

Jóvenes que ni estudian ni trabajan en América Latina: Entre la estigmatización y la ausencia de políticas públicas

Ernesto Rodríguez²⁴

Resumen

Este artículo describe a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, tratando de identificar con cierto detenimiento las políticas públicas que podrían ser más pertinentes para integrarlos a la sociedad y contar de ese modo con su aporte para el desarrollo en América Latina. Sobre esa base, se ratifica que las y los jóvenes son sujetos de derechos y actores del desarrollo, pero para que esto tenga vigencia es necesario transformar los sistemas educativos y los mercados de trabajo.

Palabras clave

Juventud, Educación, Recursos humanos, Desarrollo, Derechos

Abstract

This article describes youths who neither study or work, trying to identify in some detail policies that might be more appropriate to integrate into society and thereby have their contribution to the development in Latin America. On that basis, it is confirmed that youths are subjects of rights and development actors, but for this to take effect we need to transform education systems and labor markets.

Key words

Youth, Work, Education, Human Resources, Development, Rights

²⁴ Sociólogo uruguayo. Experto en Desarrollo Social, Ex Director del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay (INJU) y Ex Presidente de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). erodrigu@adinet.com.uy

Introducción

Un nuevo fantasma recorre América Latina: el de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, que en opinión de muchos de nuestros dirigentes políticos, son un gran peligro para nuestras democracias y figuran entre los principales responsables de la inseguridad pública.

En este marco, los “ni-ni” (como se los conoce actualmente) son “culpables” hasta que demuestren su inocencia (invirtiendo completamente la lógica de la justicia); son “buenos para nada” (en la medida en que no quieren estudiar ni trabajar) y son una “amenaza” para la democracia (porque no creen en nada y se oponen a todo).

Desde luego, se trata de visiones absolutamente simplistas y sobre todo peligrosas, porque encierran una gran cuota de discriminación, frente a un conjunto de jóvenes excluidos, a los que no solo no se le brindan respuestas pertinentes en materia de inclusión social, sino que además se los estigmatiza despiadadamente ante la opinión pública.

Pero ¿cómo son realmente?, ¿cuántos son?, ¿qué hacen?, ¿qué expectativas tienen?. En realidad, sabemos muy poco al respecto. Los pocos estudios serios conocidos hasta el momento, apenas los cuantifican (y hasta esto, tan elemental, está en debate) y solo destacan alguna que otra característica básica.

Estas notas pretenden ir un poco más allá, describiéndolos con un poco más de detalle y analizando las respuestas brindadas hasta el momento, tratando a su vez de identificar con cierto detenimiento cuales podrían ser las políticas públicas más pertinentes, para integrar más y mejor a estos jóvenes a nuestras sociedades y contar de ese modo con el fecundo aporte que ellos podrían brindar al desarrollo de nuestros países.

Desde luego, nos animan dos orientaciones básicas: en primer lugar, estamos convencidos que éste es un problema causado por las carencias de las políticas públicas (y por lo tanto, es a ese nivel que hay que procesar transformaciones de fondo), y en segundo lugar, estamos convencidos de que las y los jóvenes son sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo y no un simple grupo de riesgo al que hay que “asistir”.

Solo con transformaciones de fondo en nuestros sistemas educativos (en los fines de la educación y hasta en las propias prácticas pedagógicas) y en nuestros mercados de trabajo (modificando las percepciones y actitudes de los principales actores en este campo), se podrán lograr avances relevantes en la línea de ir incorporando dinámicamente a este amplio conjunto de jóvenes que ni estudia ni trabaja (formado preponderantemente por mujeres recluidas en sus hogares) que lejos de ser un “peligro” pueden ser “actores claves” para construir sociedades más prósperas, más democráticas y más equitativas.

1. Los “ni-ni”: un intento de caracterización general

Comencemos por el principio, reuniendo la información disponible sobre este complejo grupo poblacional, a los efectos de contar con una caracterización básica al respecto.

¿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 son el 11.4 % de las y los jóvenes y en Ecuador son el 14.7 %, en Honduras son el 26.7 % y en Colombia llegan 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.

¿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. Se trata, ante todo, 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, 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.).

¿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 (lo cual se suma, por cierto, al denominado “bono demográfico”).

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.

2. Qué hacer y cómo: 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.

Hacia una educación inclusiva y de calidad para jóvenes desencantados

Como se sabe, la enseñanza secundaria es una de las principales políticas públicas de juventud. Un riguroso informe del SITEAL (2008) 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.

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, por ejemplo: Vera, 2009).

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.

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, dado que *“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.

3. Qué hacer y cómo ... ampliando la mirada

Llegados a este punto, ¿cómo podrían mejorarse sustancialmente los vínculos entre juventud, desarrollo y democracia en América Latina en esta segunda década del siglo XXI, para apoyar y facilitar la cohesión social, incorporando a las y los “ni-ni”?

Ni estigmatización ni manipulación: Participación

Para empezar, habría que cambiar radicalmente los estereotipos y las prácticas más perversas de nuestras sociedades adultas en relación a las generaciones jóvenes. Al menos dos de las más graves, la estigmatización y la manipulación, debieran ser erradicadas.

Las estigmatizaciones son tremendas. Construidas desde los miedos más conservadores de nuestras clases dominantes, amplificadas y difundidas cotidianamente a través de los medios masivos de comunicación, ciertas prácticas culturales y religiosas y hasta desde varias políticas públicas (la educación, por ejemplo), las imágenes son devastadoras: en el mejor de los casos, los jóvenes son “inútiles sin experiencia” o “buenos para nada”, pero llegan incluso a ser “delincuentes en potencia” y “culpables hasta que demuestren su inocencia”, con mucha facilidad y casi sin escalas.

¿Por qué tales temores?. En varios de nuestros países, hasta la demografía “explica” en parte estas tesis: en sociedades pobladas masivamente por menores de 30 años (jóvenes actuales o que lo serán muy pronto) desde mentalidades adultas conservadoras es más fácil ver los peligros que las oportunidades. A ello se suman las explicaciones

sociológicas: las nuestras son, además, sociedades que excluyen a las grandes mayorías, por lo que no estamos hablando de jóvenes en general, sino de jóvenes pobres y excluidos en particular. Y por supuesto, también suman las explicaciones más políticas: los actuales adultos, tienen la marca de la época de los grandes conflictos políticos de los sesenta, setenta y ochenta, y saben perfectamente que tales conflictos fueron protagonizados por jóvenes.

¿Estos temores son nuevos? Y si no es así, ¿cómo se expresan actualmente? Desde luego, siempre existieron, pero tuvieron expresiones diferentes a lo largo de la historia reciente. Para los que hoy peinamos canas, ser joven -en el imaginario conservador dominante en nuestros países- era ser “comunista” o “guerrillero”. Hoy, para los mismos imaginarios, ser joven es ser trasgresor de la normas establecidas (como no pueden cambiar el mundo, le faltan el respeto) o simple y sencillamente, delincuente. En buena medida, las mentalidades conservadoras necesitan tener siempre un “enemigo” fácil de identificar ... que casi siempre es joven (aunque su ropaje cambie con el paso del tiempo).

Y cuando no hay estigmatización, hay manipulación, fundamentada más o menos con los mismos argumentos, con mayor énfasis en lo de “buenos para nada”, que hay que “orientar” para que no se descarrilen y “usar” (en el peor sentido de la palabra) para obtener beneficios propios, aparentando preocupación por los demás. También de esto saben los medios de comunicación, abanderados del fomento del consumismo privado desenfrenado, junto con el fomento de la “apatía” frente a la política y la dinámica ciudadana. ¿Respuesta?: fomento de la participación ciudadana auténtica, a todos los niveles.

La hora de la igualdad... también entre generaciones

Si miramos ahora el marco en el que estos procesos se despliegan, habría que tomar conciencia de que a diferencia del pasado, ahora está más claro que el problema no es la pobreza sino las desigualdades sociales. Pero aún en este marco, es evidente que las desigualdades que más afloran (y más se miden) son las de ingreso, las de género, las territoriales y las étnicas. Poco y nada se dice (aunque esto está empezando a cambiar) sobre las desigualdades entre generaciones. Frente a esta cruda realidad, la CEPAL (2010) ha propuesto invertir prioritariamente en los menores de 29 años.

Tenemos, felizmente, algunas experiencias que demuestran que, además de necesario, esto es posible y completamente realizable. En el campo de los programas de transferencias condicionadas, por ejemplo, el Programa Avancemos de Costa Rica y el Programa Oportunidades de México, se centran (en el primer caso) o contemplan en buena medida (en el segundo) a las y los adolescentes como “elegibles” entre potenciales beneficiarios. Hay que generalizar este tipo de experiencias, apoyando a las familias con hijos/as adolescentes, incluyendo “condiciones” vinculadas con finalización de la enseñanza secundaria y con capacitación e inserción laboral (más detalles en Rodríguez, 2011a).

Pero hay que ir más allá, desvinculando la protección social de la condición de activo (por un buen tiempo la mayor parte de las y los jóvenes seguirán al margen del mercado de trabajo) y asegurar protección social en tanto derechos ciudadanos. Las futuras redes de protección social deberán ser construidas sobre esta base, asumiendo que el mundo en el que fueron construidas las anteriores (aún con todas sus carencias y limitaciones) ha cambiado notoriamente, y hace falta adecuarse a las nuevas realidades. Algo de esto se está construyendo en algunos países (Chile y Uruguay, entre otros) pero habrá que multiplicar dichas experiencias en un número más amplio de países, favoreciendo más y mejor a las y los jóvenes, en su calidad de ciudadanos y ciudadanas.

Adicionalmente, habrá que asumir que la principal “vacuna” frente a las estigmatizaciones y manipulaciones existentes, es –como dijimos- el fomento de la participación. Así como la palabra clave en relación a la infancia es “protección”, y en relación a las mujeres lo es “igualdad”, la palabra clave en políticas de juventud es “participación”, porque, definitivamente, es imposible construir identidad, construir autonomía y aprender a ser ciudadano/a (tres misiones claves en esta etapa de la vida) a través de algunos “cursos”: la identidad, la autonomía y la ciudadanía se construyen participando, eligiendo entre opciones alternativas, cometiendo errores y corrigiéndolos, y todo ello -además- solo es posible con otros, y ojalá, con otros diferentes y no solo con otros iguales.

Y para ello, habrá que cambiar radicalmente las visiones sobre la participación juvenil. Por un lado, habrá que cambiar de raíz viejas prácticas (en los partidos políticos, en las organizaciones sociales, etc.) y por otro, habrá que reconocer y apoyar (con mucha fuerza y sin manipulaciones de ningún tipo) las nuevas formas de participación (más informales, más ligadas con la vida cotidiana, etc.) de mayor convocatoria entre las y los jóvenes, aunque a los adultos les cueste entenderlas, promoviendo –eso sí- espacios universales (auditoría social, por ejemplo) y no específicos (casas de la juventud, etc.).

Abrir espacios y fortalecer el Estado, avanzando con flexibilidad

Lo dicho nos lleva de la mano a un tercer desafío clave: nada de esto es posible sin Estados fuertes, que operen exitosamente en el campo de las políticas públicas, asegurando eficacia y eficiencia en su gestión operativa, sin duda, pero también, relevancia, pertinencia y sostenibilidad, a todos los niveles. Seguramente, esta es la dimensión en la que más claramente hay que alejarse del dogma neoliberal del “achicamiento” del Estado.

Pero para que estos Estados fortalecidos sean realmente eficaces y eficientes, y para concretar las propuestas que venimos formulando, es preciso abrir muchos espacios que hoy están cerrados (privatizados, podríamos decir, aunque no en el sentido clásico del término) y que fueron creados como espacios públicos al servicio de todos. El caso más claro, seguramente, es el de la educación: hay que universalizar las “escuelas abiertas”, abriéndolas los fines de semana a toda la comunidad circundante, priorizando a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (a todos y no solo a estudiantes) para promover toda clase de actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales, que colaboren centralmente con la construcción de identidad, la construcción de autonomía y la construcción de

ciudadanía. Las experiencias ya disponibles en Brasil, México y Guatemala, entre otros, es una excelente base para encarar esta importante iniciativa en toda la región (Rodríguez, 2011c).

En paralelo, desde luego, hay que asegurar la universalización del acceso a la enseñanza primaria y secundaria, como una medida imprescindible para logros significativos en materia de inclusión social y desarrollo. En este marco, una medida central es abrir el acceso a todos y todas a las oportunidades que brinda la sociedad de la información, procurando la universalización en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a todos los niveles. Necesitamos, definitivamente, generalizar la vigencia de iniciativas como el Plan Ceibal de Uruguay, en todos nuestros países, para que esto -además- nos permita crear los espacios para que las generaciones jóvenes puedan aportar al desarrollo de nuestras sociedades, en una esfera en la que se manejan “como pez en el agua”, introduciendo al mundo adulto en estas señas definitorias del siglo XXI.

En la misma línea, habrá que procesar cambios culturales fundamentales en nuestras sociedades, recogiendo dinámicas que se han ido gestando en la sociedad civil y acompañándolas de reglas de juego (leyes) e iniciativas programáticas (políticas públicas) que acompañen tales transformaciones. Nos estamos refiriendo a muchas de las vinculadas con las dinámicas culturales, los derechos sexuales y reproductivos, y las expresiones y canales de comunicación social existentes hasta el momento.

Definitivamente, nuestras políticas culturales deben abandonar el criterio tradicional de considerar cultura a la música clásica, desconociendo en paralelo las nuevas expresiones musicales juveniles, al tiempo que habrá que asumir que la formación de parejas y la tenencia de hijos, ya no se guían por los criterios tradicionales en torno al matrimonio heterosexual clásico, y que las formas y canales comunicacionales tradicionales ahora conviven con múltiples nuevas formas y expresiones (radios comunitarias, teatro callejero, etc.) tan legítimas como aquellas, y que merecen también contar con los espacios y los respaldos estatales correspondientes.

4. 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.

Bibliografía

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

CEPAL, 2010, *Panorama Social de América Latina 2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, 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.

- D' ALESSANDRE, Vanesa, 2010, *Adolescentes que No Estudian Ni Trabajan en América Latina*. SITEAL, Cuadernos 04, IPE – OEI – UNESCO, Buenos Aires.
- OEA – PNUD – IFE, 2010, *Nuestra Democracia*. FCE – AECID – CIDA, México.
- OIT, 2010, *Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010*. Programa Regional de Empleo Juvenil en América Latina (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, 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 al 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, 2011c, *Abriendo Espacios para la Prevención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes: Experiencias en Brasil, Argentina y Uruguay*. Programa PREVENIR, GIZ, San Salvador.
- 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.
- SARAVI, Gonzalo, 2009, “Juventud y Sentidos de Pertenencia en América Latina: Causas y Riesgos de la Fragmentación Social”. Revista de la CEPAL N° 98, Santiago.
- 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.
- VERA, Alejandro, 2009, “Los Jóvenes y la Formación para el Trabajo en América Latina”. Documento de Trabajo N° 25, CIPPEC, Buenos Aires.