

**JOVENES QUE NI ESTUDIAN NI TRABAJAN**  
**EN AMERICA LATINA:**

**ENTRE LA ESTIGMATIZACIÓN Y**  
**LA AUSENCIA DE POLITICAS PUBLICAS (\*)**

**Ernesto Rodríguez (\*\*)**

(\*) Texto presentado en la *XIª Asamblea General de COPA (Confederación Parlamentaria de las Américas)* y en la *X Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas*, celebradas en Quebec, Canadá, del 6 al 9 de Setiembre de 2011. Una versión preliminar fue redactada especialmente para la Revista UMBRALES del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia.

(\*\*) Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), Coordinador General del Portal de Juventud de América Latina y el Caribe ([www.joveneslac.org](http://www.joveneslac.org) y [www.youthportal.org](http://www.youthportal.org)), Consultor Internacional de las Naciones Unidas y de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) en Políticas Públicas de Juventud, Prevención de la Violencia y Desarrollo Social.

## **Introducción**

Aunque el conjunto de las y los jóvenes latinoamericanos están afectados –en diversas medidas y a través de diversas modalidades- por importantes cuadros de exclusión social y por visiones estereotipadas que los ven como “buenos para nada” y “culpables” hasta que demuestren su inocencia, esto es particularmente visible en el caso de las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, quienes últimamente han pasado a tener un lugar destacado en la agenda pública de nuestros países, aunque todavía no son objeto de políticas ni mucho menos sujetos de las mismas.

Las páginas que siguen intentan analizar estos complejos procesos, desde una perspectiva general (latinoamericana) asumiendo –en cualquier caso- que la amplia gama de matices y situaciones específicas (en los diferentes países y aún dentro de ellos) obligaría a mirar con más detalle las múltiples realidades encerradas en los análisis agregados como el que pretendemos realizar aquí.

Para ello, caracterizamos esquemáticamente la actual situación de las nuevas generaciones en la región, para analizar luego con más detalles como se procesan las transiciones a la vida adulta, constatando –en este marco- que las múltiples transformaciones ocurridas tanto en nuestros sistemas educativos como en nuestros mercados de trabajo y aún en nuestras pautas culturales dominantes, impactan significativamente en tales procesos.

Asumimos en todo momento que las dos principales “misiones” que toda persona debe asumir en la etapa juvenil, están vinculadas centralmente con la construcción de identidad y con la construcción de autonomía, por lo que realizamos una revisión general de las políticas públicas de juventud, analizando de que modo y en que medida tales políticas contribuyen o no a la obtención de tales propósitos. Naturalmente, dado el interés particular de estas notas, analizamos particularmente estos complejos procesos, en relación a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, proponiendo algunas alternativas al respecto.

Desde nuestro punto de vista, la contribución efectiva de las políticas públicas de juventud al desarrollo adecuado de los procesos de transición a la vida adulta para el conjunto de las y los jóvenes, es muy limitada, en la medida en que tales políticas funcionan bajo el acotado paradigma de la construcción de espacios específicos para la juventud y con enfoques exageradamente centrados en la consideración de las y los jóvenes como simples grupos de riesgo. Obviamente, todo ello se vive con particulares dificultades en el caso de aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan.

Alternativamente, se propone operar a futuro con otros enfoques estratégicos, procurando dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva generacional (emulando la exitosa perspectiva de género), asumiendo en todo momento que las y los jóvenes son –ante todo- sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, y enfrentando decididamente las desigualdades generacionales, para lo cual se propone fortalecer y transformar el rol del Estado en la construcción de sociedades más prósperas, democráticas y equitativas. En dicho marco, habrá que trabajar intensamente para mejorar la inclusión social de las nuevas generaciones en general y de las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan en particular.

## **1 – JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: TEMIDOS Y CONVOCADOS**

La dinámica de las generaciones jóvenes latinoamericanas es, sin duda, de una gran complejidad y diversidad, pero cuenta con algunas “claves” que importa caracterizar.

### **A – Ser Joven en América Latina: Tensiones y Paradojas**

En este sentido, y tal como lo destacan la CEPAL y la OIJ (2004), es claro que las y los jóvenes están viviendo actualmente –con mayor dramatismo que otros sectores poblacionales- una serie de tensiones y paradojas que marcan su presente y su futuro.

- Una primera tensión o paradoja se da en el hecho de que las y los jóvenes tienen actualmente más acceso a educación y al mismo tiempo menos acceso a empleo.
- Una segunda tensión se produce por el hecho de que las y los jóvenes tienen actualmente más acceso a información y al mismo tiempo menos acceso a poder.
- En tercer lugar, las generaciones jóvenes tienen hoy más expectativas de autonomía, pero al mismo tiempo tienen menos opciones para materializarlas efectivamente.
- En cuarto lugar, es evidente que las y los jóvenes están mejor provistos de salud, pero al mismo tiempo están menos reconocidos en su morbilidad específica.
- Una quinta paradoja se ve en el hecho de que las y los jóvenes son más dúctiles y móviles, pero están más afectados por trayectorias migratorias más inciertas.
- Una sexta paradoja se puede visualizar al comprobar que las y los jóvenes son ahora más cohesionados hacia adentro, pero tienen mayor impermeabilidad hacia afuera.
- En séptimo lugar, las y los jóvenes aparecen como más aptos para el cambio productivo, pero están al mismo tiempo más excluidos del mismo.
- Una octava tensión se puede visualizar claramente cuando se observa que las y los jóvenes son –al mismo tiempo- receptores de políticas y protagonistas del cambio.
- Una novena paradoja se da cuando se compara la expansión del consumo simbólico, junto con las restricciones crecientes en el consumo material.
- Por último, una décima tensión o paradoja permite contrastar autodeterminación y protagonismo por una parte, y precariedad y desmovilización por la otra.

Todas estas tensiones provocan malestares y conflictos sumamente relevantes, todo lo cual es vivido por los diferentes segmentos juveniles (varones y mujeres, urbanos y rurales, pobres y ricos, blancos y negros, etc.) de maneras muy diversas, pero en todos los casos atravesadas por circunstancias preocupantes y sumamente complejas.

## **B – Las Desigualdades Intergeneracionales en la Inversión de Recursos**

Nada de esto es casualidad. En realidad, las y los jóvenes enfrentan este tipo de tensiones y paradojas porque las políticas públicas en general y la inversión de recursos públicos en particular, están desigualmente repartidos entre generaciones. Desde luego, esto tiene especificidades y particularidades muy diferentes en cada uno de los países de la región, pero en general se constata una muy baja inversión en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, conjuntamente con una más importante inversión en población adulta y -en varios países- sobre todo en la tercera edad, vía sistemas pensionales de amplia cobertura. La contra cara está planteada en la inversión de recursos que hacen las propias familias, centrada sobre todo en infancia y en adolescencia.

Solo recientemente, esto se está corrigiendo (lentamente y en dimensiones todavía escasas) a través de los programas de transferencias condicionadas (centrados hasta ahora en familias vulnerables con hijos/as pequeños/as, para tratar de asegurar asistencia escolar y cuidado de la salud) y esto marca un importante contraste, por cierto, entre América Latina y los países de la OCDE, en los cuales el consumo de las personas de entre 0 y 19 años se nutre por partes casi iguales de transferencias públicas y familiares, mientras en nuestra región, el componente de transferencias estatales no supera el 20 % del total. De hecho, en América Latina se gasta en personas mayores (como porcentaje de los ingresos por trabajo) aproximadamente la misma cantidad que los gobiernos de Europa, Estados Unidos y Japón, pero se invierte aproximadamente la mitad en niños y jóvenes, según lo destaca el Panorama Social de América Latina 2010 de la CEPAL.

“Para paliar estos déficits -sostiene la CEPAL- es necesario implementar medidas redistributivas sintonizadas con la lógica del ciclo vital, con énfasis en la población infantil y juvenil, y que implican transferencias a las familias cuyos ingresos laborales son claramente insuficientes. Estos mecanismos -agrega el informe- deberían implicar medidas diferenciadas para cada etapa y son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas que deberían revertir los déficits en cobertura y acceso a servicios de cuidado y estimulación temprana en la primera infancia, que confinan al individuo a un surco de exclusión durante la niñez y adolescencia, con un efecto negativo posterior sobre la fase de emancipación de los jóvenes. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación para el empleo, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta” (CEPAL 2010; ver también PNUD 2010).

Se trata, por cierto, de medidas acotadas que deberían ir acompañadas de otras de mayor impacto redistributivo, pero permitirían introducir cambios relevantes en la distribución de los recursos públicos entre generaciones, algo imprescindible por razones de estricta justicia social con sectores particularmente afectados por la pobreza y la exclusión, pero que también permitirían construir sistemas más sólidos de convivencia entre generaciones, con lo cual se podrían construir respuestas más pertinentes a la inseguridad ciudadana, que tanto preocupa a la opinión pública y a los tomadores de decisiones en la región.

## **C – Unidad y Diversidad: Rostros Múltiples y Especificidades Relevantes**

Pero hablar de los jóvenes como un conjunto homogéneo, no tiene sentido. Si bien es cierto que comparten muchas características y enfrentan problemas comunes, lo que en realidad existen son diversos grupos específicos de jóvenes. Así, es evidente que no es lo mismo ser varón o mujer joven, ni es lo mismo habitar en el medio rural o en el medio urbano, ni es lo mismo pertenecer a familias de clase alta o clase baja o a grupos étnicos diferentes, ni es lo mismo, acceder normalmente a las oportunidades de educación, salud y empleo, que no poder hacerlo. Por si lo dicho fuera poco, además, las y los jóvenes (de diferentes adscripciones grupales determinadas por el contexto y sus propias preferencias) asumen identidades diversas en su vida cotidiana, en sus expresiones culturales y hasta en su sexualidad, y todo ello debe ser tenido centralmente en cuenta.

Para los sectores más conservadores de nuestras sociedades, las diferencias son vistas como un problema, porque todo se juzga con el lente de “la gente como uno”, que todos deberían imitar. Se teme al “otro” por el simple hecho de ser diferente y se impulsan toda clase de acciones para “vigilar”, “controlar” y “castigar” al diferente, sobre todo cuando es pobre, negro o indígena, delincuente en potencia y “culpable” hasta que demuestre su inocencia, cambiando radicalmente las reglas de juego de cualquier sociedad democrática con sistemas de justicia independiente, que establecen precisamente lo contrario. La “defensa de la vida desde el momento de la concepción” (oposición a la despenalización del aborto), la oposición a la igualdad ante la ley para formar pareja (oposición a los matrimonios entre homosexuales), la obsesión por la rebaja de la edad de inimputabilidad de los menores infractores y muchas otras posturas netamente conservadoras, son más que elocuentes de este tipo de posiciones ideológicas y políticas.

Para los sectores progresistas, en cambio, incluyendo a buena parte de los sectores liberales, las diferencias son un valor a preservar y a potenciar, no solo a respetar. Es más, desde la defensa y la promoción de los derechos humanos (una bandera central del pensamiento progresista) es imprescindible ir más allá y enfrentar decididamente las desigualdades existentes, desde el apoyo a los sectores más desprotegidos. Por ello, se despliegan esfuerzos sistemáticos para destacar este tipo de posturas hasta en la denominación constitucional de nuestras naciones (como en el caso boliviano) y se trabaja constantemente para asegurar el ejercicio de derechos por parte de los grupos más vulnerables. La construcción de ciudadanía, en este enfoque, solo es concebible en el marco de procesos que aseguren equidad en el trato y en la participación de todos/as los/as ciudadanos/as.

Todo esto está centralmente vinculado con la diversidad juvenil, porque son precisamente las nuevas generaciones las que están siendo afectadas por las restricciones existentes (por ejemplo) en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos o en el endurecimiento de las penas para adolescentes que cometen delitos, desconociendo las más elementales normas legales (nacionales e internacionales) existentes en este campo. Esto debe iluminar centralmente la gestión de las políticas públicas a futuro, haciendo además un énfasis muy especial en el sector de jóvenes que ni estudian ni trabajan (conformado abrumadoramente por mujeres pobres) que recién ahora comienzan a ser reconocidos, pero que todavía no son objeto (y mucho menos sujetos) de políticas públicas.

## **2 – TRANSICIONES A LA VIDA ADULTA: POSIBILIDADES Y LIMITES**

El diagnóstico de situación esquemáticamente presentado, permite imaginar mejor las oportunidades, las limitaciones y los desafíos existentes en el marco de las transiciones a la vida adulta que las personas jóvenes deben encarar en esta particular etapa de su vida.

### **A – Construcción de Identidad y Construcción de Autonomía**

En este sentido, y para que puedan catalogarse como exitosas, estas transiciones a la vida adulta deben lograr dos grandes objetivos: colaborar con la construcción de identidad y colaborar con la construcción de autonomía. De hecho, estas son las dos principales “misiones” que toda persona debe cumplir en su etapa juvenil, y a ello debieran contribuir las políticas públicas, en respaldo a los esfuerzos de las familias y las comunidades.

La trascendencia de estos dos grandes procesos es por demás evidente. Las dos grandes preguntas que las personas jóvenes deben responder satisfactoriamente en esta crucial etapa de la vida son, “que y quien quiero ser” y “cómo voy a construirme un lugar en el mundo, sin depender de mis padres u otros adultos referentes”. Y en ambos casos, las dificultades que se enfrentan son enormes, aunque también se cuenta con oportunidades relevantes, que hay que saber aprovechar.

En lo que atañe a la construcción de identidad, es evidente que se trata de un amplio y complejo proceso, que incluye la dilucidación de alternativas en el campo de la formación y la inserción laboral, pero también en cuanto a la identidad nacional (en un complejo mundo globalizado) y hasta la identidad sexual, que va mucho más allá –obviamente- de procesos puramente biológicos e incluye componentes culturales sumamente relevantes.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la construcción de autonomía, también estamos ante procesos de gran complejidad que incluyen –entre otras- opciones relevantes en el campo laboral, pero que también se relacionan con la disponibilidad de vivienda propia y de la conformación de lo que suele llamarse la “personalidad” de cada quien, que permitirá (o no) manejarse en el mundo con mayor o menor autonomía relativa.

En definitiva, se trata de dos procesos centrales en la vida de cualquier persona, y que se viven –notoriamente- de modos muy diferentes según sea el contexto en el que las y los jóvenes crecen y maduran, afrontando más dificultades en los territorios rurales, en las comunidades marginales urbanas y en las familias que no cuentan con los activos necesarios como para respaldar a sus miembros más jóvenes en estos procesos, sin contar además con los contactos necesarios para acceder a las oportunidades disponibles.

Desde luego, es más fácil para aquellos que pertenecen a familias que sí cuentan con dichos activos, que habitan en zonas residenciales urbanas bien equipadas en el campo tecnológico, que asisten a centros educativos de calidad, que tienen a su alcance los contactos necesarios para acceder a buenos puestos de trabajo y que pueden conocer de primera mano las mejores alternativas de inserción social, tanto en el plano local como a nivel internacional, en la medida en que pueden desplazarse sin problemas por el mundo.

## **B – Continuidades y Rupturas en los Itinerarios Tradicionales**

Tradicionalmente, estos procesos de transición a la vida adulta se visualizaban con bastante certeza y de modos relativamente simples. Se trataba, en definitiva, de procesar tres grandes transiciones de manera exitosa: (i) la transición de la educación al trabajo; (ii) la transición del hogar paterno/materno al hogar propio; y (iii) la transición de la condición de “menor de edad” a la condición de ciudadano/a.

Durante mucho tiempo, a lo largo del siglo XX, se asumía que dichas transiciones se realizaban casi naturalmente, y que todos los jóvenes (aunque con diferentes ritmos y modalidades) lograban procesarlas satisfactoriamente. Se trataba, además, de transiciones secuenciales más que superpuestas, evolucionando desde la condición de estudiante a la de trabajador, y de allí a la asunción de roles ciudadanos y a la construcción del hogar propio.

Sin embargo, en las últimas décadas del siglo pasado y las primeras de este nuevo milenio, las cosas se han complejizado notoriamente, tanto en el plano de las condiciones estructurales que facilitan o dificultan estos procesos, como en el plano de las construcciones culturales de las nuevas generaciones, que han cuestionado los modelos tradicionales y han formulado sus propios itinerarios al respecto.

Con la masificación y la heterogeneización de la matrícula en la educación media y superior, sin que mediaran reformas efectivas que se hicieran cargo de estas complejas transformaciones estructurales, se comenzó a generalizar la idea del “sinsentido de la educación” (que ya no responde a las necesidades y expectativas de una gran parte de las y los jóvenes en la región) y se buscaron ciertas alternativas en el mundo del trabajo, pero también allí llegaron los procesos vinculados con la creciente informalización y deterioro de las condiciones de trabajo, con lo que se comenzó a hablar del “sinsentido del trabajo”.

Hoy por hoy, en estos campos existen al menos tres grandes procesos alternativos: la migración, la evasión y la criminalidad. Como nunca antes, las y los jóvenes buscan fuera de sus fronteras locales o nacionales las oportunidades que allí ya no encuentran, al tiempo que buscan en los consumos y la evasión lo que no encuentran en el marco de la asunción de compromisos tradicionales, teniendo –además– al alcance de la mano, las ofertas que se realizan desde el mundo de la criminalidad, que permiten generar ingresos en mayor escala y menor tiempo (más allá –obviamente– de los riesgos que ello implique).

En dicho marco, el trabajo ya no tiene para los jóvenes la centralidad que tenía en el pasado, y otro tanto ocurre con la familia, que se reformula radicalmente de la mano de la generalización de las uniones de hecho, la postergación de la tenencia de hijos y la transitoriedad asumida de los vínculos de pareja, relativizando –por cierto– las tradiciones heterosexuales dominantes en el pasado.

Y por si fuera poco, de la mano de las crisis de los sistemas políticos tradicionales, la propia ciudadanía es asumida en la actualidad por parte de las nuevas generaciones sobre otras bases, también más relativas, sin “cheques en blanco” para nadie, cuestionando radicalmente las reglas de juego impuestas por las generaciones adultas.

## **C – Transiciones a la Vida Adulta y Políticas Públicas de Juventud**

¿En qué medida y a través de que modalidades las políticas públicas de juventud responden a este complejo cuadro de nuevos desafíos? El panorama regional no deja mucho margen para el optimismo, pero existen algunas respuestas innovadoras que si logran abrirse paso y consolidarse, podrían transformarse en las bases de nuevas y más pertinentes estrategias.

Comenzando por las limitaciones, sustentadas en arrastres inconcebibles de viejas prácticas que ya no logran responder adecuadamente a los desafíos destacados, las más evidentes tienen que ver, en primer lugar, con la crisis de la enseñanza secundaria, campo en el cual el abismo existente entre cultura juvenil y cultura escolar provoca enfrentamientos cotidianos entre profesores adultos y estudiantes adolescentes, sin que se cuente con herramientas pertinentes para construir puentes y aprendizajes relevantes.

En la misma línea, hay que mencionar las limitaciones estructurales de nuestras políticas laborales, que siguen priorizando el empleo adulto, acompañado de ciertas preocupaciones por la erradicación del trabajo infantil, sin que se cuente hasta el momento con respuestas pertinentes a las demandas de inserción laboral juvenil. Los programas de primer empleo sustentados en la exoneración impositiva a los empresarios que contraten jóvenes preferentemente, han fracasado, y no se visualizan respuestas alternativas más potentes.

Adicionalmente, hay que agregar las prácticas vigentes en la mayor parte de nuestros países, en campos que a falta de mejores denominaciones podríamos denominar “morales”, en los que la legislación y las políticas públicas siguen imponiendo enfoques netamente conservadores, al tiempo que en la sociedad se van consolidando enfoques más liberales y modernos. Campos tan disímiles como la penalización o despenalización del aborto, la penalización o despenalización de las drogas, y hasta el mantenimiento o la rebaja de la edad de imputabilidad de los “menores” frente a la comisión de delitos, dividen muy claramente las aguas en toda la región, abriendo oportunidades muy grandes al “populismo punitivo”, impulsado por una opinión pública que exige cada vez más dureza.

Sin embargo, y como contra cara de lo que estamos describiendo, en algunos países comienzan a desplegarse esfuerzos que se desarrollan desde el paradigma que mira a las y los jóvenes como sujetos de derecho y como actores estratégicos del desarrollo.

En El Salvador, por ejemplo, se acaba de cerrar el Consejo Nacional de Seguridad Pública, abriéndose en simultáneo el Consejo Nacional de la Juventud (como organismo interministerial) priorizando en dicho marco los enfoques preventivos en relación a la violencia, al tiempo que en Costa Rica se va consolidando el Programa Avancemos, que transfiere recursos en efectivo a familias pobres con hijos adolescentes y jóvenes, con el fin de lograr la universalización de la enseñanza secundaria, y en simultáneo con la implementación del Plan de Acción de Empleo Juvenil (de carácter integral e integrado) que se viene desarrollando en el Perú, y el desarrollo de las Escuelas Abiertas en Brasil, Guatemala, México y otros países de la región. Son solo algunos ejemplos, es cierto, pero pueden llegar a ser importantes referentes de esfuerzos más amplios y sistemáticos en el futuro, si se logra contar con la voluntad política y los recursos para generalizarlos.



### **3 – UN CASO PARTICULAR: JOVENES QUE NI ESTUDIAN NI TRABAJAN**

Es en este marco que hay que ubicar la particular situación de las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, para analizarlo como un caso particular pero no aislado del conjunto.

#### **A – ¿Cuántos Son?, ¿Cuáles son sus Principales Características?**

Según las estimaciones de la OIT, de los 106 millones de jóvenes que viven en América Latina, el 34 % solo se dedica a estudiar, en tanto que el 33 % solo se dedica a trabajar. Por su parte, el 13 % estudia y trabaja a la vez, mientras que casi el 20 % ni estudia ni trabaja (OIT 2010). Estos datos surgen de dos preguntas básicas que se formulan en las encuestas de hogares de los diferentes países de la región: (a) estudias (sí, no) y (b) trabajas (sí, no), por lo que estamos ante cifras que reflejan la auto percepción de los propios jóvenes.

Las diferencias entre países son, evidentemente, muy significativas. Así, mientras que en Chile el 56 % de las y los jóvenes solo estudia, solo el 20 % de los de Guatemala hace lo mismo. Por el contrario, mientras en Guatemala el 44 % solo trabaja, en Chile lo hace apenas el 22 %. Por su parte, mientras el 17 % de las y los jóvenes de los países del Cono Sur trabajan y estudian a la vez, esto ocurre apenas con el 10 % de los que habitan en Centroamérica o en el Área Andina.

En lo que atañe al tema que nos ocupa en estas notas, también hay diferencias notorias entre países en lo que tiene que ver con la proporción de jóvenes que ni estudia ni trabaja. Así, mientras que en Bolivia es del 11.4 % de las y los jóvenes y en Ecuador es del 14.7 %, en Honduras es del 26.7 % y en Colombia llega al 27.6 %. Países como Argentina, Brasil, México y Perú se ubican en el entorno del promedio regional (19.7, 17.9, 21.0 y 20.5 %, respectivamente). En su conjunto, además, la proporción de jóvenes que ni estudia ni trabaja es significativamente más grande en el grupo de 18 a 24 años (23.7 %) en comparación con el grupo de 15 a 17 años (12.1 %), aunque en este grupo los problemas distan de ser irrelevantes (D'Alessandre 2010).

También pueden constatarse diferencias muy notorias entre varones y mujeres jóvenes que se ubican en este grupo en particular. Así, mientras que la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (en su conjunto) se ubica en el 19.8 %, en el caso de los varones baja al 11.4 % y sube significativamente en el caso de las mujeres, llegando al 28.3 %. La situación está más polarizada en América Central, México y República Dominicana (donde la proporción de mujeres jóvenes que ni estudia ni trabaja cuadruplica al grupo de los varones en la misma situación (33.3 % versus 8.9 %), mientras que en la región andina las mujeres de este grupo duplican a los varones (28.5 % versus 14.4 %) registrándose una situación intermedia en el Cono Sur (24.5 % versus 11.7 %).

Y aunque no se dispone de estudios comparados para la región, a partir de estudios realizados en algunos países en particular (por ejemplo, Saraví 2004) se sabe que en términos de evolución el grupo se ha ido reduciendo en las últimas décadas, pero al mismo tiempo su situación se ha hecho más precaria, pues la exclusión educativa y laboral se prolonga en el tiempo y provoca secuelas más graves que en el pasado.

## **B – ¿Por Qué Ocurre Todo Esto?, ¿En Qué Hemos Fallado?**

¿Cómo podemos interpretar este complejo fenómeno social? Sin duda, estamos ante un cuadro de aguda exclusión social (no solo educativa y laboral) de un amplio conjunto de jóvenes (donde, además, dos de cada tres son mujeres) que obliga a preguntarse por las razones que explican o podrían explicar lo que está ocurriendo. Sin duda, se trata de un grupo heterogéneo, donde conviven jóvenes desempleados que están buscando trabajo con otros que no lo están haciendo, al tiempo que cuenta con otros (mayoritariamente mujeres) que están desempeñando tareas en el hogar (incluyendo el cuidado de hermanos menores y/o ancianos con los que conviven), pero lo cierto es que al momento de preguntarles que hacen, declaran que ni estudian ni trabajan ... porque efectivamente no lo hacen.

Desde luego, no se trata de simples “opciones”. Gonzalo Saraví (2009) ha ensayado una interpretación bastante consistente, analizando *“el debilitamiento de la escuela y del trabajo en su capacidad de interpelar a los sujetos y de generar percepciones, voluntades y valores compartidos que antaño las convirtieron en instituciones clave de integración y cohesión social”*, y explorando en particular *“las experiencias y el sentido de ambas instituciones entre los jóvenes de los sectores menos favorecidos, así como la presencia paralela de nuevos competidores de creciente capacidad de interpelación y significación”*.

En el caso de la escuela, el autor llama la atención sobre el “aburrimiento” de buena parte de los alumnos. *“Por lo general –dice Saraví- el aburrimiento en la escuela parece estar vinculado a lo que los jóvenes de sectores populares suelen llamar ‘desastre’ en México o ‘bardo’ en la Argentina. Si bien el ‘desastre’ implica una forma de diversión mediante el quebrantamiento o trasgresión de ciertas reglas establecidas, en esencia mantiene una clara comunión con el aburrimiento. Más que opuestos, ambos son dos formas de manifestar un mismo estado de ánimo: mientras que el aburrimiento expresa el sinsentido desde la pasividad, el desastre lo hace por medio de la acción, del hacer”*.

En todo caso, esto es relevante porque deriva en bajo rendimiento o directamente abandono escolar (sobre todo en secundaria) por parte de adolescentes y jóvenes que procuran (en muchos casos) contar con recursos propios, al menos para cubrir sus necesidades más elementales. Pero ello ocurre en un contexto donde también se han modificado las pautas en materia de trabajo. En palabras del autor, *“en los sectores populares el sentido del trabajo se ha movido desde la esfera de la producción para insertarse en el ámbito del consumo”*, lo que sumado a las propias carencias de la dinámica de los mercados laborales, lleva a limitar su capacidad de incidencia en las generaciones jóvenes.

Estos procesos, además y tal como ya lo hemos destacado, no son neutros. *“Las opciones para los jóvenes más desfavorecidos –concluye- no se agotan dentro del mercado laboral; así como el trabajo aparecía inicialmente como una alternativa al sinsentido de la escuela, ahora surgen alternativas al sinsentido del trabajo: la migración, la evasión, la criminalidad, todas las cuales son formas de una situación común de exclusión”* que permiten afirmar (con Saraví) que *“los jóvenes de los sectores más desfavorecidos se organizan en sociedades paralelas constituidas en las fronteras de la legalidad”*, alejados de las principales agencias socializadoras (la escuela, la empresa, etc.).

### **C - ¿Qué Implicancias Económicas, Sociales y Políticas Tiene esta Problemática?**

Las consecuencias económicas, sociales y políticas de este complejo cuadro de situación, son más que evidentes, por lo que importa señalar apenas algunas de las más importantes, sin entrar en detalles que los límites de estas notas no permiten incorporar.

Por un lado, nuestras economías se privan de contar con el aporte de un conjunto de recursos humanos más y mejor calificados que cualquier generación joven anterior, para lidiar con el proceso productivo a todos los niveles, lo cual repercute negativamente en el propio desarrollo de nuestros países. Todos los informes sobre juventud y desarrollo humano (por ejemplo, CEPAL – OIJ – SEGIB 2008 y PNUD 2009a) destacan esta dimensión del fenómeno, aludiendo a la relevancia cualitativa de las nuevas generaciones para el desarrollo.

En paralelo, este importante conjunto de personas jóvenes enfrenta agudos cuadros de exclusión social, lo cual lleva a que se desarrollen conflictos sociales intergeneracionales de importantes dimensiones, visibles en la actualidad y sobre todo en la creciente inseguridad ciudadana, que preocupa significativamente a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en todos los países de la región. Todos los informes sobre seguridad pública y buena parte de los programas que se adelantan para consolidar la paz en nuestras sociedades (por ejemplo, PNUD 2009b) destacan esta preocupante dimensión del problema.

Y en simultáneo, la “ajenidad” de las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan impacta negativamente en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de la democracia, en la medida en que las nuevas generaciones adhieren cada vez en menor medida a las instituciones democráticas y se sienten al margen de los procesos relacionados con la vigencia de acuerdos de convivencia entre diferentes sectores poblacionales. Los principales informes sobre la democracia en América Latina (por ejemplo, PNUD – OEA – IFE 2010) destacan estos impactos negativos muy claramente.

Lo dicho puede parecer muy genérico, pero se pueden destacar algunas imágenes más evidentes, recordando que los jóvenes están más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las dos principales características de la dinámica de este siglo XXI (la permanencia del cambio y la centralidad del conocimiento) al tiempo que son claros protagonistas (tanto en su calidad de víctimas como en su condición de victimarios) de los complejos cuadros de violencia en casi todos los países de la región (particularmente en Brasil, Colombia, México y Venezuela, así como en la mayor parte de América Central).

Y por si fuera poco, es más que evidente el protagonismo de las nuevas generaciones en las movilizaciones sociales y políticas que están sacudiendo actualmente al mundo árabe, así como en los procesos de hastío político de la ciudadanía reinantes en varios países europeos, entre los que se destacan los denominados “indignados” en España, que se movilizan no contra un partido político en particular sino contra el sistema político como tal. Se trata, sin duda, de fenómenos que todavía no se visualizan en América Latina (probablemente porque la situación económica es –en general- menos apremiante) pero que pueden desatarse en cualquier momento, si las circunstancias cambian.

#### **4 – QUÉ HACER Y COMO: ENFOQUES Y PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN**

Frente al panorama descrito, hace falta responder con políticas públicas pertinentes (que actualmente no existen o no cuentan con la relevancia necesaria) concentradas -desde luego- en el campo de la educación y del empleo, pero que procuren más ampliamente la integración social y el desarrollo del necesario sentido de pertenencia entre los jóvenes.

##### **A – Hacia una Educación Inclusiva y de Calidad para Jóvenes Desencantados**

La enseñanza secundaria, ha sido catalogada por varios especialistas como una de las principales políticas públicas de juventud. Un riguroso informe del SITEAL analiza los particulares procesos de este nivel de enseñanza, destacando que la dinámica de los establecimientos educativos medios sigue ignorando -en la mayor parte de los casos- la relevancia de la labor socializadora de las y los adolescentes que se procesa desde los grupos de pares (las culturas juveniles siguen ausentes en la enseñanza media) y desde las tecnologías de la información y la comunicación (viejas y nuevas) con lo cual, las distancias generacionales entre profesores y alumnos se tornan cada vez más significativas, haciendo cada vez más difíciles los imprescindibles diálogos entre profesores y estudiantes, lo cual, en definitiva, empobrece la labor educativa y minimiza los impactos a obtener.

Tal como concluye el Informe del SITEAL, “las escuelas deben interactuar hoy con adolescentes que nacieron y se criaron en un mundo muy diferente a aquel en que nacieron sus padres y maestros. Y más diferente todavía del mundo en el que esas escuelas fueron concebidas (...) Cada vez más –enfatisa el informe- las escuelas secundarias están llenas de adolescentes que poco tienen que ver con el modelo de alumno para el que fueron pensadas o para las cuales sus docentes fueron formados ... Esta otra cara de la problemática adolescente, trasciende a la dimensión económica y representa un nuevo reto: la necesidad de repensar las instituciones orientadas a la educación secundaria, despojarlas de todos los rasgos heredados de su historia de segregación y concebirlas como instituciones integradoras que partan de un profundo conocimiento de esta nueva generación de adolescentes” lo cual, desde luego, no resulta sencillo para nadie.

Como lograr que asuman como propio el proyecto educativo, como interactuar con ellos, cual es la estrategia institucional que permite retenerlos y convertir su paso por la escuela en una experiencia productiva y enriquecedora, son preguntas recurrentes a la hora de tratar de producir una educación de calidad. Y para ello, habrá que introducir cambios de fondo en las principales variables del proceso educativo.

Es el caso del rol de profesores y profesoras, por ejemplo, que más que transmisores de información (como en el pasado) deberán ayudar (a futuro) a seleccionar y procesar dinámicamente la mucha información disponible en internet. Otro tanto ocurre con las prácticas pedagógicas, que deberán ir superando paulatinamente el modelo “frontal” y el trabajo individual, por modalidades más horizontales y en equipo, y hasta con las técnicas de control y evaluación, que deberán ser revisadas a futuro, superando los mecanismos centrados en la repetición de los conceptos e informaciones brindadas por el/la docente (sustentando los aprendizajes solo en la memoria) pasando a modalidades más centradas en la comprensión y en la utilización creativa de la información disponible.

## **B – Promover la Inserción Laboral de los Jóvenes con Estrategias Pertinentes**

Otra de las áreas clave para la búsqueda de respuestas pertinentes, es la vinculada con la inserción laboral de las y los jóvenes (Rodríguez 2011b).

En la segunda mitad del siglo XX, el diagnóstico explicaba los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones, y por lo tanto, se respondió básicamente con “programas de aprendizaje” que procuraban brindar capacitación y experiencia, mezclando el aula y la empresa, alternando en este marco, teoría y práctica, y si bien estos programas cumplieron un importante rol en la integración laboral de las nuevas generaciones, en el caso de las y los jóvenes “integrados” (que podían invertir cuatro años en su pasaje por estos programas y contaban con el contexto familiar y social adecuado para hacerlo) ello no ocurrió con los jóvenes excluidos (que no reunían dichas condiciones).

Asumiendo estas limitaciones, varios países procedieron a diseñar e implementar programas de capacitación laboral pensados sobre todo para jóvenes excluidos. La iniciativa pionera en este campo fue el Programa Chile Joven, construido con “enfoque de demanda” (tomando centralmente en cuenta las necesidades de las empresas) y no con “enfoque de oferta” (la oferta brindada por las instituciones de formación profesional) que en la mayor parte de los casos no tenían en cuenta adecuadamente aquellas necesidades. En casi todos los casos, estas experiencias procuraron articular las necesidades de las empresas con el aporte de un amplio abanico de entidades de capacitación (públicas y privadas), asumiendo a su vez que las y los jóvenes excluidos necesitaban contar con formación laboral y social a la vez, para que contaran con las herramientas necesarias para ejercer derechos ciudadanos y no solo para incorporarse al mercado de trabajo, asumiendo además desde el principio, que dicha formación (complementada con pasantías laborales en empresas reales) debía ser lo más corta posible (entre 3 y 6 meses en total) para que pudieran ser aprovechadas por jóvenes con necesidades perentorias en materia de ingresos. Las evaluaciones realizadas (Abdala 2009) muestran mejores resultados, pero también varias limitaciones, sobre todo en el tipo de beneficiarios y la sostenibilidad de los mismos.

En paralelo se fueron desarrollando otras respuestas complementarias, entre las que se destacaron algunas iniciativas relacionadas con el fomento del primer empleo (sobre todo a través de exoneraciones impositivas a las empresas que contrataran jóvenes), el desarrollo de sistemas de información y orientación laboral (en el marco de “servicios de empleo” en general, desarrollados por los Ministerios de Trabajo) y ciertas reformas de la enseñanza técnica y la formación profesional, para encarar las limitaciones del pasado. Pero en general, los resultados han sido muy acotados (los empresarios no utilizan las exoneraciones impositivas, los puestos de trabajo se asignan por amistades y no a través de “bolsas de trabajo”, y la enseñanza técnica sigue siendo la “cenicienta” de la educación media), tal como lo demuestran las evaluaciones disponibles (ver las referencias al final).

Definitivamente, hay que desplegar “acciones afirmativas”, fomentando la contratación preferencial de jóvenes a través de la asignación de recursos de la inversión pública en infraestructura y otros mecanismos afines, para cambiar realmente la situación existente.

## **C – Inclusión Social y Sentido de Pertenencia, Más Allá de la Educación y el Trabajo**

Pero por mucho que hagamos en el campo de la educación y la esfera del trabajo, los avances en la cohesión social de nuestras sociedades (incorporando como corresponde a las nuevas generaciones) serán acotados si, simultánea y dinámicamente, no actuamos en otros muchos campos en los que se juegan la inclusión social y el sentido de pertenencia. Esto es así porque “la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos” (CEPAL – SEGIB 2007).

En este enfoque, “la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Este concepto –agrega el informe– ofrece algunas ventajas. En primer lugar, permite vincular dimensiones de la realidad que por lo general transcurren por carriles divorciados: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el apoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de una mayor igualdad y de un mayor reconocimiento de la diversidad –sea de género, etnia o raza-, las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia” (idem).

En esta óptica, la cohesión social se apoya en tres pilares fundamentales: capacidades y oportunidades, protección y sentido de pertenencia. Y para incorporar a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan a la construcción de sociedades más prósperas, más democráticas y más equitativas, habrá que trabajar intensamente en estas tres dimensiones.

En lo que tiene que ver con *capacidades y oportunidades*, es evidente que además de la educación y el empleo, hay que encarar la brecha digital, el bono demográfico y los movimientos migratorios. Por su parte, en lo que atañe a la *protección*, habrá que encarar la salud adolescente (área en la cual habrá que prevenir conductas de riesgo y promover estilos saludables de vida), junto con el complejo vínculo de las y los jóvenes con las diversas expresiones de la violencia, incluyendo en particular el tema de la justicia penal juvenil, en relación a las y los adolescentes en conflicto con la ley. Finalmente, en relación al *sentido de pertenencia* de las y los jóvenes en relación a sus respectivas sociedades, importa incorporar las dimensiones expresivas y comunicativas de las y los jóvenes (que tienen mucho para decir y pocos canales para ser escuchados), conjuntamente con el tema de los espacios deliberativos (escasos y poco atractivos para las nuevas generaciones) que habrá que transformar para que sean más aptos para el fomento de la participación juvenil. En la misma línea, habrá que encarar la brecha existente entre políticas públicas y “tribus juveniles”, definiendo estrategias para cerrarla o disminuirla significativamente.

## **5 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: REMODELAR EL MODELO**

Pero es preciso interpelar más a fondo las políticas públicas de juventud en su conjunto, para ver como responden a este complejo cuadro de situación y a estos requerimientos por parte de las nuevas generaciones, identificando algunos “contrapuntos” relevantes.

### **A – Políticas Sectoriales Versus Enfoques Integrados: Limitaciones y Desafíos**

Para empezar, es evidente que prácticamente todos los países de la región cuentan con *Documentos* de Política Pública de Juventud aprobados formalmente en diferentes momentos del pasado reciente, con el impulso de los Organismos Gubernamentales de Juventud. Sin embargo, ninguno de dichos planes se está aplicando efectivamente, en la medida en que se trata de formulaciones muy generales, que carecen de metas específicas y cuantificables, responsabilidades institucionales claramente establecidas y partidas presupuestarias asignadas para su implementación efectiva (Rodríguez 2010).

En paralelo y en buena medida sin conexiones efectivas con dichos documentos de política pública, en los últimos años se han implementado grandes programas destinados a la juventud, implementados desde las principales instituciones públicas (ministerios, consejos presidenciales, etc.) que han contado con asignaciones presupuestarias importantes y han logrado impactar significativamente en las generaciones jóvenes, sin que los Organismos Gubernamentales de Juventud hayan tenido una participación efectiva en los mismos (aunque participen formalmente en varios casos en particular). Ejemplos como el Projoven de Perú (capacitación e inserción laboral), Avancemos (transferencias condicionadas a familias que cuentan con miembros en edad de participar de la enseñanza secundaria) de Costa Rica, las Escuelas Abiertas de Brasil o el Programa Projóvenes (prevención de la violencia juvenil) de El Salvador, son -como ya hemos destacado- más que elocuentes.

El panorama regional muestra, entonces, una situación donde las políticas “integrales” de juventud son visibles en cierta medida en los “discursos”, al tiempo que las políticas “sectoriales” destinadas a la juventud son las que siguen operando realmente en la práctica. En este marco, resulta altamente preocupante que mientras en el primer caso los enfoques que predominan miran a las y los jóvenes como “sujetos de derecho” y/o “actores estratégicos del desarrollo”, desde las políticas sectoriales se mira a las nuevas generaciones como un simple “grupo de riesgo”, con todas las consecuencias que ello tiene en la dinámica efectiva de las políticas públicas de juventud.

Y aunque algunos estudios especializados han tratado de llamar la atención en este sentido, los avances son más retóricos que prácticos. Esto es muy evidente -por ejemplo- en el campo de la prevención de la violencia relacionada con jóvenes, campo en el cual mientras todos los estudios serios vienen insistiendo en las potencialidades de la “prevención”, los organismos públicos de seguridad siguen operando mayoritariamente desde el despliegue de la “mano dura” (especialmente en Centroamérica, con leyes anti-maras y otras herramientas similares) al tiempo que los Organismos Gubernamentales de Juventud tienen escasa incidencia efectiva en estas dinámicas. Otro tanto ocurre, obviamente, en otras esferas del desarrollo (educación, salud, empleo, etc.).

## **B - ¿Construcción de Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?**

Lo dicho amerita analizar con algún detalle algunos de los “contrapuntos” más estratégicos. Es el caso, por ejemplo, de la contraposición establecida entre “construcción de espacios específicos” y “perspectiva generacional”.

La “construcción de espacios específicos para la juventud” se visibiliza claramente si recordamos que en las últimas tres décadas (al menos) nos hemos dedicado a crear Institutos y Consejos Nacionales y Municipales de Juventud (a nivel gubernamental y no gubernamental, respectivamente) al tiempo que hemos creado Casas de la Juventud, Clubes Juveniles y Parlamentos Jóvenes, entre otros espacios promocionales específicos. Del mismo modo, hemos aprobado Leyes de Juventud, hemos creado Observatorios de la Juventud, hemos realizado Encuestas de Juventud y hemos creado Tarjetas Jóvenes, procurando contar con espacios y herramientas específicas para jóvenes, en casi todas las dimensiones del funcionamiento de nuestras sociedades.

Pero lejos de lo que nos proponíamos, más que promover su integración social, muchos de dichos instrumentos han reforzado el aislamiento social de las y los jóvenes (el ejemplo de las Casas de la Juventud es –seguramente- el más notorio) al tiempo que la inversión de importantes esfuerzos en la aprobación de Leyes Generales de Juventud nos ha impedido trabajar más y mejor en la evaluación de los impactos esperados en las y los jóvenes de cualquier proyecto de ley. Otro tanto puede decirse en los demás ejemplos mencionados.

Si comparamos el trabajo desplegado en el campo de la juventud, con el desplegado en el campo de las mujeres, las implicancias concretas de este tipo de “contrapuntos” se hacen todavía más visibles, en la medida en que los movimientos de mujeres han priorizado “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género”, en lugar de impulsar la construcción de espacios específicos para las mujeres (por más que han trabajado también en este sentido en varias políticas sectoriales en particular) logrando más y mejores impactos desde todo punto de vista.

Frente a ello, se ha postulado la necesidad de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”, procurando que dichas políticas públicas acompañen a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, algo que puede parecer obvio (y sin duda lo es) pero que solo excepcionalmente se cumple en los hechos. Es más, en muchos casos, nuestras políticas públicas despliegan importantes esfuerzos en algunos momentos claves del ciclo de vida de las personas, que luego son abandonados o incluso contrarrestados con otras iniciativas en las etapas siguientes: el ejemplo de los programas de alimentación escolar, existentes en la enseñanza primaria pero inexistentes -en la mayor parte de los casos- en la enseñanza secundaria, es uno de los más elocuentes en este sentido.

La escasez de recursos (que obliga a su asignación prioritaria en algunos campos en detrimento de otros) y el diseño de políticas públicas en función del andamiaje legislativo vigente en todos nuestros países, que distingue –apenas- a menores y mayores de edad, explican en buena medida una situación que habría que cambiar de raíz a futuro, y para ello, hay que comenzar cuestionando de raíz el enfoque utilizado hasta el momento.



### **C - ¿Enfoque de Riesgo o Enfoque de Derechos?**

En la misma línea de reflexión, importa explicitar más y mejor el “contrapunto” entre “enfoque de riesgo” y “enfoque de derechos”, analizando los fundamentos y las implicancias concretas de tales enfoques, en el campo de las políticas públicas de juventud.

El enfoque de riesgo, procuró mostrar las limitaciones de los programas y proyectos más tradicionales, que tomaban a los jóvenes como un sector al que había que preparar para su inserción en el mundo adulto y la sociedad como tal, a través de medidas universales, asumiendo dicho proceso de integración como algo natural y al alcance de todos los jóvenes. Pero como se sabe, este modelo solo funcionó en algunas etapas históricas y en relación a los jóvenes pertenecientes a familias de estratos medios y altos. Alternativamente, el enfoque de riesgo mostró la existencia de amplios sectores juveniles excluidos, viviendo en condiciones sumamente precarias y enfrentando limitaciones ilevantables, de no mediar medidas específicas de apoyo en el proceso de integración, pero no hizo (ni hace) referencia alguna a la condición ciudadana de los jóvenes y a los derechos inalienables que les corresponden en tal sentido, por lo que solo generó iniciativas paternalistas, que generaban (y generan) cierto rechazo entre los beneficiarios y evaluaciones sumamente críticas de parte del conjunto de la sociedad.

Alternativamente, comenzó a desarrollarse una nueva perspectiva, que mira a los jóvenes como sujetos de derecho. Desde este ángulo, y sin desconocer que los jóvenes enfrentan agudas y evidentes situaciones de riesgo, se asume que los jóvenes son ciudadanos y tienen -desde dicha condición- derechos que la sociedad y el Estado deben respaldar, procurando que los mismos tengan la más extendida y profunda vigencia efectiva a todos los niveles. Dicho de otro modo, el acceso a servicios no debe ser visto como una concesión o un favor del Estado hacia los jóvenes, sino como un derecho cuya vigencia debe estar asegurada. El cambio de paradigma es sumamente relevante, en la medida en que permite encarar con decisión y firmeza el enfrentamiento a las actitudes paternalistas y clientelistas que suelen desplegarse desde el enfoque de riesgo, así como las actitudes de sumisión de parte de los propios beneficiarios hacia el Estado, que no siempre asumen su condición de sujetos de derecho y -en cierto modo- avalan o al menos toleran dichas prácticas.

En cualquier caso, también este enfoque tiene limitaciones, en la medida en que promueve la participación de los jóvenes como otro derecho, sin hacer una lectura rigurosa de las eventuales contribuciones que los jóvenes pueden hacer a la sociedad a la que pertenecen, del modo en que lo plantea el enfoque que toma a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. En todo caso y desde este ángulo, lo que se quiere enfatizar es el eventual aporte de los jóvenes a la sociedad, no limitando el sentido final de las políticas públicas de juventud al acceso a servicios para mejorar las condiciones estructurales de vida de los jóvenes. Desde este ángulo, las políticas públicas de juventud deben articular, equilibradamente, iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, conjuntamente con otras centradas en el fomento de la participación activa y protagónica de los jóvenes en todas las esferas de la sociedad. El supuesto que subyace a dicho enfoque, es que no basta con lo primero, aún suponiendo que se logran avances sustantivos en términos de mejoramiento de condiciones de vida.

### **A Modo de Cierre: Algunas Experiencias Destacables**

Sin duda, en relación a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, está casi todo por hacerse, pero se cuenta con algunas experiencias que ya han demostrado ser exitosas, y ello debiera ser un buen incentivo para intentar generalizarlas en toda la región.

En El Salvador, por ejemplo, se acaba de cerrar el Consejo Nacional de Seguridad Pública, abriéndose en simultáneo el Consejo Nacional de la Juventud (como organismo interministerial) priorizando en dicho marco los enfoques preventivos en relación a la violencia, al tiempo que en Costa Rica se va consolidando el Programa Avancemos, que transfiere recursos en efectivo a familias pobres con hijos adolescentes y jóvenes, con el fin de lograr la universalización de la enseñanza secundaria. En simultáneo, se está procesando la implementación del Plan de Acción de Empleo Juvenil (de carácter integral e integrado) en el Perú, y esto ocurre en paralelo con el desarrollo de las Escuelas Abiertas en Brasil, Guatemala, México y otros países de la región, según ya hemos destacado. Son solo algunos ejemplos, es cierto, pero pueden llegar a ser importantes referentes de esfuerzos más amplios y sistemáticos en el futuro, si se logra contar con la voluntad política y los recursos para generalizarlos.

En la misma línea, se han comenzado a implementar algunos “paquetes” de medidas programáticas destinadas específicamente a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Es el caso, por ejemplo, de los anuncios recientemente formulados en Uruguay, donde se ha decidido invertir 80 millones de dólares en la implementación de un plan a ser ejecutado por los Ministerios de Trabajo y de Educación (Diario El Observador, 30 de Junio de 2011). El *Plan Estudiar y Trabajar* incluye cuatro componentes básicos:

- El primero está destinado a jóvenes de 15 a 20 años que están fuera del sistema educativo o no culminaron el ciclo básico, para los cuales está previsto reforzar los Centros de Capacitación y Producción (CECAP) a los efectos de permitir a los jóvenes apostar por una trayectoria educativa no formal.
- El segundo está destinado a los adolescentes que están insertos en el sistema educativo, a los que se les brindarán apoyos tutoriales y talleres de orientación laboral para mejorar su inserción en el mundo del trabajo, procurando prevenir las eventuales deserciones y preparándolos mejor para su inserción laboral, en caso de que se concreten.
- El tercer componente, está destinado a los jóvenes de hasta 25 años, que actualmente se atienden a través del Programa Uruguay Estudia, y funcionará con base en un sistema de becas y tutorías, orientado a personas que necesitan apoyos económicos para seguir estudiando (para cubrir gastos de transporte y alimentación, entre otros).
- Por último, el cuarto componente incluye capacitación laboral y el desarrollo de primeras experiencias laborales, para personas de entre 18 y 25 años, y se realizará a través del INEFOP, previéndose atender a unos 4.000 jóvenes al año, procurando contar con el apoyo de empresas públicas y privadas para las pasantías.

En un país de 3.5 millones de habitantes, con 136.000 jóvenes “ni-ni” (de los cuales 88.000 buscan trabajo o realizan tareas en el hogar), la iniciativa dista de ser irrelevante, y puede constituirse en un buen referente a futuro, fuera de fronteras.

## Referencias Bibliográficas

ABDALA, Ernesto (2009) **La Evaluación de los Programas de Capacitación Laboral para Jóvenes en Sudamérica**. Papeles de Población N° 59, México.

ALONSO, Eduardo (2011) **Principios Orientadores y Lineamientos, Prioridades e Instrumentos para la Elaboración de un Plan de Promoción del Empleo Juvenil en Costa Rica**. Estado de la Nación – Fondo para el Logro de los ODMs, San José.

BANCO MUNDIAL (2007) **El Desarrollo y la Próxima Generación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007**. Washington.

BENDIT, R.; HAHN, M. y MIRANDA, A. (comp.) (2008) **Los Jóvenes y el Futuro: Procesos de Inclusión Social y Patrones de Vulnerabilidad en un Mundo Globalizado**. Editorial Prometeo, Buenos Aires.

CEPAL (2010) **Panorama Social de América Latina 2010**. CEPAL, Santiago.

CEPAL – OIJ – SEGIB (2008) **Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: Un Modelo para Armar**. Santiago.

CEPAL – SEGIB (2007) **Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe**. CEPAL – SEGIB – AECID, Santiago.

CEPAL – OIJ (2004) **La Juventud en Iberoamérica: Tensiones y Paradojas**. Santiago.

D' ALESSANDRE, Vanesa (2010) **Adolescentes que No Estudian Ni Trabajan en América Latina**. SITEAL, Cuadernos 04, IPE – OEI – UNESCO, Buenos Aires.

FARNÉ, Stefano (2009) **Políticas para la Inserción Laboral de Mujeres y Jóvenes en Colombia**. CEPAL – ASDI, Bogotá.

HUNEEUS, Carlos (2010) **Balance de los Avances y Desafíos de las Políticas de Empleo para Jóvenes en Chile**. PREJAL-OIT, Santiago.

KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (2010) **Es Difícil ser Joven en América Latina: los Desafíos Abiertos**. PNUD – AECID – Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

MTPE (2009) **Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil 2009 – II al 2012 – I**. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima.

OEI – CEPAL – SEGIB (2010) **Metas Educativas 2021: la Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios**. Madrid.

OIT (2010) **Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010**. PREJAL – OIT, Lima.

OPPENHEIMER, Andrés (2011) **El Desafío de los Jóvenes “Ni-Ni” en la Región**. Diario La Nación de Buenos Aires, 5 de abril (publicado en muchos otros diarios de la región).

PNUD – OEA – IFE (2010) **Nuestra Democracia**. Fondo de Cultura Económica, México D.F. (publicado con el apoyo de AECID y ACIDI).

PNUD (2010) **Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad**. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. San José de Costa Rica.

PNUD (2009a) **Innovar para Incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010**. Buenos Aires.

PNUD (2009b) **Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 – 2010**. Bogotá.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011a) **Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas**. Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (San Salvador, 11 y 12 de Julio) organizado por la UNESCO.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011b) **Empleo y Juventud: Muchas Iniciativas, Pocos Avances. Una Mirada sobre América Latina**. Revista Nueva Sociedad N° 232, Buenos Aires.

RODRIGUEZ, Ernesto (2010) **Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud**. UNESCO, Brasilia.

RODRIGUEZ, Laura (2010) **Políticas Públicas para Promover el Empleo Juvenil y el Emprendedurismo de los Jóvenes en México**. PREJAL-OIT, México.

SARAVÍ, Gonzalo (2009) **Transiciones Vulnerables: Juventud, Desigualdad y Exclusión en México**. CIESAS, México D.F.

SARAVÍ, Gonzalo (2004) **Entre la Evasión y la Exclusión Social: Jóvenes que No Estudian Ni Trabajan. Una Exploración del Caso Argentino**. Revista Nueva Sociedad N° 189, Caracas.

SITEAL (2008) **La Escuela y los Adolescentes: Informe sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008**. IPE, Buenos Aires.

UNICEF (2011) **La Adolescencia: Una Época de Oportunidades. Estado Mundial de la Infancia 2011**. New York.

URRESTI, Mario (ed.) (2008) **Ciberculturas Juveniles: los Jóvenes, sus Prácticas y sus Representaciones en la Era de Internet**. Editorial La Crujía, Buenos Aires.

VARIOS AUTORES (2008) **Inclusión y Ciudadanía: Perspectivas de la Juventud en Iberoamérica**. PENSAMIENTO IBEROAMERICANO N° 3, Madrid.

VERA, Alejandro (2009) **Los Jóvenes y la Formación para el Trabajo en América Latina**. Documento de Trabajo N° 25, CIPPEC, Buenos Aires.

WASELFISZ, Julio Jacobo (2008) **Mapa de la Violencia: los Jóvenes de América Latina 2008**. RITLA – Instituto Sangari – Ministerio de Justicia, Brasilia.

WELLER, Jürgen (2006) **Los Jóvenes y el Empleo en América Latina: Desafíos y Perspectivas ante el Nuevo Escenario Laboral**. CEPAL – Mayol Ediciones, Bogotá.