

## Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina

Fabián Repetto | Gala Díaz Langou

Los orígenes de la preocupación por lo juvenil no son nuevos, ya hace más de medio siglo que en el mundo se reflexiona al respecto. En la Argentina, predomina una visión acotada sobre la cuestión, que asocia a los jóvenes fundamentalmente con dos fenómenos.

En primer lugar, **predomina la visión de los jóvenes ni-ni** (que no estudian ni trabajan), que los representa como personas sentadas en una esquina (de las zonas vulnerables de las grandes ciudades), que toman cerveza o fuman paco. En segundo lugar, y ligada con la primera, se suele asociar a la juventud (en particular a la que proviene de los sectores vulnerables) con la **tríada delito, inseguridad y narcotráfico**.

Esta mirada trae aparejadas tres graves consecuencias. En primer lugar, se trata a la juventud como un conjunto uniforme, con identidad homogénea, cuando no lo es. En segundo lugar, constituye una mirada errónea que no toma en cuenta que los jóvenes son especialmente vulnerables a la marginación en el mercado laboral y que no contempla en esta categoría a las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes que, por ende, dan un uso productivo a su tiempo. Por último, no considera la cuestión, central, acerca de la manera en que estos jóvenes, que serán los adultos que sostengan a la sociedad (económicamente, al menos), transitan a la vida adulta.

Para dar cuenta de este proceso, desde la "sociología de las transiciones", se identificaron cinco factores críticos que afectan a la transición de la juventud a la adultez en relación con las decisiones que toman los jóvenes según los recursos que les brinda la sociedad. Desde esta perspectiva más amplia, e incorporando otras dimensiones, este documento analiza cuatro

dimensiones particularmente relevantes: **1. la terminalidad educativa**: para dar cuenta de la salida del/la joven del sistema educativo; **2. la inserción laboral**: para dar cuenta de la obtención de un empleo y de su calidad; **3. el acceso a la vivienda**, como variable determinante en dos hitos: la salida del hogar de origen y la formación de un hogar propio, y **4. la tenencia del primer hijo/a** desde una perspectiva de la salud sexual y reproductiva. El objetivo es aportar al debate sobre la situación actual de las juventudes en la Argentina, con el explícito propósito de esbozar recomendaciones de política pública.

Para ello, se parte del análisis de las intervenciones del Poder Ejecutivo Nacional dirigidas a los jóvenes, así como de los proyectos legislativos presentados en 2013 y 2014.

**El análisis refleja una serie de desafíos importantes: falta un enfoque integral que estructure estratégicamente las intervenciones requeridas y es necesario aumentar la calidad de las políticas sectoriales y revisar la modalidad actual de intervención a través de programas fragmentados (incluso al interior de cada sector) y la discontinuidad de las intervenciones.**

Sobre esta base, se propone, avanzar en tres frentes: el institucional, el programático y el normativo. Para ello, se presentan 10 recomendaciones de política pública. Estas recomendaciones no constituyen una propuesta completa, sino que aportan elementos para el debate político, técnico y social, lo que implica que lo que se haga deberá adaptarse a las dinámicas del federalismo argentino y deberá estar encuadrado en acuerdos fiscales sostenibles en el mediano plazo.

### RESUMEN EJECUTIVO

## ¿De qué hablamos cuando hablamos de juventudes?<sup>1</sup>

En la Argentina, los jóvenes están en el centro del debate. En los últimos años, ocuparon cada vez más espacios en los medios de comunicación. Además, parte importante de los actores del sistema político manifestaron su preocupación por los jóvenes, lo que derivó en la presentación de una serie de propuestas de política pública, sean programas públicos, sean proyectos legislativos.

Los orígenes de la preocupación por lo “juvenil” no son nuevos, ya hace más de medio siglo que en el mundo se reflexiona al respecto. En la Argentina predomina una visión acotada sobre la cuestión, que asocia a los jóvenes fundamentalmente con dos fenómenos.

ni-ni

En primer lugar, predomina la visión de los **jóvenes ni-ni** (que no estudian ni trabajan), la cual los representa como personas sentadas en una esquina (de las zonas vulnerables de las grandes ciudades), tomando cerveza o fumando paco. En segundo lugar, y ligada con la primera, suele asociarse a la juventud (en particular en el caso de los sectores vulnerables) con la tríada delito, inseguridad y narcotráfico. Los recientes y aislados linchamientos públicos a jóvenes y adolescentes identificados como “pibes chorros” son un claro reflejo de lo presente que está este relato en nuestra sociedad.

El predominio de este enfoque en la opinión pública tiene, al menos, tres graves consecuencias, que afectan cualquier propuesta superadora que priorice el tema en una agenda gubernamental capaz de traducirse en políticas públicas.

En primer lugar, **se trata a la juventud como un conjunto uniforme y con una identidad homogénea**. Esto es un problema porque los jóvenes constituyen un grupo heterogéneo cuyo “nosotros” no se define meramente por una cuestión etaria, sino que se conforma alrededor de diferentes modos de integración. Este proceso fue descrito por Svampa (2005) como “el fin de las identidades ‘fuertes’ y el ingreso a una era en la cual las identidades son más efímeras y parciales, más fragmentarias y menos inclusivas”. Al mismo tiempo, la flexibilidad laboral, fenómeno que hoy se reconoce como una característica propia del mercado, dificulta aún más la construcción de una identidad. La alta rotación, y el acortamiento de los plazos de trabajo que esto supone, desincentiva esta construcción colectiva que existió otrora. Así, es importante reconocer que, en la actualidad, **no hay una juventud sino que hay juventudes, asociadas con diversas situaciones socioeconómicas, pautas de consumo diferencial y con trayecto-**

**rias personales y familiares heterogéneas**<sup>2</sup>.

En segundo lugar, limitar la problemática a la concepción *ni-ni*, además de ser descalificador constituye una mirada errónea. Los jóvenes son especialmente vulnerables a la marginación en el mercado laboral, al carecer de experiencia profesional, redes sociales, habilidades y recursos financieros para la búsqueda de trabajo (PNUD, 2014). Si se pone el foco de atención en la provincia de Buenos Aires, la evidencia muestra que los jóvenes que no estudian ni trabajan son una porción minoritaria de ese grupo etario (15%) y que, en su mayoría, los jóvenes están más afectados por la informalidad y la precariedad laboral. A modo de ejemplo, **cuando se analizan los 566.000 jóvenes que no estudian ni trabajan en dicha jurisdicción subnacional (INDEC, 2010), se observa que en su mayoría son mujeres (74%), madres (41%) y pobres (62%)**. De este modo, y tal como advierten Bertranou y Vezza (2011), es fundamental contemplar que dentro de los *ni-ni* se incluye a las jóvenes dedicadas a las tareas del hogar y al cuidado de sus integrantes. Por ende, si bien no participan del mercado de trabajo ni estudian, dan un uso productivo a su tiempo.

Por último, esta visión de los jóvenes como *ni-ni* no considera la cuestión que debería ser central en la preocupación de la sociedad acerca de su propio futuro: **¿cómo transitan los jóvenes a la vida adulta?** Si se considera que quienes hoy son jóvenes en el futuro muy cercano serán los adultos que sostengan la sociedad (económicamente, al menos), cabe explorar caminos para introducir en la agenda gubernamental la preocupación de cómo los jóvenes se convierten en adultos, para promover que esta transición (y sus resultados) estén alineados con la inclusión a esferas diversas. En síntesis, se ve a los jóvenes como un problema, cuando se los debería ver como un activo de nuestra sociedad.

Los jóvenes de entre 15 y 29 años constituyen una cuarta parte de la población argentina. Este hecho, sumado a que la población adulta activa (entre 30 y 60 años) representa cerca del 45% de la población (INDEC, 2010), implica que en la Argentina de hoy **existe un “bono demográfico”: una baja carga de población dependiente (niños y adultos mayores) y un alto porcentaje de población activa y población joven**. Dicha realidad cambiará en los próximos 20 años en favor de la población adulta mayor y en detrimento de la población joven y activa. El tránsito a la vida adulta de los y las jóvenes argentinos determinará en buena medida el desarrollo social y económico de la futura Argentina. Tal como señalan Filgueira, Jiménez y Cicciaro (2014), si los jóvenes de hoy no terminan el secundario, obtienen trabajos precarios o no los consiguen, forman hogares antes de alcanzar niveles bási-

<sup>2</sup> “Las juventudes” están también ligadas con diversos rangos etarios. En este trabajo, por una cuestión de accesibilidad a la información, se decidió optar por el rango 15/30 para analizar la temática, lo que implica aclarar que semejante rango incluye problemas diversos según subetapas etarias.

<sup>1</sup> Las primeras cuatro secciones del documento se basan en Díaz Langou y otros (2014).

juventudes

cos de ingresos autónomos y tienen hijos en etapas adolescentes o muy jóvenes, su presente y su futuro, y por ende el futuro del país, se verán afectados negativamente, tanto en materia social como económica.

Para dar cuenta de este proceso, desde la “sociología de las transiciones” (Filgueira, 1998, Casal, 1996; Casal y otros, 2006; Stauber y Walther, 2001), se identificaron cinco factores críticos que afectan la transición de la juventud a la adultez en relación con las decisiones que toman los jóvenes según los recursos que les brinda la sociedad.

Para ello, se consideran cruciales los siguientes cinco hitos: 1) la terminalidad educativa, 2) el ingreso al mercado laboral, 3) la salida del hogar familiar de origen, 4) la formación de una pareja y de un hogar propio y 5) el nacimiento del primer hijo/a (Filgueira y Mieres, 2011). Estas variables no operan en forma aislada sino que se condicionan entre sí y, a su vez, son mediadas por las instituciones que regulan la entrada al mundo adulto (Model, Furstenberg, Hershberg; 1976).

Desde esta perspectiva más amplia e incorporando otras dimensiones (más allá de las miradas predominantes sobre estudio y trabajo que limitan el debate público), este documento pretende aportar al debate sobre la situación actual de las juventudes en la Argentina, con el explícito propósito de esbozar recomendaciones de política pública.

## ¿Cómo enfrentan los jóvenes su transición a la vida adulta?

En 2010 había en la Argentina 9.972.725 jóvenes de entre 15 y 29 años: un cuarto de los 40 millones de argentinos (INDEC, 2010). **La provincia de Buenos Aires concentraba al 40% de estos jóvenes.** Si bien la mayoría de los jóvenes forman parte de una familia nuclear o tradicional, es decir, en la que los hijos viven con los dos progenitores, esta situación presenta una tendencia a la baja. Este hecho contribuyó a erosionar el papel de la familia como una “institución primordial”, lo que precarizó su función socializadora como agente de integración social.

Los y las jóvenes argentinos/as enfrentan problemáticas que atraviesan varias dimensiones. En el tránsito de los cinco hitos aludidos, hay cuatro dimensiones particularmente relevantes: 1. la terminalidad educativa: para dar cuenta de la salida del/la joven del sistema educativo; 2. la inserción laboral: para dar cuenta de la obtención de un empleo y de su calidad; 3. el acceso a la vivienda, como variable determinante en dos hitos: la salida del hogar de origen y la formación de un hogar propio; y 4. la tenencia

del primer hijo/a desde una perspectiva de la salud sexual y reproductiva.

A continuación se esboza la situación actual de los jóvenes de la Argentina en estas cuatro dimensiones, que requieren ser problematizadas y enfrentadas junto con otras dimensiones críticas de la protección social en un sentido amplio.

### 1. La terminalidad educativa

Terminar la escuela secundaria es un hito en la transición a la vida adulta. La evidencia muestra que entre 2003 y 2012, el porcentaje de jóvenes que no completaron el nivel secundario se redujo, en menor medida de lo esperado, si se toma en cuenta la reducción de la pobreza y la gran inversión educativa observados en dicha década. A pesar de ello, **en 2010 cerca de 4 millones de jóvenes argentinos/as de 20 a 29 años (el 62% de los jóvenes en este grupo etario) no habían completado la educación secundaria:** una cifra alarmantemente alta (INDEC, 2010). Aquí, aparecen como obstáculo relevante para la terminalidad algunos rasgos de la escuela secundaria, que no garantiza los saberes relevantes y está desconectada del mercado laboral, entre otros aspectos críticos (Gallart, 2010).

Lo indicado genera una tensión con la demanda laboral (que cada vez requiere mano de obra más calificada).

Pérez Sosto y Romero (2012) contextualizan esta situación, y afirman que los desafíos en la terminalidad educativa están enmarcados en una crisis de institucionalización y fragmentación de los imaginarios sociales que incide en los procesos de socialización y trayectorias de los jóvenes, lo que genera actitudes de apatía y crisis de participación, además de un marcado individualismo y descreimiento en las organizaciones e instituciones y la eficacia de la acción colectiva.

Parte de este fenómeno puede referirse al valor que le dan los jóvenes a la escuela para su inserción laboral. En la actualidad, existen múltiples y diversos cuestionamientos al respecto. Los desafíos que el sistema educativo en general y el nivel secundario en particular deben resolver para mejorar su articulación con el mundo laboral radican en: (a) la relevancia de los aprendizajes, que deben propiciar el desarrollo de las competencias necesarias para la resolución de problemas; (b) la calidad de esos aprendizajes; (c) la creación de dispositivos concretos de articulación con el mundo del trabajo, que permitan la aplicación práctica de lo aprendido y la experiencia de trabajo; y (d) la construcción de un primer capital social que apuntale las primeras inserciones y los cambios en las trayectorias laborales (Gallart, 2010).

Más allá de la desarticulación con el mercado laboral, ciertos rasgos estructurales de la educación secundaria dificultan severamente la conclusión de los estudios a los jóvenes de

baja  
terminalidad  
educativa

desafíos

sectores populares. Entre ellos, la matriz selectiva del nivel –históricamente concebido para seleccionar a los mejores–; la organización curricular enciclopédica, con una cantidad excesiva de materias compartimentadas; la formación de los profesores, centrada en la disciplina y no en la pedagogía; y la repitencia como principal estrategia infructuosa y estigmatizante de atención de las dificultades de aprendizaje. Todos estos rasgos propios de la escuela media y de muy difícil transformación atentan contra la terminalidad.

Los datos muestran, por otro lado, la persistencia de los jóvenes en esta carrera de obstáculos: **el 40% de los alumnos del nivel secundario tiene una edad superior a la teórica, es decir que repitieron o abandonaron y luego regresaron a la escuela.** El llamado “fracaso escolar” se explica por los insuficientes conocimientos y competencias que los docentes logran transmitir a sus alumnos: la última evaluación de PISA (2012) revela que **la mitad o más de los jóvenes de 15 años no accede a los aprendizajes prioritarios, indispensables para una inserción social plena.**

Así, pese a la escasa claridad sobre la utilidad de los estudios para el mercado laboral, la anquilosada propuesta pedagógica y los pobres saberes que ofrece, los jóvenes muestran una firme intención, poco visibilizada, de concluir la educación secundaria. Pero todo parece impedirselos.

## 2. La inserción laboral

Una exitosa inserción en el mercado laboral es otro hito que los jóvenes atraviesan en su tránsito a la vida adulta. Esto va más allá de la obtención de un primer empleo y hace referencia a la calidad de ese empleo y su duración.

En la Argentina existe una amplia brecha en la tasa de empleo entre jóvenes y adultos (siendo las de los jóvenes las más deficitarias)<sup>3</sup>. Por ejemplo, **en 2012 los jóvenes bonaerenses tenían una tasa de desocupación (18%) que más que duplicaba la de los adultos (7%).** A su vez, si se analiza exclusivamente a los jóvenes, las mujeres y los quintiles más pobres de este colectivo se ven más afectados por la desocupación. Además, las tasas de empleo entre los jóvenes con menores recursos descienden a medida que se aproximada la etapa final de la juventud (23 a 29 años). Esto es así, en parte, porque esta última etapa es la que enfrenta a las mujeres de los sectores con menores recursos con dificultades de inserción que llevan al retiro del mercado laboral o a una inserción de baja calidad (Filgueira, Jiménez y Cicciaro, 2014).

En lo que refiere a la calidad del empleo de los

jóvenes (desde la perspectiva del trabajo decente), se evidencia que es notablemente inferior a la de los adultos. **Un 23% de los jóvenes trabajan más que las horas legalmente permitidas** (48 h semanales) y tienen una tasa de subocupación involuntaria (16%) mayor a la de los adultos. En términos de estabilidad laboral, los jóvenes también están peor: el 19% de los jóvenes son contratados a plazo determinado y el 15%, con período de finalización (frente al 10% y el 7% de los adultos). También es importante notar que **el 25% de los jóvenes percibe una remuneración inferior al salario mínimo vital y móvil** y que, durante 2003-12, en promedio, el 52% de los jóvenes bonaerenses no estaban registrados y tampoco contaban con una obra social asociada con su trabajo. Los jóvenes también tienen trayectorias laborales más erráticas, dado que sus transiciones desde la inactividad hacia la desocupación son más elevadas (INDEC, 2012). En épocas de crisis, los jóvenes son los primeros en “salir” del empleo y los últimos en “regresar”.

En síntesis, hay claros desajustes entre la demanda y la oferta laboral que inciden con mayor preponderancia sobre la población joven. En los ámbitos técnicos y académicos, existe un debate en torno a las causas de este fenómeno.

Por un lado, se encuentran quienes colocan su énfasis en la oferta laboral y argumentan que la causa del desempleo recae sobre las capacidades de los jóvenes, que no son las requeridas por el mercado laboral actual. Por otro lado, quienes colocan el foco sobre la demanda laboral analizan con mayor profundidad las características del mercado laboral y sus limitaciones.

En forma complementaria, otros autores se detienen en los factores estructurales que darían cuenta de estos “desajustes” entre la oferta y la demanda laboral. En esta línea se inscriben los estudios que sostienen que los factores socioeconómicos y demográficos, concretamente el género, el estado civil, la tenencia de hijos y la asistencia a algún nivel de la educación formal, marcan la diferencia con respecto al desempleo y la desafiliación juvenil. Desde esta perspectiva, se arribó a la conclusión de que **las características socioeconómicas tienden a incidir sobre variables que condicionan las trayectorias de los jóvenes y que los sitúan desde un comienzo en una situación de mayor o menor vulnerabilidad** (Salvia y Miranda, 2003; Tuñón y Salvia, 2006; Salvia, Bonfiglio, Tinobrás y Von Raap, 2007), frecuentemente, a través de la legislación laboral. De este modo, se cuestiona el supuesto de que la solución reside en los niveles educativos alcanzados ya que, si bien se muestra que a mayor nivel educativo los jóvenes consiguen efectivamente mejores empleos, jóvenes con iguales credenciales educativas acceden a diferentes empleos según su posición social. Así, se explicita la existencia de un mercado laboral fragmentado que favorece la integración de algunos y la exclusión de otros, a partir de factores estructurales.

inserción  
laboral

desempleo

<sup>3</sup> Esta situación no escapa al contexto regional donde la tasa de desempleo juvenil (a 2011) es del 13,9%, lo que triplica la tasa correspondiente a los adultos. Esta situación se agrava en el caso de las mujeres jóvenes, cuya tasa de desempleo a nivel regional alcanzó el 17,7%, comparado con un 11,4% de los hombres jóvenes (OIT, 2013).

### 3. El acceso a la vivienda

Un tercer gran hito en la transición hacia la vida adulta por parte de los jóvenes es la salida del hogar de origen y la conformación de un hogar propio. En este punto, es crucial el acceso a la vivienda.

En 2010, una de cada 10 familias argentinas (10,3%) habitaba en condiciones habitacionales deficitarias. Sin embargo, cuando se observan los hogares encabezados por **jóvenes (entre 15 y 29 años), el 28,5% habitaban en viviendas deficitarias**, que presentan, al menos, alguna carencia estructural, ya sea piso de tierra, ladrillo suelto u otro; acceso al agua por fuera de la vivienda, o el terreno; o bien no dispone de inodoro con descarga de agua (INDEC, 2010).

Por otra parte, el 8,1% de los hogares urbanos a nivel nacional vive en condiciones de hacinamiento, lo que alcanza al 12,8% de la población<sup>4</sup>. Nuevamente, cuando se observan los hogares encabezados por jóvenes, la situación es ampliamente peor: en el 34% de los hogares viven dos o más personas por cuarto (INDEC, 2010).

El alquiler, como alternativa de vivienda, es elegido predominantemente en los sectores jóvenes, frente a la imposibilidad de comprometerse con alternativas de largo plazo (Blanco, Cibils y Muñoz, 2014). **En 2010, un 18% de los hogares argentinos eran alquilados; este guarismo asciende al 36,3% cuando se discriminan los hogares liderados por jóvenes**. Esto va en línea con lo que sucede en el resto de la región: los hogares de menor tamaño, particularmente los unipersonales, aumentan la probabilidad de tenencia como inquilinos. En esta línea, se sugiere que la alta valorización del suelo urbano en las últimas dos décadas, en combinación con una escasa disponibilidad de crédito hipotecario, impulsó el uso de esta opción en las franjas etarias más jóvenes (Cristini, Moya y Bermúdez, 2010).

Así, el acceso a la vivienda, y particularmente a la tenencia formal de la vivienda, de los jóvenes es mucho más restringido que para los mayores de 30 años. Además, cuando se accede a la vivienda, esta tiende a tener déficits relevantes y, más frecuentemente que para el resto de la población, condiciones de hacinamiento.

### 4. La tenencia del primer hijo/a

En la Argentina, a contrapelo de las tendencias internacionales, hay un crecimiento de la tasa de maternidad adolescente. Mientras que en 2001 la tasa de fecundidad adolescente total era de 30,5 por cada 1.000 mujeres entre 10 y 19 años, en 2011 ese guarismo alcanzó al 35,3 (ECOVNA, 2012).

**En 2012, el 12,3% de las mujeres de entre 15**

**a 19 años tenían un hijo/a o estaban embarazadas del primer hijo/a** (ECOVNA, 2012). La maternidad adolescente es especialmente alta en los sectores más pobres y presenta una alta correlación con el bajo nivel de escolaridad, lo que evidencia una marcada desigualdad de oportunidades (CEPAL - UNFPA, 2011). Además, hay importantes brechas regionales: mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 8,3% de las mujeres entre 15 y 19 años tienen un hijo o estaban embarazadas, este número asciende al 14,5% en el NOA (ECOVNA).

Cabe preguntarse, en este contexto, qué sentido le dan los jóvenes a la maternidad y a la paternidad en su transición a la vida adulta. Al respecto, existen dos posiciones, según cómo se construya la causalidad en cada caso. Marcús (2006) sostiene que entre las mujeres de sectores más vulnerables, "la maternidad funciona otorgando identidad, un proyecto en la vida, y mucha satisfacción a las jóvenes madres". Así postergan el fracaso o realizan una transferencia, a través del hijo, lo que cambia a la vez el status de la mujer (Sosto, 2013). Sin embargo, se alerta que "tener en cuenta que el proyecto de vida se liga a la maternidad no implica olvidar que ello también funciona como indicador de una situación económica y social desventajosa, donde la falta de oportunidades profesionales y educativas termina imponiéndose y estableciendo que la maternidad se constituya en su principal destino y objetivo en la vida" (Marcús, 2006). Por supuesto, la maternidad joven puede también estar ligada a déficits en la educación sexual y reproductiva en los que intervengan también factores culturales, más que a una elección personal, pero también como resultado de una ausencia de información suficiente y de calidad por parte del Estado. No sucede lo mismo en las mujeres de clase media y alta, en quienes la maternidad se posterga en pos de un mayor desarrollo en el mundo del estudio y del trabajo.

Algunos autores sostienen que la paternidad joven podría explicar la expulsión de los jóvenes del sistema educativo (en especial la de las mujeres), lo cual se potenciaría en los casos en los que no hay una red de contención y cuidado disponible, que sirva para facilitarles oportunidades de inserción al sistema (Arroyo, 2010). Sin embargo, la evidencia sugiere que esto es más la excepción que la regla: la desafiliación del sistema educativo es un predictor del embarazo adolescente.

Lo que resulta evidente es que el fenómeno creciente del embarazo adolescente supone un cuestionamiento importante a la construcción identitaria de los propios jóvenes, la cual se ve afectada al afrontar también los roles de paternidad y maternidad.

vivienda

embarazo  
adolescente

<sup>4</sup> Se entiende por hacinamiento a las viviendas en las que conviven más de dos personas por cuarto. Arriagada Luco (2006) entiende que el hacinamiento por cuarto se incorpora dentro de la definición del déficit habitacional cualitativo, ya que implica la mejora o reparación de la vivienda existente.

## ¿Qué hace el Estado (desde sus Poderes Ejecutivo y Legislativo) para ayudar a los jóvenes a transitar a la adultez?

En su tránsito a la vida adulta, los jóvenes experimentan desafíos particulares, que ameritan una sociedad y un Estado atentos a acompañarlos con herramientas útiles para atravesarlos de la mejor manera posible. Sin embargo, este dista de ser el caso en diversas latitudes, la nuestra entre ellas.

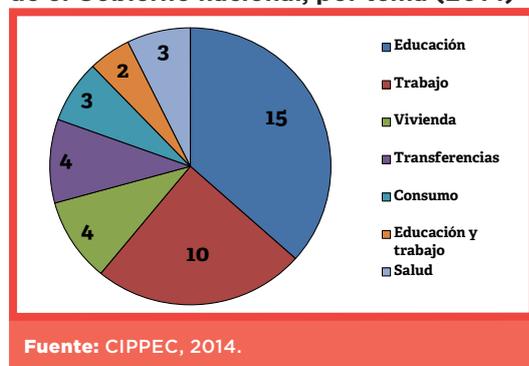
### Desde el Poder Ejecutivo

En el nivel del Poder Ejecutivo Nacional, son muchas las instituciones que ejecutan acciones dirigidas a los jóvenes, pero no existe ningún órgano que las articule y les dé direccionalidad estratégica.

A efectos de este trabajo, **se relevaron 42 intervenciones del Estado nacional dirigidas a los jóvenes, que son implementadas por 9 instituciones públicas**<sup>5</sup>. Estas intervenciones son fragmentadas, de distinta magnitud y, en algunos casos, ambiguas en sus objetivos.

Si se realiza una clasificación temática en relación con el objetivo y prestación principal de la intervención, se evidencia que 10 se dirigen al plano laboral propiamente dicho y otras 15 al plano educativo, así como 2 conjugan un objetivo educativo con uno laboral. Así, **más de la mitad de las intervenciones están dirigidas a educación, trabajo o una combinación de ambos**. De las intervenciones restantes, 4 se dirigen al ámbito de la vivienda, 4 apuntan principalmente a reforzar el ingreso de los jóvenes o sus familias, 3 al consumo problemático, 3 a otros ámbitos de la salud y 1 al fortalecimiento de los derechos políticos y sociales de los jóvenes. Se anexa un cuadro que sistematiza todas las intervenciones.

**Gráfico 1.** Intervenciones dirigidas a los jóvenes desde el Gobierno nacional, por tema (2014)



<sup>5</sup> La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Ministerio de Educación de la Nación, el Ministerio de Industria de la Nación, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Nación.

Entre estas intervenciones nacionales, se destaca el recientemente creado PROGRESAR. Este incipiente programa (creado como derecho) apunta a fortalecer la terminalidad educativa de los jóvenes (y la formación profesional) y se enfoca en atender a la problemática de los *ni-ni* en su versión pública más difundida. El Programa se dirige a jóvenes de entre 18 y 24 años que están estudiando o quieren volver a estudiar y pertenecen a hogares que no trabajan o lo hacen informalmente o con un salario menor al SMVM, y les brinda una transferencia de \$600 mensuales. El PROGRESAR implicó un avance en el planteo de la intersectorialidad, al involucrar en su diseño la asistencia para la formación profesional, orientación e intermediación laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), así como también los servicios de cuidado en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social cuando fuera necesario<sup>6</sup>. Esta articulación implicaría capitalizar los importantes avances que se habían realizado desde el MTEySS en la promoción de la empleabilidad de los jóvenes con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Díaz Langou y otros, 2010).

Más allá de esfuerzos como el PROGRESAR, **se evidencia un claro escenario de fragmentación y desarticulación**<sup>7</sup>. Además, y aún cuando no se cuenta con los datos necesarios, un análisis preliminar de las intervenciones lleva a colocar un gran interrogante sobre su nivel de cobertura a lo largo y ancho del territorio. No existe, además, evidencia empírica sistematizada acerca de los propios esfuerzos provinciales y municipales en esta temática.

Al no haber una política integral, que considere la complejidad de "las diversas juventudes" y los desafíos que deben enfrentar en su tránsito a la vida adulta, cada sector del Estado nacional creó sus propias intervenciones en materia de juventud. Esto acarrea una "inflación programática" que se disemina por todo el territorio, en general, sin la articulación necesaria entre las iniciativas nacionales y entre estas y la oferta provincial o municipal.

En este contexto, se abre un gran espacio para el actualmente débil **Consejo Federal de la Juventud**. Este organismo (creado en 2007 bajo la órbita de la Dirección Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social) tiene como misión colaborar en el diseño y coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud. Con este motivo, convoca a encuentros que nucleen a todos los directivos provinciales

<sup>6</sup> A seis meses de su creación, aún no queda claro cómo responderá el Ministerio de Desarrollo Social a esta potencial demanda incrementada. En la Argentina existe un grave déficit en el acceso a servicios públicos de calidad de cuidado a la primera infancia. Un reto adicional es cómo plasmar la articulación con los servicios de empleo (para atender a la oferta preexistente para la población joven).

<sup>7</sup> También merecen destacarse, por ejemplo, el Programa Conectar Igualdad y la Asignación Universal por Hijo, que atienden a población hasta el final del ciclo secundario y los 18 años, respectivamente. Son medidas muy relevantes, que sin duda deberían permanecer en cualquier estrategia que se defina en materia de juventudes.

intervenciones

fragmentación

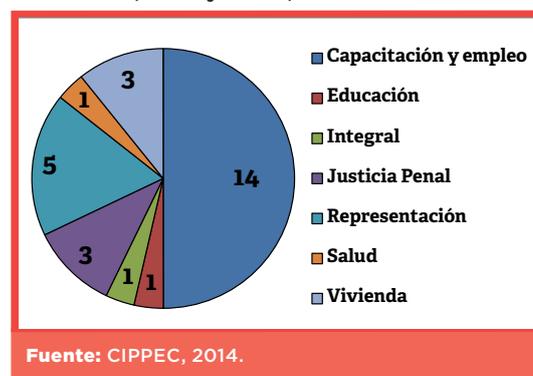
vinculados con este sector, para proponer intervenciones centradas en los y las jóvenes y diversas temáticas de su interés. Desde su creación, se convocaron solo tres reuniones en las que se discutieron temas de coyuntura<sup>8</sup>. El escaso volumen político que actualmente tiene esta instancia, sumado a que las principales acciones del Estado nacional para las juventudes no se debaten y definen allí, parece explicar su debilidad presente.

### Desde el Poder Legislativo

En la Argentina, los derechos de los jóvenes no están normados por una ley específica. **Nuestro país no ratificó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que fue firmada por 16 países. Tampoco existe una ley integral dirigida a proteger los derechos de los jóvenes y promover su desarrollo**, aunque sí existen algunos avances legislativos sectoriales, como la obligatoriedad de la educación secundaria o la protección del trabajo adolescente.

En el Congreso nacional se presentaron, solo entre los períodos legislativos de 2013 y 2014, un total de 28 proyectos de ley dirigidos a los/as jóvenes. La mitad de ellos están centrados en la provisión de herramientas de capacitación y empleo.

**Gráfico 2.**  
**Cantidad de proyectos vigentes en el Congreso Nacional, en %, por enfoque temático (2013 y 2014)**



Los 14 proyectos orientados a la capacitación laboral y el empleo fueron presentados por partidos de casi todo el arco político y se centran en la prestación de incentivos monetarios o en especie de manera directa a los jóvenes o a las empresas<sup>9</sup>. Los proyectos que promueven la capacitación laboral fomentan también la creación de un nuevo programa que brinde becas o espacios de formación. Los proyectos que pro-

mueven el primer empleo proponen la generación de regímenes de incentivos (asociados con la reducción del costo laboral) para que el sector privado (cuatro de ellos, centrados en pymes o mipymes) cree puestos de empleo para jóvenes. Otros fomentan el aumento de la formalidad laboral y la promoción de prácticas justas de empleo. Por último, existe un proyecto vinculado con esta temática que propone un régimen de conscripción. Solo 4 de los proyectos estipulan la creación de fondos particulares para su financiamiento.

Hay cinco proyectos con estado parlamentario que promueven ampliar la representación política de los jóvenes en cargos de gobierno o brindar conocimientos y herramientas para el ejercicio del derecho a voto de manera consciente, en el contexto de la recientemente ampliada edad de voto a los 16 años. Cuatro de estos proyectos fueron presentados por legisladores del Frente para la Victoria – PJ. Tres proponen la modificación del Código Electoral para incorporar un cupo mínimo de jóvenes en las listas de candidatos elegibles, mientras que uno propone la creación de un Congreso Juvenil Nacional y el quinto, incorporar en la currícula de la escuela secundaria contenidos conceptuales básicos sobre sufragio electoral.

Hay tres proyectos que proponen la modificación del Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil. Uno lo hace a través de la regulación de la intervención judicial en pos del interés superior de los jóvenes, mientras que otro promueve fortalecer la formación integral y la reinserción de los jóvenes. El tercero, promueve despenalizar el consumo de estupefacientes.

Tres proyectos de ley promueven el acceso de los jóvenes a la primera vivienda, brindando (o mejorando) viviendas, subsidios u otros instrumentos financieros (como créditos hipotecarios o fideicomisos).

Hay un proyecto orientado a promover el acceso a la educación superior, que promueve la continuidad de la Asignación Universal por Hijo de los 18 hasta los 25 años.

Otro proyecto de ley está dirigido a prevenir y tratar el consumo problemático y la adicción a sustancias psicoactivas a través de la creación del Programa Nacional de Salud Infanto-Juvenil de Prevención y Tratamiento sobre el Uso Indebido del Consumo de Drogas y Adicciones, bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación.

Por último, un proyecto (presentado por Libres del Sur, GEN y Unidad Popular) promueve una Ley Nacional de Juventud que garantice el acceso de la juventud a la salud, educación, vivienda, capacitación y empleo, y que fortalezca su participación en la toma de decisiones. En sus diversas dimensiones, el proyecto promueve que se protejan y respeten las heterogeneidades de los diversos colectivos de jóvenes en su tránsito a la vida adulta. Además, plantea una

poder legislativo

<sup>8</sup> En la última reunión (en noviembre de 2013) participaron representantes de solo 9 de las 24 provincias: Tierra del Fuego, Río Negro, Buenos Aires, Santa Fe, Misiones, San Juan, La Rioja, Salta y Jujuy.  
<sup>9</sup> Los 14 proyectos fueron presentados por Compromiso Federal, Frente Cívico y Social de Catamarca, Frente Para La Victoria – PJ, Frente Peronista, Frente Popular Salteño, Frente Renovador, Justicialista San Luis, PRO, Producción Y Trabajo, Unión Cívica Radical - UCR, Unión Peronista y Unión PRO.

visión integral e intervenciones tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades y la participación política de los jóvenes, así como de la sociedad civil.

En síntesis, **en los proyectos legislativos se mantiene, en general, el sesgo hacia lo laboral y lo educativo**. Resulta sorprendente la ausencia con otros enfoques tendientes a fortalecer las transiciones de los jóvenes a la vida adulta, en particular la **llamativa ausencia de proyectos con foco en la prevención del embarazo adolescente**.

En este contexto, resulta clave que los proyectos legislativos coloquen el foco en resaltar el desarrollo pleno de los jóvenes como un activo de la sociedad argentina, convergiendo en consensos básicos que, tomando elementos de los proyectos de ley existentes, construyan un camino crítico hacia una política de integral para las juventudes tomando como base los avances existentes en las políticas actuales.

### Una política integral para las juventudes: 10 recomendaciones

política integral

órgano rector y coordinador

En materia de atención a las problemáticas de las juventudes, la Argentina tiene desafíos relevantes: falta un enfoque integral que estructure estratégicamente las intervenciones requeridas, es necesario aumentar la calidad de las políticas sectoriales, hay que revisar la modalidad actual de intervención a través de programas fragmentados (incluso al interior de cada sector) y la discontinuidad de las intervenciones. Para capitalizar los avances de los últimos años (y reconocer los potenciales activos presentes proyectos de ley mencionados), es necesario avanzar en tres frentes: el institucional, el programático y el normativo.

A continuación se presentan 10 recomendaciones en este sentido. Es importante notar que estas recomendaciones no constituyen una propuesta completa, sino que aportan elementos para el debate político, técnico y social, lo que implica que lo que se haga deberá adaptarse a las dinámicas del federalismo argentino y ser encuadrado en acuerdos fiscales sostenibles en el mediano plazo<sup>10</sup>.

## Recomendaciones institucionales

### 1. Crear un Consejo Nacional de los Jóvenes: un órgano rector y coordinador para el desarrollo de las juventudes

Se propone crear un Consejo Nacional de los Jóvenes para que actúe como **órgano de rectoría y coordinación del conjunto de intervenciones del Estado nacional dirigidas a los jóvenes**. Esto implicará que el Consejo articule los diversos ministerios sectoriales involucrados. Se propone que el Consejo se cree bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros y esté integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social (incluyendo por separado a representantes de la ANSES), Educación Salud, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Justicia y Derechos Humanos, Cultura y Economía y Finanzas Públicas. Se sugiere que la presidencia del Consejo rote cada tercio de período de gobierno entre los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Educación.

La función primordial del Consejo deberá centrarse en establecer objetivos y metas claras y consistentes a nivel intersectorial, pero formuladas y ejecutadas de forma sectorial. Se requiere dotarlo de importante poder político. Así, se debería dar un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, para ordenar las prioridades expresadas en planificaciones compartidas entre los organismos involucrados en los temas de convergencia; establecer con precisión quién hace qué y con qué recursos presupuestarios, para avizorar resultados concretos durante períodos concretos de tiempo, que generen los incentivos para esta importante inversión institucional (Repetto, 2014). Para ello, se debería someter la oferta existente a una revisión detallada, promoviendo decisiones críticas al respecto con parámetros técnico-políticos transparentes (fusiones, cierre de intervenciones y creación de nuevas líneas de acción, por ejemplo).

Mientras que la búsqueda de la integralidad en las políticas de juventud debería recaer sobre el Consejo, la implementación de los programas y otras intervenciones debería mantenerse en los ministerios sectoriales.

El Consejo también debería prever la generación de instancias para la participación de la sociedad civil en general y de los sectores empresariales y sindicales en particular, atendiendo que la temática de juventud implica a la sociedad en su conjunto. Es fundamental que se promueva la participación de los propios jóvenes y sus organizaciones representativas en dichas instancias, de carácter consultivo. La revisión de experiencias comparadas evidencia

<sup>10</sup> El listado de propuestas es, obviamente, incompleto, y entre las ausencias cabe mencionar políticas culturales y deportivas, además de incentivos para acciones cívicas relevantes como las experiencias de voluntariado.

que todas las prácticas relevantes y positivas tienen en común la consideración de la voz de los jóvenes al momento de tomar decisiones estratégicas. Un caso muy interesante que puede inspirar el diseño de esta participación, en este sentido, es el Gabinete Joven de la Provincia de Santa Fe, experiencia sin duda mejorable<sup>11</sup>. A su vez, es posible incorporar el uso de las nuevas tecnologías de la información para promover la participación joven, capitalizando los avances generados por Conectar Igualdad.

También debería formar parte de las tareas primordiales y permanentes del Consejo la promoción de nuevas pautas de gestión pública en los funcionarios responsables de la implementación de las intervenciones dirigidas a los jóvenes, dotándolos de una concepción amplia e integral de “las juventudes” y sus trayectorias heterogéneas a la vida adulta, superadora de una gestión estrictamente sectorial. Esto se fortalecería, además, con un área especializada en investigación sobre diversas dimensiones de las juventudes y sus propias percepciones, incluyendo por ejemplo encuestas sistemáticas de alcance nacional.

## 2. Fortalecer las herramientas de gestión: sistema integrado de información social y sistemas de monitoreo y evaluación

Para fortalecer las políticas dirigidas a los jóvenes, es primordial contar con información tanto sobre los propios jóvenes como sobre el desempeño de las políticas dirigidas a esta población. En el país hay un camino importante por recorrer en términos de contar con información de calidad y evaluaciones sistemáticas sobre las intervenciones estatales en la materia. Existen algunos avances puntuales destacar, como la evaluación de las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, particularmente en lo que refiere a los cursos de formación y a la complementariedad de la formación profesional y la educación formal.

Fortalecer esta capacidad estatal constituye una condición necesaria para avanzar hacia una política integral para los jóvenes, respaldada en **un sistema integrado de información** (que dé cuenta de la situación de los jóvenes en la Argentina) y **un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas**<sup>12</sup>.

Estas dos herramientas son también una condición necesaria para lograr una efectiva coordinación de las intervenciones, que se nutra

de planificaciones y planes de trabajo en común. En suma, no habrá sinergia entre las acciones si no hay una mirada compartida sobre los desafíos que enfrentan los jóvenes, ni esfuerzos de corresponsabilidad en planear acciones que nazcan intersectoriales.

## 3. Fortalecer el federalismo: una función para cada nivel jurisdiccional y un rol estratégico para el Consejo Federal

Dada la multidimensionalidad de los desafíos que enfrentan los jóvenes y la división de funciones entre niveles de gobierno en las políticas públicas que debiesen llevarse adelante para atender esas diversas dimensiones, es prioritario **promover una mejor articulación entre niveles de gobierno**.

En este sentido, es necesario reconocer que cada nivel tiene roles y responsabilidades diferentes. El nivel nacional debe hacerse cargo de la implementación de políticas masivas (como las transferencias) y de la generación de incentivos para promover la inserción laboral de calidad de los jóvenes en todo el país. También debe regular las políticas descentralizadas, con el objetivo de afrontar las desigualdades territoriales, ejerciendo efectivamente la función redistributiva. Por su parte, las provincias deben ser partícipes en lo ligado a los temas de salud y educación, adaptando además las directrices nacionales en materia laboral a las peculiaridades de sus propios ámbitos y condiciones socioeconómicas. Por otra parte, los municipios pueden jugar un rol protagónico en la promoción de la participación a nivel local, el acompañamiento personalizado de los jóvenes para ayudarlos en sus proyectos de vida, y en la intermediación laboral.

Sin embargo, para que estas funciones diversificadas efectivamente tiendan a una política integral para los jóvenes, es importante fortalecer la articulación interjurisdiccional. El Consejo Federal de la Juventud no parece cumplir en la actualidad con esta función. Se requiere fortalecer esta instancia para que cumpla efectivamente su rol. Para ello, se deben generar los arreglos institucionales que ameriten para que este Consejo Federal potencie su accionar junto al Consejo Nacional, promoviendo que a nivel provincial sean múltiples actores estatales los que se involucren, y no solo las instancias formalmente responsables de juventud. Esto implica, además, un importante esfuerzo de articulación con otros Consejos Federales actualmente existentes y con mayor trayectoria, tales (a modo de ejemplo) los casos de Educación, Salud y Trabajo.

herramientas  
de gestión

federalismo

<sup>11</sup> El Gabinete Joven está coordinado por la Dirección Provincial de Políticas de Juventud, dependiente del Ministerio de Innovación y Cultura, y está integrado por jóvenes que tienen responsabilidades institucionales en cada uno de los ministerios del gobierno. Tiene 3 objetivos centrales: 1. Formular políticas públicas de juventud desde una perspectiva integral. 2. Imprimir una mirada joven a cada iniciativa del gobierno provincial y promover instancias de participación. 3. Formar recursos humanos capacitados para la gestión pública.

<sup>12</sup> Por supuesto, el escenario ideal es que estos dos sistemas fuesen de todas las políticas públicas, y no exclusivas de los jóvenes.

Es necesario fortalecer las políticas existentes y crear nuevas, dándoles a todas un marco y abordaje integral. Todas las intervenciones deberán contemplar las particularidades de las diversas problemáticas que enfrentan los jóvenes, así como las adecuaciones concretas que deban hacerse en cada ámbito territorial (evitando por supuesto que difieran los estándares de calidad de esas políticas, en tanto, de suceder eso, se profundizarían las desigualdades entre los jóvenes).

#### 4. Mejorar el tránsito de la escuela al trabajo

Los jóvenes contarían con herramientas mucho más potentes para la inserción laboral si accedieran a los conocimientos y competencias fundamentales y concluyeran la educación secundaria. Por supuesto, los incentivos monetarios son importantes en este camino. Sería deseable, en este plano, una mejor articulación, por ejemplo, entre la Asignación Universal por Hijo y el Progresar, dos importantes medidas que se tomaron en los años recientes. Una ruta crítica, en las transferencias que perciben los hogares, con montos escalonados, permitiría minimizar los errores de exclusión en el tránsito de una percepción a la otra.

Pero ni el aprendizaje ni la terminalidad dependen enteramente de la voluntad de los jóvenes, por más incentivos económicos que se conciban. Lograr esto exige **una profunda transformación de la educación media** –organizacional, pedagógica y hasta cultural-, sobre la cual existe un fuerte consenso pero es de muy difícil implementación.

Este es uno de los mayores desafíos de la política educativa para los próximos años: cómo lograr una escuela media con menos materias y profesores de tiempo completo, que garantice la adquisición de los aprendizajes prioritarios, que ayude a los jóvenes a construir un proyecto de vida, que incorpore las TIC y dialogue con los intereses de las nuevas generaciones. Este es un desafío estructural y central para el futuro de nuestros jóvenes.

#### 5. Empleo: actuar antes, y promover prácticas profesionales y en articulación con el sector privado

La mayoría de las intervenciones laborales para jóvenes están hoy dirigidas a mayores de 18 años, y algunas a mayores de 16 años. La experiencia comparada evidencia que a esas edades, gran parte de los determinantes que moldearán la vida laboral de un individuo ya están forjados. Es necesario, como primer punto, **adelantar la edad en la que el Estado promueve la genera-**

#### **ción de capacidades laborales en los jóvenes.**

Para ello, es fundamental fortalecer el puente entre la escuela y el trabajo (ver recomendación anterior).

En segunda instancia, está demostrado que lo más eficiente para promover la “socialización primaria laboral”, más que las capacitaciones, son las **prácticas profesionales**. Por lo tanto, es de suma importancia avanzar en la generación de experiencias que permitan a los jóvenes “aprender haciendo”. Al menos la parte inicial de las prácticas podría plantearse en complementariedad con la educación media, para mejorar el tránsito entre la escuela y el trabajo, tratado en el punto anterior.

Se experimentaron este tipo de iniciativas fundamentalmente en grandes empresas y en el sector público, pero sería necesario avanzar en la inclusión de las PYMES en este tipo de esquemas (dado que estas empresas brindan la mayor cantidad de puestos laborales en el país). Al diseñar los incentivos que se brinden a las empresas para generar estas prácticas es importante considerar que no tiendan a promover la informalidad o salarios más bajos. Además, estas prácticas deberán estar muy bien reguladas (para evitar abusos por parte de los empleadores).

Por último, para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, es necesario contar con más información de cómo se los percibe entre los empleadores. Hay muy poca evidencia sobre cómo opera el sector privado frente a los trabajadores/as jóvenes, y se trata de una cuestión esencial a la hora de diseñar políticas laborales.

#### 6. Promover el acceso a la primera vivienda

Si bien el déficit habitacional existente en la Argentina incide en todos los grupos etarios, los jóvenes se ven más afectados por este fenómeno. Es necesario promover políticas de acceso a la vivienda para los jóvenes. Esto permitiría que se generen oportunidades para que las parejas jóvenes puedan constituir un hogar (no acoplado al de origen). Para ello, es necesario fortalecer las intervenciones existentes para el acceso a la primera vivienda (a través de facilitación de créditos o subsidios).

Programas como el PROCREAR son iniciativas que avanzan en la solución de parte del problema, pero es fundamental complementarlos con intervenciones que hagan frente a este problema habitacional en los sectores más vulnerables.

#### 7. Mejorar la comunicación de las políticas de salud sexual y reproductiva

La decisión de tener un hijo/a es una de los hitos más determinantes en el tránsito a la vida adulta. La edad en la que se toma esta decisión, a su vez, marca también cómo será dicha transi-

educación

empleo

vivienda

salud

ción. La evidencia muestra que en Argentina el embarazo joven es cada vez mayor y más temprano. Asimismo, está claro que quienes son padres y, fundamentalmente, madres jóvenes, tendrán menores oportunidades de transitar exitosamente en los otros hitos (terminalidad educativa, inserción laboral y acceso a la vivienda propia).

**Es fundamental fortalecer las políticas de educación y salud sexual y reproductiva.** Para ello, primordialmente, es necesario mejorar la comunicación de las intervenciones existentes. En la actualidad, la principal puerta de entrada para los servicios de salud sexual son los efectores de salud (en hospitales, consultorios y centros de atención primaria). Los adolescentes y los jóvenes, por su propia idiosincrasia, son el grupo poblacional que menos asiste a estos servicios. Por lo tanto, y en términos generales, se están brindando anticonceptivos, información y servicios en un lugar que no frecuentan.

Es necesario, por lo tanto, trabajar con las familias, involucrando a las comunidades y al sistema educativo, haciendo un mayor uso de las redes sociales y medios masivos de comunicación para difundir estas estrategias, fortaleciendo un rol proactivo por parte del Estado en general y de los servicios de salud y de educación en particular.

## 8. Considerar a la familia como unidad de intervención

Más allá de la retórica, se puede afirmar que se descuidó el nivel microsocial (el de la familia) en el diseño e implementación de políticas públicas, siendo aún más evidente en el caso de los jóvenes.

Es necesario echar luz sobre el rol crucial que cumplen las familias (en sus diversas conformaciones contemporáneas) al acompañar las posibles transiciones de sus jóvenes a la adultez. En ese sentido, **las políticas sociales que se destinen a los jóvenes deben considerar a la familia como unidad de intervención.**

Un punto fundamental para tener en cuenta, atendiendo a las dinámicas intrafamiliares de sectores con mayor vulnerabilidad, es que **gran parte de las mujeres jóvenes madres tienen dificultades para insertarse laboralmente por no tener alternativas de cuidado para los niños/as a su cargo.** Así, surge la necesidad imperante de fortalecer el acceso a servicios de cuidado de calidad.

Es fundamental reconocer que la juventud es justamente la etapa en el ciclo vital en la que se transita desde la familia de origen a una propia. Por lo tanto, la familia que se tome como unidad deberá ser complejizada y adaptarse a los cambios que sufren los sujetos que las integran y a las diversas conformaciones que se van adoptando. Claro está que algunas políticas, por su propia naturaleza, deberán centrarse en el

hogar (y no en la familia), ya que a su interior pueden convivir varias familias.

## 9. Tutores: para los más excluidos

Hay un conjunto de jóvenes que están excluidos del sistema productivo y social, y no cuentan con las suficientes capacidades para realizar una transición integrada hacia la vida adulta. Para ellos, es necesario que se prevea, especialmente en el marco de las políticas laborales, educativas y de salud sexual, un acompañamiento personalizado a través de tutores.

Este sector de la población joven es el que está más “desinstitucionalizado”: son personas que no asisten o asisten muy infrecuentemente a la escuela, sus familias no cumplen un efectivo rol de socialización y no se cuenta con otros referentes en tanto es débil el capital social existente. Para ellos, una **red de tutores** que los pueda acompañar, fundamentalmente en lo sanitario, lo educativo y lo laboral, es crucial.

Es importante que el rol de los tutores esté en función de los servicios y las políticas preexistentes, y que combinen un rol de apoyo a los jóvenes con una función de vinculación a los servicios públicos en el territorio (a modo de ejemplo, las Oficinas de Empleo Municipales o los servicios de salud territorializados). Por ese motivo, es importante que la generación de una red de tutores sólidamente capacitados y con empatía emocional con los jóvenes vulnerables se defina y supervise desde el nivel local (aunque se regule y se financie desde el nivel nacional o provincial).

## Recomendaciones normativas

### 10. Promover una ley federal de desarrollo integral de las juventudes

Es fundamental promover, cuando las condiciones políticas lo permitan, un instrumento normativo que plasme y garantice los derechos de los jóvenes. Para ello, en primer lugar, **es necesario que la Argentina ratifique la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.**

Sobre ese piso internacional con implicancias en el sistema jurídico nacional, es necesario promover la sanción de una ley federal para las juventudes. Esta ley deberá plasmar los derechos de los jóvenes y las garantías que deben establecerse para promover su buen desarrollo y exitoso tránsito a la vida adulta. Una excelente base para trabajar este punto es la oferta de proyectos legislativos con estado parlamentario en el Honorable Congreso de la Nación.

familias

tutores

ley federal

La Argentina tiene una ventana de oportunidad para mejorar la calidad de vida de sus diversas juventudes en pos de un futuro mejor y más próspero, para ellas en particular y para el país en general. Para aprovechar esta oportunidad, **es fundamental revertir la concepción predominante que ve a los jóvenes como un problema en lugar de colectivos con alto potencial de protagonismo social, político y económico.**

Es urgente que se tome una decisión política contundente, que lleve al fortalecimiento del conjunto de intervenciones existentes (e incluya nuevas acciones) y las armonice desde lo institucional y lo normativo, para mejorar las transiciones de todos los jóvenes a la vida adulta.

Además del conjunto de intervenciones del Poder Ejecutivo Nacional relevadas, y de las iniciativas presentadas en el Poder Legislativo, es innegable que aún resta avanzar en una revisión exhaustiva de los avances realizados por el Poder Judicial, así como de los desafíos pendientes. Crecientemente, la sociedad civil presiona, a través de procesos colectivos, sobre el resto de los poderes públicos. En muchos casos, estos procesos llevan a una judicialización de los derechos sociales, que mayormente deriva en un reconocimiento de derechos y esto no puede ser obviado a la hora de pensar la política pública de juventudes.

Generar una política integral para las juventudes requiere un organismo que ejerza la rectoría (que fije objetivos y estándares comunes) y la función de coordinación entre las instituciones con injerencia en la materia, reforzado en este documento con la recomendación de crear un Consejo Nacional de los Jóvenes. Esto no implica, vale reiterarlo, que el Consejo deba implementar las políticas sectoriales, que deberían permanecer bajo la responsabilidad de los ministerios sectoriales, sino que el Consejo genere las condiciones para pertinentes planificaciones intersectoriales, buenos incentivos para los ministerios sectoriales y sólidos respaldos fiscales que apunten, en conjunto, a acompañar a los jóvenes en su transición a la vida adulta. El Consejo Federal que acá se propone fortalecer debería complementar estos esfuerzos a nivel provincial y su correlato local.

Si las mencionadas medidas institucionales son parte del conjunto de prioridades dentro del decálogo aquí propuesto, entre las mismas prioridades también deben destacarse dos: “Mejorar el tránsito de la escuela al trabajo” y “Empleo: actuar antes, promoviendo prácticas profesionales y en articulación con el sector privado”.

En síntesis, solo con una decisión política de alta prioridad, que combine esfuerzos de los 3 poderes del Estado, se podrá revertir la forma en la que la Argentina aborda el presente y el futuro de sus juventudes .

| <b>Intervenciones</b>  | <b>Institución de origen del programa</b>                          |
|--|--|
| Conectar Igualdad  | Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)             |
| Asignación Universal por Embarazo  |  |
| Asignación Universal por Hijo  |  |
| PROGRESAR  |  |
| Seguro por Desempleo   |  |
| PROCREAR   |  |
| Jóvenes rurales  | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca                       |
| Plan Argentina Trabaja   | Ministerio de Desarrollo Social de la Nación                       |
| Acciones por la Patria   |  |
| Empoderando a los Jóvenes  |  |
| El amor vence al odio  |  |
| Yo mamá  |  |
| Foros hacia la Educación Superior del Bicentenario                                 |  |
| Fortalecimiento de los Centros de Estudiantes                                      |  |
| Conciencia Colectiva   |  |
| Proyecto de Centros de Actividades Juveniles Educación y trabajo                   | Ministerio de Educación de la Nación                               |
| Becas Bicentenario   |  |
| Becas Escolares  |  |
| Parlamento Juvenil del Mercosur  |  |
| Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES)                   |  |
| Plan Nacional para la Educación Secundaria   |  |
| Prevención del Abandono Escolar  |  |
| Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario          |  |
| Programa Federal Red de Aulas Talleres Móviles de la Educación Técnico Profesional |  |
| Aporte para la movilidad   |  |
| Capital Semilla  |  |
| Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven (Empresas Madrinas)               |  |
| Programa Federal de Construcción de Viviendas                                      | Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios |
| Programa Federal de Emergencia Habitacional  |  |
| Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB)              |  |
| Plan Sumar   | Ministerio de Salud de la Nación                                   |
| Programa Nacional de Salud Integral para el Adolescente                            |  |

|  |   |
|--|---|
| Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva             | Ministerio de Salud de la Nación  |
| Programa Jóvenes con Futuro                                  | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación   |
| Jóvenes con Más y Mejor Trabajo                              |   |
| Programa de Empleo Comunitario                               |   |
| Seguro de Capacitación y Empleo                              |   |
| Programa de Inserción Laboral                                |   |
| Prevenir   | Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Nación |
| Programa de Participación y Prevención Juvenil               |   |
| Programa Nacional de Seguimiento y Reinserción Socio-Laboral |   |
| Quiero Ser   |   |

Bertranou, F. y Veza, E. (2011). *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Blanco, A.; V. Fretes Cibils y Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. París: Gallimard.

CEPAL, UNFPA (2011). *Informe Regional de Población en América Latina y El Caribe: Invertir en juventud*. [s. l.]: CEPAL, UNFPA.

Cristini, M.; Moya R. y Bermúdez G. (enero de 2010). *The housing market in Argentina in the 2000s. Final report*, Washington: BID.

Díaz Langou, G.; Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, F. (julio de 2010). Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento de Trabajo N°45*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G.; Acevedo, A. B.; Cicciaro, J. y Jiménez, M. (inédito) Inclusión socio laboral de jóvenes en la Provincia de Buenos Aires. *Documento de Trabajo*, Buenos Aires: CIPPEC.

Filgueira, C.; Filgueira, F. y Fuentes, A. (2001). *Critical Choices at a Critical Age: Youth Emancipation Paths and School Attainment in Latin America*. Washington: BID.

Filgueira, C.H. (1998) *Emancipación Juvenil: Trayectorias y Destinos*. Montevideo: ECLAC.

Filgueira, F.; Jiménez, M. y Cicciaro, J. (inédito). Jóvenes y transiciones a la vida adulta. *Documento de Trabajo*, Buenos Aires: CIPPEC.

Filgueira, F. y Mieres, P. (eds., 2011). *Jóvenes en tránsito: oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta*. [s. l.]: Rumbos.

Gallart, M. A. (2010). La centralidad de la educación secundaria en la articulación entre la educación y el trabajo. En UNICEF, *Educación Secundaria: derechos, inclusión y desarrollo*. Buenos Aires: UNICEF.

Goytia, C. y Cristini, M. (noviembre de 2013). Las buenas prácticas para la Ciudad Central. El caso de la Ciudad de Buenos Aires. Convenio de colaboración técnica IVC- UTDT. Buenos Aires: UTDT, IVC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos Serie B No 2*. Buenos Aires: disponible en: Base de datos REDATAM.

Jacinto, C. (2013) La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso. *Propuesta Educativa*, pp. 48-63.

Marcús, J. (2006). Ser madre en los sectores populares: una aproximación al sentido que las mujeres le otorgan a la maternidad. *Revista Argentina de Sociología*.

Modell, J.; Furstenberg, F. F. y Hershberg, T. (1976). Social Change and Transitions to Adulthood in Historical Perspective. *Journal of Family History*, 1: 7-32.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*. Lima: OIT.D C15

Pérez Sosto, G. y Romero, M. (2012). *Futuros inciertos. Informe sobre vulnerabilidad, precariedad y*

*desafiliación de los jóvenes en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Aulas y andamios.

PNUD (2014). *Informe sobre el desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Washington: PNUD.

Repetto, F. (2014). *Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina*. mimeo.

Salvia A. y Tuñón, I. (16 y 17 de noviembre de 2006). Jóvenes excluidos: límites y alcances de las políticas públicas de inclusión social a través de la capacitación laboral. *Jornadas preparatorias del XXVI Congreso ALAS de Guadalajara 2007*. Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

Salvia A. y Miranda, A. (2003) ¿Trabajar, estudiar o dejar pasar el tiempo? Cambios en las condiciones de vida de los jóvenes del Gran Buenos Aires. En S.Villena y S. Makowski (coords.). *Documentos de Trabajo*, Serie Jóvenes Investigadores-1. México: FLACSO.

Salvia, A.; Van Raap, V.; Tinoboras, C. y Bongfilio J. (2008). Educación y trabajo: un estudio sobre las oportunidades de inclusión de los jóvenes tras cuatro años de recuperación económica. En Mazzo-la, R. y Gojzman, D. (comps.) *Estrategias de inclusión sociolaboral en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.

Sosto, G. P. (13 de 03 de 2013). (CIPPEC, Entrevistador). Buenos Aires.

Svampa, M. (noviembre de 2005) *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2012). *Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia*. Principales resultados. Argentina: UNICEF.

**Fabián Repetto:** director del Programa de Protección Social y Salud de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, UBA). Magíster en Administración Pública (UBA) y magíster en Gobiernos y Asuntos Públicos (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México). Doctor en Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO México).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Gala Díaz Langou:** coordinadora del Programa de Protección Social y Salud de CIPPEC. Licenciada en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato di Tella, UTDT). Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University y Universidad Nacional de San Martín).

Los autores agradecen los comentarios de **Alejandra Beccaria, Fabio Bertranou, Javier Cicciaro, Francesco Chiodi, Fernando Filgueira, Luis Casanova, Alejo Ramirez y Evelyn Vezza**. La responsabilidad total del uso de sus muy valiosos aportes es de los autores. También se agradece la colaboración de **Ana Acevedo, Carolina Aulicino, Damián Bonari, Belén Sánchez, Daniel Starkman y Cecilia Veleda** y de los equipos de los Programas de Educación y Desarrollo Local de CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

**CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de **Dolores Pereyra Iraola**

Si desea citar este documento: Repetto, F. y Díaz Langou, G. (agosto de 2014). Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°137**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de **CIPPEC**.





Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.