

RADIOGRAFÍA DE LAS JUVENTUDES EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

PRESENTACIÓN

- 3 Radiografía de las juventudes en México y América Latina
Samuel Abraham Torres Méndez

DOSSIER

- 15 Liminalidades juveniles: diferencias y desigualdades
Raúl Nieto Calleja
- 43 Estados de ánimos colectivos en las juventudes *situadas*
y *sitiadas* en México y América Latina
Alfredo Nateras Domínguez
- 73 Políticas de Juventudes: tensiones entre la desigualdad,
lo individual y lo comunitario
Ana Miranda y Fabiola Carcar
- 105 El trabajo de la juventud NiNi en los hogares mexicanos
Juan Manuel Hernández Vázquez
- 137 Revitalización cultural y reivindicaciones juveniles
en el Movimiento Jaranero: Hacia una escena xalapeña
Homero Ávila Landa
- 169 Juventudes y trabajo de servicios: algunas consideraciones
para la investigación
Julio César Becerra Pozos y Diana María Chen Rodríguez
- 199 Jóvenes en la historia latinoamericana: una aproximación
a la historiografía de la región
Ivonne Meza Huacuja
- 227 Implicaciones de la migración internacional sobre la
educación en una comunidad del Occidente de México
Enrique Martínez Curiel y Andrea Bautista León

ENSAYO CRÍTICO

253 La importancia social de la práctica deportiva
para las juventudes
Claudia Romero Molina

RESEÑA

269 Rethinking Young People´s Marginalisation: Beyond Neo-
Liberal Futures?
Guillermo Leal Muñoz

Políticas de Juventudes: tensiones entre la desigualdad, lo individual y lo comunitario

Youth Policies: tensions between community, individuality and social unevenness

Ana Miranda¹

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3261-4344>.

Fabiola Carcar²

RESUMEN Las políticas de juventudes comenzaron a implementarse en América Latina a partir de los años ochenta. En los años noventa, y frente al avance de la desocupación, se implementaron los “Programa Jóvenes” en numerosos países, generando una segmentación de la oferta programática. En 2000, la expansión del paradigma de derechos marcó nuevos rumbos, en dirección a la universalización y la complementariedad de las acciones públicas en las áreas de formación y promoción del empleo joven, que hoy se encuentra en debate.

Con el objetivo de aportar al diseño de políticas, el artículo analiza la evolución de los programas de empleo y capacitación de ingresos orientados a personas jóvenes en condición de vulnerabilidad en Argentina desde los años noventa hasta la actualidad. Al tiempo que sostiene dos hipótesis: i) las políticas de juventudes se encuentran en América Latina tensionadas por la fuerte desigualdad persistente; ii) las políticas que tienen como sujetos de derechos a las juventudes vulnerables y que son formuladas desde el paradigma de la empleabilidad individual muestran grandes limitaciones para cumplir con sus objetivos.

Palabras clave: juventudes, políticas de juventud, programas de empleo.

ABSTRACT Youth policies have been implemented in Latin America since the eighties. Over the nineties, as unemployment grew up, “Programa Jóvenes” was introduced in several countries, with a market segmentation of the programmatic offer as a result. In the year 2000, expansion on the right’s paradigm set new pathways towards universalization and complementarity of public actions over training and promotion of youth employment; that very same which is matter of discussion nowadays.

To bring light over policies design, this article analyses the evolution of employment and training programs for young people under vulnerability conditions in Argentina, from its inception in the early nineties to current days. Two hypotheses are proposed: i) youth policies in Latin America struggle against strong persistent inequalities in the region; ii) all of the policies created from the individual employability paradigm, whose subjects of law are vulnerable youth, have great limitations in the fulfilling of their objectives.

Key words: youths, youth policies, training programs.

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina (FLACSO-Ar), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: amiranda@flacso.org.ar

² Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina (FLACSO-Ar), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: fcargar@flacso.org.ar

INTRODUCCIÓN

El campo de los estudios y las políticas de juventudes, en tanto lo trabajamos en nuestros días, comenzó a desarrollarse en América Latina a partir de los años ochenta. En el contexto de las transiciones democráticas, donde la participación política se articuló con la producción cultural disidente,³ las acciones promovidas por el “Año Internacional de la Juventud” (1985), brindaron el sostén institucional para el impulso de la investigación en temas de juventud, sobre todo aquellas vinculadas a las culturas juveniles y participación social y política, las cuales tuvieron correlato en programas universales y afirmativos sobre la condición juvenil. De modo particular, en Argentina los trabajos de Braslavsky (1986, 1989) marcaron el inicio del reconocimiento de la juventud en tanto actor social estratégico y se dieron en el contexto de la creación de las Direcciones de Juventud, con una fuerte impronta en la gestión cultural (Bendit y Miranda, 2017).

Durante los años noventa, la investigación recibió un fuerte impulso a partir de la actividad de agencias gubernamentales y multilaterales de cooperación, y se desarrollaron encuestas de juventud en numerosos países, que produjeron un significativo acervo para la elaboración de diagnósticos y el diseño de políticas (Pérez Islas, 2006; Rodríguez, 2008). Estos impulsos se dieron en el contexto de un fuerte avance de la desocupación juvenil, que se fue convirtiendo en un problema público de gran envergadura, dando lugar a la expansión los denominados “Programa Jóvenes” orientados a personas en situación de vulnerabilidad. Estos programas, que tuvieron como objetivo atender a la desocupación de las personas jóvenes de baja calificación, promovieron una fase inicial y corta de formación, con un periodo también corto de práctica en el sector privado, y de acciones de apoyo y asesoramiento para la inserción laboral (OCDE, ONU y CAF, 2016), y marcaron el inicio de un camino recurrente de programación pública.

³ Roberto Jacoby denominó “la estrategia de la alegría”, a una movida que politizaba y resignificaba a los años oscuros, y daba lugar a los inicios de la individuación y señalaba la “falta de futuro” de cara al avance de la desocupación entre jóvenes.

El modelo programático de los años noventa implicó una segmentación de las políticas de juventud, promoviendo la atención diferencial a distintos grupos poblacionales (Isacovich, 2019), así como la ramificación de las políticas de juventudes entre distintos ministerios y unidades ejecutoras sectoriales, en una estrategia de escasa articulación. En décadas posteriores, la expansión del paradigma de derechos impulsó la implementación de programas que tendieron a universalizar el acceso de las personas jóvenes al bienestar, sobre todo a partir de los denominados programa de ingresos condicionados (por ejemplo, Asignación Universal por Hijo, o Progresar en Argentina). Asimismo, promovió la articulación entre los distintos programas y políticas, en un modelo de crecimiento inclusivo (Jacinto, 2016), que fue modificado en el último periodo de gobierno en favor de un modelo basado en la acción individual.

En el contexto del debate sobre los modelos de gestión, el presente artículo aborda un análisis de las políticas en el área de apoyo al empleo, la inserción laboral y los ingresos de las personas jóvenes en condición de vulnerabilidad en Argentina desde los años noventa hasta la actualidad. La elección de las políticas de empleo responde a la importancia presupuestaria de los programas, que convierte a las políticas laborales –junto con las educativas– en uno de los principales sectores de injerencia estatal en las juventudes.

El documento fue elaborado con base en un relevamiento documental en el marco del Proyecto Colectiva Joven,⁴ y sostiene dos hipótesis: i) las políticas se encuentran en América Latina tensionadas por la fuerte desigualdad existente entre las personas jóvenes, que de forma interseccional afecta de manera particular a las mujeres jóvenes; ii) las políticas que

⁴ “*Colectiva Joven: Jóvenes hacen colectivo*”, es un proyecto de investigación-acción orientado a apoyar emprendimientos y proyectos comunitarios vinculados a la producción y a la generación de ingresos en barrios de la periferia de San Pablo y el Gran Buenos Aires. La iniciativa se está desarrollando gracias al apoyo de Fapesp (Fundación de Investigación de San Pablo- Brasil) e IDRC (*Canada's International Development Research Centre*), a través de un consorcio que nuclea a la Universidad Federal de San Carlos y la Organización Acción Educativa en San Pablo-Brasil, y a la Fundación Hogar de Cristo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Argentina.

tienen como sujetos de derechos a las juventudes vulnerables y que son formuladas desde el paradigma de la empleabilidad individual muestran grandes limitaciones para cumplir con sus objetivos. El artículo se organiza en cinco secciones, las primeras abordan el estado del arte de la investigación del campo de los estudios de juventud, las orientaciones generales en políticas de juventud y las particularidades del caso argentino. A continuación, y con base en los hallazgos, se presenta el debate y las reflexiones finales, con el propósito de contribuir al conocimiento social, y a la elaboración de políticas de juventudes de acuerdo con el diagnóstico crítico.

UNA BUENA TEORÍA: EL CAMPO DE LOS ESTUDIOS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA

Muchas veces se ha señalado que ninguna intervención práctica puede funcionar sin estar asociada a una “buena teoría”. Así como se ha sostenido que, en toda definición de políticas públicas puede leerse la base conceptual desde la cual fue formulada, distinguiéndose las distintas corrientes del pensamiento social que dan origen a su formulación. En el caso particular que nos toca, la trayectoria del campo de los estudios de juventudes hace evidente distintos momentos, en un recorrido de diálogo y retroalimentación entre la investigación y el diseño de acciones enfocadas en la mejora de las condiciones de vida. En nuestros días, el campo de los estudios de juventud es amplio, dinámico y tiene una trayectoria de más de 40 años de producción original y situada. La riqueza de sus investigaciones se hace evidente en la participación de investigadores y expertos en foros, congresos y publicaciones a nivel regional e internacional.⁵

Visto desde la experiencia de hoy, la historia⁶ comenzó a desarrollarse a partir de mediados la década de los ochenta,

⁵ La Revista *JOVENes* forma parte de esta tradición, y a partir de su lectura se puede ir armando el rompecabezas completo de la evolución del campo.

⁶ Hasta los años ochenta se desarrollaron algunos trabajos sobre jóvenes de carácter histórico y/o en ensayos, pero más alejados de la investigación empírica.

cuando los estudios destacaron el carácter eminentemente social de la categoría joven y sostuvieron la idea de que la juventud podía ser entendida como una transición de carácter normativo, centrada en los cambios en el estatus social de las personas. En estos primeros años fue predominante la idea de moratoria social, luego también denominada moratoria vital, la cual sostenía que la juventud se constituye como un espacio destinado a la formación en donde se produce una espera o pausa en la asunción de los roles sociales adultos, básicamente el ingreso al empleo y la pater/maternidad (Margulis y Urresti, 1996). Y de esta forma, se produjo la homologación de la idea de joven con la condición de estudiante, por lo cual era difícil ubicar o estudiar la juventud entre aquellas personas que ingresaban al mercado de trabajo o al sector de los cuidados a edades tempranas (Barladini y Miranda, 2000).

Durante los noventa, la investigación en juventudes recibió apoyos a partir de la actividad de oficinas gubernamentales y multilaterales de cooperación. En un marco de escaso financiamiento para la investigación científica, tuvieron un lugar central en el sostén a la producción de conocimiento, sobre todo a través de la elaboración de diagnósticos y análisis de coyuntura, que configuraron parte de la identidad del campo (Bendit y Miranda, 2017). Enfocando los análisis desde las políticas sociales, la situación social de las juventudes fue analizada desde las temáticas de abandono educativo, desocupación, jóvenes NiNi (ni estudia, ni trabaja), embarazo temprano, migraciones, digitalización, competencias; por distintas agencias, entre las más importantes BM, BID, CEPAL, Cinterfor, OIT. Entre estos informes, aquel que tuvo mayor predominancia fue el elaborado por la CEPAL y el equipo de Martín Hopenhayn (CEPAL, 2004), que continúa desarrollándose hasta la actualidad en distintos formatos (por ejemplo, <https://www.iadb.org/es/millennials/home>).

De forma paralela, y configurando un espacio autónomo, la actividad académica comenzó a ganar una cierta independencia a partir del año 2000, lo cual permitió el desarrollo de un campo de especialización universitario, más allá de las agendas y coyunturas de las políticas públicas y sociales.

El crecimiento académico dio lugar a la ruptura epistemológica con la noción de moratoria social y a la elaboración de marcos teóricos que procuraron dar cuenta del cambio en las condiciones de vida, como el paradigma de la “nueva condición juvenil” (Abad, 2002; Chaves, 2005; Krauskopf, 2010).

Como parte de esta tendencia, la corriente de estudios culturales (sub-culturales) ganó gran relevancia, abordando de forma extraordinaria los procesos de conflictividad social de la región. En esta línea, se destacan los trabajos de P. Vila, R. Reguillo, J. M. Valenzuela Arce, S. Cruz Sierra, C. Duarte, P. Carrano y más recientemente por M. Alcázar en perspectiva feminista (Reguillo, 2000; Valenzuela, 2015a, 2015b; Duarte, 2006/2009; Carrano, 2008; Alcázar, 2019, entre otros). Los estudios sobre pandillas, en los trabajos de C. Feixa y M. Cerbino (Cerbino, 2012; Cerbino y Barrios, 2008; Feixa y Romaní, 2014), se desarrollaron también creando un pensamiento original y situado. Al tiempo que se revitalizaron las investigaciones sobre participación política en clave generacional, que retoman los trabajos anteriores inaugurados por S. Balaridini, D. Krauskopf, y E. Rodríguez (Balardini, 2000), en donde en la actualidad sobresalen los trabajos de M. Spósito, P. Vommaro (Spósito, 2011; Vommaro y Vázquez, 2008).

En nuestros días, y frente a la revisión de la producción del campo, se ha señalado la vigencia de dos enfoques: 1) el enfoque “generacional” que integra la perspectiva culturalista centrada en las prácticas productivas juveniles, y 2) la perspectiva biográfica, que permite captar la interacción entre agencia y estructura y que, con algunas deficiencias, incluye la dimensión identitaria, abordando las biografías desde una óptica multicausal (Pérez Sainz, 2019). Se trata de una distinción que puede homologarse a la expresada por Shildrick y McDonald (2006) que, analizando la producción del norte global, plantean la existencia de dos corrientes: a) los denominados estudios culturales/sub-culturales, con una predominancia de enfoques etnográficos e investigación cualitativa, y b) los estudios de la perspectiva de *juventud como transición* enfo-

cada en aspectos estructurales y con un mayor desarrollo de estudios cuantitativos, longitudinales y enfoques biográficos.⁷

Intentando aportar en el debate desde una mirada latinoamericana, Bendit y Miranda (2017) han trabajado en la construcción de la noción de “gramática de la juventud”, como concepto sociológico, que aborda los contextos, normas y espacios institucionales que actúan de manera estructurante en los mundos de la vida en que crecen y se desarrollan los/as jóvenes en su experiencia cotidiana. La idea de gramática de la juventud propone estudiar tanto los espacios que contextualizan y determinan las experiencias juveniles en diferentes campos, como analizar las formas de acción (agencia) de los jóvenes sobre estas estructuras y determinaciones. Así como incorporar los marcos valorativos que se construyen en los distintos grupos a partir de experiencias divergentes (Bendit y Miranda, 2017; Arancibia, 2018; Cuesta Cortés, 2019).

Por último, un conjunto de trabajos comenzó a trabajar con la idea de espacialidad y justicia social abordando los procesos de segregación territorial e integrando los desarrollos de la geografía crítica (Cuervo y Miranda, 2015). Estos trabajos han sostenido que, entre las particularidades de la región, la desigualdad es el rasgo protagónico y delimitador de las trayectorias juveniles, afianzado en los últimos años por formas de circulación segmentada de la ciudad y los espacios públicos, algunos de ellos elaborados en clave post-estructuralista (Saraví, 2014; Mora Salas y De Oliveira, 2015; Chaves y Segura, 2014; Grimberg *et al.*, 2019). Asimismo, desde la perspectiva de género, se han enfatizado las temáticas relativas al cuidado, y el carácter interseccional de la desigualdad que afecta a las mujeres de sectores subalternos (Llobet, 2012; Hil Collins, 2019).

Frente a este último punto, se presenta el debate sobre la primera de las afirmaciones que sostiene el artículo, en referencia a las tensiones provocadas por la desigualdad en tanto delimitador de la efectividad de las acciones y políticas de juventudes. En efecto, uno de los debates más fecundos

⁷ Si bien se está avanzando en una visión superadora (Woodman y Bennett, 2015; Woodman y Wyn, 2013), existen aún especificidades teóricas y metodológicas que caracterizan a dichas corrientes.

y potentes en su aporte al diseño de acciones públicas está vinculado al carácter interseccional de la desigualdad, con base en el cual se comprueba el acople, la intersección de las desigualdades persistentes y estructurales que afectan a las personas jóvenes en América Latina. En el apartado que sigue, se aborda una descripción de las principales tendencias en la elaboración de programas y políticas que tienen a las personas jóvenes como protagonistas.

POLÍTICAS DE JUVENTUDES: 30 AÑOS DE PROGRAMACIÓN

Los eventos y las acciones generadas a mediados de los ochenta, a partir del año internacional de la juventud, dieron el impulso a la elaboración de un conjunto de intervenciones públicas que luego se denominaron “Políticas de Juventud(es)”. Se trató de un fenómeno de doble escala, ya que, por un lado, se constituyó un campo de estudios y, por otro, se articuló en un entramado de políticas elaboradas desde el sector público. En una primera etapa, el diseño de las intervenciones estuvo muy influido por la programación de los países europeos, sobre todo España y Portugal, e incluyó propuestas asociadas a las prácticas estudiantiles de nivel medio y superior, tarjetas jóvenes (que trabajaban sobre la identidad y el consumo), bienales de artes, recitales públicos, que podrían resumirse en la idea de “prestaciones universales enfocadas en la *generación* y uso del tiempo libre”. Pueden sumarse aquí, las casas de la juventud, los programas de movilización social y política, entre otras actividades asociadas a la noción de que la juventud era un periodo corto y de tránsito hacia la adultez.

En el marco de los gobiernos reformistas de los años noventa, y frente a la expansión de la desocupación de los/as jóvenes, se extendieron en la región los denominados Programas “Jóvenes”, entre ellos Proyecto Joven en Argentina (1991), Chile Joven (1991), Probecat México (1984), Projoven Perú (1996), Projoven Uruguay (1996), Plan Empleo Joven Venezuela (1993). Estos programas, que tuvieron amplios recursos presupuestarios, se desarrollaron con base en un modelo centrado en la

inserción laboral, con base en una fase inicial y corta de formación (que se desarrollaba mediante proveedores *ad hoc*), con un periodo de práctica, de acciones de apoyo y asesoramiento (Miranda y Alfredo, 2018; OCDE, ONU Y CAF, 2016).

La modalidad de intervención de los programas jóvenes tuvo varios supuestos relacionados con acciones o políticas de “transición” (Berdaguer, Amargós y Sala, 2002), en un modelo tradicional, apoyado en sujetos pasivos y con una estrategia tutelar (Krauskopf, 2011), incorporando una segmentación de la oferta pública hacia las juventudes, con base en la diferenciación de prestaciones entre los distintos sectores sociales.

En Argentina, los programas de atención a la desocupación de las personas jóvenes comenzaron a implementarse en el marco de un conjunto de políticas de empleo y formación profesional. Como parte de una serie de reformas que modificaron el sistema de relaciones laborales en numerosos países de la región, iniciado en los años setenta en Chile (Castillo Marín, 2003), la Ley Nacional de Empleo núm. 24.013/91, habilitó al Ministerio de Trabajo para que pueda “entender en la elaboración de políticas y programas de empleo”, al tiempo que creó modalidades *promovidas* de contratación –luego derogadas– y programas de emergencia y de fomento del empleo para grupos especiales de trabajadores/as, entre los que se encontraban los/as jóvenes.

En estos casi 30 años se implementaron numerosas políticas *activas*⁸ de empleo y formación profesional (Anexo I), comprendiendo como tales al conjunto de programas que se proponen generar incentivos para la contratación y/o capacitación de trabajadores desocupados, o que posibilitan la transferencia directa o indirecta de ingresos a los mismos, en la medida que realicen un trabajo productivo o comunitario, o se inserten en una acción formativa, independientemente del

⁸ El término *activas* permitió diferenciarlas de las *pasivas* que, como el seguro de desempleo, apuntan a asegurar un ingreso a los desempleados, o a los/as excluidos/as del mercado de trabajo, sin demandar ningún tipo de acción como contraparte. En este trabajo se incluyen las acciones que tienden a incidir sobre la oferta, sobre la demanda, o sobre la interacción entre ambas y que comportan gasto público, para diferenciarlas también de otras acciones como las reformas en la legislación laboral.

sector de actividad económica (público o privado) en el que lo realicen (Carcar, Fainstein y Miranda, 2019).

Un primer grupo comprende aquellos programas centrados en impulsar la contratación de trabajadores/as en el sector privado, o evitar despidos, a través del pago de una parte del salario, de la reducción de las contribuciones a la seguridad social, el pago del entrenamiento inicial, u otro estímulo. En otro grupo se ubica el conjunto de programas que transfieren ingresos directamente a trabajadores/as desocupados/as, a cambio de la realización de actividades comunitarias, por medio de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales. Son llamados también programas “asistenciales” o “transitorios” y generalmente están dirigidos a trabajadores desocupados con mayores dificultades de inserción laboral. En tercer lugar, se agrupan las acciones y programas que tienen como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de los desocupados a través de la capacitación, la formación profesional o la asistencia técnica, por parte de la red de instituciones en forma articulada con organismos del sector público nacional, provincial y/o municipal, y en las cuales intervienen representantes de los sectores del trabajo y la producción, y de organizaciones de la sociedad civil. En los últimos años aparecen otras prestaciones, como la posibilidad de finalizar estudios formales –terminalidad educativa y la certificación de competencias laborales–. El “Proyecto Joven”, se ubicó en esta línea. Por último, se encuentran los programas que impulsan la inserción laboral de trabajadores desocupados que se propongan emprender actividades productivas de manera independiente desde una perspectiva de desarrollo local.

Las iniciativas, en sus cuatro modalidades, exhibieron objetivos y sub-objetivos que aparecen relativamente estables a lo largo del periodo, a través de distintos programas que fueron cambiando de nombre. De este modo, cada grupo tuvo su propia *genealogía* y se puede reconocer en cada nuevo programa un ascendiente en uno anterior de la misma línea programática. Sin embargo, el peso que tuvo cada grupo de programas conforme los recursos que se destinaron a ellos, o la forma discursiva de construir los beneficiarios/as o sujetos/as

de derechos (Danani, 1996), marcaron diferentes orientaciones y finalidades de las políticas, conforme las diferentes etapas de gestión gubernamental en los que fueron implementados.

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ARGENTINA

A partir de los años noventa, frente a la emergencia de la desocupación y en el contexto de reformas estructurales, la programación pública intentó promover la contratación de trabajadores/as a través de figuras de empleo transitorio, tales como el contrato de aprendizaje que generaba vínculos “no-laborales”, entre otras figuras de empleo promovido (Castillo Marín, 2003). El fracaso de la hipótesis de la transitoriedad de las altas de desempleo y la verificación de la correlación entre el modelo económico elegido y una desocupación estructural elevada produjo, a mediados de los noventa, un corrimiento del marco conceptual en que se sustentó la política activa de empleo: de ser concebida en su esencia como *política de promoción del empleo*, pasó a acomodarse, hacia mediados de la década del noventa, como una *política de contención económica a las personas sin empleo*. Los/as desocupados/as pasaron a ser beneficiarios/as que se adhieren a un proyecto de empleo –público, la mayoría de las veces– y/o capacitación; que perciben una remuneración no contributiva (subsidio, luego “ayuda económica no remunerativa”); que no solo no son protegidos ante determinadas contingencias personales (accidentes, enfermedad, etc.), sino que el mismo Estado nacional es quien asume el costo del seguro de responsabilidad civil a fin de protegerse él mismo contra esas contingencias; y que ya ni siquiera gozan del beneficio de una relación contractual con cualquier entidad gubernamental o no gubernamental; son parte de “listados”, no suscriben contratos ni convenios. De este modo desaparecieron los sujetos: los/as desocupados/as pasaron a ser objeto de los programas del gobierno.

La política gubernamental de *promover el empleo* con acciones diseñadas e instrumentadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se apoyó –a partir de mediados

de 1995 aproximadamente– en la *privación de la protección del Derecho al Trabajo*. En el fondo, el Estado pasó a concebir a la población beneficiaria como *no económicamente activa*, compuesta no por trabajadores que están transitoriamente sin empleo sino por desocupados que estructuralmente están fuera y, por lo tanto, son susceptibles de requerir al Estado *no su derecho al trabajo sino solo su derecho a la seguridad social*.

Los programas se transformaron en un “seguro de desempleo para trabajadores informales” que no podían ser cubiertos por el seguro de desempleo que cubre a los que pueden demostrar una relación laboral formal anterior. La *asistencialización* (Grassi, 2003) de la *política activa de empleo* quedó de manifiesto en el predominio notorio que pasaron a tener, en volumen de recursos asignados y de beneficiarios, los programas de tipo asistencial por sobre el resto de los programas: del 41% al inicio de la década, pasaron a representar el 99% (Carcar, 2006).

En un contexto de crecimiento excluyente y de incremento de la precarización, las políticas activas resultaron por demás insuficientes para controlar los aumentos en las tasas de desempleo y subempleo tal como lo revelan la evolución de esos indicadores entre el comienzo y el final de la década del noventa. Tal es el caso de las personas jóvenes, que fueron uno de los principales protagonistas tanto de los programas de capacitación tendiente a mejorar su *empleabilidad* –como el *Proyecto Joven* mencionado– como en los programas de transferencia directa, como el “Asistir”, implementado entre 1995 y 1997, destinado exclusivamente a jóvenes de hasta 25 años.

Como es bien conocido, la debacle económica de principios de 2000, generó una situación de emergencia social de tal envergadura que se produjo un desdibujamiento de las fronteras entre las políticas sociales, previsionales, y de empleo e ingreso, que tuvieron que enfrentar el desafío de dar respuesta a una de las peores crisis por las que atravesó el país (Becerra y Tomatis, 2015; Neffa, 2011). En este periodo, se desarrollaron programas de atención a la desocupación en las

diferentes líneas programáticas. Sin duda el de mayor alcance fue el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que es delineado a inicios de 2002 como un Derecho Familiar de Inclusión Social, por lo que representó no solo una importante modificación en la estructura del gasto público argentino y en la asignación de funciones entre diferentes niveles de gobierno (Cetrángolo y Jiménez, 2003) sino también un giro en el modo de concebir las ayudas económicas o una nueva lógica (Neffa, 2009). Es importante advertir que, casi la mitad de los 2 millones de beneficiarios/as que llegó a tener el Programa Jefes y Jefas fueron jóvenes menores de 35 años (14% menores de 25 años y 33% entre 25 y 34 años) y que el 71% de quienes recibieron el subsidio fueron mujeres jóvenes madres (MTEYSS, 2004).

A partir del año 2003, en el marco de la recuperación económica y del comienzo de una nueva gestión gubernamental, que propuso una estrategia económica que colocó al empleo y la educación como ejes de un crecimiento con inclusión social, se recuperaron las instituciones claves del sistema laboral (como salario mínimo y negociaciones colectivas) y los programas de empleo y formación profesional fueron reestructurados y reorientados alrededor de la cuestión del empleo/desempleo.

El Estado paulatinamente dejó en manos del área de desarrollo social y, posteriormente del sistema de protección social, las acciones de transferencia de ingresos, de manera de *des-asistencializar* la política activa de empleo. Este giro en la caracterización de los desempleados/as *entre los vulnerables y los empleables* (Becerra y Tomatis, 2015) llevó a que las acciones de incentivo a la generación de autoempleo, de capacitación en oficios, de sostenimiento del empleo o de orientación y entrenamiento para el trabajo adquirieran un rol central al interior del Ministerio de Trabajo. Conforme sus datos, estas acciones llegaron a representar el 43% del presupuesto para programas entre 2003 y 2008.

El “sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Res MDS 1375-04) quedaría en manos del

Ministerio de Desarrollo Social, que institucionaliza y promueve la economía social a partir de programas de ingreso, y de un conjunto de herramientas legales, técnicas y financieras destinadas a emprendimientos y proyectos asociativos o familiares. A partir del año 2008 a 2015 la economía se desaceleró y comenzaron a implementarse políticas macroeconómicas contracíclicas tendientes a expandir la demanda agregada y evitar la expulsión de mano de obra de la producción industrial. El periodo se inició con el traspaso de los fondos previsionales al Estado, y el cambio de paradigma del sistema de protección social que vira hacia una concepción de derechos. La Asignación Universal por Hijo (AUH) que comenzó a implementarse en 2010, marcó un punto de inflexión, promoviendo el derecho a la educación entre los/as jóvenes en edad de asistir a la secundaria.

Las políticas activas de empleo acompañaron el sostenimiento de los puestos de trabajo, (a través del Programa de recuperación productiva, por ejemplo), atendieron de manera particular a la población joven desocupada que ya no encontraba las mismas oportunidades de empleo que en la fase de crecimiento. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en el año 2008 y destinado a jóvenes desempleados de 18 a 24 años que no hayan completado sus estudios primarios y secundarios, constituye el mejor ejemplo de ello. El programa se propuso:

generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Para lo cual brindó una ayuda económica y requirió la articulación con los diversos programas, con las provincias y el sistema educativo a fin de concretar sus propósitos en el área educativa, marcando una diferencia con el modelo de los noventa, que había creado instituciones *ah doc*.

En una política innovadora, y centrada en una etapa central de la juventud, el Programa Progresá facilitó, a partir de 2014, la inserción en la educación superior o en experiencias de formación y/o prácticas en el ambiente de trabajo a jóvenes en situación de vulnerabilidad. Se pasó entonces:

de la empleabilidad comprendida como un problema individual que podía resolverse por un programa de *capacitación más práctica*, a una concepción de la *empleabilidad como problema multidimensional*, comprendiendo que su mejoramiento sobre la base de un conjunto de articulaciones de educación formal, no formal y experiencias laborales, que incluyen componentes de orientación socio-laboral y de desarrollo de competencias para la vida (Jacinto, 2016).

En paralelo a estas acciones, las políticas y programas de Desarrollo Social también hicieron eje en el trabajo, adquiriendo cada vez mayor institucionalidad las acciones de promoción de la economía social, en especial en los sectores de la construcción, las políticas de cuidado y otras formas de trabajo cooperativas. Sus concepciones y modos de implementación, a diferencia de las políticas laborales implementadas desde la cartera laboral, fueron construyendo universos de significaciones y prácticas que permitieron a los sujetos definirse a sí mismo en términos de portadores de derechos (Becerra et al., 2012).

En el periodo comprendido entre los años 2016 a 2019, se produjo una reorientación de la política pública. En el marco de un programa de ajuste fiscal, apertura de la economía, y revalorización financiera las políticas activas de empleo y formación instrumentadas por la alianza Cambiemos fueron reorientadas sosteniendo los marcos regulatorios anteriores, pero re-direccionando las acciones hacia la gestión individual como estrategia de intervención sobre la “empleabilidad” de la población vulnerable. Por un lado, los programas fueron adaptados para ser aprovechados por grandes empresas (caso del programa de Entrenamiento para el Trabajo para que pueda ser utilizado por YPF) morigerando el efecto “contracíclico” que

deben tener esas herramientas (Miranda, 2007) y posibilitando la generación de ganancias extraordinarias a partir de esos privilegios tal como había ocurrido en la década del noventa (Carcar, 1998). El presupuesto de esos programas representó el 23% del total de las políticas de empleo en 2018. Por otro lado, se reformuló el Programa PROGRESA otorgándole una orientación meritocrática integrándolo a la dirección de becas del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, lo cual redujo su cobertura significativamente, e incrementó el peso de los emprendimientos, que superan el 8.5% de los recursos totales ejecutados en el mismo año.

Al mismo tiempo, se mantuvieron y se ampliaron los instrumentos de apoyo a la economía popular, en un modo de relacionamiento con las organizaciones y movimientos del campo popular denominado de “colaboración con confrontación” (Rofman, 2019) que combinó la necesidad de los movimientos sociales de representación política y social de un sector de población muy extenso y con demandas crecientes, con las necesidades de legitimación política de un gobierno que tiene sus principales apoyos en otros sectores sociales.

DEBATE

Las políticas activas de empleo y formación profesional hasta aquí relevadas resultan insuficientes para desmontar los mecanismos de producción/reproducción de la exclusión laboral de que son objetos algunos colectivos de jóvenes. La permanencia en todas ellas de una matriz conceptual sobre la idea de *empleabilidad* continúa como un elemento central del diseño (Miranda y Alfredo, 2018). Ya sea que se diseñen e implementen en contextos de crecimiento o de recesión, todas siguen siendo subsidiarias del mercado con ciertas condicionalidades que dan continuidad a la lógica del “beneficio” más que al acceso a un derecho (Becerra y Tomatis, 2015). Del mismo modo, todas parten de considerar que las personas –aunque sean heterogéneas– pueden ser *empleables* o *emprendedoras* si cuentan con la capacitación, y la asistencia técnica y financiera

adecuada, sin tomar en consideración las barreras estructurales que restringen su propia acción individual.

Las estrategias que sostienen la idea de empleabilidad entendida como un problema individual descansan en el supuesto de la existencia de un desencuentro (*miss mach*) entre oferta y demanda laboral, y apuntan a ampliar los recursos laborales de estos y estas jóvenes a través de la capacitación y, más recientemente, de “habilidades blandas” o de estrategias de intermediación (Busso *et al.*, 2012), solapando la existencia de problemáticas estructurales que restringen el acceso de los jóvenes más vulnerables, especialmente en las zonas metropolitanas (Pérez Sainz, 2019). En la misma dirección se ubican las estrategias que fomentan la capacidad de autogeneración de empleo, al desconocer las limitaciones derivadas de la exclusión financiera, tecnológica y comercial, y que conducen a proyectos poco rentables o que, cuando perduran, quedan presos de lógicas económicas de subsistencia (Miranda, 2019). Estas estrategias enfocaron la problemática en la persona y evitaron interpelar a las estructuras sociales y los/as actores determinantes en la generación del desempleo o fueron funcionales a determinamos modelos de acumulación.

Algunas investigaciones ponderan las políticas o acciones implementadas que, como en nuestro caso el Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, tendieron a la *integralidad* de los distintos sectores de política pública que intervienen (educación y trabajo, sobre todo), ya que parten de reconocer que hay factores estructurales del mercado de trabajo que refuerzan la desigualdad social, y que entonces conseguir o mantener un trabajo no es solo cuestión de responsabilidad individual de los/as jóvenes (Székely, 2014). No obstante, es aún escasa la atención a situaciones de desventaja asociadas a las tareas de cuidado, a las situaciones de conflicto y de violencias institucionales vinculadas a la segregación residencial (Fraiman y Rossal, 2011; Miranda y Arancibia, 2018; Pérez Sainz, 2019) abordadas en una estrategia interseccional con foco en la retroalimentación de las desigualdades (Hill Collins, 2019).

La experiencia reciente del Proyecto Colectiva Joven, muestra que un grupo de jóvenes –protagonista de nuestra investi-

gación actual– acumulan desventajas y carencias económicas que persisten –a pesar de ser *beneficiarios* de programas que les facilitan ingresos y otras prestaciones– y que están *situadas* en un territorio concreto. En la mayoría de los casos, sus *trayectorias* fueron truncadas desde muy temprana edad, ya que se desvincularon de aquellas instituciones que, como la escuela, el club, incluso un centro de oficios, o una organización social o comunitaria, podían proporcionarles herramientas básicas de socialización y aprendizaje. La ruptura de lazos familiares, sociales y comunitarios, sumada incluso a vivencias personales de abandono o sufrimiento coloca a estos/as jóvenes en una situación de complejidad muy difícil de abordar desde miradas simplificadoras y fragmentadas (Morin, 1998).

En este contexto, las políticas que tienen como sujetos de derechos a las juventudes vulnerables y que son formuladas desde el paradigma de la empleabilidad individual muestran grandes limitaciones para cumplir con sus objetivos, razón por la cual se recomiendan enfoques de *intervención situacionales* (Clemente, 2016) que tengan en cuenta el contexto social y económico en el que despliegan sus vidas, el desempeño de las instituciones y organizaciones que los acompañan, y la importancia y la necesidad de involucrar y de responsabilizar a unos y otros a través del trabajo comunitario en sus entornos más directos (Krauskopf, 2011).

La experiencia de las políticas que están por afuera de la cartera laboral desde una perspectiva de economía social y desarrollo local que fueron implementadas de manera paralela a las políticas activas de empleo, tienen la ventaja, a diferencia de las políticas activas, de “facilitar el acceso al trabajo con impulso en la colectivización y la organización social” (Becerra y Tomatis, 2015), y de proponer nuevas formas de organización del trabajo. Estas estrategias, tanto formativas como laborales, transforman el carácter de organizador social del trabajo, clave para el crecimiento personal y para el desarrollo comunitario. Además, implican una mirada a partir de los derechos y no de las carencias, por lo que proponen “una disputa a las relaciones de competencia entre intereses particulares hacia relaciones de redistribución, solidaridad y reciprocidad” (Becerra

y Tomatis, 2015). Sin embargo, la escasa o nula articulación con el conjunto de las políticas de empleo y formación y, particularmente, la ausencia de un marco de protección de derechos –a prestaciones de la seguridad social, por ejemplo– segmenta aún más a los jóvenes y adultos destinatarios de las políticas.

Los avances de la investigación reflejan que los/as jóvenes más vulnerables requieren de una serie de apoyos y de acompañamientos en sus estrategias de inserción laboral y de obtención de ingresos, ya sea que implique la realización de un curso o la finalización de sus estudios, la búsqueda de un trabajo y la preparación para una entrevista, la integración a un proyecto socio-productivo o emprendimiento, el inicio de un trabajo en el sector formal, la realización de un servicio de acompañamiento o la participación en obras de infraestructura comunitaria. Sin embargo, este acompañamiento es mucho más que una *orientación* o *tutoría* como herramienta pedagógica-didáctica característica del abordaje *integral* en pos de la *empleabilidad* (Jacinto, 2016), superador del abordaje individual y multidimensional, avanzando en un enfoque comunitario e interseccional. Es un acompañamiento permanente e integral, que no está separado de otras acciones de participación e integración, sino que forma parte de la misma, en un entramado comunitario que al mismo tiempo los va constituyendo e *instituyendo* como personas, además de trabajadores. Y es, finalmente, un acompañamiento que se apoya, se conduce y se consolida a partir de las propias prácticas y experiencias de los jóvenes, que son quienes protagonizan la puesta en marcha de actividades económicas que, junto a otras, se orientan a recuperar los vínculos, la solidaridad, el *actuar en común* (Laval y Dardot, 2015) como modos alternativos al trabajo individual y competitivo.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente texto fueron abordadas temáticas de distinto orden, las cuales en su conjunto se propusieron presentar un estado del arte sobre las ideas del campo de los es-

tudios de juventudes, así como una revisión de la acción programática de políticas enfocadas en la atención a juventudes en situación de vulnerabilidad. En el primer apartado, se revisó la historia del campo, intentando dar cuenta de las principales producciones y contribuciones teóricas durante los últimos 30 años en América Latina. En el segundo apartado, se avanzó en una descripción general de las políticas de juventudes, para luego detenerse en aquellas acciones enfocadas en el área de empleo y atención de las personas en situación de vulnerabilidad. En el tercer apartado, se presentaron los resultados de un relevamiento sobre los programas y políticas de empleo y formación profesional implementadas en Argentina por los gobiernos nacionales a partir de los años 90. Entre las reflexiones elaboradas con base al relevamiento se sostuvo que los programas y políticas implementadas estuvieron fuertemente asociados a la estrategia de desarrollo de cada una de las gestiones gubernamentales, es decir a su enfoque macro social. Pero que, además, inclusive en aquellas gestiones de mayor progresividad, siguieron trabajando con base en la idea de empleabilidad y calificación entendidas en términos individuales.

En la cuarta sección, y en referencia al debate que este artículo intenta propiciar, se avanzó en el análisis de las dos hipótesis de partida: i) las políticas se encuentran en América Latina tensionadas por la fuerte desigualdad existente entre las personas jóvenes, que de forma interseccional afecta de manera particular a las mujeres jóvenes; ii) las políticas que tienen como sujetos de derechos a las juventudes vulnerables y que son formuladas desde el paradigma de la empleabilidad individual muestran grandes limitaciones para cumplir con sus objetivos, razón por la cual se recomiendan enfoques situacionales que tengan en cuenta el contexto y las organizaciones que intervienen en el mismo.

Las experiencias de gestión comunitaria en la organización del trabajo, situadas territorialmente, aún no encuentran su correlato en la institucionalidad laboral y tampoco se ven reflejadas en las políticas activas de empleo y formación, conformando un segmento separado, que refleja y refuerza la segmentación laboral al tiempo que priva a los jóvenes más

vulnerables de las oportunidades de crecimiento y participación que surgen del acompañamiento y de la construcción comunitaria.

Por último, y retomando lo específico del campo de los estudios y las políticas de juventudes, se ha señalado la necesidad de apoyar el diseño de acciones en el entorno local más inmediato, y la progresiva articulación entre la gestión pública y las organizaciones de la sociedad civil. Como parte de una estrategia que, en primer lugar, propicia la democratización de los espacios de inclusión, a través de dinámicas participativas y gestión asociada. En segundo lugar, y siguiendo a Krauskopf (2011), fomenta una *gestión relacional* que, a nivel territorial, puede aportar a los procesos de des-estigmatización de las juventudes en los barrios. En tercer lugar, fomenta la responsabilización de los/as sujetos/as a través del trabajo comunitario atendiendo las particularidades de cada territorio y del contexto. Y, por último, propicia una estrategia interseccional, que incluya los marcos valorativos y experiencias de las juventudes, en relación a su diversidad. En este punto, la reflexión sobre las gramáticas juveniles deja de ser una cuestión retórica, o universitaria, para convertirse en una herramienta de gestión pública, que propicie la agencia juvenil, la diversidad, y el diálogo social en una estrategia de desarrollo con justicia social.

REFERENCIAS

- Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. *Última década*, 10 (16), 117-152.
- Alcazar, M. (2019). Feminism, Youth, and Women Who Rock: Rocking is also a Way to Fight. En H. Cuervo, y A. Miranda (eds.). *Youth, Inequality and Social Change in the Global South*. Singapore: Springer.
- Arancibia, M. (2018). Desigualdad espacial, género y acceso a la vivienda: un estudio sobre trayectorias juveniles en el AMBA, 1999-2017 (tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Caba.

- Balardini S. (2000). *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: Clacso.
- Balardini, S., y Miranda, A. (2000). *Juventud, transiciones y permanencias. Pobres, pobreza y exclusión social*. Buenos Aires: Ceil, Conicet.
- Becerra, N. y Tomatis K. (2015). Estado y desempleo en Argentina (2003-2013). Fronteras entre las políticas económicas, sociales y laborales. Ponencia presentada en el 12° Congreso de Aset, 5 al 7 de agosto, Buenos Aires.
- Becerra, N., Tomatis, K., Bertotto, N. y Gaviglio, A. P. (2012). Intervenciones sociales del Estado y desempleo en la Argentina actual. Ponencia presentada al VI Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos. Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo.
- Bendit R. y Miranda A. (2017). La gramática de la juventud: un nuevo concepto en construcción. *Revista Última Década* (46), 4-43. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v25n46/0718-2236-udecada-25-46-00004.pdf>.
- Berdaguer, J., Amargós, J. y Sala, P. (2002). Razones y tópicos de las políticas de juventud. Qué quieren ser las políticas afirmativas. *Revista de Estudios de Juventud* (59), 11-22.
- Braslavsky, C. (1989). Estudios e investigaciones sobre juventud en América Latina: balance y perspectivas. En: E. Rodríguez y E. Ottone (comps.), *Mitos, certezas y esperanzas. Tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina* (17-48). Montevideo: Celaju, Unesco.
- ____ (1986). *Informe de situación de la juventud argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- Busso, M., Bassi, M., Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Carcar F., Fainstein C. y Miranza A. (2019). *Políticas de empleo, formación profesional y promoción de la economía social en el Gran Buenos Aires*. Documento de Trabajo. Proyecto Colectiva Joven. Flacso Argentina, en prensa.
- Carcar, F. (2006). La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión?: análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capaci-

- tación implementados por el gobierno nacional en la década del noventa (tesis de maestría), Buenos Aires: Flacso.
- _____. (1998). Políticas laborales implementadas en Argentina y su relación con las grandes empresas. En H. Nochteff y D. Azpiazu, *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*. Buenos Aires: Flacso, Eudeba.
- Castillo, L. (2003). *Política de empleo en Argentina. Material de Catedra. Economía del Trabajo*. Recuperado de <http://economiadeltabajoneffacastillomarin.blogspot.com>.
- CEPAL. (2004). *La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias, Santiago de Chile*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2785/S2004083_es.pdf;jsessionid=80D588ADE397829D18EF6A3BC-4B36980?sequence=1.
- Cetrángolo O. y Jiménez J. (2003). *El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*. Proyecto "Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina". Argentina: OIT.
- Cerbino, M. (2012). *El lugar de la violencia: perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil*. Quito: Flacso, Tauros.
- Cerbino, M. y Barrios, L. (2008). *Otras naciones: jóvenes, transnacionalismo y exclusión*. Ecuador: Flacso.
- Chaves, M. y Segura, R. (eds.). (2014). *Hacerse un lugar: circuitos y trayectorias juveniles en ámbitos urbanos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Clemente A. (2016). La pobreza persistente como un fenómeno situado. Notas para su abordaje. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (10), 13-27.
- Carrano, P. (2008). Identidades culturais juvenis e escolas: arenas de conflitos e possibilidades, *Multiculturalismo: diferenças culturais e práticas pedagógicas*. Petrópolis: Vozes, 182-211.
- Corrochano, M. (2011). Trabalho e educação no tempo da juventude: entre dados e ações públicas no Brasil. *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 45-72.
- Cruz Sierra, S. (2006). Cuerpo, masculinidad y jóvenes. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 1 (1).
- Cuervo, H. y Miranda, A. (2015). Current debates in social justice and youth studies. *Handbook of children and youth studies*, 1-14.

- Cuesta, J. (2019). Gramáticas juveniles: Nuevas formas de participación juvenil en organizaciones sociales en Madrid, Cundinamarca (tesis de maestría). Universidad Externado de Colombia. Recuperado de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/1785/1/DBA-spa-2019-Gramaticas_juveniles_nuevas_formas_de_participacion_juvenil_en_organizaciones_sociales_en_Madrid_Cundinamarca.
- Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En S. Hintze (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico metodológico*. Buenos Aires: CEA, UBA.
- Duarte, C. (2006). Violencias en jóvenes, como expresión de las violencias sociales. Intuiciones para la práctica política con investigación social. *Revista pasos* (120).
- ____ (2009). Sobre los que no son, aunque sean: Éxito como exclusión de jóvenes empobrecidos en contextos capitalistas. *Última década* 17 (30), 11-39.
- Feixa, C. y Romaní, O. (2014). From Local Gangs to Global Tribes: The Latin Kings and Queens Nation in Catalonia. En S. Bragg, M. Kehily y D. Buckingham, *Youth cultures in the age of global media* (88-103). Londres: Palgrave Macmillan.
- Fraiman, R. y Rossal, M. (2011). *De calles, trancas y botones: Una etnografía sobre pobreza, violencia y solidaridad urbana*. Montevideo: MI.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I y II*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Grimberg S., Machado M. y Martiñan, M. (2019). Carcova is love: Becoming youth in the slums of the global south. En H. Cuervo y A. Miranda (eds.), *Youth, Inequality & Social Change in the Global South. Springer for the series Perspectives on Children and Young People*. Springer.
- Jacinto, C. (2016). Redefiniendo la empleabilidad en los programas de formación e inserción laboral de jóvenes. El rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil. En E. Faur (comp.), *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2016)*. Fundación Tzedaka, Capital Intelectual.

- Krauskopf, D. (2011). El camino hacia las políticas locales de juventud y la apuesta municipal. En: *Juventud e Inclusión Social: una mirada desde el Municipio*. Recuperado de <http://www.celaju.net/wp-content/publicaciones/2012/11/PPJs-y-Des-Local.pdf>.
- ____ (2010). La condición juvenil contemporánea en la constitución identitaria. *Última década*, 18 (33), 27-42.
- ____ (2000). Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo* (119-134). Clacso.
- Hill, P. (2019). *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciencia e a política do empoderamento*. San Pablo: Editorial Boitempo.
- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Leccardi, C. y Feixa, C. (2011). *El concepto de generación en las teorías sobre la juventud*. *Última década*, 19 (34), 11-32.
- Llobet, V. (2012). Políticas sociales y ciudadanía: Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia. *Frontera norte*, 24 (48), 7-36.
- Margulis, M., y Urresti, M. (1996). La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre Cultura y juventud. Buenos Aires: Biblos.
- Miranda A. (2019, en prensa). *Estrategias de emprendimientos productivos y economía social y popular para la generación de ingresos: juventudes, territorio y género*. Costa Rica: Flacso.
- Miranda, A. y Alfredo, M. (2018). Políticas y Leyes de Primer Empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, 31 (42), 79-106.
- Miranda, A. y Arancibia, M. (2018). La ambición es autobiográfica: género, espacio y desigualdad social entre jóvenes mujeres en el Gran Buenos Aires. Sudamérica. *Revista de Ciencias Sociales* (9), 95-116.
- Miranda, A. (2007). *La nueva condición joven: educación, desigualdad y empleo*. Fundación Octubre de Trabajadores de Edificios.
- Morin, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- MTEySS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2004). *Trabajo, ocupación y empleo. Serie Estudios/1. Subs de Programación Técnica y Estudios Laborales*. Recuperado de http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/toe_01_completo.pdf.

- Neffa, J. C. (2011). *Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas públicas de empleo II (1999-2002). N 6 2do semestre*. Buenos Aires: CEIL, Piette.
- ____ (2009). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, vol. II. Buenos Aires: Clacso.
- OCDE/CEPAL/CAF. (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. París: OECD Publishing.
- Pérez Islas, J. (2006). Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina. *Papers* (79), 145-170.
- ____ (2008). Juventud: un concepto en disputa. En J. Pérez Islas, M. Valdez, M. y M. Suárez (coords.). *Teorías sobre la juventud. La mirada de los clásicos* (9-33). México: Porrúa, UNAM.
- Pérez Sainz, J. (2019). *Vidas sitiadas. Jóvenes, exclusión laboral y violencia urbana en Centroamérica*. Costa Rica: IDRC, Flacso. Recuperado de: http://www.flacso.or.cr/images/docs_proyectos/libro-vidasitiadasweb.pdf.
- Reguillo, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles: estrategias del desencanto*, vol. 3. Editorial Norma.
- Rodríguez E. (2008). Políticas públicas de juventud en América Latina. *Pensamiento Iberoamericano* (3), 273-291.
- Rofman, A. (2019). El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: huellas de la historia reciente y cambios emergentes. Ciudadanías. *Revista de Políticas Sociales Urbanas* (4).
- Sáez, F. (1997). Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España. *Revista Papeles de Economía Española* (72), 309-325.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: Flacso México, CIESAS.
- Sposito, M. (2005). Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*.
- Székely M. (2015). Intervenciones de empleabilidad juvenil en América Latina: Un resumen de programas y políticas. *III Estudio Suplementario del Plan de Aprendizaje para el Programa NEO*.

- Valenzuela, J. (2015a). *El sistema es antinosotros: culturas, movimientos y resistencias juveniles*. México. Gedisa.
- ____ (2015b). *Juvenicidio: Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina*. NED Ediciones.
- Vila, P. (1985). Rock nacional: crónicas de la resistencia juvenil. En E. Jelin (comp.), *Los nuevos movimientos sociales*, 1 (83-156). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vommaro, P. y Vázquez, M. (2008). La participación juvenil en los movimientos sociales autónomos de la Argentina. El caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, niñez y juventud*, 6 (2), 485-522.
- Woodman, D. y Wyn, J. (2013). Youth policy and generations: Why youth policy needs to 'rethink youth'. *Social policy and Society* 12.02, 265-275.

ANEXO 1

Políticas activas de empleo y formación profesional implementadas por la máxima autoridad laboral.

Nota: el año en el que se ubica es de su creación formal y sombreado señala los años de vigencia.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Fomento del empleo/pago único																												
PIT																												
Pridis																												
Procopa																												
Proedis																												
Preno																												
Proas																												
Crédito Fiscal																												
Progr. Empleo Privado (PEP)																												
PRL																												
Formación Profesional																												
Pronapas																												
Retorno al trabajo																												
Asistir																												
Programa Emergencia Regional IPER																												
Extensión del Seguro de desempleo																												
PROSA																												
Trabajar																												

	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993
Aprender																											
Forestar																											
Talleres ocupacionales																											
Capacitación ocupacional																											
PARP																											
Servicios Comunitarios																											
Desarrollo del empleo local																											
Pronafi																											
Prolana																											
Movilidad geográfica																											
Emprender																											
Capacitación para el empleo																											
Forepro																											
Trabajar II																											
Proempleo																											
Empleabilidad para jóvenes																											
Acciones de capacitación no encuadrables																											
Talleres protegidos de producción																											
Acciones especiales de empleo no encuadrables																											
Especial de capacitación laboral																											
Servicios Comunitarios I																											

