

# Aportes para ampliar la mirada en el diseño de políticas públicas sobre jóvenes, Educación y trabajo en América Latina

María Eugenia Vicente <sup>a</sup>

## Resumen

El artículo se plantea como objetivo principal enriquecer las conceptualizaciones de los diagnósticos para el diseño de políticas públicas de las juventudes. La metodología es de corte cualitativa orientada a profundizar en ideas y conceptos, a través de la estrategia de análisis del contenido. En este caso, se busca analizar y profundizar conceptualmente sobre la concepción de juventud, de Educación y trabajo, tomando como base “El Informe Perspectivas Económicas de América Latina (OCDE/CAF/Cepal)”<sup>1</sup>. Se arriba a la conclusión de que los saberes reducidos a competencias, las propuestas de formación reducidas a programas de capacitación, y la vida socio-económica reducida al ajuste entre oferta y demanda del mercado; son puestos en discusión por miradas sobre políticas públicas de las juventudes integrales ancladas en los derechos de los jóvenes como colectivo ciudadano, dinámico y heterogéneo.

**Palabras clave:** Educación y Trabajo. Juventudes. Políticas públicas. América Latina.

## 1 Introducción

Desde el origen de la organización nacional, se han propuesto políticas destinadas a los jóvenes, en tanto requisito para asegurar la reproducción del conjunto social. Sin embargo, recién con las transformaciones de la modernización fue que “la juventud” se constituyó en un actor social, cultural y político relevante. Así,

---

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/ Corporación Andina de Fomento (CAF) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, La Plata, Argentina.

Recibido en: 11 abr. 2020

Aceptado en: 12 nov. 2021

el Estado desarrolló una extensa y gradualmente articulada serie de iniciativas que dieron cuenta de tal preocupación y de las nuevas demandas que la complejidad social planteaba (BALARDINI, 2005). En términos generales, las políticas de juventud es toda acción que se oriente al logro y realización de valores, objetivos sociales y procesos de socialización que refieran al período vital juvenil (BALARDINI, 1999). Particularmente, dichas políticas tienen como meta ser el marco articulador de las políticas y la legislación nacional, para propiciar y desarrollar en un plan de acción el abordaje de las personas jóvenes de manera integral, estratégica y concreta (KRAUSKOPF, 2004).

En este marco, es necesario resaltar que no toda política pública juvenil mantiene la misma orientación. Históricamente, la evolución de las políticas públicas destinadas a los jóvenes en América Latina estuvo determinada por problemas de exclusión y de su transición al mundo adulto (ABAD, 2002; BERETTA, 2019; BERNALES BALLESTEROS, 1995; MIRANDA; ALFREDO, 2018).

Entre 1950 y 1980, con la expansión de la Educación, la masificación de la televisión y el impulso de industrias culturales surgieron puntos de contraste generacional con la herencia cultural adulta: la participación política de los estudiantes universitarios, los consumos culturales, la revolución sexual. Ello conllevó una preocupación de las instituciones por el uso del tiempo libre, fomentando programas deportivos, recreativos y de cuidado de la salud.

Entre 1970 y 1985, se asiste a una radicalización revolucionaria de colectivos estudiantiles movilizadas por la denuncia y la lucha contra el imperialismo y las desigualdades sociales, y en favor de una emancipación económica y social nacional y latinoamericana. Estos colectivos de estudiantes se asociaron en movimientos y organizaciones urbano-populares, barriales, obreras y hasta campesinas, conformando en ocasiones aparatos subversivos que generaron una respuesta represiva por parte del Estado. Dicha respuesta fue exigida por la reacción de los sectores dominantes de la sociedad, cuyo resultado fue la instauración de gobiernos militares en la región, y la declaración de suspensión de garantías constitucionales.

Entre 1985 y 2000, gran parte de los países latinoamericanos se caracterizaban por fuertes desequilibrios fiscales, caídas en términos de intercambio comercial, alzas en las tasas de intereses en el sistema financiero internacional. Esto provocó una crisis de la deuda externa, recesión económica, fenómenos inflacionarios, expansión de la pobreza y reformas estructurales del Estado con una drástica reducción del gasto público social. En este marco, los gobiernos diseñaron programas de contención

para las poblaciones más afectadas a través de instituciones de emergencia, por fuera de Ministerios, como Fondos de Inversión Social. Si bien ninguna acción tuvo carácter de política “de juventud”, la mayoría de las acciones involucraban especialmente a los jóvenes de sectores marginados.

Entre 1990 y 2000, en el marco de transformaciones sociales, económicas y políticas de globalización, la recuperación del crecimiento económico, la alternancia democrática en el poder y una mayor estabilidad macroeconómica de la región, las políticas de juventud fueron incorporadas a la agenda estatal a través de un enfoque más positivo del joven. Se lo concibe como actor estratégico del desarrollo económico y social, coincidiendo con una progresiva implementación de un marco legal específico para favorecer la integración y participación juvenil en la sociedad. En este sentido, se desarrollaron programas de capacitación e inserción laboral en acuerdos con empresas privadas, a través de una flexibilización del régimen laboral.

En la actualidad, los jóvenes se configuran como una categoría social interclasista y común a ambos sexos, definida como condición específica que enmarca intereses y necesidades propias. A diferencia de etapas anteriores, donde la condición juvenil estaba determinada por una vinculación funcional del joven, mediada por estrategias de incorporación a la vida adulta, entendiéndose la juventud como una etapa intermedia entre la infancia y la madurez. De igual modo, las acciones institucionales enmarcadas en esta última concepción, tienen el desafío de las heterogeneidades, las biografías, las características de sus hogares y la segmentación territorial que complejizan las políticas sociales, educativas y de empleabilidad de las juventudes (JACINTO, 2016).

En términos conceptuales, y como se ha podido notar históricamente, las políticas de juventud se han implementado bajo distintos enfoques y características institucionales (BALARDINI, 1999; KRAUSKOPF, 2003, 2011). Las políticas tradicionales se caracterizan por concebir a la juventud como un momento de preparación, de transición hacia la adultez, tales como las políticas asistencialistas de la década de 1950, ubicando a la juventud en lugares periféricos del cuerpo social activo. Las políticas reduccionistas, conciben al joven como portador de problemas que amenazan el orden social o como objeto de asistencia por el déficit en su desarrollo, tales como las políticas represivas o compensatorias de las décadas de 1970 o 1990, respectivamente.

Finalmente, las políticas avanzadas se orientan al empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos de la sociedad y su desarrollo. En este

punto, no se trata solamente de la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto, sino de otorgarle centralidad al desarrollo de una ciudadanía integral de jóvenes, reconociendo su aporte productivo, cultural y político. Su principio base es la solidaridad y es en esencia participativa, no solo en el aspecto ejecutivo, sino en aquellos procesos que hacen al análisis y a la toma de decisiones. Así, este enfoque agrega a las políticas de sectores, las políticas de actores, basadas en la inclusión prioritaria de niños, mujeres, etnias y juventudes. Dicho cambio histórico tiene respaldo en la Convención de los Derechos de la Niñez (1998) y la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (ORGANISMO INTERNACIONAL DE JUVENTUD, 2005) ratificada por siete países de Iberoamérica.

En este marco, el presente artículo se encuadra en un enfoque sobre políticas públicas de las juventudes caracterizado por concebir a dicho colectivo en términos integrales, participativos, democráticos, comprendiendo su aporte cultural, político y productivo. En este sentido, el artículo se plantea como objetivo principal enriquecer las conceptualizaciones en el diseño de políticas públicas de las juventudes. Para ello, a continuación, se retoman diagnósticos sobre las juventudes que sirven de aportes para el diseño de políticas públicas dedicadas a este sector y se desarrolla un análisis reflexivo sobre dichos aportes, a los fines de enriquecer las concepciones sobre las juventudes, su formación y sus vínculos con el trabajo.

## 2 Abordaje metodológico

El artículo se inscribe en el proyecto de investigación y desarrollo de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de la Plata, denominado “Campo profesional de las Ciencias de la Educación: condiciones de trabajo e inserción profesional en escenarios educativos emergentes”. La investigación, en curso, entiende que desde el año 2001 se verifica en Argentina un fuerte estado de movilización social en torno a la generación de espacios educativos y culturales por parte de la sociedad civil, que involucra a las juventudes. En este sentido, nuevos formatos y modalidades educativas se han desarrollado interpelando las formas clásicas de transmisión de saberes y culturas, integrando actores y territorios a la dinámica socio educativa.

El artículo se inscribe en una metodología de corte cualitativa orientada a profundizar en ideas y conceptos. En este caso, se busca analizar y profundizar conceptualmente sobre la concepción de juventud, de Educación y trabajo, tomando como base diagnósticos que aportan al diseño de políticas públicas de las juventudes. Particularmente, se toma como referencia “El Informe Perspectivas

Económicas de América Latina (OCDE, 2016)”, y se realiza un recorrido analítico sobre las principales premisas que presenta dicho informe. Los informes de organismos internacionales presentan una importante visibilidad y se constituyen en un insumo para diseñar, analizar y diagnosticar políticas públicas y estrategias de gobernabilidad de los sistemas educativos. Con ello, también, se mantienen ciertas concepciones acerca de qué es la Educación, cómo se concibe el trabajo, quiénes son los jóvenes.

Como instrumento de recogida de información, se utiliza la técnica de análisis del contenido, constituido por la categorización, fragmentación y vinculación de los datos. Se desarrolla una lectura sistemática y reflexiva de datos secundarios, como lo es el Informe en tanto fuente bibliográfica, para encontrar vinculaciones entre dicha fuente y los aportes bibliográficos especializados. El análisis se desarrolla a través de las siguientes dimensiones: ¿a quiénes nos referimos cuando hablamos de jóvenes? ¿Qué entendemos por trabajo en vínculo con los jóvenes luego de su egreso escolar? ¿Qué concepto de Educación acompaña la formación de las juventudes? ¿Qué tipo de organizaciones de la sociedad civil se presupone acompañen sus inserciones laborales?

A modo de aporte, este trabajo presenta algunas ideas que permiten ampliar la mirada sobre estos puntos nodales y básicos que constituyen los fundamentos de las políticas públicas orientadas a los jóvenes.

### **3 Desarrollo**

En este apartado se presentan los aportes sobre las concepciones de juventudes, de trabajo, y de Educación que permiten enriquecer la mirada para el diseño de políticas públicas destinadas a las juventudes y orientadas a sostener los procesos de formación e inserción y desarrollo laboral.

#### **3.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de jóvenes? Heterogeneidad y ciudadanía en el concepto de juventudes**

Las transiciones a la vida adulta no sólo se han tornado más complejas y prolongadas, sino que, cada vez más frecuentemente, dejan de ser lineales, estandarizadas y homogéneas, adquiriendo formas cada vez más fragmentadas, diferenciadas y reversibles (MADDONNI, 2014; MIRANDA, 2016; PINKASZ, 2012). Los tránsitos a la adultez se producen en un contexto de gran desigualdad. Una postura crítica sobre las trayectorias de los jóvenes cuestiona el modelo normativo que establece la secuencia y los eventos legítimos durante la

juventud. Sobre todo, por la escasa vigencia que tiene para el análisis de las particularidades de las sociedades periféricas, donde las desigualdades tienden a acoplarse y las desventajas se incrementan desde edades tempranas.

El Informe Perspectivas Económicas de América Latina (OCDE, 2016) asiente que la región de América Latina es joven, ya que uno de cada cuatro latinoamericanos tiene entre 15 y 29 años, sumando un total 163 millones de personas. El Informe señala que las condiciones macroeconómicas actuales están poniendo a prueba el reciente avance socioeconómico de América Latina, y que invertir en los jóvenes es una vía para superar esta situación. Puntualmente, se señala que los jóvenes latinoamericanos no tienen buenas perspectivas de empleo, y ello requiere invertir en competencias y ofrecer oportunidades de emprendimiento para mejorar y facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo y a la vida adulta. Sobre esta base, el Informe recomienda empoderar a los jóvenes como actores económicos, sociales y políticos, a través de políticas para fortalecer sus competencias y promover su emprendimiento.

Estos principios conciben el trabajo de y para los jóvenes en términos de oportunidades de emprendimiento empresarial y como sujetos de inversión en competencias en el marco de condiciones macroeconómicas. No obstante, es relevante advertir sobre los lineamientos legales regionales de las políticas públicas destinadas a jóvenes donde la Educación pública y la ciudadanía juegan un rol clave que sostiene el trabajo y los procesos de transición de los jóvenes al mundo laboral.

Al respecto, Catalano (2009) sostiene que reconocer el rol de los jóvenes reducido a su participación económica, sin anclaje en la emancipación social, cultural y política, no es otra cosa que la domesticación a través de la economía. Sobre ello, Santamaría (2018) advierte que la priorización de la empleabilidad se fundamenta en una doble convicción: por un lado, que el empleo es un bien escaso y para acceder y mantener el empleo se requiere de una aptitud de adaptación y aprendizaje constante para poder enfrentar los cambios en los contenidos y en las modalidades de trabajar. Por otro lado, que son las personas que quieren trabajar quienes tienen encomendada la tarea, en el marco de la responsabilidad individual, de hacerse empleables. Con lo cual, se imputa así al trabajador la responsabilidad de encontrar y mantener un trabajo reforzando la convención de que en cada cual hay una suerte de emprendedor de su propia carrera laboral. Ello supone una visión idealizada del mundo del trabajo en la que cada cual es capaz de alcanzar lo que quiere en términos laborales con el solo hecho de desearlo

hacerse empleable. Entonces, colocar el énfasis en los aspectos individuales e interpretar la cuestión del desempleo y la precariedad únicamente en términos de empleabilidad individual, y no en términos de desigualdades estructurales, acentúa el enquistamiento de la desigualdad y, así ser emprendedor no evita la precariedad laboral.

Asimismo, el Informe señala que la acentuada discrepancia entre las expectativas y demandas de la sociedad, por una parte, y los resultados socioeconómicos reales, por la otra, ha exacerbado la insatisfacción social y mermado la confianza en las instituciones democráticas. Para la primera generación de latinoamericanos nacidos y criados en la democracia, esta brecha ensanchó la distancia entre las sociedades y sus gobiernos, fomentando protestas e insatisfacción social en la región, lo que hacen más difícil el camino para participar en los mercados laborales y actividades productivas e impiden desempeñar un papel pleno en sus sociedades.

No obstante, esta idea no solo implica patologizar la protesta como forma de manifestación de las necesidades e intereses; sino también desconoce el funcionamiento de una sociedad en democracia. Una de las principales características de la vida en democracia es aceptar la legitimidad del conflicto social. El conflicto es una especie de ruptura temporaria del contrato social, que se realiza con la intención de readecuarlo a los intereses y deseos de los contrincantes. Así, el conflicto es una manifestación de los verdaderos deseos e intereses de los ciudadanos y aporta a la transformación y mejora de la sociedad (MAN; DÁVILA, 2010). La ciudadanía real es una sucesión de etapas de estabilidad relativa, que muestran distintos niveles de desigualdad en cada uno de los diferentes campos relevantes para las sociedades. Entre estos puntos, situaciones de crisis marcan pérdidas de legitimidad del equilibrio vigente y abren el camino a reacomodamientos (ANDRENACCI, 2019).

De este modo, se comprende que el conflicto da a la luz los diferentes deseos, intereses y necesidades de los distintos sectores que forman la sociedad cuando llega el momento de actuar juntos. Es decir, la vida en sociedad es un permanente ir y venir entre el conflicto y la cooperación, aun cuando la cooperación entre las personas no siempre es automática, ya que las personas y los grupos de personas que integran una sociedad son diferentes, ocupan lugares diferentes y tienen intereses y deseos diferentes; muchas veces contradictorios. Así, la democracia no es sólo una forma de elegir al gobierno de un país, sino es una forma de vivir en sociedad en la que todas las personas son iguales ante la ley y, por lo tanto, la única fuente de las obligaciones son los acuerdos.

### 3.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de Educación de los jóvenes? Sobre la calidad y el concepto de Educación

El Informe resalta que aún aquellos que terminan la Educación secundaria no siempre acceden a una Educación de calidad y transitan a la edad adulta con competencias que resultan muy inferiores de acuerdo a las evaluaciones internacionales comparativas, como el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conocido como prueba Pisa por sus siglas en inglés. En este marco, el fin de la Educación sería elevar la débil productividad actual de América Latina y encontrar nuevos mecanismos a fin de fomentar el crecimiento a largo plazo, reducir la pobreza, eliminar las desigualdades y construir estabilidad y cohesión social. Al respecto, se reconoce que el nivel de competencias es bajo en la región debido, entre otros motivos, a la baja calidad de la Educación primaria y secundaria, y a deficiencias estructurales. Los jóvenes latinoamericanos tienen un desempeño deficiente en lectura, matemáticas y ciencias comparado con sus pares en países de la OCDE.

No obstante, la estandarización y evaluación externa de medición y definición de la calidad educativa es cuestionada por miradas pedagógicas y emancipadoras que entienden la complejidad de las situaciones de formación de los jóvenes. En este sentido, Lacueva (2007) advierte que cualquier prueba siempre representa un momento artificioso, propio del entorno escolar tradicional: es una inquisición externa a la que hay que someterse. Además, a menudo la prueba implica un trabajo aislado, cumplido sin apoyo de compañeros o herramientas, alejándose así del desempeño humano en condiciones sociales reales. Ello sólo implica una parte reducida de la experiencia escolar, estando fundamentalmente centrada en ciertos conocimientos conceptuales precisos y en algunos saberes instrumentales.

Por otra parte, la evaluación de la calidad educativa mediante pruebas representa mensaje antipedagógico a estudiantes y docentes: les dice que así es como se determina de modo “serio” lo que cada uno sabe, y lo que importa de la experiencia escolar es lo que la prueba mide. Todo lo que no esté en ella será de menor relevancia, pues los estudiantes aprenden a valorar aquello por lo que se les evalúa y a minimizar aquello nunca o poco evaluado.

Por ende, una determinación nacional de la calidad educativa necesita también los estudios y análisis críticos de otros actores. De esta manera, los propios indicadores de estudios nacionales deberían irse enriqueciendo con los aportes de las comunidades. También los supervisores y supervisoras han de presenciar

actividades en cada escuela: en las aulas, en los patios, en las reuniones de docentes, en los encuentros de docentes y comunidad educativa, etcétera. Los agentes pueden ayudarse con instrumentos de observación que combinen una sección cerrada con otra abierta, de manera que resulten fáciles de aplicar, pero a la vez suficientemente complejos, capaces de captar los principales rasgos de la trama de la vida escolar. Así la evaluación se realiza con un espíritu positivo, de búsqueda de soluciones y de confianza en la superación de lo dado, siempre hacia nuevos avances. Ello posibilita, así, evitar los fatalismos, los antagonismos y la evasión de responsabilidades.

Sobre este punto, Aguerrondo (1993) reconoce que en el dilema actual sobre cómo dar mejor Educación a toda la población se expresan los dos problemas que permiten avanzar en esta discusión: una dimensión que hace a la definición político-técnica (¿qué es “mejor Educación”, o, ¿cómo se define “Educación de calidad”?), y otra dimensión que hace a la gestión y administración (¿cómo se da eso a todos?). La calidad tiene que ver con las dos cosas, es decir, un sistema educativo de calidad es el que da la mejor Educación que se puede a la mayor cantidad de gente.

Comprender la calidad en este marco permite superar el reduccionismo eficientista ya que integra un criterio netamente educativo (emancipatorio e inclusivo) como parámetro para la lectura de la formación. El juicio de eficiencia no se realiza a partir de criterios que salen de la lógica económica, sino a partir de criterios que se originan en la lógica pedagógica. Al mismo tiempo, ello implica comprender que un sistema existe porque fuerzas contrapuestas determinan un equilibrio de sus estructuras y de las formas de existir de estas estructuras. Dichas fuerzas están en estado de contradicción y la transformación es la ruptura de este equilibrio o armonía. Esto obliga a distinguir estructuras en estos sistemas y a apreciar la transformación como un cambio de las estructuras. Cuando hay congruencia o consistencia entre estos ejes fundamentales (ideológicos, políticos, pedagógicos, etc.) y la organización (o la apariencia fenoménica) del aparato educativo, no se percibe inconsistencia y, por ende, no se cuestiona la “calidad” de la Educación. En realidad, lo que sucede es que hay consistencia entre el proyecto político general vigente en la sociedad, y el proyecto educativo que opera. Es este ajuste, lo que contribuye a definir la existencia de “calidad”.

Respecto de las disciplinas priorizadas para la formación de los jóvenes, el Informe señala que la poca pertinencia de la Educación es otro reto decisivo en la región: pocos estudiantes de Educación Superior se dedican a las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM por sus siglas en inglés), disciplinas asociadas

a mayores retribuciones. En promedio, 39% de los estudiantes de Educación Superior en América Latina se dedican a las ciencias sociales, la administración y el derecho.

No obstante, sostener la poca pertinencia de la Educación dada por las elecciones de carreras universitarias sociales y no a las ciencias exactas y naturales, es una definición cuestionable si se comprende a los jóvenes como ciudadanos, y la formación universitaria en Ciencias Sociales como herramientas de emancipación y consciencia.

La elección de algunas disciplinas por sobre otras, no es neutral. Más bien, la ponderación de las Ciencias Fáticas por sobre las Sociales tiene como tema importante el del control. Sobre ello, Bates (1989) advierte que mientras en las Ciencias Físicas la explicación y la predicción hacen posible (puesto que se emplean en ello) el control de los objetos inanimados, o al menos de los no humanos, la utilización de un modelo semejante en el mundo social solo puede traducirse en un control de la mayoría de los ciudadanos por parte de las élites (que inevitablemente se sirven solo a sí mismas). Por el contrario, un modelo de acción social (RICHARD, 2012) o educativo -por su vínculo con la emancipación- tiene en consideración los resultados impredecibles de la intencionalidad humana, y ofrece un método de análisis social crítico que permite tomar conciencia de las trabas ideológicas del mundo social en que vivimos. La finalidad del mismo es facilitar a las personas una comprensión de sus necesidades, de las condiciones sociales que impiden que se vean satisfechas, y de los medios por los que sus vidas, y el sistema social, pueden cambiarse de forma que se incrementen las posibilidades de que sus necesidades sean atendidas.

### **3.3 ¿De qué hablamos cuando hablamos de Trabajo? Sobre los fines del trabajo**

El Informe reconoce la necesidad de impulsar el emprendimiento ya que podría mejorar y facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo y a la vida adulta. Se trata de un enfoque de emprendimiento que incluya distintos instrumentos para acrecentar la productividad y la equidad. Al respecto, se requiere un apoyo multidimensional que incluya instrumentos de financiamiento más adaptados a las necesidades de los jóvenes empresarios, con requisitos más flexibles en materia de historial crediticio, garantías y riesgos. Las instituciones financieras públicas pueden desempeñar un papel importante a la hora de crear instrumentos financieros más flexibles para los jóvenes, tanto a través de créditos como de instrumentos nuevos. Los inversionistas, el capital de riesgo y las políticas públicas

pueden brindar a los inversionistas más incentivos para participar en las etapas posteriores del desarrollo de las empresas.

No obstante, la concepción individualista y burocrática de las estructuras financieras y económicas que sostienen las trayectorias socio laborales de los jóvenes, son puestas en discusión por miradas que abonan a estructuras comunitarias y democráticas que posibiliten el empoderamiento laboral de las juventudes. Al respecto, Santamaría (2018), advierte que las nuevas formas de empleo (casi-empleos, del trabajo voluntario, de las prácticas, las becas, los contratos de formación) trastocan las categorías tradicionales de trabajo asalariado y también la de trabajo por cuenta propia - o trabajo autónomo -, porque se buscan y se aplican nuevas formas de relación entre productores, distribuidores y consumidores que están redefiniendo las lógicas productivas, laborales y de consumo dominantes. Se trata de un desplazamiento del trabajo hacia las zonas grises del ordenamiento laboral en donde la regulación escasea y no es nítida la frontera entre lo que es un trabajo y lo que no. Además, esta ha sido una práctica muy habitual para reducir los costes empresariales, que han tenido como consecuencia el recorte en derechos laborales.

Estos principios condicionantes muestran el fuerte carácter individualizador y apuntan a reforzar la implicación y la responsabilidad de los sujetos en la gestión de los riesgos y en la generación de estrategias para su inserción y mantenimiento en el mercado laboral. Las dificultades de acceso al empleo remiten a dimensiones de distinto tipo (educativas, biográficas, estructurales, de motivación, de adaptabilidad, etc.). Además, las demandas de empleabilidad y de emprendimiento hacia los jóvenes, funcionan como una moral, un imperativo personal del que cada uno debe hacerse cargo que les acompañarán a lo largo de sus trayectorias laborales, pero que no necesariamente les evitará el desempleo o la precariedad del empleo.

Sobre el carácter individualizador de las estructuras organizacionales, Bates (1989) sostiene que la cuestión se plantea en términos de adecuar la motivación individual a la prosecución de los objetivos determinados desde los estamentos políticos o gestores. Para ello, se propone una organización burocrática orientada a la organización racional de la acción colectiva de cara a lograr dichos objetivos. No obstante, esta socialización es diametralmente diferente a la de la mayoría de las culturas, sociedades y comunidades, por cuanto se propone una despolitización efectiva de sus miembros (KORINFELD, 2013), ya que en las burocracias la acción política como expresión de las ideas y los objetivos propios queda reducida y restringida a unos pocos. Sobre ello, al sujeto se le impide la búsqueda

de soluciones públicas y políticas a los diversos dilemas, dada la naturaleza manifiestamente apolítica de las diferentes estructuras organizadas, que son las únicas estructuras posibles de las que el sujeto puede valerse en la sociedad organizada. Esa reducción del espacio entre sujeto y estructura borra los diferentes núcleos o grupos sociales que median y organizan los intereses de los sujetos.

Por otro lado, según lo indicado en el Informe, América Latina es la región del mundo con la mayor brecha entre las habilidades demandadas por el sector privado y las ofrecidas por los trabajadores. Por ello, se reconoce como fundamental enfocar los esfuerzos en fortalecer los sistemas educativos y la formación a lo largo de toda la vida, para proveer a los jóvenes de más y mejores competencias que les permitan desarrollar una mayor capacidad de adaptación al cambio y una mejor inserción y movilidad laborales. La reciente expansión de la cobertura educativa debiera ir acompañada de vínculos más fuertes con el mercado laboral.

Al mismo tiempo, el Informe advierte que es la imperfecta transición de la escuela al trabajo la que explica los malos resultados laborales experimentados por los jóvenes en América Latina, en especial los de hogares pobres y vulnerables. Con ello, incorporar una perspectiva juvenil a las iniciativas empresariales de la región garantizaría que estos instrumentos se elaboren a la medida de este segmento de la población.

No obstante, la relación lineal y mecánica entre la oferta disponible y las competencias demandadas por las empresas; y entre trabajo y emprendedurismo empresarial, desconoce que la Educación y el mercado laboral tienen lógicas y dinámicas diferentes que, por ello, no pueden reducirse a un mero ajuste. Como así tampoco, reducir el trabajo al ámbito empresarial, es desconocer los fines sociales -y no sólo económicos- que persigue, por ejemplo, el emprendedurismo.

Al respecto, Melián Navarro y Campos Climent (2010), apuntan que en la literatura sobre emprendedurismo y creación de empresas, incluye una gran diversidad de realidades. No solo el emprendedurismo está orientado a la producción económica, sino también existen las empresas sociales, creadas para atender un fin social o mitigar o reducir un fallo del mercado. Estas empresas sociales pueden tomar múltiples formas, siendo las más destacadas las empresas de inserción, las organizaciones o entidades no lucrativas y las cooperativas sociales en sus múltiples formas. Entre sus características más importantes se incluyen: su condición de empresa de interés general por su finalidad de servicio a la colectividad y la existencia de estructuras con múltiples partes participantes de las que son miembros a la vez los usuarios, los voluntarios y los trabajadores.

Entonces, presentar el emprendedurismo como propio de la economía empresarial es reducir no sólo las potenciales y posibilidades del emprendimiento, sino también reducir las opciones de desarrollo de los jóvenes.

Al respecto, Santamaría (2018) advierte que el espíritu empresarial no sólo impulsa experiencias de creación de nuevas –pequeñas o virtuales– empresas o de autoempleo y trabajo autónomo; sino también permite incorporar el marcador simbólico de que el individuo es, cuanto menos, empresario de sí mismo, calculador y arriesgado y no simple sujeto pasivo de la contratación, adverso al riesgo. Los sujetos así entendidos, como empresarios de sí mismos, sostienen el mito del individuo liberal clásico, independiente, autónomo, autosuficiente y libre. En las narrativas del emprendimiento, el yo y la individualidad son el motor de la acción, y las determinaciones sociales, culturales, políticas, históricas y materiales, si aparecen, toman la forma de conflictos personales y/o subjetivos. Con lo cual, con este tipo de planteamientos, lo que se pone de manifiesto es que convertir la figura del emprendedor en sujeto referencial del trabajo, lejos de ser una alternativa al desempleo y a la precariedad, colabora intensivamente en la normalización y en la incorporación de la precariedad en las biografías de los jóvenes. Donde la responsabilidad individual que tienen de resolver sus transiciones laborales a través de la auto-realización en una coyuntura que precisamente los precariza y los hace más dependientes de los otros.

Finalmente, en términos de políticas de derechos, el Informe señala que el fenómeno de los jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación afecta más a las mujeres - el 76% de este grupo - que, a los hombres, aunque muchas de estas jóvenes en realidad contribuyen a la economía total con trabajos no remunerados. De hecho, 70% de las jóvenes que no tienen empleo, no estudian, ni reciben capacitación se dedican al trabajo doméstico o al cuidado de personas, sin remuneración, frente al 10% de los hombres.

No obstante, esta situación debiera formar parte de las políticas públicas de trabajo, en orden a lograr que este tipo de actividad ya no sea encuadrada en grupos sociales que ni estudian ni trabajan, definido así desde un carácter negativo como el hecho de “no hacer nada”. Al respecto, Miranda (2016) recupera la valorización del trabajo siguiendo la perspectiva de género (teoría feminista) y la economía de los cuidados. En las sociedades capitalistas periféricas contemporáneas la actividad vinculada al cuidado de personas (niños, ancianos) y las tareas de los hogares no cuentan con una valoración en términos de reconocimiento económico y social, en virtud de lo cual quedan fuera de tratamiento en los procesos de transición juvenil. La economía feminista cuestiona

ampliamente estas afirmaciones, ya que consolida la posición subalterna de las mujeres, sobre todo de los sectores de menores ingresos económicos, con importantes consecuencias entre la juventud.

## 4 Conclusiones

El artículo se planteó como objetivo enriquecer las conceptualizaciones en el diseño de políticas públicas de las juventudes. Para ello, se retomaron diagnósticos dedicados a este sector y se desarrolló un análisis reflexivo sobre dichos aportes, a los fines de enriquecer las concepciones sobre las juventudes, su formación, su condición de ciudadanos y sus vínculos con el trabajo. Luego del recorrido analítico, se arriba a la conclusión general de que los saberes reducidos a competencias, las propuestas de formación reducidas a programas de capacitación, y la vida socio-económica reducida al ajuste entre oferta y demanda del mercado; son puestos en discusión por miradas sobre políticas públicas de las juventudes integrales ancladas en los derechos de los jóvenes como colectivo ciudadano, dinámico y heterogéneo. Desde esta mirada, a lo largo del texto se tensionan algunas conceptualizaciones acerca del caso particular de los jóvenes, y sus trayectorias laborales y escolares, en vínculo con estrategias de inclusión socio laboral y calidad educativa.

Respecto del diagnóstico de las necesidades de formación de los jóvenes, no debiera depender únicamente de pruebas estandarizadas definidas por fuera del propio sistema educativo que los forma. Las evaluaciones a sus saberes no debieran buscar qué es aquello que no saben, sino el objetivo es pedagógicamente inclusivo: detectar qué sí saben y que puedan hacer eso mejor. Ello también implica reconocer que los jóvenes en formación no son sujetos vacíos a los que hay que “llenar” y quienes deben alcanzar, en un futuro, algún “estado de adultez”. Todo lo contrario, los objetivos de formación necesitan estar anclados sobre el reconocimiento de los jóvenes como sujetos con historias, biografías, experiencias propias. Definir al joven como sujeto a futuro es desconocer sus presentes y las condiciones actuales, en tanto ciudadanos que ya tienen saberes, herramientas e ideas. Las políticas públicas de las juventudes deben poder incluir estas condiciones de formación y evaluación en sus agendas.

Por su parte, los objetivos de inserción laboral necesitan atender al contexto y cultura que los rodea, donde el concepto de ciudadanía debe jugar un rol clave que sostenga el trabajo y los procesos de transición de los jóvenes al mundo laboral. En este sentido, un desarrollo sostenible en términos trabajo joven no se desentiende del territorio local y regional. Pensar en términos de competencias para poder participar del “mundo”, no solo reduce las posibilidades de apropiación

y mejora del territorio regional donde los jóvenes trabajan y trabajarán, sino también es una forma de desestimar la idea de que el territorio es patria, con su historia, sus tradiciones, su cultura, y sus posibilidades de apropiación. Pensar soberanamente la inserción laboral, implica prestar atención al alcance y a los condicionamientos que imponen la utilización de criterios globales para diseñar las políticas públicas de empleo de los jóvenes en territorio.

Asimismo, la pregunta por la Educación y el trabajo de las juventudes implica poner en discusión las estructuras financieras y económicas que sostienen las trayectorias socio laborales de los jóvenes, tanto para definir las políticas de formación, como para definir las condiciones de ingreso al mundo laboral. Ello también implica evitar reducir el trabajo a sus fines únicamente económicos cuando, en realidad, el trabajo y la formación para el trabajo, deben reconocer la función social y de emancipación que presenta la posibilidad de trabajar. En este sentido, formar para el trabajo no sólo implica el objetivo de participar de ámbitos laborales empresariales y globales, sino también debiera implicar la posibilidad de participar de espacios laborales con estructuras comunitarias, en las que los jóvenes puedan ser protagonistas de sus propios procesos de trabajo, no sólo ejecutándolos sino también participando en las decisiones. Así, las concepciones en el diseño de las políticas públicas sobre las juventudes, su formación y sus vínculos con el trabajo deben plantearse en términos democráticos, orientadas a empoderar a quien participa de espacios socio laborales, culturales y políticos, anclados territorialmente.

## **Contribuições para ampliar a visão no desenho de políticas públicas de juventude, Educação e trabalho na América Latina**

### **Resumo**

*O objetivo principal do artigo é enriquecer os conceitos dos diagnósticos para o desenho de políticas públicas de juventude. A metodologia é qualitativa, voltada para o aprofundamento de ideias e conceitos, por meio da estratégia de análise de conteúdo. Nesse caso, busca-se analisar e aprofundar conceitualmente a concepção de juventude, Educação e trabalho, tomando como base o “Relatório de Perspectivas Econômicas da América Latina (OCDE/CAF/Cepal)”. Conclui-se que os conhecimentos reduzidos a competências, as propostas de formação reduzidas a programas de treinamento e a vida sócio-econômica reduzida ao ajuste entre a oferta e a demanda do mercado; são postos em discussão por meio de visões sobre políticas públicas de juventude integral ancoradas nos direitos dos jovens como cidadão, coletivo dinâmico e heterogêneo.*

**Palavras-chave:** Educação e Trabalho. Juventude e Educação. Políticas Públicas. América Latina.

## **Contributions to broaden the view in the design of public policies on youth, Education and work in Latin America**

### **Abstract**

*The main objective of the article is to enrich the conceptualizations of the diagnoses for the design of youth public policies. The methodology, qualitative, is oriented to deepen ideas and concepts, through the content analysis strategy. In this case, it seeks to analyze and conceptually deepen the conception of youth, Education and work, taking as a basis “The Latin American Economic Outlook Report (OECD/CAF/Eclac)”. The conclusion is that knowledge reduced to competencies, training proposals reduced to training programs, and socio-economic life reduced to the adjustment between market supply and demand, are put into discussion by views on public policies of integral youths anchored in the rights of young people as citizens, a dynamic and heterogeneous collective.*

**Keywords:** Education and Work. Youth and Education. Public Policies. Latin America.

## Referencias

- ABAD, M. Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre la convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. *Última Década*, Santiago n. 16, p. 117-152, mar. 2002.
- AGUERRONDO, I. La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación. *La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, Buenos Aires, v. 37, n. 116, p. 561-578, 1993.
- ANDRENACCI, L. Desigualdad y exclusión en América Latina: notas para la investigación desde una perspectiva histórico-comparativa de ciudadanía. *Revista Estado y Políticas Públicas*, v. 7, n. 12, p. 31-53, mayo-sep. 2019.
- BALARDINI, S. Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina. *Última Década*, Valparaíso, n. 10, mayo 1999.
- BALARDINI, S. *Políticas locales de juventud en municipios argentinos*. In: BALARDINI, S., et al. Políticas locales de juventud. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, 2005. (Colección PROSUR 2005).
- BATES, R. *Práctica crítica de la administración educativa*. Valencia: Universitat de Valencia, 1989.
- BERETTA, D. Itinerarios de políticas de juventudes a nivel local. Huellas de la experiencia en la ciudad de Rosario. In: Beretta, D., et al. (coords.) *Políticas de juventudes y participación política*. Rosario: Clacso, 2019, p. 151- 172.
- BERNALES BALLESTEROS, E. *Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño: análisis de casos nacionales en países de la región andina*. Lima: Informe Organización Iberoamericana de la Juventud, 1995.
- CATALANO, A. M. Ser jóvenes en la Argentina hoy. *Aulas y Andamios*, Buenos Aires, v. 3, n. 3, p. 4- 7, feb 2009.
- JACINTO, C. De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo: alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social. In: Jacinto, C. (coord.) *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2016. p. 3- 24.

- KORINFELD, D. Espacios e instituciones suficientemente subjetivados. *In: Korinfeld, D.; Levy, D.; Rascovan, S. Entre adolescentes y adultos en la escuela: puntuaciones de una época.* Buenos Aires: Paidós, 2013. p. 97-122.
- KRAUSKOPF, D. Enfoques y dimensiones para el desarrollo de indicadores de juventud orientados a su inclusión social y calidad de vida. *Última Década*, Santiago, v. 19, n. 34, p. 51-70, jun. 2011.
- KRAUSKOPF D. *Participación social y desarrollo en la adolescencia.* 3. ed. San José: UNFPA, 2003.
- KRAUSKOPF, D. Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas. *In: Gerber, E.; Balardini S. Políticas de juventud en Latinoamérica.* Buenos Aires: Libro FES, 2004. p. 27-46.
- LACUEVA, A. Determinación de la calidad de la educación: buscando alternativas. *EDUCERE*, Mérida, v. 11, n. 36, p. 21-30, ene./mar, 2007.
- MADDONNI, P. *El estigma del fracaso escolar: nuevos formatos para la inclusión y la democratización de la educación.* Buenos Aires: Paidós, 2014.
- MAN, L.; DÁVILA, P. *Formación y entrenamiento sindical para dirigentes, delegados y afiliados del sector docente: las organizaciones sindicales docentes.* Buenos Aires: Confederación de Educadores Argentinos, 2010.
- MELIÁN NAVARRO, A.; CAMPOS CLIMENT, V. Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis. *REVESCO*, Madrid, n. 100, p. 43-67, ene. 2010.
- MIRANDA, A. Transiciones juveniles, generaciones sociales y procesos de inclusión social en Argentina post-neoliberal. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 22, n. 47, p. 130-149, ene/-abr. 2016.
- MIRANDA, A.; ALFREDO, M. Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, v. 31, n. 42, p. 79-106, jun. 2018.
- OCDE. *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento.* París, 2016.
- ORGANISMO INTERNACIONAL DE JUVENTUD. *Tratado internacional de derechos de la juventud.* Madrid, 2005.

PINKASZ, D. Una crítica a la noción de “distancia entre generaciones” como clave de interpretación de la complejidad de la tarea educativa contemporánea”. In: Southwell, M. (comp.) *Entre generaciones: exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*. Buenos Aires: Paidós, 2012. p. 217-230.

RICHARD, N. Las humanidades y las ciencias sociales en diálogo crítico con los estudios culturales. In: Southwell, M. (comp.) *Entre generaciones: exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*. Buenos Aires: Paidós, 2012. p. 287-301.

SANTAMARÍA, E. Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha. *Encrucijadas*, Madrid, v. 15, e1502, mayo 2018.



---

## Información sobre la autora

**María Eugenia Vicente:** Doctora en Ciencias Sociales (Flacso Argentina), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. Docente del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Contacto: eugevicente@yahoo.com.ar

 <https://orcid.org/0000-0003-0748-678X>