene, promoviendo el desarrollo de acciones en diversos puntos de las diferentes ciudades y en varias zonas rurales, con el apoyo de equipamiento móvil y la colaboración de un amplio grupo de voluntarios. En este marco, programas como Muévete San Salvador, Piscinas Abiertas, Muévete San Miguel y muchos otros de alcance más acotado, han contado con la participación de alrededor de 50.000 personas por año, mayoritariamente niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con una participación paritaria en términos de género, que incluye una leve mayor representación de mujeres (alrededor del 55 %, en promedio, durante los últimos años). En paralelo, el INDES desarrolló importantes esfuerzos (con la correspondiente inversión de recursos) para mantener, ampliar y mejorar la infraestructura disponible, con lo cual, las y los

salvadoreños cuentan -en general- con instalaciones en buenas condiciones para practicar sus deportes favoritos. Esto se ha complementado, además, con el mantenimiento de parques públicos, que también han facilitado la realización de una amplia gama de actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas, en todo el país, con la colaboración de varias alcaldías locales.

En el campo de la prevención de la violencia, se desplegaron varias iniciativas interinstitucionales, en las que la cooperación internacional tuvo un rol destacado, respaldando técnica y financieramente a los organismos gubernamentales (a nivel nacional y municipal) y no gubernamentales que operan en este campo. De entre ellas, se destacan aquí las dos más relevantes: el Proyecto Projóvenes II, “Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil” y el Programa Conjunto de Naciones Unidas “Reducción de la Violencia y Construcción de Capital Social”. Se brinda información, asimismo, sobre otras iniciativas complementarias.

El Proyecto Projóvenes II, que en el comienzo de este período de gobierno funcionaba bajo la órbita del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), pasó a operar en el marco del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) y luego pasó a formar parte del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE). Contó con el apoyo de la Unión Europea, operó en 78 comunidades de 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador, y benefició a 100.000 jóvenes, a través de un amplio conjunto de acciones promocionales y la construcción o el reciclaje de infraestructura social, destinada a deportes, recreación, cultura y otras áreas conexas. Durante su desarrollo, el Proyecto permitió concretar avances de gran relevancia en varios campos, entre los que se destacan los siguientes:

- Fortalecimiento Institucional: (i) construcción, adecuación y/o remodelación de 7 unidades territoriales, capacitación al recurso humano de las alcaldías en materia de prevención social de la violencia y entrega de kits de materiales, equipo y suministros para la dinamización de los espacios públicos recuperados; y (ii) apoyo a la implementación de 14 Planes Municipales de Prevención de la Violencia, a través de la entrega de materiales y equipos de computación, equipamiento urbano, mobiliario y apoyo a la estrategia de comunicación y a la movilidad urbana y la capacitación de los miembros de los 14 CMPV.
- Generación de oportunidades económicas, a través de: (i) otorgamiento de 849 becas de capacitación laboral, en diversas modalidades, a jóvenes de las 78 comunidades cubiertas por el proyecto; (ii) apoyo al desarrollo de micro emprendimientos, beneficiando a un total de 284 jóvenes; y (iii) fortalecimiento de 12 Bolsas de Empleo (en acuerdo con el Ministerio de Trabajo) a través del otorgamiento de equipos informáticos, material audiovisual y mobiliario.
- Fortalecimiento del Capital Social, en cuatro campos fundamentales: (i) a nivel familiar, a través de 78 convivios intergeneracionales y 156 convivios familiares, generando la creación de 77 Comités de Convivencia Familiar y Comunitaria; (ii) en arte y cultura, se promovió anualmente el Programa de Vacaciones Recreativas, al que se sumó el Programa Una Sola Voz y el Programa de Intervención de Espacios Públicos a través del Estatismo Humano, fortaleciéndose 208 iniciativas artísticas, a través de capacitaciones especializadas y entrega de materiales; (iii) en deporte y recreación, se trabajó con 160 escuelas deportivas, capacitándolas y equipándolas con equipo e implementos deportivos, realizando 14 torneos deportivos municipales en los cuales participaron 1.685 jóvenes; (iv) a nivel ambiental, en coordinación con las Unidades Ambientales de las municipalidades y las comunidades, se realizaron 400 campañas de limpieza, en tanto a nivel comunitario, se habilitaron 16 espacios realizando obras de mitigación y ornamentación; (v) creación y fortalecimiento de 17 espacios socioeducativos, a través

de la entrega de equipo y mobiliario de oficina, papelería, material lúdico y recreativo, libros, entre otros; (vi) apoyo a 78 Juntas Directivas, con un programa de capacitación en las áreas de planificación y gestión de conflictos, y la entrega de un kit de materiales e insumos que contiene mesas, sillas, megáfonos y papelería, entre otros.

- Recuperación de Espacios Públicos: incluyendo 9 obras finalizadas (en Apopa, San Salvador, Nejapa, Soyapango, Santa Tecla, Ciudad Delgado, Mejicanos, San Marcos y Ayutuxtepeque), junto con doce Unidades Territoriales finalizadas (en Tonacatepeque, Ciudad Delgado, Ilopango, San Martín, Soyapango, Nejapa, Apopa, Mejicanos, San Salvador, Antiguo Cuscatlán, Ayutuxtepeque y Cuscatancingo), una obra en ejecución (en San Martín), dos Unidades Territoriales en ejecución (Santa Tecla y San Marcos) y cuatro obras en proceso de licitación (en Antiguo Cuscatlán, Cuscatancingo, Tonacatepeque e Ilopango), todo lo cual quedó prácticamente finalizado al cierre de este ejercicio de gobierno.

El Programa Conjunto, por su parte, fue ejecutado por cinco agencias de las Naciones Unidas (PNUD, OPS/OMS, UNFPA, UNICEF y OIT) y en el componente “Oportunidades de Desarrollo Personal y Comunitario de los y las Jóvenes”, se desarrolló en asocio con la Alcaldía Municipal de San Salvador (AMSS), el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE). La estrategia de implementación fue liderada por el UNFPA, en estrecha coordinación con la AMSS, y para ello se contó con la asistencia técnica de las organizaciones no gubernamentales SOLTERRE y FUSALMO.

Tal como se establece en la sistematización de la experiencia desplegada, “el foco de la estrategia de intervención fue el desarrollo del liderazgo juvenil positivo y de otras habilidades sociales para la prevención primaria de la violencia social que afecta e involucra a jóvenes. Asimismo, se optó por incluir estrategias de sensibilización en género y prevención de la violencia contra las mujeres. En esta estrategia, se previó la meta de 500 jóvenes, la cual fue superada a lo largo del trabajo en 16 comunidades caracterizadas por alto riesgo social en el municipio de San Salvador”.

Los resultados de la evaluación externa realizada, “mostraron que los/las jóvenes del grupo de intervención que participaron en la estrategia, con respecto al grupo de comparación, reportaron un mayor nivel de empoderamiento personal, una cantidad mayor de conductas de liderazgo, un mayor esfuerzo por convivir más pacíficamente con sus pares, una participación más frecuente en actividades comunitarias, una menor probabilidad de uso de conductas agresivas hacia otras personas en sus comunidades en el futuro y un mayor abandono de consumo de drogas (...) También se obtuvo evidencia empírica de que los/las jóvenes del grupo de intervención progresaron en la adquisición de conductas asertivas para el trato de igualdad entre hombres y mujeres, y en el grado de autocontrol emocional de la expresión de la ira” (AMSS 2013).

En paralelo, desde el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) se trabajó intensamente en el diseño y la implementación de la Política de Prevención de la Violencia centrada en los Municipios, creando -en dicho marco- numerosos Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, en el que participaron todos los actores institucionales (gubernamentales y de la sociedad civil) que operan en este campo, incluidos los vinculados con las juventudes.

De todos modos, junto con estos y otros esfuerzos programáticos centrados en la prevención de las violencias relacionadas con jóvenes, el Gobierno continuó combatiendo las diversas formas de violencia, especialmente en el marco de la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones

de Naturaleza Delictiva (Decreto 458, aprobado en 2010 por la Asamblea Legislativa).

En este marco, la Declaración de una Tregua entre las dos grandes pandillas existentes (la MS13 y la MS18) anunciada a comienzos de 2012, fue vista con expectativa desde el Gobierno, en la medida en que permitió disminuir los niveles de homicidio registrados históricamente. Sin duda, el principal desafío en este campo era la sostenibilidad de este “pacto”, para lo cual, el gobierno, el sector privado, las propias pandillas y el conjunto de la sociedad salvadoreña, debían concretar sus respectivas contribuciones, lo que se concretó sólo parcialmente.

El fomento de la participación juvenil fue, desde el comienzo mismo de esta gestión de gobierno, un eje central de las orientaciones con las que se ha operado, por lo que el INJUVE, trató de concretar todos los avances posibles para que las y los jóvenes contaran con espacios de participación donde pudieran plantear sus críticas, sus reclamos y sus propuestas, con toda la libertad y la legitimidad con que ello debe concretarse.

La primera gran muestra en este sentido fue, sin duda, la amplia y plural consulta con jóvenes realizada durante 2010, para reunir insumos para diseñar e implementar la política nacional de juventud. En dicha instancia, participaron más de 8.000 jóvenes de los 262 municipios del país, formulando sus propuestas en consultas territoriales que reunieron a jóvenes sin distinciones de ninguna especie y también en talleres especialmente convocados para reunir a algunos grupos juveniles en particular, combinando de este modo, los anhelos comunes y los más específicos, para responder a todos ellos de la mejor manera posible.

Las y los jóvenes, también fueron escuchados atentamente, por parte de la Comisión de Juventud y Deporte de la Asamblea Legislativa, mientras se procesaban los debates y se iban logrando los acuerdos correspondientes, para aprobar la Ley General de Juventud, y en el mismo sentido, fueron convocados a formular sus propuestas en torno a la Ley de Fomento del Primer Empleo y otras leyes específicas, que impactaban -directa e indirectamente- en las personas jóvenes.

Otro espacio privilegiado de participación fue, sin duda, la realización anual (desde 2010) de la Feria de Oportunidades para Jóvenes JUVENTOUR, que reunió a varias decenas de miles de jóvenes de todo el país, en espacios amplios y abiertos donde las y los asistentes pudieron acceder a oportunidades de empleo, becas de estudio y toda clase de informaciones útiles para su vida cotidiana, así como exponer -ante el conjunto de la sociedad salvadoreña- sus múltiples capacidades, a través de prácticas deportivas, expresiones artísticas, proyectos productivos y muchas otras expresiones de creatividad y compromiso solidario.

Del mismo modo, el INJUVE trabajó constantemente en el fortalecimiento de centenares de organizaciones, grupos, redes y organizaciones juveniles, en todo el territorio nacional, esfuerzos que se han ido plasmando -asimismo- en la creación de Consejos Locales y Departamentales de Juventud, que deberían confluir -en el futuro- en la conformación del Consejo Nacional de la Persona Joven, con dos delegados por región, funcionando como un órgano de representación de los intereses de las y los jóvenes, en la Junta Directiva del INJUVE y en muchos otros espacios de toma de decisiones. Para ello, se diseñó un modelo de gestión pensado especialmente para la implementación de las diversas iniciativas en este campo.

En el plano territorial donde se desarrollan las relaciones cercanas de la persona joven, el INJUVE promovió y apoyó la organización de grupos juveniles comunitarios como un espacio de participación, donde la incidencia del protagonismo juvenil se enfoca a minimizar los factores que posibilitan

las conductas de riesgo social, a incrementar las habilidades para la vida, a desarrollar los valores de la identidad y el sentido de pertenencia, al pleno goce del ocio, y al desarrollo de los valores ciudadanos (especialmente del altruismo, la solidaridad y la cooperación) permitiendo a los y las jóvenes desarrollar su liderazgo personal y colectivo.

A partir de esa individualidad y del liderazgo cultivado en los diversos espacios comunitarios, se promovió la articulación del tejido organizativo en el plano municipal, donde convergen las diversas expresiones juveniles representadas en movimientos, clubes, grupos, comités, consejos, redes sectoriales, asociaciones, directivas, etc. Todo esto, desde los más variados intereses o afinidades, entre éstas: deportivas, artísticas, educativas, medio ambientales, emprendedurismo, políticas partidarias, étnicas, religiosas, etc., que en un proceso de diálogo acuerdan articularse en una red municipal aglutinadora de todas las formas de ser joven. Las redes juveniles municipales son espacios de coordinación horizontal entre pares, cuyos intereses generalmente convergen en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de políticas municipales de juventud, o de plataformas de juventud, en otros casos.

Una vez que estos procesos logran avanzar, se promueve la conformación de Mesas Municipales de Juventud, concebidas como un espacio más amplio de participación donde las redes juveniles municipales, a través de las y los jóvenes delegados, interactúan con representantes de las instancias públicas y privadas que desarrollan planes, programas y proyectos con y/o para jóvenes en los municipios. En este nivel, las y los jóvenes tienen la oportunidad de incidir más directamente en las políticas municipales de juventud y en las políticas sectoriales que se desarrollan en la localidad. Las y los representantes de las juventudes en estas mesas tienen la posibilidad de participar en instancias más amplias del municipio, tales como los Consejos de Desarrollo Local, los Consejos Municipales de Prevención de Violencia, etc.

Otro de los esfuerzos del INJUVE para desconcentrar y descentralizar la Política Nacional y la Ley General de Juventud, es la conformación de Consejos Juveniles Departamentales o Redes Departamentales de Juventud. Las diversas redes juveniles municipales, así como las diferentes redes sectoriales de cada departamento tienen en este espacio la oportunidad de satisfacer aquellas expectativas y necesidades comunes que probablemente no puedan resolver en el plano municipal. Estas y otras iniciativas conexas interactúan, asimismo, con los Gabinetes de Gestión Departamental, instancias que agrupan a las representaciones departamentales de los diferentes órganos del Gobierno Nacional, participando especialmente de los Gabinetes Sociales. También se promovió la conformación de Redes Regionales de Juventud (siguiendo la división en cuatro regiones con la que se opera en muchas otras áreas de gestión) y de Redes Juveniles Sectoriales (agrupando grupos que funcionan en torno a temas específicos, relacionados con la educación, la salud, el ambiente o muchos otros asuntos de interés juvenil) desde donde surgirán (de acuerdo a la Ley de Juventud) las y los representantes juveniles a la Junta Directiva del INJUVE.

Aunque desde el INJUVE se trabajó procurando respetar al máximo la autonomía de los diferentes grupos y redes juveniles, se procuró que se cuente -en cada caso- con Asambleas abiertas en las que puedan participar todos los interesados en hacerlo. A nivel comunitario las juntas directivas, ADESCOS, los grupos juveniles, la municipalidad, el centro escolar, la unidad de salud, la casa de la cultura, etc., convocan a las y los jóvenes. En tanto, las asambleas municipales de juventud son convocadas por la municipalidad en coordinación con el INJUVE (reuniendo a las diferentes instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil), en el plano departamental las asambleas son convocadas por el Gabinete de Gestión Departamental, en coordinación con el INJUVE.

Complementariamente, el INJUVE realizó consultas permanentes de todo tipo, presenciales y virtuales, y se trabajó -en todo momento- asumiendo la diversidad que atraviesa a las personas jóvenes, en términos de género, raza, residencia, sexualidad y capacidades específicas, asumiendo -al mismo tiempo- que las personas jóvenes son actores estratégicos del desarrollo, por lo cual también diseñó y comenzó a implementar un Programa Nacional de Voluntariado Juvenil.

En paralelo a las acciones programáticas desde la lógica de las diferentes políticas sectoriales de juventud, también se trabajó intensamente desde la lógica transversal, en varios campos. Un primer campo relevante de trabajo transversal ha sido, sin duda, el de la generación de conocimientos sobre juventud, a través de la realización de diferentes estudios e investigaciones. En este marco, importa destacar los siguientes:

- Realización de dos diagnósticos de empleo juvenil, concretados en 2010 y en 2013 (con información correspondiente a 2009 y 2012), identificando los principales indicadores en el terreno del empleo, el desempleo y el subempleo, diferenciando hombres y mujeres jóvenes, así como grupos quinquenales de edad (15-19, 20-24 y 25-29).
- Realización de tres estudios en el campo de la salud adolescente, incluyendo una Encuesta de Salud Estudiantil, un estudio sobre formas de prevenir el segundo embarazo en adolescentes y otro centrado en diversas formas de violencia relacionadas con adolescentes y jóvenes.
- Realización de la Encuesta Nacional de Juventud 2013, a cargo de FLACSO (Programa El Salvador), con una muestra de 3.106 casos, incluyendo áreas urbanas y rurales. El trabajo de campo finalizó a mediados de diciembre de 2013 y se contó con resultados preliminares en febrero de 2014.
- Realización de varios estudios centrados en el vínculo entre jóvenes y violencias, destacándose el realizado en el marco del Programa Conjunto de las Naciones Unidas, ya mencionado en el capítulo anterior, por los importantes aportes generados en este campo.
- Montaje del Sistema de Información Juvenil, en el seno del INJUVE y con el apoyo técnico de FLACSO (Programa El Salvador), incluyendo el protocolo de procedimientos, dos bases de datos (una de datos estadísticos y otra de datos institucionales y programáticos), la herramienta informática correspondiente y la estructura básica del Boletín a editar.

También se avanzó significativamente en el campo de la formación de recursos humanos, incluyendo la formación de animadores juveniles y de personal técnico en las diversas áreas de intervención desplegadas en el marco de la Política Nacional de Juventud. Entre las acciones concretadas, importa destacar las siguientes:

- En el campo de la prevención de la violencia, se realizó el Diplomado en Prevención Social, con perspectiva de género y de derechos humanos, en convenio con la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador (UES), implementado desde junio del 2012 hasta mayo de 2013, del que egresaron 78 jóvenes, pertenecientes a las 78 comunidades de los 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador, donde opera el Proyecto Projóvenes II.
- En el campo de la salud adolescente, por su parte, importa destacar que se formaron 2.475 promotores juveniles en temas de salud (con énfasis en salud sexual y reproductiva) y se diplomaron 105 especialistas en Atención Integral de Salud de Adolescentes con Enfoque de Derechos y Género (así como otros 36 que se graduaron en el Diploma a Distancia sobre “Salud y Desarrollo de Adolescentes”, impartido por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Asimismo, como parte del Proyecto sobre “Prevención del VIH-SIDA con Jóvenes no Escolarizados” impulsado con el apoyo del PNUD, el INJUVE capacitó a más de 42.000 jóvenes en todo el país, entre 2011 y 2013, operando desde los 9 Centros Juveniles que administra, fomentando la participación de diferentes organizaciones y movimientos juveniles que operan en el campo de la promoción social y el desarrollo de programas de voluntariado.
- Por otra parte, en el marco de las acciones vinculadas con arte y cultura, sólo entre junio de 2012 y mayo de 2013, se formaron 500 jóvenes en el marco de la iniciativa “una sola voz”, 135 en “estatismo humano”, 4.400 en formación actoral básica, 53 en voluntariado artístico, 180 en murales participativos, y otros 120 jóvenes como facilitadores en arte comunitario, totalizando más de 5.000 jóvenes formados como replicadores en cada caso particular.
- Asimismo, en el marco del Programa de Servicio Social Estudiantil, se formaron 760 facilitadores en 2012 y otros 513 en 2013. Para ello, se elaboró una completa guía que permite promover la formación en salud integral, orientación y habilidades para el trabajo, prevención de la violencia, educación vial, medio ambiente y habilidades para la vida, entre otros temas relevantes. Se editaron 35.000 guías en total.

En su conjunto, los esfuerzos desplegados confluyen en dos vertientes fundamentales: formación de animadores y facilitadores jóvenes, por un lado, y formación de personal técnico especializado en las diferentes áreas temáticas en las que se trabaja, con el objetivo de mejorar la cantidad y la calidad de los recursos humanos con los que se cuenta en este sentido.

Complementariamente, conscientes de la vigencia de importantes estereotipos y estigmatizaciones de gran relevancia en buena parte de la sociedad salvadoreña, se trabajó intensamente en la promoción de imágenes positivas de las y los jóvenes. En tal sentido, se desarrollaron campañas comunicacionales destinadas a mostrar la existencia de amplios grupos de jóvenes participando de diversas acciones de voluntariado y servicio a la comunidad, y desplegando importantes esfuerzos (trabajando y estudiando intensamente) para construir identidad y autonomía. Adicionalmente, se desarrolló el Programa Nacional del Servicio Social Estudiantil, en cuyo marco se capacitaron cientos de facilitadores y se concretó la participación de más de 88.000 jóvenes, en actividades vinculadas con salud, orientación laboral, prevención de la violencia, educación vial, medio ambiente y habilidades para la vida, entre otras. En la misma línea, finalmente, se promovieron numerosos encuentros y foros juveniles, en distintas regiones y departamentos de todo el país, destinados a fomentar el intercambio de experiencias, apoyar la elaboración de agendas juveniles locales y regionales y fomentar la conformación de grupos, organizaciones y movimientos juveniles.

También se avanzó sustancialmente en obras de infraestructura en las que se invirtieron más de cinco millones de dólares, contabilizando sólo la contribución de la Unión Europea, a la que hay que sumar la contribución propia de las municipalidades y otras cooperaciones recibidas.

3. EL GOBIERNO ACTUAL: 2014-2016

La juventud es una clara prioridad en el actual gobierno nacional encabezado por el Presidente de la República, Profesor Salvador Sánchez Cerén, y ello está explicitado en varios documentos claves, incluyendo destacadamente el libro en el que el Profesor Sánchez Cerén presentó su propuesta electoral en 2012 (Sánchez Cerén 2012) y en el Programa de Gobierno para la Profundización de los Cambios del FMLN, difundido bajo el título “El Salvador Adelante” (FMLN 2013).

A. LOS JÓVENES COMO PRIORIDAD DEL PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO 2014-2019

Esta prioridad está también claramente explicitada en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019, “El Salvador Productivo, Educado y Seguro” (Gobierno de El Salvador 2015), orientado por la siguiente Visión de País: “El Salvador es un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda la población”.

En tal sentido, el PQD está estructurado en torno a tres grandes prioridades: (i) empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido; (ii) educación con inclusión y equidad social; y (iii) seguridad ciudadana efectiva. Complementariamente, el PQD 2014 – 2019 establece tres grandes enfoques de política pública necesarios para el buen vivir: (i) enfoque de derechos humanos; (ii) enfoque de género; y (iii) enfoque de ciclo de vida.

Y en dicho marco, se establece destacadamente que “dado que El Salvador es un país con población mayoritariamente joven, el PQD 2014 – 2019 apostará de manera prioritaria por potenciar a las juventudes como sujetos críticos, activos y creativos, de manera que sean la principal fuerza impulsora del cambio y del desarrollo integral de la nación”.

Para operativizar dichas prioridades, el PQD 2014 – 2019 cuenta con 11 grandes objetivos:

- dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país;
- desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña;
- incrementar los niveles de seguridad ciudadana;
- asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad;
- acelerar el tránsito a una sociedad equitativa e incluyente;
- asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados;
- transitar hacia una economía y una sociedad

ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático;

- impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión social e identidad y fuerza transformadora de la sociedad;
- fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país;
- potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y al desarrollo; y
- avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados.

Finalmente, en el marco de esta propuesta, importa destacar que el PQD 2014 – 2019 define cinco programas estratégicos que “generarán impactos sustantivos en la solución de los problemas centrales para la ciudadanía y el país, movilizarán recursos y desencadenarán procesos que vinculen al Estado, a la sociedad y a los actores económicos, requerirán la participación articulada de varias instituciones del gobierno y serán monitoreados de manera especial por la Presidencia de la República”. Ellos son:

- Empleo y Empleabilidad Joven;
- Niñez y Juventud del Futuro: una Niña, un Niño, una Computadora;
- Viviendo Más y Mejor (ampliación y modernización de la Red de Hospitales Públicos);
- Ciudad Aeroportuaria y Conectividad Estratégica Regional; y
- Transporte del Futuro para el Área Metropolitana de San Salvador: Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS).

También en este plano, como queda claramente explicitada, la prioridad centrada en las juventudes es más que evidente.

B. LA POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO, EMPLEABILIDAD Y EMPRENDIMIENTO JUVENIL

Dada la evidente prioridad del empleo juvenil en el Plan Quinquenal de Desarrollo, el INJUVE, con el apoyo de la OIT, se puso a trabajar intensamente en la formulación de los instrumentos y las herramientas concretas para responder a los múltiples desafíos existentes en este campo. Así, la Propuesta de Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil (Rodríguez 2016b) descansa en un conjunto de principios y enfoques estratégicos que importa explicitar.

En primer lugar, se asume que las personas jóvenes, destinatarias de esta Política Pública, no son un simple grupo de riesgo, al que hay que asistir y proteger. Se asume, en cambio, que las y los jóvenes son -ante todo- sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo.

Su condición de sujetos de derecho, implica que las políticas públicas en general y ésta centrada en empleo, empleabilidad y emprendimiento en particular, tienen que asegurar la vigencia plena de sus derechos, establecidos en la Ley General de Juventud y demás instrumentos legales vigentes. Desde este ángulo, se asume que el contar con un empleo decente (dependiente o independiente), es un derecho inalienable de las personas jóvenes, que el Estado debe asegurar.

Por su parte, en tanto actores estratégicos del desarrollo, las personas jóvenes no son simples destinatarios de las acciones que se impulsen desde las políticas públicas, sino son -también- actores protagonistas de los procesos que se desplieguen con su implementación efectiva. Esto implica -entre otros aspectos relevantes- que la Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil deberá contar con mecanismos idóneos que aseguren la más amplia y efectiva participación de las y los jóvenes en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

Esta orientación sustantiva, no se establece por el sólo hecho de asumir que las y los jóvenes son, como cualquier otra persona (independientemente

de su edad, sexo, pertenencia étnica y/o área de residencia) ciudadanos activos de este país, sino además y fundamentalmente, porque se asume que las y los jóvenes pueden realizar importantes y calificados aportes al desarrollo de El Salvador, dado que están más y mejor calificados que los adultos para lidiar con las dos principales dinámicas del siglo XXI: la permanencia del cambio y la centralidad del conocimiento.

Por ello, la relevancia de las generaciones jóvenes para el desarrollo no sólo está dada por su importante peso demográfico (en el marco del denominado “bono demográfico”) en términos estrictamente cuantitativos, sino también y fundamentalmente en términos cualitativos, lo que le brinda a su protagonismo en la generación de sociedades más democráticas, más prósperas, más igualitarias y más sustentables, una relevancia que no se puede desconocer.

Por todo lo dicho, la Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil apuesta decididamente a las y los jóvenes salvadoreños en su conjunto, y no se postula como un simple espacio de apoyo a jóvenes vulnerables o en riesgo. Importa, en cambio, apostar decididamente al fecundo aporte que las personas jóvenes pueden y deben hacer al desarrollo humano del país, y se propone que las acciones que a futuro se impulsen en el marco de esta Política Pública, sean consistentes con este enfoque estratégico y se sostengan en el corto, mediano y largo plazo, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en la Asamblea General de Naciones Unidas y suscritos por el Gobierno de El Salvador.

Para poder asegurar la plena vigencia de los derechos de las y los jóvenes, promoviendo para ello su más amplia y protagónica participación ciudadana, la Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil deberá enfrentar un amplio y complejo conjunto de problemas y limitaciones, que dificultan

significativamente la plena integración social y laboral de las personas jóvenes en general y de algunos colectivos juveniles en particular.

Por el lado de la oferta, habrá que enfrentar decididamente las múltiples limitaciones que llevan a que El Salvador no cuente con una población económicamente activa bien calificada, que pueda acometer los principales desafíos del crecimiento económico y la dinámica productiva del país. En dicho marco, la calificación pertinente de la nueva oferta laboral compuesta por jóvenes que año a año intentan incorporarse al mercado de trabajo, a través de modalidades dependientes e independientes, deberá ser una prioridad real y efectiva.

Esto implica modernizar y ampliar el alcance de las acciones que despliegan regularmente las principales instituciones operantes en este campo, haciendo un énfasis particular en el caso del INSAFORP, que cuenta con una amplia y bien equipada red de centros especializados en todo el país, y que brinda una calificada y variada gama de cursos de formación profesional. En este marco, habrá que analizar rigurosamente hasta donde existe o no consistencia entre la oferta de cursos que se brinda y las necesidades de las empresas y del mercado de trabajo, procurando la mayor y más efectiva complementación en este sentido.

Asimismo y en la misma línea, habrá que ampliar y modernizar los servicios de orientación y de intermediación laboral del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, procurando que dichos servicios operen de forma pertinente y oportuna en relación a la demanda de apoyo por parte de las nuevas generaciones de trabajadores que cada año intentan incorporarse al mercado de trabajo, cubriendo al máximo posible el territorio nacional.

Por el lado de la demanda, por su parte, habrá que trabajar más cerca y más intensamente con los propios jóvenes, a efectos de evitar que éstos sigan optando mecánicamente por opciones de formación que ya no tienen espacio en el mercado de trabajo, ya sea porque se trata de oficios que están desapareciendo, porque se trata de competencias generales y específicas que se han tornado obsoletas, en el marco de los crecientes y vertiginosos cambios tecnológicos o porque se trata de oficios en los que se ha alcanzado la saturación en la formación y la oferta correspondientes y ya no existen las condiciones para seguir absorbiendo mano de obra.

En este sentido, es preocupante que una importante proporción de las y los jóvenes participantes en la Consulta Nacional sobre Empleo Juvenil realizada, sigan

pensando en emigrar, en vivir apenas con el apoyo de las remesas que reciben y/o en tratar de trabajar casi exclusivamente en el sector servicios, sin manifestar -prácticamente- ningún interés por laborar en el campo o apostando exageradamente por transformarse en emprendedores, en el marco de una economía que no podrá jamás generar las oportunidades para que grupos tan numerosos de jóvenes (como los que manifiestan interés en tal sentido) puedan ser absorbidos efectivamente en esta modalidad.

La Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil se propone -en el marco de esta propuesta- el siguiente objetivo general:

- Desarrollar e implementar estrategias que permitan que las y los jóvenes puedan construir trayectorias de trabajo decente, incorporándose dinámicamente a la población económicamente activa, ocupando puestos de trabajo (dependientes e independientes) bien remunerados, que puedan desempeñarse en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y en condiciones acordes con sus derechos laborales (horarios, licencias, etc.).

En dicho marco, se propone el logro de los siguientes objetivos específicos:

- Promover, incrementar y mejorar la inserción laboral productiva de las y los jóvenes.
- Promover e incrementar el acceso a capacitación laboral y educación pertinente y de calidad.
- Incrementar y mejorar las capacidades emprendedoras de las y los jóvenes y el desarrollo de emprendimientos.
- Promover la igualdad de oportunidades para todas las personas jóvenes, independientemente de la edad, el sexo, la pertenencia étnica y la residencia de las mismas.

Para ello, se propone y se espera que esta Política Pública opere en línea con los siguientes criterios orientadores:

- Énfasis en mejoramiento de las capacidades de los recursos humanos. La relación lineal entre una mejor calificación de la mano de obra y los niveles crecientes de productividad del trabajo, es comprobada en la práctica. En ese sentido, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), cumple un rol importante y para su reforzamiento, se debe hacer un énfasis especial en tratar de superar la exclusión e inequidad en el acceso al conocimiento y reducir las brechas existentes.
- Fomento de la inversión pública intensiva en mano de obra juvenil. Se requiere que aumente

la inversión y la producción en sectores y ramas de actividad intensivas en empleo juvenil como construcción, servicios (en particular vinculados al turismo) y comercio. Para ello el Estado debe propiciar las condiciones óptimas para la generación del empleo.

- Generación de empleo decente y trayectoria de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), define al trabajo decente como un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que los trabajadores manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres. Para los jóvenes, el trabajo decente exige articular objetivos a corto, mediano y largo plazo, tomando en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal.

Por lo expuesto precedentemente, se propone y se espera que la Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil opere en torno a tres pilares fundamentales: empleo, empleabilidad y emprendimiento. Se trata, en cada caso, de asegurar la vigencia de los derechos de las personas jóvenes en relación al trabajo, de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Empleo: Tiene como objetivo diseñar, implementar y ejecutar políticas y programas públicos de empleo e ingresos que optimicen los servicios de colocación, formación profesional y programas de empleo orientados a dinamizar el mercado de trabajo juvenil. Con ese fin, es necesario promover la inclusión del fomento del empleo juvenil en la agenda de prioridades a nivel nacional (Ministerio de Trabajo y Previsión Social y otras instancias pertinentes), generando espacios consultivos y de diálogo con los actores sociales involucrados.
- Empleabilidad: Tiene como objetivo desarrollar las capacidades laborales de los jóvenes para responder a sus expectativas y satisfacer la demanda del mercado de trabajo, por medio de programas, proyectos e iniciativas públicos, en alianza con el sector privado y organizaciones sin fines de lucro. Se busca la inserción o reinserción laboral de los jóvenes, a través de la implementación de múltiples programas complementarios para adecuar sus capacidades a los requerimientos actuales y a las transformaciones futuras de la economía y la sociedad, promoviendo -a la vez- una actitud positiva de aprendizaje durante toda la vida para establecer una trayectoria laboral.

- Emprendimiento: El objetivo es propiciar la cultura emprendedora y apoyar las iniciativas de los jóvenes emprendedores, creando las oportunidades de generación de nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo juvenil independiente. Se trata de incorporar la perspectiva de juventud en los instrumentos de fomento productivo, de forma que los jóvenes tengan como alternativa laboral el desarrollo de un negocio independiente, que cuente con el respaldo que pueden brindar las políticas públicas en este sentido.

En su conjunto, estos tres pilares deberán operar armoniosamente, generando todas las sinergias que hagan falta para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos anteriormente destacados, asegurando la efectiva igualdad de oportunidades para las personas jóvenes que se vayan integrando a la dinámica laboral y empresarial.

Ello implica, asimismo, la más efectiva y extendida concertación entre todos los actores sociales e institucionales operantes en este campo, asegurando la participación efectiva de trabajadores y empresarios, junto con las organizaciones juveniles activas en este campo.

Del mismo modo, implica también la más amplia y efectiva descentralización territorial, procurando cubrir todo el país, respondiendo al conjunto de necesidades y demandas, tanto de las empresas como de las y los trabajadores jóvenes, asegurando la presencia del Estado en todos los rincones del país.

Complementariamente, y a efectos de asegurar el cumplimiento del cuarto objetivo específico incluido en la sección anterior, se propone que la Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil incluya un conjunto de ejes transversales, que aseguren la igualdad de oportunidades para todos los jóvenes, independientemente de su edad, el sexo y la residencia. Para ello, se propone trabajar con base en las siguientes orientaciones generales:

- Perspectiva de Género: Esta Política Pública deberá asegurar la efectiva igualdad de oportunidades para hombres y mujeres jóvenes, en sus intentos por incorporarse al mercado de trabajo y/o procurar las mejoras correspondientes entre quienes ya estén integrados al mismo. Esto deberá concretarse a través de medidas que aseguren igual remuneración en el mismo puesto de trabajo, igualdad de oportunidades al momento de ocupar puestos jerárquicos o desempeñar tareas especiales, y condiciones equitativas para compatibilizar armoniosamente el desempeño laboral con obligaciones familiares y comunitarias.

- **Perspectiva Generacional:** En la misma línea, esta Política Pública deberá asegurar igualdad de trato e igualdad de oportunidades para las y los trabajadores/as jóvenes, independientemente de su edad, evitando las modalidades que tienden a ofrecer condiciones laborales más precarias para los más jóvenes (en general, en pasantías y en primeros empleos) y/o a ofrecer condiciones laborales que no sean consistentes con los conocimientos y las experiencias acumuladas en el proceso de incorporación al mercado de trabajo, sobre todo en términos de exigencias que no se justifiquen en razón de las necesidades del puesto de trabajo como tal.
- **Perspectiva Territorial:** Asimismo, la igualdad de oportunidades deberá tener vigencia en todo el territorio nacional, asegurando las mejores posibilidades de inserción laboral, tanto en el medio urbano como en el medio rural, y teniendo en cuenta -asimismo- las necesidades y demandas de los jóvenes retornados del exterior, que enfrentan condiciones particularmente críticas al momento de intentar reinsertarse en la sociedad salvadoreña en general y en el mercado de trabajo en particular.
- **Perspectiva Anti Discriminatoria:** Dado que las y los jóvenes son fuertemente discriminados en la sociedad en general y en el mercado de trabajo en particular, la Política Pública de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil deberá tener una marcada orientación antidiscriminatoria, especialmente en relación a jóvenes con orientaciones sexuales diferentes (personas LGTBI) y a personas con diferentes tipos de discapacidad.
- **Perspectiva Ciudadana:** En definitiva, en tanto ciudadanos y ciudadanas, todas las personas jóvenes deberán tener las mismas oportunidades y los mismos apoyos, independientemente de su edad, su lugar de residencia, su orientación sexual, sus opciones religiosas, filosóficas o políticas, y sean cuales sean sus capacidades físicas e intelectuales, asegurando que las personas jóvenes por su simple condición de tales, no sean discriminadas bajo ningún concepto o práctica concreta.

Pero más allá del diseño de dicha Política Nacional, el INJUVE diseñó y comenzó a implementar el originalmente denominado Programa Nacional de Empleo y Empleabilidad para Juventudes (Gobierno de El Salvador 2015b) y que ahora es conocido como “Jóvenes con Todo: Depende de Ti”, que cuenta con un conjunto inicial de recursos aportados por el propio Gobierno Nacional y que próximamente serán complementados con importantes contribuciones de la cooperación internacional, incluyendo un préstamo equivalente a 130 millones de dólares a ser aportados por el Banco Mundial.

El Programa se propone la obtención del siguiente objetivo: “Promover el desarrollo de habilidades para mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva en las juventudes”. Y en dicho marco, el Programa se define por las siguientes características:

- Centra su atención en las necesidades de los jóvenes, por lo tanto plantea varios caminos (derivaciones que responden a sus necesidades de manera objetiva).
- Incorpora el seguimiento personalizado, a través de tutores que acompañan el proceso.
- Presenta un componente transversal de formación en habilidades para la vida y el trabajo.
- La inter temporalidad de políticas públicas da lugar a la atención integral del programa, promoviendo el desarrollo, la protección y la inclusión social con un enfoque de juventud.
- Fomenta el desarrollo efectivo de la ciudadanía a partir del reconocimiento de sus derechos sociales y políticos, propiciando el desarrollo territorial a través de la participación ciudadana de las juventudes.

El Programa está destinado, en particular al siguiente perfil de beneficiarios: personas jóvenes de 15 a 29 años, con énfasis en desempleadas, subempleadas, en transición del bachillerato al mundo productivo y que han salido del sistema educativo. El flujo de las y los jóvenes con este perfil, para su participación en el Programa, sigue la siguiente secuencia lógica: (i) recepción, inscripción, participación en el Módulo de Competencias para la Vida y el Trabajo; y (ii) derivación a intermediación laboral, emprendimientos, pasantías, primer empleo, reinserción educativa, formación técnica profesional y/o empleo público temporal, según corresponda, por períodos de hasta 12 meses, recibiendo un estipendio diferenciado según el caso y asegurando el seguimiento correspondiente de cada joven participante.

Durante este año (2016) se comenzó a operar en tres municipios (Soyapango, San Miguel y Santa Ana) y se han concretado varios Módulos de Competencias para la Vida y el Trabajo (primera fase del programa) con la participación de más de tres mil jóvenes, y ahora se está empezando a encarar la segunda fase prevista, centrada en las correspondientes derivaciones, junto con el desarrollo de la primera fase en otro importante número de municipios, con las siguientes metas para el “período de consolidación” (2017 – 2019):

- 22 Municipios, con 100.000 participantes directos del programa (al menos 50 % mujeres, inclusión de grupos prioritarios, personas con discapacidad y atención a juventud urbana y rural).
- 30 % accederá a empleos, 10 % hará prácticas laborales y empleo público temporal, 20 % volverá a

la escuela, 10 % desarrollará emprendimientos por oportunidad, y 30 % obtendrá formación profesional.

La selección de los municipios participantes se realizará teniendo en cuenta la siguiente red de criterios: (i) oportunidades de crecimiento, (ii) crimen y violencia: mapa de violencia del CNSC y del MJSP, (iii) alta tasa de migración y (iv) pobreza por ingresos.

Naturalmente, todavía no se dispone de evidencias que permitan evaluar sistemáticamente la implementación del programa (que apenas está comenzando) pero en cualquier caso se puede mencionar que el mismo ha comenzado en medio de una hostilidad generalizada de parte de los principales medios de comunicación, que han criticado el Programa sosteniendo que “se le va a dar dinero a los vagos”, con lo cual, el INJUVE ha tenido que encarar intensas campañas de sensibilización de la opinión pública, tendientes a mejorar la imagen del programa y generar los apoyos correspondientes.

Por lo demás, el desarrollo de la primera fase (módulos de habilidades para la vida y el trabajo) ha concitado el interés por participar de un amplio y heterogéneo grupo de jóvenes, que sólo ha podido cubrirse parcialmente, lo que indica claramente la pertinencia y la oportunidad del Programa, que responde a necesidades evidentes, y al mismo tiempo demuestra la relevancia del mismo, en la medida en que la demanda es sumamente amplia y requiere de respuestas que superen ampliamente la simple fase de “experiencias piloto” destinadas a “probar metodologías de intervención”.

Ahora, el principal desafío gira en torno a la aprobación (por parte de la Asamblea Legislativa) de la posibilidad de que el Poder Ejecutivo se endeude con el Banco Mundial para contar con los recursos necesarios, lo cual está -por el momento- bastante lejos de concretarse, vistos los planteos de los partidos opositores, que están tratando de dificultar al máximo la gestión del gobierno en general y el desarrollo de este tipo de programas en particular, aduciendo que la gestión exitosa correspondiente va a ser utilizada electoralmente por el partido de gobierno, sin tener en cuenta que con ello se complica aún más la crítica situación de la población salvadoreña en general y de las y los jóvenes en particular.

C. OTRAS ÁREAS PROGRAMÁTICAS RELEVANTES A DESTACAR

En paralelo al diseño y el comienzo de la implementación del Programa de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil “Jóvenes con Todo”, desde un principio el INJUVE se dio a la tarea de definir con precisión el conjunto de áreas de intervención para este período de gobierno (2014 – 2019) de la Política Nacional de Juventud, enmarcadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo.

Para ello, se identificaron todas aquellas “líneas de acción” derivadas de los 11 objetivos estratégicos previstos en el Plan Quinquenal de Desarrollo (ya presentados en las páginas precedentes) y al mismo tiempo se reformularon las principales definiciones del INJUVE, para asegurar la operativización efectiva de tales líneas de acción y el cumplimiento de las metas previstas en cada caso en particular.

En dicho marco, se definió la siguiente visión para este período: “ser la institución articuladora de políticas públicas que permitan incorporar plenamente a las y los jóvenes para el desarrollo del país”, y al mismo tiempo, se ha definido la siguiente misión: “somos la institución que formula, dirige, ejecuta y vigila el cumplimiento de la Ley General de Juventud y la Política Nacional en articulación con instituciones nacionales e internacionales para contribuir al desarrollo integral de las y los jóvenes” (INJUVE 2016).

En dicho marco, el INJUVE se propuso operar en este período de gobierno, en función de los siguientes valores:

- **Participación:** garantizar procesos para la incidencia ciudadana real y efectiva de las juventudes.
- **Inclusión:** integrar a los diferentes sectores de las juventudes con énfasis en las poblaciones excluidas del desarrollo social.
- **Equidad:** cumplimiento de las condiciones óptimas según las necesidades para el logro de los objetivos.
- **Igualdad:** propiciar los procesos de empoderamiento que disminuyan las barreras de acceso en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de la juventud.

- **Solidaridad:** reconocer y compartir los mismos ideales y las necesidades colectivas.
- **Convivencia:** construcción social que articula y armoniza los factores del entorno en relación a la realidad objetiva de las juventudes a favor del fomento de cultura de paz.
- **Compromiso:** responsabilidad moral y jurídica en garantizar el cumplimiento de los derechos de las juventudes.
- **Transparencia:** claridad en la función y en la gestión pública para hacer efectivos los derechos de las juventudes.

En términos operativos, el INJUVE se ha propuesto operar en este período de gobierno en función de los siguientes objetivos estratégicos y de las siguientes líneas estratégicas:

| Objetivos estratégicos | Líneas estratégicas |
|---|---|
| Oe.1. Articular las estrategias y acciones pertinentes de la institución con las diferentes secretarías de estado e instituciones del órgano ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil. | E.1. Participación juvenil |
| | E.2. Prevención de la violencia |
| | E.3. Educación |
| | E.4. Empleo juvenil |
| Oe.2. Diseñar, implementar y monitorear políticas públicas, programas y proyectos pertinentes. | E.5. Salud integral |
| | E.6. Inclusión social, ambiental y cultural |
| | E.7. Recreación y tiempo libre |
| Oe.3. Fortalecer y modernizar la planeación, dirección y gestión de la institución. | E 3.1. Gestión administrativa |
| | E 3.2. Sistema de información |
| | E 3.3. Gestión institucional |

Fuente: INJUVE (2016) Plan Estratégico Interinstitucional 2014-2019. San Salvador.

En dicho marco, se están implementando algunas acciones particularmente relevantes, entre las que pueden destacarse las siguientes, como ejemplo, en algunas de las siete líneas de acción:

- En el eje de participación, se está trabajando intensamente en la legalización de organizaciones juveniles, en el montaje del JUVENTUR (2014, 2015 y 2016), en el fortalecimiento de las coordinadoras departamentales y municipales y en el desarrollo del Programa de Voluntariado Juvenil.
- En el eje de prevención de la violencia, se está participando del Sub Gabinete de Prevención y en los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), en el marco del Programa de Apoyo Integral a las Estrategias de Prevención de la Violencia (con el respaldo del BID).
- En el eje de educación, se continúa trabajando en el apoyo a los gobiernos estudiantiles, el apoyo al Programa Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas, en el desarrollo del Programa Nacional de Pasantías y en la formación de liderazgo.
- En el eje de empleo juvenil, además de la implementación del Programa Nacional “Jóvenes con Todo”, se está promoviendo la revisión de la Ley de Incentivo para la Creación del Primer Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado, procurando ampliar los beneficios que se otorgan a las empresas (exoneraciones impositivas) para que éstas amplíen su participación.

D. LOGROS, INCERTIDUMBRES Y DESAFÍOS A MITAD DE PERÍODO DE GOBIERNO

Las evidencias incluidas en las tres secciones previas de este capítulo muestran, claramente, que en esta segunda gestión de gobierno de izquierda existen -en simultáneo- líneas de continuidad y líneas de ajuste en diversos planos específicos.

Entre las líneas de continuidad, parece evidente que el INJUVE y el conjunto del gobierno siguen teniendo como referencia central tres de las herramientas definidas en el período previo: (i) la Ley General de Juventud, (ii) la Política Nacional de Juventud, y (iii) la estructura presupuestal definida en el marco de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP), ahora renombrada como Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República (STPP). Se trata, en todo caso, de tres ejes centrales -desde todo punto de vista- de la gestión pública en su conjunto y que hacen a la legitimación institucional y programática como tal.

Entre las líneas de ajuste, por su parte, pueden mencionarse otras tres igualmente relevantes: (i) el mayor énfasis puesto en la inserción laboral de las personas jóvenes, claramente establecido en el propio Plan Quinquenal de Desarrollo, (ii) en mayor énfasis en el fortalecimiento de la participación juvenil, visible en un mayor número de acciones y en el mayor destaque de este eje en el “discurso” público de las principales autoridades del INJUVE, y (iii) el mayor énfasis en la descentralización territorial de las acciones que se vienen desplegando, visible en la distribución de esfuerzos relativos, en función de un mayor respaldo a las acciones a nivel municipal.

Por lo dicho, puede afirmarse que el camino iniciado en 2009 se sigue recorriendo con firmeza a todos los niveles (más allá de los ajustes comentados) lo que muestra que a pesar de las diferentes “identidades” entre ambas gestiones de gobierno (más “plural” y con una gran impronta puesta por el Presidente Funes, como una figura más “independiente” de izquierda en el primer caso, y más marcadamente “partidaria”, con una mayor presencia de operadores del propio partido de gobierno, en el segundo) las líneas centrales siguen apostando a los mismos fines y objetivos.

En dicho marco, todo parece indicar que en la actualidad, la gestión de gobierno se ve tensionada por dos grandes conjuntos de factores de gran importancia: (i) el mantenimiento de bajos niveles de crecimiento económico (lo que limita la recaudación impositiva y la disponibilidad de recursos para operar en el campo de las políticas públicas) y (ii) una oposición política (por parte de los partidos de la oposición, las gremiales empresariales y los medios de comunicación) más fuerte que en el caso del gobierno anterior. Combinadas, incluso, ambas variables limitan la gestión de gobierno, tanto en el plano económico como en el plano político, así como en el plano cultural, visible -por ejemplo- en las campañas deslegitimadoras de algunas de las políticas públicas prioritarias (como es el caso del Programa “Jóvenes con Todo”, según ya hemos comentado).

Por ello, el cumplimiento de las metas previstas en el Plan Quinquenal de Desarrollo en general y del Plan de Juventud en particular, dependen -en gran medida- de las acciones que el gobierno implemente para enfrentar ambas limitaciones, algo que todavía está en pleno diseño (por ejemplo, con la reforma previsional) todo lo cual incidirá decisivamente en el desarrollo futuro de la gestión pública en general y de las políticas públicas de juventud en particular.

4. LA INVERSIÓN SOCIAL DE RECURSOS EN LAS GENERACIONES JÓVENES

Presentadas las principales características de la gestión programática e institucional, importa revisar los niveles y la distribución de la inversión de recursos en el campo de las políticas de juventud, para lo cual, se cuenta con un importante estudio reciente (Rubio 2016) que importa presentar sintéticamente en el marco de este informe.

A. LA MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN JUVENTUD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO 2012

El informe ofrece dos grandes conjuntos de información presupuestal: (i) una visión de conjunto de la inversión de recursos en juventud (en función del conjunto del Presupuesto Público) con cifras del año fiscal 2012, y (ii) un análisis más preciso y plurianual del gasto público en salud de adolescentes y jóvenes para el período 2011-2013.

En relación a la primera de dichas dimensiones (la segunda se ofrece en la sección siguiente) el informe estima que en el año 2012 se invirtió un total de 670 millones dólares, de acuerdo al siguiente detalle institucional:

| Tipo de institución | Monto | % |
|----------------------------|--------------------|------------|
| Descentralizadas | 211.045.393 | 31 |
| Empresas públicas | 55.985.797 | 8 |
| Fondos de seguridad social | 91.317.002 | 14 |
| Gobierno central | 276.607.097 | 41 |
| Gobiernos locales | 20.163.626 | 3 |
| Instituciones financieras | 11.514.830 | 2 |
| Otras entidades | 3.957.270 | 1 |
| Total general | 670.591.015 | 100 |

El informe establece que esta inversión en juventud equivale al 9 % del gasto del gobierno central, al 19 % del gasto público social y al 2 % del producto interno bruto (PIB). Del mismo modo, el informe establece que del total del gasto en juventud, el 82 % está asignado a gastos corrientes, mientras que el 18 % restante está asignado a gastos de capital.

En la misma línea, el informe estima que del total de la inversión en juventud, el 76 % está destinada al denominado “gasto orientado a jóvenes”, mientras que el 24 % restante está destinado al denominado “gasto no orientado a jóvenes” (pero que impacta parcialmente a dicha población), lo cual demuestra la pertinencia y la relevancia de dicha inversión.

Complementariamente, el informe estima que el 38 % del total de la inversión en juventud se concentra en el ramo de “educación”, al tiempo que el 25 % se concentra en el ramo “salud” y el 15 % se concentra en el ramo “economía”. El resto (22 %) se distribuye en otras 10 áreas de gestión, entre las que se destacan el ramo de “obras públicas, transporte, vivienda y desarrollo urbano” con un 8 %, la Presidencia de la República con un 5 %, el ramo “seguridad pública y justicia” con un 4 % y el ramo “agricultura y ganadería” con un 3 %, siempre en relación al total del gasto asignado a juventud.

B. EL GASTO PÚBLICO EN SALUD DESTINADO A ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL PERÍODO 2011-2013

La segunda parte del informe (en realidad, presentada como un apéndice) se concentra en la estimación de la inversión de recursos en una de las áreas que más recursos recibe (la salud de adolescentes y jóvenes) y lo hace con cifras de un trienio (2011 – 2013) por lo cual, ofrece otra perspectiva diferente y complementaria al análisis del tema como tal.

En concreto, estima el conjunto de la inversión en este sector y en esta población, en un total de 235 millones de dólares en 2011, de 220 millones en 2012 y de 253 millones en 2013, de acuerdo al siguiente detalle:

| Tipo de instituciones | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|----------------------------|-------------|------|-------------|-----|-------------|-----|
| | USD | % | USD | % | USD | % |
| Descentralizadas | 73.696.580 | 31 | 74.475.293 | 34 | 89.066.753 | 35 |
| Empresas Públicas | 13.155.170 | 6 | 4.027.603 | 2 | 4.234.494 | 2 |
| Fondos de Seguridad Social | 75.117.672 | 32 | 75.533.614 | 34 | 73.117.038 | 29 |
| Gobierno Central | 70.607.541 | 30 | 63.596.196 | 29 | 84.103.286 | 33 |
| Gobiernos Locales | 2.586.558 | 1 | 2.651.546 | 1 | 3.401.626 | 1 |
| Otras Entidades | 17.387 | 0.01 | ----- | 0 | ----- | 0 |
| Total General | 235.180.909 | 100 | 220.284.251 | 100 | 253.923.196 | 100 |

El informe establece que dichos totales equivalen al 25 % en 2011, 23 % en 2012 y 23 % en 2013, del total del gasto público en salud, mientras que las cifras respectivas pero en relación al gasto público social en general se ubican en el 7 %, el 6 % y el 7 % respectivamente.

Brindando más detalles al respecto, el informe distribuye la asignación de recursos diferenciando grupos de edad (15 a 17, 18 a 24 y 25 a 29) obteniendo los siguientes resultados (en % del total):

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------|------|------|------|
| 15 a 17 años | 16 | 17 | 17 |
| 18 a 24 años | 46 | 49 | 48 |
| 25 a 29 años | 38 | 34 | 34 |

Como puede apreciarse, la mayor parte de la inversión está dirigida al grupo de 18 a 24 años, seguida del grupo de 25 a 29 años, mientras que el grupo de 15 a 17 años obtiene los menores niveles de asignación relativa de recursos.

Adicionalmente, el informe presenta la información diferenciando el tipo de gasto, incluyendo las siguientes categorías: (i) gastos específicos (dirigidos en forma directa a requerimientos de salud de la población joven); (ii) gastos indirectos (que implican las gestiones, la planificación de los procesos, la logística y otras funciones administrativas y técnicas); (iii) gastos ampliados (dirigidos a un universo más amplio, pero que tiene incidencia en adolescentes y jóvenes); y (iv) gastos en bienes públicos (dirigidos a la población en general y a la regulación de los servicios). La información se ofrece para los tres años considerados en el análisis, con el siguiente detalle:

| | Gastos específicos | | Gastos indirectos | | Gastos ampliados | | Gastos en bienes públicos | | Total general | |
|------|--------------------|----|-------------------|----|------------------|---|---------------------------|----|---------------|-----|
| | USD | % | USD | % | USD | % | USD | % | USD | % |
| 2011 | 153.18 | 65 | 22.38 | 9 | 18.20 | 8 | 41.42 | 18 | 235.18 | 100 |
| 2012 | 153.94 | 70 | 26.53 | 12 | 9.62 | 4 | 30.20 | 14 | 220.28 | 100 |
| 2013 | 168.88 | 67 | 25.71 | 10 | 8.56 | 3 | 50.78 | 20 | 253.92 | 100 |

(*) cifras absolutas expresadas en millones de dólares.

Como puede apreciarse, la mayor parte de la inversión está concentrada en gastos específicos, esto es, los que están dirigidos directamente a la atención sanitaria de adolescentes y jóvenes, ubicados en el entorno de los dos tercios del total.

En general, el informe muestra que existe una inversión considerable de recursos en la población joven, concentrada especialmente en educación y salud, con pocas variantes interanuales y con una concentración importante en el grupo de 18 a 24 años de edad. Asimismo, se comprueba que existe una proporción importante de dicha asignación de recursos en gastos corrientes y en inversión directa, todo lo cual permite sostener que se trata de una estructura de la inversión que desatiende (en términos relativos) áreas importantes del desarrollo juvenil, como pueden ser (por ejemplo) la inserción laboral, la participación ciudadana y la prevención de la violencia.

5. EL MODELO SALVADOREÑO COMO UN REFERENTE RELEVANTE PARA AMÉRICA LATINA

El recorrido realizado por las diferentes políticas sectoriales y transversales de juventud, permite comprobar que en estas dos gestiones de gobierno de izquierda, se han logrado avances de gran relevancia, que marcan un antes y un después en el campo del desarrollo de las políticas públicas de juventud, pero conviene realizar una síntesis final, que permita visualizar más claramente cuáles han sido las principales claves del éxito, destacando los cambios de enfoque, la construcción legal y programática y las lecciones aprendidas durante estos últimos años.

A. LOS CAMBIOS DE ENFOQUE PROCESADOS EN ESTE PERÍODO

En primer lugar, importa destacar los profundos cambios de enfoque procesados desde 2009, en comparación con todos los gobiernos anteriores, desde la firma de los Acuerdos de Paz. Esto es muy notorio en varios planos relevantes, entre los que importa destacar los siguientes:

- Ha cambiado la “mirada” en relación a las y los jóvenes. Mientras que en los gobiernos anteriores primó claramente el enfoque que mira a los jóvenes como un simple grupo de riesgo, durante estas dos administraciones de gobierno las y los jóvenes han sido vistos -ante todo- como sujetos de derecho y como actores estratégicos del desarrollo.
- Ha cambiado la lógica de funcionamiento con la que se trabaja. Mientras en los gobiernos anteriores se trabajó sobre la base del desarrollo de las políticas sectoriales de juventud, en estas dos administraciones se privilegió la articulación de las diferentes políticas de juventud.
- Ha cambiado el enfoque estratégico en cuanto al sentido último de las políticas de juventud. Mientras que en los gobiernos anteriores se trabajó desde la lógica de la generación de espacios específicos para la juventud, en estas dos administraciones de gobierno se procuró incorporar una perspectiva generacional a todas las políticas públicas.
- Han cambiado las prioridades en la orientación de las políticas públicas. Mientras en los gobiernos anteriores primó el enfoque centrado en el control y el castigo, en estas dos gestiones de gobierno se privilegió la prevención y la promoción integral.
- Ha cambiado la concepción respecto a cuáles son los actores claves en políticas de juventud. Mientras en los gobiernos previos se asumió que lo único relevante es el trabajo con jóvenes, en estas dos administraciones de gobierno se ha asumido que también hay que trabajar con los adultos que trabajan con jóvenes, promoviendo incluso los diálogos intergeneracionales.

Por supuesto, se trata de cambios paradigmáticos que están en pleno proceso de desarrollo, por lo cual, en todos los casos siguen existiendo grandes desafíos a encarar, para poder cumplir cabalmente con los propósitos perseguidos, pero lo que está claro es el rumbo que se le ha querido dar a las políticas públicas de juventud, desde un enfoque de derechos y desde una gestión moderna, que apuesta al fortalecimiento del Estado en la gestión de las políticas públicas.

B. LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL CONCRETADA POR LA VÍA DE CAMBIOS SUCESIVOS

Los cambios de enfoque que acabamos de destacar, estuvieron acompañados de la construcción institucional correspondiente, desplegada con realismo, eludiendo los simplismos analíticos y encarando decididamente los desafíos planteados, y asumiendo que para que los cambios sean reales, deben trascender la simple aprobación de leyes y deben sumergirse resueltamente en el campo de lo posible, aunque ello implique ciertas concesiones a lo ideal.

De este modo, el recorrido concretado en el campo institucional, quiso asegurar que las instituciones que se crearan fueran viables y contaran con las legitimidades y los recursos necesarios para operar en la práctica, con la mayor eficiencia y eficacia posible. De este modo, se torna más lógico el itinerario aparentemente caótico que se desarrolló, siguiendo la siguiente secuencia en el tiempo:

- En primer lugar, se cerró la Secretaría de la Juventud creada durante la anterior administración de gobierno, por considerar que la misma no agregaba nada relevante a la gestión de las políticas públicas de juventud, en la medida en que se dedicó a ejecutar diversas iniciativas programáticas directamente, en lugar de trabajar en la articulación del conjunto de políticas sectoriales de juventud existentes.
- En segundo lugar, se procesó una de las transformaciones institucionales más relevantes de las últimas décadas, al cerrar el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y abrir en su lugar el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), cambiando radicalmente las prioridades en materia de enfoques (como ya hemos destacado) y transfiriendo todos los recursos disponibles en el primero hacia el segundo.
- En tercer lugar, se trabajó intensamente con la Asamblea Legislativa, para aprobar la Ley General de Juventud y, en dicho marco, proceder a la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) transfiriendo a este nuevo organismo todos los recursos que antes tenía en CONJUVE. De este modo, se creaba la institucionalidad necesaria por ley, pero además se la dotaba de los recursos necesarios para operar, en el marco de un sistema institucional.
- En cuarto lugar, se concibió al INJUVE como un organismo colegiado, integrando a su Junta Directiva a un amplio conjunto de ministerios y organismos gubernamentales claves en el campo de las políticas de juventud, con lo cual, se evitó el error de concebirlo como un simple ejecutor directo de pequeños proyectos, priorizando sus funciones articuladoras y su rol como animador de procesos colectivos en este campo.
- En quinto lugar, en la misma Ley General de Juventud, se previó la creación del Consejo Nacional de la Persona Joven, concebido como el mecanismo para canalizar la participación de las organizaciones y los movimientos juveniles, a todos los niveles (incluida la Junta Directiva del INJUVE) y se dieron los pasos correspondientes para la integración de su propia Directiva y su puesta en funcionamiento efectivo.

Por todo lo dicho, es evidente que los cambios de enfoque estuvieron acompañados en todo momento por transformaciones y construcciones institucionales de gran relevancia, que permitieron sentar las bases para la consolidación de un Sistema Institucional en Políticas Públicas de Juventud, que deberá continuar agregando otros componentes claves para que su funcionamiento permita canalizar e institucionalizar la participación activa del más amplio conjunto de actores en este campo.

C. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN LA AGENDA PÚBLICA

Seguramente, por estos cambios en los enfoques y por la construcción institucional procesada, en estas dos gestiones de gobierno se ha logrado que las políticas públicas de juventud se ubiquen más destacadamente en la agenda pública. Hoy se tiene más clara conciencia de la relevancia de invertir más y mejor en las generaciones jóvenes, y ello es visible -sobre todo- en las prioridades que han concretado varios ministerios en términos poblacionales.

- Esto es muy visible en la labor del FISDL, que ha hecho del PATI una de sus prioridades y, en ese marco, ha priorizado claramente la llegada a jóvenes y a mujeres (que también son jóvenes en una gran proporción) apoyando la generación de ingresos temporales en una etapa clave del desarrollo juvenil (como lo es la vinculada con la generación de las primeras experiencias laborales) concentrando los esfuerzos en los municipios más pobres del país.
- También es muy visible en el Ministerio de Salud, donde el Programa de Atención Integral de Adolescentes se ha venido afirmando claramente, con el apoyo de un amplio conjunto de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de la cooperación internacional, concretando espacios amigables para adolescentes y priorizando algunas políticas particularmente relevantes, especialmente en relación al embarazo adolescente.
- Esto también es visible en las transformaciones procesadas en el Ministerio de Trabajo, que además de seguir fortaleciendo su labor en relación a la erradicación del trabajo infantil, ha avanzado en el diseño de planes integrales en el campo del empleo juvenil y ha modernizado varios de sus servicios claves (orientación laboral, bolsas de trabajo, etc.) priorizando en gran medida la llegada a jóvenes afectados centralmente por el desempleo y el subempleo.
- Otro tanto puede decirse del Ministerio de Educación, que ha ampliado la matrícula en la enseñanza secundaria y en el bachillerato (aunque todavía sea escaso este crecimiento) y ha procesado cambios relevantes en la calidad de la educación, desplegando significativamente las Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno, mostrando mucha más sensibilidad por la niñez y la adolescencia más afectada por la pobreza y la exclusión social.
- Y sin duda, esto también es notorio en el campo de la seguridad, terreno en el cual se han procesado cambios de gran relevancia, procurando evitar la criminalización de los jóvenes, priorizando las medidas alternativas a la reclusión en la atención a los adolescentes en conflicto con la ley, y tratando de apoyar (en principio) la tregua entre pandillas, como un paso necesario para la pacificación del país, dejando posteriormente de lado este enfoque, dadas sus limitaciones y teniendo en cuenta los cambios en el perfil de las violencias procesados en los últimos años (Segovia coord. 2016).

Por supuesto, también en este campo estamos ante procesos en marcha (nada se logra de la noche a la mañana) pero lo cierto es que hoy por hoy, las y los jóvenes

ocupan un lugar más relevante en la agenda pública y las políticas públicas de juventud cuentan con más atención por parte de los tomadores de decisiones. Lamentablemente, las imágenes que transmiten cotidianamente los grandes medios de comunicación, todavía siguen privilegiando los viejos enfoques, con lo cual, los avances logrados todavía no tienen la visibilidad que merecerían, pero seguramente con el paso del tiempo, esto también se irá corrigiendo, y por esa vía los cambios se irán consolidando como corresponde.

Premian labor del INJUVE en Cumbre de Iberoamérica

La Primera Dama y Secretaria de Inclusión Social, Vanda Pignato, recibió en nombre del Gobierno de El Salvador, un reconocimiento de parte de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), por el impulso de una de las mejores políticas de juventud impulsadas en toda Latinoamérica y el Caribe, a través del Proyecto Projóvenes, implementado por el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE), con el apoyo de la Unión Europea.

El galardón fue entregado en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se desarrolló en Cádiz, España en 2012, donde también se llevaron a cabo sesiones especiales para analizar y debatir procesos implementados en espacios gubernamentales de países iberoamericanos, que han logrado construir programas que representan verdaderas alternativas para el desarrollo juvenil.

En la entrega del reconocimiento también estuvo presente el Director del Instituto Nacional de la Juventud, Lic. Miguel Ángel Pereira, impulsor del Modelo de Prevención Social de la Violencia Juvenil, implementado en el marco del Proyecto Projóvenes. “Fue el reconocimiento al país por sus proyectos, que han demostrado que se puede realizar la prevención social de la violencia”, indicó el licenciado Pereira.

El Proyecto Projóvenes fue seleccionado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) como uno de los modelos a seguir en toda Iberoamérica, donde viven más de 150 millones de jóvenes entre 15 y 29 años, por ser una iniciativa con la que se promueve la cohesión social y la mitigación de los factores de riesgo de la violencia y delincuencia juvenil en El Salvador, proyecto con el que se han alcanzado importantes resultados.

Fuente: La Juventud Habla. INJUVE, San Salvador 2013.

D. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS: UN REFERENTE PARA AMÉRICA LATINA

La labor desplegada durante estas dos administraciones de gobierno deja, además, varias lecciones aprendidas, que pueden ser de gran utilidad para imaginar los siguientes pasos a dar, en el marco de la gestión de los próximos años, entre las que corresponde destacar las siguientes:

- El diseño de la Política Nacional de Juventud, no puede ser, sólo, una lista de demandas y propuestas de las y los jóvenes: tiene que estar íntimamente articulada con el Plan Nacional de Desarrollo y con las grandes políticas públicas (educación, salud, desarrollo rural, prevención de la violencia, etc.).
- Para que la Política Nacional de Juventud que se defina en el marco de un Documento formalmente aprobado se implemente efectivamente, tiene que contar con metas precisas, responsabilidades institucionales claramente establecidas (quién hace qué) y partidas presupuestarias efectivamente asignadas.
- Cuando se crea una Institución nueva en el marco de una Ley (como la de Juventud, en este caso) es preciso asignarle recursos para que pueda operar efectivamente, y que esos recursos tengan una fuente de financiamiento genuina. De lo contrario, las leyes quedan en el papel y no se ponen en práctica como debieran.
- Si se trabaja solamente con las y los jóvenes, desde el enfoque del “empoderamiento” juvenil, y no se trabaja en paralelo con los adultos que trabajan con jóvenes (profesores, médicos, policías, etc.) las y los jóvenes “empoderados” se dan contra un muro de adultos tradicionales y lo único que se genera es frustración, ante la imposibilidad de concretar cambios.
- Relativizar el enfoque de riesgo y jerarquizar el enfoque de derechos, no es sólo un asunto conceptual (ni mucho menos) y tiene implicancias de gran relevancia en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas de juventud, a tal punto que se pasa a trabajar con otra lógica, totalmente distinta.
- Pronunciar discursos que asumen las diferencias entre los diferentes grupos y clases de jóvenes, sin ser consecuentes en el plano del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de juventud, no cambia las desigualdades y las discriminaciones existentes en la sociedad, entre hombres y mujeres, urbanos y rurales, pobres y ricos, etc.
- Para que las políticas públicas de juventud funcionen fluidamente y logren efectivamente los impactos esperados, es preciso trabajar -en simultáneo- en generación de conocimiento, formación de recursos humanos, sensibilización de la opinión pública y fortalecimiento institucional, evitando el puro “activismo” con jóvenes.
- Para poder valorar los avances que se van logrando, al momento de la evaluación, hay que contar con una buena “línea de base” con la que comparar los resultados, y para que la evaluación sea completa y rigurosa, tiene que concentrarse -a la vez- en componentes vinculadas con eficacia, eficiencia, relevancia, pertinencia y sostenibilidad.

Desde luego, durante estas dos gestiones de gobierno se han logrado avances en varios de estos planos, pero queda mucho por hacer, por lo que estas “lecciones aprendidas” deberían ser tenidas centralmente en cuenta, al momento de diseñar los planes de acción con los que se vaya a trabajar durante los próximos años y en el marco de la gestión de los próximos gobiernos.

E. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS EN UN ENTORNO INCIERTO Y DIFÍCIL

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas hasta el momento, e imaginando a su vez lo que pueden ser las perspectivas generales para los próximos años (en el campo económico, pero también en el campo de la gobernabilidad futura) importa identificar cuáles podrían ser los principales desafíos a encarar. Entre otros, importa destacar los siguientes:

- La sociedad salvadoreña deberá reforzar el combate a las desigualdades sociales, profundizando las mejoras en la distribución del ingreso concretadas en estos últimos años, ubicando a las desigualdades intergeneracionales entre las más relevantes a combatir, junto a las desigualdades de ingreso, de género, de raza/etnia y de residencia.
- Para lograr mayores avances en el campo de las políticas públicas de juventud, habrá que enfrentar decididamente los estigmas existentes en la sociedad, sobre todo entre los adultos, que sostienen que los jóvenes “son buenos para nada”, “no quieren estudiar ni trabajar”, “lo único que saben es meterse en problemas” y un largo etcétera en este sentido.
- Del mismo modo, habrá que enfrentar ciertas concepciones vigentes en gran parte de los tomadores de decisiones, que suponen que “para mantener contentos a los jóvenes, alcanza con construir polideportivos y promover conciertos musicales”, sin asumir la necesidad de trabajar desde enfoques más integrales y con toda profesionalidad.
- Para ello, habrá que procurar cambios relevantes en las imágenes que los grandes medios de comunicación difunden sobre las y los jóvenes, destacando -apenas- a los jóvenes ricos en las páginas sociales y a los jóvenes pobres en las páginas policiales, invisibilizando por completo a la inmensa mayoría de las personas jóvenes que se esfuerzan diariamente para salir adelante.
- En términos programáticos, habrá que actualizar y fortalecer los planes sectoriales de salud y de empleo juvenil, sumando a los mismos otros planes sectoriales de juventud similares, implementándolos efectivamente y desarrollando las correspondientes acciones de monitoreo y evaluación, para seguir profundizando los avances logrados en estas dos gestiones de gobierno de izquierda.
- En paralelo, habrá que trabajar sistemáticamente en el fortalecimiento del Instituto Nacional de Juventud, instalando y fortaleciendo -en simultáneo- el Consejo de la Persona Joven, dotando a ambos organismos de los recursos necesarios para que cumplan con las funciones asignadas por la Ley General de Juventud.
- En este marco, habrá que impulsar decididamente el diseño y la implementación de Planes Departamentales y Municipales de Juventud, utilizando intensamente las Guías que el INJUVE ha diseñado con la colaboración de expertos en este campo, para avanzar resueltamente en la desconcentración y la descentralización de las políticas públicas de juventud.
- Adicionalmente, habrá que ampliar sustancialmente la formación de recursos

humanos, incluyendo a animadores juveniles y a operadores de políticas públicas, priorizando a las y los funcionarias/os que trabajan en los diferentes ministerios e institutos autónomos del gobierno nacional, así como a los/las que trabajan a nivel departamental y municipal.

- Lograda la aprobación de la Ley General de Juventud, a futuro, la Comisión de Deporte y Juventud de la Asamblea Legislativa debería trabajar intensa y sistemáticamente en la evaluación del impacto de cualquier proyecto de ley en las generaciones jóvenes, promoviendo la mayor armonía posible entre las diferentes leyes aprobadas en este campo.
- Por último, a futuro habrá que redoblar esfuerzos para que en el Sector Justicia se limite la reclusión de adolescentes en conflicto con la ley (dejándola como último recurso, tal como se postula en la legislación vigente) y se prioricen fuertemente las medidas alternativas a la privación de libertad (libertad vigilada, trabajos comunitarios, justicia restaurativa, etc.).

Seguramente, en los próximos años se producirán intensos debates respecto a cómo orientar las políticas públicas de juventud, y lo que se concrete en última instancia, dependerá en buena medida de los resultados que se verifiquen en las negociaciones entre el gobierno y la oposición, superando (ojalá) el “impasse” actualmente vigente, que no permite operar en gran escala.

Es de esperar, en cualquier caso, que haya la mayor continuidad posible con los rumbos iniciados durante estas gestiones de gobierno, con los ajustes que correspondan. Sería lamentable, si ello no se concreta, por simples manejos políticos de escaso valor, desde el punto de vista del fortalecimiento democrático y la consolidación de políticas públicas de Estado.

Dicho de otro modo, sería altamente positivo, para el país en su conjunto y para las generaciones jóvenes en particular, que estos avances concretados durante estas dos gestiones de gobierno se consolidaran efectivamente y se pudieran construir políticas de Estado en el campo de las políticas públicas de juventud, tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal, incidiendo fuertemente para mejorar las condiciones de vida de las y los jóvenes, y para asegurar su más amplia participación ciudadana, a todos los niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR (2013) **Informe de Sistematización: Evaluación de la Estrategia de Desarrollo Juvenil para la Prevención de la Violencia Social en San Salvador.** AMSS – FODM, San Salvador.
- ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR (2013) **Evaluación de la Estrategia de Desarrollo Juvenil para la Prevención de la Violencia Social en San Salvador.** AMSS – FODM, San Salvador.
- ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR (2013) **Liderazgo, Organización Juvenil y Prevención de la Violencia: Guía Metodológica de Capacitación.** AMSS – FODM, San Salvador.
- ALMEIDA, Paul (2011) **Olas de Movilización Popular: Movimientos Sociales en El Salvador 1925 – 2010.** UCA Ediciones, San Salvador.
- ARIAS PEÑATE, Salvador (2014) **Atlas de la Pobreza y la Opulencia en El Salvador.** UCA Ediciones, San Salvador.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2007) **Gobernabilidad y Democracia en El Salvador.** UCA – PNUD, San Salvador.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (2012a) **Ley General de Juventud: Decreto N° 910.** San Salvador.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (2012b) **Ley de Incentivo para la Creación del Primer Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado.** Decreto 57/2012, San Salvador.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (2010) **Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal.** Decreto 458/2010. San Salvador.
- BENEKE, Margarita (2013) **Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).** San Salvador.
- CARRANZA, Marlon (comp.) (2006) **Oferta, Demanda e Intermediación Laboral: Aportes para la Integración de Jóvenes al Mercado de Trabajo Salvadoreño.** IUDOP/CEPAL/GTZ, San Salvador.
- COMISION COORDINADORA DEL SECTOR JUSTICIA (2009) **Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.** San Salvador.
- CONAMYPE (2014) **Política Nacional de Emprendimiento.** San Salvador.
- CONJUVE (2012) **Programa Nacional de Servicio Social Estudiantil: Guía para el Facilitador.** CONJUVE – ISDEMU – CNA – PNC, San Salvador.
- CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2013) **Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia de El Salvador (PNPNA) 2013 – 2023.** CONNA, San Salvador.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA (2015) **Plan El Salvador Seguro.** San Salvador.
- DIGESTYC (2013) **Principales Indicadores sobre Adolescentes y Jóvenes en El Salvador.** Boletín N° 1, Área Demográfica, 1950 – 2050. Dirección General de Estadísticas y Censos, San Salvador.
- DIGESTYC (varios años) **Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples 2009 – 2015.** Dirección General de Estadísticas y Censos. Ciudad Delgado.
- FEDISAL (2014) **Situación de la Juventud Salvadoreña y su Relación con la Empleabilidad.** Fundación para la Educación Integral Salvadoreña, San Salvador.
- FISDL (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2013.** Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. San Salvador.
- FMLN (2013) **El Salvador Adelante: Programa de Gobierno para la Profundización de los Cambios.** San Salvador.
- FUNDAUNGO (2016) **Los Jóvenes Ni-Ni en El Salvador.** San Salvador.

- FUNDAUNGO (2013) **Planes Municipales de Juventud: Una Guía para la Elaboración Participativa.** INJUVE – UE, San Salvador.
- FUNDAUNGO/FUNDAMUNI/SACDEL/DIAKONIA/UE (2012) **Una Propuesta para Ampliar las Oportunidades Sociales, Económicas y de Participación de los y las Jóvenes en el Municipio.** San Salvador.
- FUNDE (2014) **Ser Joven en El Salvador: una Aproximación a la Situación de la Juventud.** Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador.
- GALAN, Jorge (2015) **Noviembre: la Novela sobre la Masacre de los Jesuitas que Conmocionó al Mundo.** Planeta, México.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR (2016) **Documento Conceptual del Programa Nacional de Empleo y Empleabilidad para Juventudes: Juventudes Creciendo 2014 – 2019.** San Salvador.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR (2015a) **El Salvador Productivo, Educado y Seguro.** Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019. San Salvador.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR (2015b) **Documento Conceptual del Programa de Empleo y Empleabilidad para Juventudes, Juventudes Creciendo 2014 – 2019.** San Salvador.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR (2013) **El Camino del Cambio en El Salvador: Legados de Cuatro Años de Gestión.** Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, San Salvador.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR (2009) **Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014.** Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, San Salvador.
- GONZÁLEZ, Luis Armando (2016) **Sociedad y Política: Reflexiones desde El Salvador.** Editorial Universidad Don Bosco, San Salvador.
- GOULD, J. y LAURIA-SANTIAGO, A. (2014) **1932: Rebelión en la Oscuridad.** Museo de la Palabra y la Imagen, San Salvador.
- HANDAL, Georgina (2014) **Transiciones en el Mercado de Trabajo de las Mujeres y Hombres Jóvenes de El Salvador.** OIT, Ginebra.
- INDES (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2013.** Instituto Nacional de los Deportes. San Salvador.
- INJUVE (2016a) **Instituto Nacional de la Juventud: Plan Estratégico Institucional 2014 – 2019.** San Salvador.
- INJUVE (2016b) **Informe Estadístico: Encuesta de Empleo Juvenil.** Subdirección de Empleo Juvenil – Sistema de Información sobre Juventud, San Salvador.
- INJUVE (2016c) **Informe sobre Jóvenes que No Respondieron Preguntas en la Encuesta de Empleo Juvenil.** Sistema de Información sobre Juventud, San Salvador.
- INJUVE (2016d) **Consolidado: Consulta Nacional de Empleo Juvenil.** Procesamiento de los Resultados de los Talleres Departamentales realizado por los propios Animadores. San Salvador.
- INJUVE (2015a) **Propuesta Metodológica: “Consulta Nacional para la Construcción de la Política Nacional de Empleo Juvenil”.** San Salvador.
- INJUVE (2015b) **Memoria de Labores 2012–2013.** Instituto Nacional de la Juventud. San Salvador.
- INJUVE (2014) **Memoria de Labores 2014 – 2015.** Instituto Nacional de la Juventud. San Salvador.
- INJUVE (2013) **Política Nacional de Juventud 2010 – 2024: Edición 2013.** INJUVE – FODM, San Salvador.
- INJUVE (2013) **Ley General de Juventud y su Reglamento.** INJUVE – FODM, San Salvador.
- INJUVE (2013) **Memoria de Labores 2012 – 2013.** Instituto Nacional de la Juventud. San Salvador.

INJUVE (2013) **Instituto Nacional de la Juventud: la Juventud Habla.** INJUVE – UE, San Salvador.

INJUVE (2013) **Factores, Procesos y Dinámicas Sociales de Protección para Jóvenes.** INJUVE – UE, San Salvador.

INJUVE (2012) **Conceptualización del Modelo de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil.** INJUVE – UE, San Salvador.

INJUVE (2012) **Juventud y Violencia: las Mujeres y los Hombres Jóvenes como Agentes, Víctimas y Actores de Superación de la Violencia en El Salvador.** INJUVE – FODM, San Salvador.

INSAFORP (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas; 2009 – 2015.** Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, San Salvador.

ISDEMU (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2015.** Instituto Salvadoreño de las Mujeres. San Salvador.

ISNA (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2015.** Instituto Salvadoreño para la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. San Salvador.

IUDOP (2016) **Los Salvadoreños y las Salvadoreñas Evalúan el Segundo Año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén.** Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

IUDOP (2014) **La Situación de la Seguridad y la Justicia 2009 – 2014: Entre Expectativas de Cambio, Mano Dura Militar y Treguas Pandilleras.** Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

MINISTERIO DE EDUCACION (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2015.** San Salvador.

MINISTERIO DE EDUCACION (2012) **La Educación de El Salvador en Cifras, Período 2004 – 2011.** San Salvador.

MINISTERIO DE HACIENDA (varios años) **Informes de la Gestión Financiera del Estado: Ejercicios Financieros Fiscales 2009 - 2015.** San Salvador.

MINSAL (varios años) **Memorias de Labores e Informe de Rendición de Cuentas: 2009 – 2015.** San Salvador.

MINSAL (2013) **Estudio de Casos sobre Prácticas Exitosas de Prevención del Segundo Embarazo en Madres Adolescentes desde la Desviación Positiva.** MINSAL – Save the Children, San Salvador.

MINSAL (2012) **Prevalencia del VIH e Identificación de Factores de Riesgo en Consumidores de Drogas Ubicados en dos Centros de Tratamiento en El Salvador: Evidencias para Enfocar Estrategias de Intervención.** MINSAL – UNODC, San Salvador.

MINSAL (2012) **Plan Intersectorial para la Atención Integral de la Salud de la Población Adolescente y Joven 2012 – 2014.** Dirección de Apoyo a la Gestión y Programación Sanitaria, San Salvador.

MINSAL (2012) **Política de Salud Sexual y Reproductiva.** Ministerio de Salud Pública. San Salvador.

MINSAL (2011) **Plan Estratégico Nacional Multisectorial de Respuesta al VIH – SIDA e ITS 2011 – 2015.** MINSAL – CONASIDA, San Salvador.

MJSP (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2013.** Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. San Salvador.

MJSP (2012) **Tres Años de Cambios: Rendición de Cuentas 2009 – 2012.** Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador.

MTPS (2015a) **Sistema Nacional de Empleo: Instrumento para la Articulación Interinstitucional Estratégica.** Ministerio de Trabajo y Previsión Social, San Salvador.

MTPS (2015b) **Boletín Estadístico Semestral: Primer Semestre de 2015**. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, San Salvador.

MTPS (2015c) **Propuesta de Reforma de la Ley de Incentivo para la Creación del Primer Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado**. San Salvador.

MTPS (2014a) **Recopilación de Leyes Laborales y Convenios Internacionales**. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, San Salvador.

MTPS (2014b) **Siete Meses de Trabajo en la Profundización de los Cambios**. Suplemento Informativo Julio – Diciembre 2014. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, San Salvador.

MTPS (2013) Compendio Estadístico 2009 – 2012 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social: **Principales Estadísticas e Indicadores del Mercado Laboral de El Salvador**. MTPS – OIT, San Salvador.

MTPS (2012) **Plan de Acción de Empleo Juvenil 2012 – 2024: El Salvador**. MTPS – OIT, San Salvador.

MTPS (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2015**. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, San Salvador.

OIT (2013) **Diagnóstico del Empleo Juvenil en El Salvador 2013**. Organización Internacional del Trabajo. San Salvador.

PDDH (varios años) **Informes de Labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: 2009 - 2015**. San Salvador.

PDDH (2013) **Estado de los Derechos Humanos en El Salvador 2012**. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, San Salvador.

PNUD (2013) **Imaginar un Nuevo País; Hacerlo Posible. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013**. San Salvador.

PNUD (2010) **De la Pobreza y el Consumismo al Bienestar de la Gente: Informe sobre Desarrollo Humano 2010**. San Salvador.

PNUD (2008) **El Empleo en uno de los Pueblos más Trabajadores del Mundo**. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. San Salvador.

PNUD (2005) **Una Mirada al Nuevo Nosotros; el Impacto de las Migraciones**. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. San Salvador.

PNUD (2003) **Desafíos y Opciones en Tiempos de Globalización: Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003**. San Salvador.

RODRIGUEZ, Ernesto (2016a) **Sistematización de la Consulta Nacional sobre la Política Pública de Empleo Juvenil**. OIT – INJUVE, San Salvador.

RODRIGUEZ, Ernesto (2016b) **Política Nacional de Empleo, Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil: Propuesta Preliminar para Consultas y Debate Colectivo**. OIT – INJUVE, San Salvador.

RODRIGUEZ, Ernesto (2014) **El Camino del Cambio en Políticas Públicas de Juventud: Legados de Cinco Años de Gestión en El Salvador (2009 – 2014)**. INJUVE – UE, San Salvador.

RODRIGUEZ, Ernesto (2013) **Diseño, Implementación, Monitoreo y Evaluación de Planes Departamentales de Juventud: una Guía para la Acción**. INJUVE – UE, San Salvador.

RODRIGUEZ, Ernesto (2010) **Política Nacional de Juventud 2010 – 2024 y su correspondiente Plan de Acción 2010 – 2014**. INJUVE – UE, San Salvador.

RODRIGUEZ, Ernesto (2008) **Políticas Públicas de Juventud en El Salvador: Logros y Limitaciones del Período 2005 – 2008**. GIZ – Secretaría de la Juventud, San Salvador.

RODRIGUEZ, Ernesto (2005) **Propuestas para el Diseño y la Instalación del Observatorio Salvadoreño sobre Juventud**. Secretaría de la Juventud / BID, San Salvador.

- RODRIGUEZ, Ernesto (2004) **Jóvenes Salvadoreños: Actores Estratégicos del Desarrollo. Propuesta de Plan Nacional de Juventud 2005 – 2015.** Secretaría de la Juventud / BID, San Salvador.
- ROSATI, Furio (coord.) (2013) **Entendiendo los Resultados del Trabajo Infantil y el Empleo Juvenil en El Salvador.** UCW – UNICEF – OIT, San Salvador.
- RUBIO, Gloria (2016) **Orientaciones para la Medición del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud y Medición Preliminar del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en El Salvador 2012.** INJUVE – UNFPA – OIJ, San Salvador.
- SAINZ, Héctor (2013) **Evaluación Final del Programa “Prevención de la Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador”.** FODM, San Salvador.
- SAMAYOA, Salvador (2003) **El Salvador: la Reforma Pactada.** UCA Editores, San Salvador.
- SANCHEZ CERÉN, Salvador (2012) **El País que Quiero. 2014: Elecciones Presidenciales en El Salvador.** La Esperanza en el Buen Vivir está en el Corazón de la Gente. Ocean Sur, México.
- SANCHEZ CERÉN, Salvador (2009) **Con Sueños se Escribe la Vida: Autobiografía de un Revolucionario Salvadoreño.** Editorial Ocean Sur, México.
- SANTACRUZ, M.L. y CARRANZA, M. (2010) **Encuesta Nacional de Juventud: Análisis de Resultados.** IUDOP – UCA, San Salvador.
- SECRETARIA DE CULTURA (varios años) **Memorias de Labores e Informes de Rendición de Cuentas: 2009 – 2015.** Presidencia de la República. San Salvador.
- SEGOVIA, Alexander (coord.) (2016) **El Salvador: Nuevo Patrón de Violencia, Afectación Territorial y Respuesta de las Comunidades (2010 – 2015).** INCIDE – OPEN SOCIETY FOUNDATION, San Salvador.
- STPP (2015) **Informe Ejecutivo del Gobierno 2015.** Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República. San Salvador.
- STPP – MINEC (2015) **Medición Multidimensional de la Pobreza: El Salvador.** Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República – Ministerio de Economía, San Salvador.
- STP (2013) **El Camino del Cambio en El Salvador: Legados de Cuatro Años de Gestión.** Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- STP (2012) **Atlas de Asentamientos y Colonias de Comunidades Solidarias Urbanas: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social en El Salvador.** STP – PNUD, San Salvador.
- UCW – OIT (2013) **Entendiendo el Resultado del Trabajo Infantil y el Empleo Juvenil en El Salvador.** Roma.
- USAID (2014) **Cultura Política de la Democracia en El Salvador y en Las Américas 2014: Gobernabilidad Democrática a Través de 10 Años del Barómetro de las Américas.** Universidad de Vanderbilt – FUNDAUNGO, San Salvador.
- USAID (2012) **Cultura Política de la Democracia en El Salvador y en las Américas: Hacia la Igualdad de Oportunidades.** Universidad de Vanderbilt – FUNDAUNGO, San Salvador.
- USAID (2010) **Cultura Política de la Democracia en El Salvador 2010: Consolidación Democrática en las Américas en Tiempos Difíciles.** Universidad de Vanderbilt – IUDOP, San Salvador.
- USAID (2008) **Cultura Política de la Democracia en El Salvador: el Impacto de la Gobernabilidad.** Universidad de Vanderbilt – FUNDAUNGO, San Salvador.
- USAID (2006) **Cultura Política de la Democracia en El Salvador: 2006.** Universidad de Vanderbilt – IUDOP, San Salvador.
- VILLACORTA, A. y SAENZ, C. (2013) **Evaluación de Procesos del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).** San Salvador.



Ernesto Rodríguez

Sociólogo uruguayo, director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y consultor internacional de las Naciones Unidas y del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).

Texto preparado sobre la base de varias consultorías realizadas entre 2004 y 2016, que me permitieron interactuar activamente con los principales protagonistas de los fecundos procesos que aquí se presentan.

Diseño editorial: Clara Rodríguez Cuore | estudioseisdedos.com