



César **CAAMAÑO***

*: Licenciado en Ciencia Política y Magíster en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA). Profesor adjunto del Seminario "La política social en la Argentina actual" y JTP regular de Historia Argentina de la Carrera de Ciencia Política, UBA. Profesor adjunto de "Introducción al Conocimiento sobre la Sociedad y el Estado" en el Ciclo Básico Común, UBA. Miembro del Comité Académico de la Maestría en Políticas Sociales de la UBA. e-mail: cesaro2263@gmail.com

PRESENTADO: 18.07.25

ACEPTADO: 05.08.25

¿QUÉ HACER CON LAS JUVENTUDES? UNA "NUEVA-VIEJA" CUESTIÓN CADA VEZ MÁS ACUCIANTE.

101

Resumen

El artículo presenta resultados parciales de lo que vienen trabajando los grupos de investigación en Ciencia Política dirigidos por César Caamaño en torno a la situación de las juventudes, la problemática de la pobreza y su relación con el hábitat en la región del AMBA, desde una perspectiva de género. Se hace hincapié en las posibilidades de inserción en el mercado laboral y en el sistema educativo medio y superior de los sectores juveniles más vulnerables, teniendo en cuenta las políticas públicas más importantes al respecto -a nivel local, provincial y nacional- y la participación de organizaciones e instituciones de la sociedad civil. ¿Alcanza simplemente con pregonar la "igualdad de oportunidades" sin plantear políticas tendientes a su efectiva materialización?

Palabras Clave: Juventudes; Pobreza; Educación; Trabajo; Estado.

Summary

The article presents part of what the Political Science research groups led by César Caamaño have been working about youth and the problem of poverty and its relationship with habitat in the AMBA region, from a gender perspective. Emphasis is placed on the possibilities of insertion in the labor market and in the secondary and higher education system of the most vulnerable youth sectors, considering the most important public policies in this regard - at the local, provincial and national levels - and the participation of civil society organizations and institutions. Is it enough simply to preach "equality

Key words: Youth; Poverty; Education; Work; State.

INTRODUCCIÓN

Hacia finales del siglo pasado surgieron nuevas problemáticas sociales que, en pleno auge de la sociedad salarial, no parecían tener algún tipo de asidero. La crisis del Estado de bienestar, el final del “mundo bipolar” y el acelerado proceso de globalización del capital junto a la “revolución tecnológica” fruto del fuerte desarrollo de la cibernética y la robótica, plantearon cambios profundos en todos los niveles, tanto políticos, económicos, sociales, culturales y morales, como así también en los ámbitos locales, nacionales e internacionales. En este contexto entró en escena lo que varios especialistas denominaron como una “nueva cuestión social”, abarcando el empobrecimiento de vastos sectores medios de la sociedad y la situación de las y los jóvenes, sumándose a la pobreza la cuestión de la vulnerabilidad; con lo cual, la *cuestión social* no pasa a ser algo eminentemente relativo a las condiciones de vida de los sectores populares, sino que se amplía a todos aquellos grupos y/o sectores vulnerables a las nuevas condiciones socio-económicas impuestas por el proceso globalizador.

La política social, principalmente desde la mirada académica, comienza a tener como objeto de estudio a nuevos actores, como son las clases medias y las juventudes, aunque no de manera central, pero, al menos, teniendo en cuenta su situación y la actuación del Estado frente a la misma. Esto, en cierta medida, contribuye con la tendencia cada vez más fuerte de entender a la política social como constructora de ciudadanía y no simplemente como un conjunto de acciones y/o políticas contra y sobre la pobreza. De todos modos, esto último es lo prevaleciente en esta disciplina tomándola desde el punto de vista de la gestión pública -y de la mayoría de las iniciativas privadas-, máxime teniendo en cuenta la coyuntura económica local, regional y global.

El presente artículo pretende mostrar, en forma sesgada, parte de lo que vienen trabajando los GICP (Grupos de Investigación en Ciencia Política)

bajo nuestra dirección en torno a la situación de las juventudes y a la problemática de la pobreza y su relación con el hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires -AMBA¹-, desde una perspectiva de género. En sintonía con el tema central del número de esta Revista, solo abordaremos el capítulo sobre juventudes, haciendo hincapié en las posibilidades de su inserción en el mercado laboral y en el sistema educativo medio y superior, además de indagar sobre las políticas públicas más trascendentes al respecto y la participación de organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Entre los interrogantes planteados como base de la/s investigación/es encarada/s, queremos resaltar el que se pregunta sobre qué tipo de justicia social debe prevalecer y de qué manera: ¿alcanza con pregonar la igualdad de oportunidades sin plantear políticas tendientes a su concreta y efectiva materialización, esto es, a establecer puntos de partida ecuanímes para todas y todos?

SOBRE CONCEPTOS Y ESTADOS DEL ARTE

Buena parte de lo trabajado por el GICP de Juventudes se ve reflejado en el libro “Problematizar la Argentina actual. Juventudes, Pobreza, género y Trabajo en el centro del debate” (Caamaño, 2025). Este GICP, denominado en sus inicios como “Participación ciudadana de las juventudes: las y los jóvenes y su preocupación e injerencia en las problemáticas sociales (y políticas) en AMBA” para luego ser titulado simplemente como “Juventudes”, tiene como propósito realizar un diagnóstico de la situación de las y los jóvenes tanto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como de sus alrededores en relación con su interés y participación política, social y comunitaria, además de visibilizar las principales problemáticas que las y los afectan directa e indirectamente, en particular en lo referente a su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo y en el sistema educativo y a su condición juvenil.

En primer lugar, debemos aclarar la utilización del término juventudes en plural y no en singular. En

1. El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta municipios de la Provincia de Buenos Aires, a saber: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de febrero, Vicente López y Zárate.

este sentido, adherimos a las corrientes surgidas en los últimos años en destacar que el ser joven -como también ser niña, niño o adolescente- es una construcción social, abarcando una multiplicidad de aspectos que influyen en el tránsito de esa etapa. A diferencia de lo que sucede con la niñez y adolescencia (aunque también las consideremos en plural), en las cuales se pueden trazar ciertos parámetros en función de su crecimiento físico-psíquico, con la juventud esto ya se torna complejo y poco adecuado. Porque esa multiplicidad de aspectos que influyen sobre la categoría joven abarca desde la cultura hasta la etnia, desde el contexto hasta el género, desde la clase social de pertenencia hasta la cuestión generacional, desde la moral y religión hasta el territorio, desde su posicionamiento político hasta su cuidado personal, con lo cual, resulta prácticamente imposible pensar a la juventud como algo homogéneo y definido.

Como puede apreciarse, aunque desde la biología o la psicología puedan trazarse características que definan la categoría joven a partir de ciertos atributos personales como ser la edad o el desarrollo psico-físico, desde las ciencias sociales esto ya no parece probable. Definir a la juventud con parámetros universales, únicos e inmutables es desconocer su heterogeneidad y complejidad. La construcción de la categoría joven es producto del acuerdo social y, como tal, sujeta al contexto sociocultural y político y a las diversas luchas y reivindicaciones de múltiples actores. En este aspecto, consideramos que construir la categoría joven a partir de determinado grupo etario, como suele hacerse política y estadísticamente, desconocería las marcadas diferencias existentes entre las distintas sociedades y al interior de estas. Federico Rossi (2009) recalca que el rango etario carece de sentido como una referencia universal al no considerar ni el entorno, ni las relaciones sociales ni las particularidades concretas de las y los jóvenes; mientras que Rossana Reguillo (2013) pone el énfasis en los modos de inserción en la estructura social, configurando campos de acción diferenciados y desiguales. En la misma línea que Vázquez (2015), Vommaro (2016) y Feixa y Oliart (2016), enfatizamos el uso plural del término, ya que la configuración de las juventudes sólo es posible teniendo en cuenta la clase social, la etnia, el género, el elemento generacional, el contexto,

entre otras cuestiones, y no solamente la edad y su evolución físico-psíquica. En consecuencia, hablar de juventudes, implica la existencia de variadas producciones de dicha categoría, resultando este reconocimiento decisivo para la proyección e implementación de políticas públicas dirigidas a estos sectores, como así también para el estudio y análisis de sus problemáticas.

Por su parte, acordamos la multidimensionalidad del término pobreza teniendo en cuenta la manifestación de sus patrones característicos tanto en los individuos como en los hogares y en los colectivos sociales (Caamaño; 2025). A su vez, al igual que juventudes, al concepto de vulnerabilidad lo entendemos en plural y no en singular: en función de los distintos tipos de riesgos, hablar de vulnerabilidades nos permite contemplar, además de la falta o escasez de recursos y de condiciones materiales, las diferentes realidades desde una perspectiva de derechos, contemplando, de este modo, a aquellas minorías que por alguna condición específica están más expuestas a verse privadas de ciertos derechos, tales como el acceso a la salud, a la educación, a vivir una vida digna, sin violencia ni discriminación.

Cuando comenzamos a proyectar nuestro objeto de estudio en el GICP de Juventudes, decidimos centrarnos en la franja etaria predominante en el estudiantado universitario, esto es, en las y los jóvenes de 18 a 24 años pertenecientes a los sectores medios urbanos principalmente y en sus percepciones sobre su situación personal, familiar y la del país en general, teniendo en cuenta sus trayectorias y vivencias personales. Sin embargo, esta idea fue mutando hacia un universo más amplio, contemplando las juventudes desde los 16 años en adelante, sin poner un límite de edad determinado y abarcando a todos los sectores sociales, aunque manteniendo como eje de la investigación el área metropolitana de Buenos Aires. Nos abocamos a los grados de concientización sobre la realidad del país y de la capacidad y/o conocimiento sobre su poder de decisión y participación en la conquista y preservación de sus derechos, tanto preexistentes como nuevos. De esta manera, los conceptos de ciudadanía y participación resultaron fundamentales para el trabajo de indagación. Ciudadanía entendida no sólo como estatus legal, sino como identidad so-

cial en constante construcción, focalizándonos en la participación política, entendiéndose dentro de un conjunto amplio que incluye tanto el ejercicio de derechos ciudadanos como la participación en partidos político-partidarios. Este enfoque permite analizar los grados de compromiso de los colectivos en la identificación de sus problemáticas y en la construcción de políticas públicas. La participación juvenil, entonces, cobra protagonismo en espacios de reflexión, decisión y acción, marcando un giro hacia políticas construidas con y desde las juventudes.

JUVENTUDES, TRABAJO Y EDUCACIÓN

Habiendo trabajado, en parte, lo concerniente a la participación política, social y comunitaria de las juventudes (Caamaño; 2025), pensamos como objeto específico de análisis en una segunda instancia, su relación con el mercado de trabajo y con el sistema educativo, tanto en su ingreso como en su permanencia. De todos modos, hicimos un pequeño trabajo de carácter exploratorio en relación a la escolaridad durante el desarrollo del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) producto de la pandemia del COVID-19 que nos permitió plantearnos interrogantes en torno al sistema educativo y el grado de inserción y permanencia por parte de los sectores juveniles más vulnerables en la escuela secundaria y, por extensión, en relación a estudios superiores. A su vez, también pudimos hacer un primer sondeo exploratorio a partir de fuentes secundarias sobre la evolución del mercado de trabajo en los últimos quince años (desde el primer gobierno de Cristina Fernández hasta los inicios del gobierno de Javier Milei), prestando central atención a lo sucedido con las y los jóvenes entre los 18 y 24 años. Ambas cuestiones, ingreso y permanencia en el mercado de trabajo y en el sistema educativo de las juventudes en el AMBA, especialmente la franja etaria comprendida entre los 18 y 24 años, si bien forman parte de nuestro campo de análisis, todavía constituyen cuentas a saldar en el mediano plazo.

Al analizar el mercado de trabajo y el sistema educativo, debemos pensar en conceptos tales como capital humano, capital cultural y estructura de oportunidades. El primero, se refiere al desarrollo

de capacidades individuales para desenvolverse en sociedad, vinculado estrechamente a los recursos y activos que posee cada persona o familia (bienes materiales, experiencias laborales, educación y habilidades personales). Según Kaztman (1999), los activos permiten la movilidad social, mientras que los recursos son medios para enfrentar el entorno. Las principales fuentes o estructuras de oportunidades son el Mercado (capital humano), la Sociedad (capital social) y el Estado (protección social y apoyo al capital humano). Por su parte, el capital cultural, según Bourdieu ([1997] 2012), representa el conocimiento y reconocimiento de los bienes culturales que permiten el desarrollo individual y social. Se manifiesta en tres formas: incorporado (saber interiorizado), objetivado (bienes culturales materiales) e institucionalizado (títulos o certificaciones). La Escuela y el sistema educativo cumplen un rol esencial en la generación de este capital. Sin embargo, las desigualdades sociales limitan su acceso, especialmente al capital incorporado. Aunque las nuevas tecnologías democratizan el acceso a ciertos recursos (capital objetivado), su uso efectivo sigue restringido por brechas estructurales, como se evidenció en la educación virtual durante la pandemia.

Pensando en el capital cultural de las y los jóvenes y adolescentes, un equipo de investigadores del GICP de pobreza se planteó el interrogante acerca del acceso al sistema educativo durante la pandemia del COVID-19 por parte de las juventudes más vulnerables. Para ello, llevaron a cabo una investigación exploratoria en los barrios de Villa Fiorito y 8 de Diciembre pertenecientes al partido de Lomas de Zamora, en la zona sur del primer cordón industrial del conurbano bonaerense durante el segundo trimestre de 2021. Se comparó la situación educativa antes y durante el confinamiento, enfocándose en la percepción de la enseñanza virtual. Pese a las dificultades de conexión, la mayoría de las y los jóvenes consultados logró hacerlo a través de *WhatsApp* o *Zoom*, usando mayormente celulares compartidos y datos móviles, ya que menos del 30% contaba con acceso a un servicios de internet. *Google Meet* no fue utilizada, lo que resulta peculiar, ya que es la plataforma más común de los portales educativos ("abc.gob.ar", por ejemplo, pertenece a la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia

de Buenos Aires y todo el personal docente tiene acceso a ella), evidenciando serias limitaciones tecnológicas en esos barrios. Además, el acceso al material escolar se vio restringido por la falta de capacidad para descargar archivos en *PDF* o usar programas como *Word* o *Acrobat*.

Las medidas adoptadas por el Estado nacional lograron mitigar en parte estas dificultades a través de la “Prestación Básica Universal Obligatoria” para poder acceder a internet a muy bajo costo y el “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE) de \$10.000 mensuales, para poder recurrir a elementos necesarios para el estudio, aunque esta última ayuda fue utilizada principalmente para la adquisición de alimentos. Solo el 30% de las y los encuestados completó el ciclo lectivo 2020, sin embargo, esto terminó siendo compensado parcialmente por la decisión gubernamental de convertirlo en un ciclo bianual (2020-2021). Como conclusiones parciales a las que se pudo arribar, encontramos que el aislamiento agudizó problemáticas psicosociales preexistentes en las adolescencias: violencia intrafamiliar, embarazos, ausencia parental y explotación laboral constituyeron las cuestiones más mencionadas. Para la mayoría de las y los jóvenes encuestados la no asistencia -presencial- a la escuela significó algo negativo, ya que la asocian no sólo a un “espacio de contención y socialización” sino también, a un lugar en el que pueden adquirir herramientas pensando en su futuro, más allá de que varios de los encuestados varones, especialmente los más grandes, reconocieron que dada su situación personal, la escuela no les servía demasiado.

Esta experiencia nos permitió corroborar lo señalado por Bourdieu ([1997] 2012), en relación con que la noción de capital cultural rompe con la visión tradicional de interpretar el éxito o fracaso escolar de acuerdo a las aptitudes naturales de niñas, niños y adolescentes, ya que es la Escuela la que se supone no sólo como instituyente de los títulos o calificaciones, sino como aquella institución encargada de disminuir las desigualdades existentes a partir de las diferencias sociales; diferencias que conducen a una mayor o menor -y

hasta incluso nula- adquisición de capital cultural por parte de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Por tal razón, y tratando de ver el lado positivo -si lo hay- del aislamiento este no hizo otra cosa que demostrar que el desafío para el Estado y los diferentes gobiernos pasa por diseñar políticas inclusivas que no solo garanticen la igualdad de oportunidades, reconociendo que el éxito escolar no depende de aptitudes innatas, sino de las condiciones sociales que permitan adquirir y aplicar el capital cultural en sus distintas formas.

En relación al capital humano, indagamos respecto a la evolución del mercado de trabajo a partir de la posconvertibilidad hasta finales del gobierno de Alberto Fernández, centrándonos en los informes de varios especialistas, y sus respectivos equipos de trabajo en la materia². A continuación, señalaremos algunos de los aspectos que consideramos más destacados del trabajo indagatorio. En primer lugar, debemos hacer hincapié en la heterogeneidad estructural del mercado laboral en nuestro país, aspecto remarcado por la mayoría de los autores y equipos consultados, sobresaliendo la segmentación del mercado, la marginalidad económica y la marcada desigualdad sociolaboral que afecta la capacidad de reproducción de los hogares.

Basándose en la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) llevada a cabo por el Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), Pablo Pérez y Mariana Busso (2018) se centraron en el análisis de la heterogeneidad laboral de las y los jóvenes de 15 a 24 años, explorando las desigualdades existentes en cuanto al género, el lugar de residencia y su posición en la estructura social. Los varones ingresan al mercado laboral independientemente del nivel educativo, mientras que en las mujeres la participación varía: 36.9% con baja educación versus 76.6% con nivel superior; las estadísticas demuestran que los mandatos de género y las tareas de cuidado limitan su inserción. La obligatoriedad del secundario, el avance tecnológico y los recursos familiares refuerzan las exigencias educativas laborales. El acceso a

2. Véase CAAMAÑO, César, “Clases medias y mercado de trabajo en el conurbano bonaerense” en CAAMAÑO; 2025, pp. 297-341.

estudios superiores es mayor en jóvenes de clase media (57.5%) que en los sectores obreros y populares (30%), evidenciando una clara influencia de la desigualdad socioeconómica. Asimismo, el desempleo afectó con mayor magnitud a la franja etaria comprendida entre los 14 y 29 años, intensificándose la desigualdad de género con un aumento significativo del desempleo femenino, llegando al 23,4% en 2018 para las mujeres de dicha franja. En la segunda parte del gobierno de Macri, la tasa de desempleo fue elevándose a valores cercanos al 10%, mientras que el empleo asalariado representaba el 70%; sin embargo, el empleo no registrado se mantuvo elevado e incluso, en aumento como también se incrementaron los empleos precarios formales sin contrato de duración por tiempo indeterminado y los empleos por tiempo determinado, entre otros.

La pandemia de COVID-19 agravó un escenario económico ya deteriorado en Argentina, marcado por la desigualdad y la precarización laboral. El aislamiento afectó especialmente a las y los trabajadores informales, a cuentapropistas y a las y los jóvenes. En 2020, el PBI cayó 9.9%, se perdieron más de 2.5 millones de empleos y la pobreza alcanzó al 50% de los hogares. Las políticas sociales como el IFE ayudaron, pero no compensaron totalmente la caída de los ingresos en los hogares ni la destrucción del empleo. Las mujeres fueron particularmente perjudicadas por la falta de sistemas de cuidados y empleos formales, mientras que las y los jóvenes enfrentaron dificultades para insertarse laboralmente y continuar sus estudios, evidenciando las desigualdades estructurales previas, que se intensificaron durante la crisis sanitaria. (Neffa, 2020; Arcidiácono y Gamallo, 2022).

En los años 2020 y 2021, como consecuencia de las medidas restrictivas por la pandemia, se produjo un considerable aumento de la pobreza coyuntural, tanto por la caída de los salarios y/o transferencias como por la carencia de estos, profundizando las situaciones de desigualdad y de marginalidad social. Este contexto influyó notoriamente en las posibilidades presentadas a las y los jóvenes tanto para ingresar al mercado de trabajo -o conservar su empleo-, como para poder terminar y/o continuar sus estudios secundarios y terciarios o universitarios. Respecto al mercado laboral, los varones mayores de 16 años pudie-

ron acceder con mayor facilidad que las mujeres a trabajos de bajas calificaciones y totalmente precarios, prácticamente sin gozar de ningún tipo de beneficio establecido por las leyes laborales vigentes, pero tanto unos como las otras tuvieron escaso acceso a trabajos formales de pleno derecho. Esta realidad mostró las profundas desigualdades sociales en lo atinente a la educación y a la posibilidad de poder ejercer algún tipo de actividad rentada a partir de los recursos materiales, sociales y culturales con los que pueden contar los sectores más vulnerables (clases bajas, mujeres y jóvenes).

Hacia finales de 2022, el mercado de trabajo en el país presentaba un fuerte incremento de la informalidad y de la precariedad, dejando de lado lo coyuntural para transformarse en un rasgo estructural del mismo. De acuerdo con estadísticas oficiales, de los casi 20 millones de trabajadores ocupados en el país en el segundo semestre de 2022, prácticamente el 45% se encontraba en una situación de precariedad laboral (ya sea por estar en el sector informal o por ser cuentapropista, por ejemplo). A pesar de cierta recuperación de la economía luego de la pandemia, reflejada en un descenso de la desocupación hasta el 7%, el trabajo informal creció en un 18% contra un magro 2% del trabajo formal. La tasa de informalidad de los asalariados osciló en el 36% (38% para las mujeres y 34% para los varones), sintiéndose fuertemente en los extremos de la población económicamente activa (PEA): la franja etaria comprendida entre los 18 y 24 años presentó una informalidad del 66%, bajando al 43% entre los 25 y 30 años, muy por encima de la tasa media (INCaP, 2023, pp. 77-79).

Estos datos nos traen a colación no sólo la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo en nuestro país, sino también la cada vez más amplia brecha de desigualdad existente entre los diversos grupos etarios, el género y las calificaciones. Y es aquí donde entran en juego los diferentes tipos de capital que poseen las personas y los hogares y el papel que juegan el Estado, el mercado y la sociedad. El mercado de trabajo se encuentra estructuralmente incapaz de cumplir un rol protagónico como mecanismo de distribución de bienestar e integración social, como supo serlo, aunque el conjunto de la sociedad insista en

conferirle esta función central. Más allá de ciertos paliativos conferidos desde las políticas laborales y sociales, la incapacidad demostrada por el empleo asalariado termina provocando un alto grado de vulnerabilidad en las personas y los hogares. Precisamente, la vulnerabilidad de las familias proviene del desajuste existente entre los recursos con los que cuentan y el contexto en el cual deben interactuar para tener acceso a su bienestar; y esto ha provocado el empobrecimiento de vastos sectores sociales, haciendo pobres a quienes no lo eran y sumergiendo a situaciones críticas y por demás marginales a los que ya lo venían siendo. Tal es el caso de la mayoría de las y los jóvenes.

Llegados a este punto, nos parece interesante destacar el trabajo que viene realizando el Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo (PREJET), creado en 2007 y con sede en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS-CONICET) del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), sobre la investigación, sistematización y divulgación de proyectos de formación profesional y de empleo como de políticas educativas tendientes a la conexión entre el mundo académico y el laboral³. Temas como la protección social y la formación para el trabajo de las y los jóvenes, como la relación entre educación y trabajo desde una perspectiva de género resultan valiosos aportes para poder encarar políticas inclusivas tendientes a mejorar la situación de las juventudes argentinas. Al respecto, consideramos atinado destacar el trabajo de Claudia Jacinto (2016), Elizabeth Jelin (2023) y Verónica Millenaar (2024).

En la compilación realizada por Jacinto (2016) sobre la formación para el trabajo y la protección social, se analizan las políticas de educación, formación y empleo de jóvenes (PEFE), las cuales se suponen están orientadas a facilitar el proceso de transición entre el sistema educativo y el mercado laboral. Se destacan programas como el FinEs⁴ y se promueven las políticas integrales que incluyen la articulación territorial, la protección laboral, la

inclusión social y el fomento de alternativas como la economía solidaria, concibiendo a la formación para el trabajo como “un entramado entre educación formal, no formal y experiencia laboral” (Jacinto, 2016, p.8). Por su parte, el trabajo de Jelin (2023) describe y analiza las actitudes de jóvenes de entre 16 y 18 años respecto de las profesiones STEM (Ciencias Básicas, Matemática, Ingenierías y Tecnología), así como sus determinantes. Con tal fin, el estudio cuenta con cuatro componentes: un estado del arte confeccionado a partir de una revisión sistemática sobre el tema; una encuesta online autoadministrada de 2.880 casos, de alcance nacional, con lectura por género y región; grupos focales de docentes; y, por último, el análisis de políticas públicas nacionales y subnacionales de promoción STEM⁵. Finalmente, el trabajo de Millenaar (2024) reconstruye una línea de investigación de más de 15 años sobre género, formación profesional, educación y trabajo, articulando políticas públicas, instituciones y trayectorias educativo-laborales, principalmente de jóvenes, incorporando transversalmente la perspectiva de género. Se estudian tres niveles analíticos: las trayectorias individuales, los dispositivos institucionales y las políticas públicas, con especial énfasis en cómo el género influye en la construcción de identidades y proyectos laborales.

Para concluir con este apartado, podemos mencionar otro aspecto para tener en cuenta a la hora de estudiar y analizar las trayectorias educativas y laborales de las y los jóvenes: el traslado y la movilización de un lugar a otro a la hora de buscar/conseguir un centro educativo o un empleo. Este aspecto, no menor, la mayoría de las veces no se tiene muy en cuenta al proyectar e implementar políticas para las juventudes, tanto educativas como laborales y recreativas. El lugar de residencia, los medios de transporte o de locomoción, la distancia, entre otras cuestiones, definen dónde estudiar, qué actividades realizar y qué tipo de empleo buscar. Esta es una de las razones, no la única, que nos llevó a interesarnos por la pro-

3. Para más información, se puede ingresar al siguiente link: <https://programas.ides.org.ar/prejet>.

4. El Programa FinEs fue creado en 2010 a los efectos de que puedan acceder a la finalización de los estudios medios aquellas personas que no pudieron completarlos por diversos motivos. El FinEs (Finalización de Estudios Secundarios) se fue ampliando con el paso del tiempo incluyendo el cursado de los estudios secundarios y también la finalización de los estudios primarios, existiendo varias “líneas” del programa.

5. La encuesta online autoadministrada se lanzó tras una prueba piloto y el ajuste del instrumento, el 13 de julio de 2023.

blemática del hábitat en nuestra indagación tanto sobre las juventudes como sobre la pobreza. Al respecto, y haciendo hincapié en la selección de escuelas secundarias, Silvia Tapia (2025) observa las condiciones en que se despliegan las prácticas, sentires y significaciones que las y los estudiantes “atribuyen a sus movilidades e inmovilidades”; entendiendo que al reconocer los modos en que se suceden las mismas se pueden generar nuevos interrogantes sobre las trayectorias escolares juveniles y los diferentes procesos de desigualdad y, con ellos, generar algún tipo de respuesta satisfactoria⁶.

SOBRE “OPORTUNIDADES” Y “POSICIONES”

A partir de lo analizado en torno al mercado de trabajo y al sistema educativo, y teniendo en cuenta las tres fuentes de oportunidades, siguiendo a Dubet (2011) nos preguntamos acerca de la noción de justicia social que debemos hacer prevalecer en la actual coyuntura: si seguimos bregando por la igualdad de oportunidades o nos centramos en la igualdad de posiciones. Esto no significa que la segunda descarte a la primera, por el contrario, la complementa ampliando las posibilidades de disminución de la brecha de desigualdad y, con ello, combatir la fragmentación y polarización social. En este sentido, con políticas, discursos y actitudes tendientes a favorecer la meritocracia en nombre del progreso individual y colectivo, aludiendo a la igualdad de oportunidades y obviando el punto de partida de cada individuo y hogar, paradójicamente, lejos estaríamos de alcanzar ese progreso y bienestar.

El concepto de igualdad implica trato equitativo sin distinción de género, clase, edad, etnia, sexualidad o nacionalidad, y se vincula con la equidad, la justicia y la solidaridad. Esta noción se conecta directamente con la justicia social, cuyo objetivo central es el bienestar colectivo mediante la reducción de desigualdades entre sectores sociales. Podemos señalar dos enfoques principales de jus-

ticia social: el de la igualdad de oportunidades, basado en el mérito, el acceso equitativo y la movilidad social; y el de la igualdad de posiciones, que busca condiciones materiales similares desde el inicio para reducir desigualdades estructurales, esto es, que todas y todos comiencen desde el mismo punto de partida, más allá de su condición social y económica. Al respecto, Sartori (1992) distingue entre igualdad de acceso (reconocimiento al mérito) e igualdad de partida (condiciones económicas equivalentes), mientras que Dubet (2011) señala que ambas perspectivas deben coexistir y adaptarse al contexto para construir una sociedad justa -y podríamos agregar, equitativa-. En este punto, es conveniente tener en cuenta lo que nos indica Bourdieu (2011) cuando explica cómo las desigualdades se perpetúan a través de mecanismos sociales y familiares vinculados al capital social y cultural acumulado. Con lo cual, la justicia social, en definitiva -y contemplando los dos enfoques señalados-, requiere de la intervención estatal para redistribuir los recursos, compensar las desigualdades del mercado y garantizar derechos fundamentales para llevar a cabo una vida digna. De esta manera, se promovería una sociedad democrática basada en el bienestar, la inclusión y la equidad.

Ahora bien, considerando ambos enfoques de justicia social comenzamos a plantearnos el concepto de igualdad estructural de oportunidades, proveniente principalmente desde el campo del Derecho. Básicamente, podemos sostener que la igualdad estructural de oportunidades es un concepto que plantea la eliminación de todo tipo de barreras sociales, económicas y políticas que impiden que las personas tengan las mismas oportunidades y acceso a recursos y servicios. En cierto modo, engloba a ambos enfoques, ya que sostiene la igualdad de oportunidades junto a la igualdad de partida, al reconocer la igualdad de acceso. Lucas Grosman (2025) vuelve en la actualidad a plantear esta cuestión sumándole el ideal de la dignidad, indicando que la Constitución Nacional tiene ideales fuertes⁷. La reforma de 1994 propone tanto en el artículo 37 como en varios incisos

6. También hace hincapié en los procesos de segmentación de la oferta educativa en la enseñanza media, destacando cuatro mecanismos: oferta pública-privada, oferta para bachilleratos y para escuelas de modalidad técnica, diferentes formas de admisión y circuitos “alternativos” como el Plan FinEs (Tapia; 2025).

7. En 2008 sale la primera edición en la que plantea el ideal de la “igualdad estructural de oportunidades”. Este año salió una nueva edición “ampliada” sobre el tema.

del artículo 75 aspectos que reafirman la concreta igualdad de oportunidades según Grosman. Al respecto, sostiene que si la igualdad de oportunidades es para la Constitución “un ideal cuya realización depende de las acciones positivas, de la educación gratuita y equitativa y del modo de distribuir la recaudación impositiva, resulta claro que no puede tratarse de esa concepción meramente formal”; afirmando que, para nuestra Constitución, la igualdad real de oportunidades es igualdad estructural de oportunidades: “un tipo de igualdad de oportunidades que atiende a la estructura social y que aspira a igualar su impacto mediante la provisión de beneficios sociales financiados con fondos públicos” (Grosman; 2025, p.126).

La igualdad estructural de oportunidades busca mitigar el impacto que tiene la estructura social en las oportunidades individuales. En una sociedad competitiva como la sociedad del siglo XXI, esta igualdad se vuelve especialmente relevante, ya que se vincula directamente con dos instituciones clave según Grosman: el proceso electoral y la educación. El primero representa una competencia directa por el poder político, influye profundamente en la organización de la vida social, mientras que la educación determina la capacidad competitiva de las personas y, por eso, es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades (conforme al mérito individual, al capital cultural de las personas). Asimismo, en economías de mercado como la nuestra y como se está imponiendo a nivel global, la competencia económica distribuye recursos según el desempeño individual, incentivando aquellas actividades valoradas socialmente. De esta manera, la competencia no es rechazada, al contrario, se busca que ocurra en un marco de equidad que promueva el bienestar y el progreso. (Grosman; 2025, pp. 133-136).

Catalina Smulovitz (2025) sostiene que en Argentina el uso de la ley como herramienta para ampliar y defender derechos permitió que tanto los actores políticos como los sociales ejerzan real influencia a la hora de concebir e implementar políticas públicas. Como este proceso se apoya en la promesa de igualdad jurídica, su efectiva realización termina enfrentándose a limitaciones propias de las democracias políticas. Además, en un país como el nuestro, de carácter federal, la

aplicación de derechos no es uniforme en todo el territorio nacional. Las diferencias en cómo se define un derecho, el acceso desigual a la defensa pública y la distribución dispar de recursos entre los distintos distritos afectan su implementación. Por otra parte, factores como la organización social local, la pobreza, la competencia electoral y el diseño institucional inciden directamente en estas desigualdades. Por tal motivo, Smulovitz (2025) afirma que, para analizar la equidad en la protección de derechos, es necesario observar no solo el marco legal, sino también las condiciones estructurales, políticas y sociales que determinan su alcance en cada territorio.

Como podemos observar, la concepción de justicia social basada en la igualdad de oportunidades, típica de una sociedad salarial con pleno empleo y plena vigencia de los derechos sociales y económicos, se fue deteriorando. Esto hizo que los diferentes gobiernos contrarios a las políticas neoliberales predominantes en los últimos cincuenta años tomaran medidas que apuntaran a equiparar los puntos de partida de todas y todos las y los ciudadanas/os. Sin embargo, este accionar tampoco dio resultado, retornando a políticas centradas en la meritocracia, pero sin brindar demasiadas herramientas para que aquellos sectores de la sociedad totalmente vulnerables al devenir económico pudieran acceder a esas oportunidades. Precisamente, con lo que señala Smulovitz (2025) referido a la ley y lo analizado por Grosman (2025) respecto a los ideales constitucionales en defensa de los derechos de ciudadanía en general, y sociales en particular, queremos avanzar en la idea de pensar políticas que planteen un nuevo ideario de justicia social, basado en la igualdad de posiciones para poder tener un real acceso a las distintas oportunidades que nos brindan el mercado, la sociedad y el Estado.

JUVENTUDES, ESTADO Y POLÍTICAS SOCIALES

Para pensar políticas dirigidas hacia las juventudes bajo ese ideario de justicia social, resulta necesario ampliar el prisma con el cual las observamos y analizamos. Debemos dejar de considerar exclusivamente miradas adultocéntricas y comenzar a contemplar las miradas de las propias

niñeces, adolescencias y juventudes. Si en las políticas públicas en general, y en las sociales en particular, resultan de singular relevancia el accionar y participación de los actores interesados, en las políticas hacia las juventudes, por ende, resulta esencial su efectiva y decisoria participación, tanto en la planificación, como en la ejecución y evaluación de dichas políticas.

Como sostuvimos en la introducción, entendemos la política social como aquella acción encargada de las relaciones sociales de todo tipo, siendo su agenda la construcción de sociedad, esto es, el compromiso de colocar el nosotros por encima del yo; de este modo, la política social, en particular la política pública, aplica la óptica de la ciudadanía: considerando a todos los individuos como sujetos de derechos y obligaciones y, por tanto, coadyuvando a la construcción de las responsabilidades de los diferentes miembros de la sociedad. La política social está ligada con los valores y creencias de la sociedad, siendo una acción debidamente definida por los actores capacitados para su ejecución y una herramienta esencial para establecer los parámetros identitarios entre individuos y sociedad. A partir de esta tesitura, resulta complejo definir el campo de la política social, ya que abarca casi todos los aspectos de la política pública (trabajo, salud, educación, vivienda, transporte, hábitat, recreación, deporte, etcétera; en definitiva, las condiciones de vida material e inmaterial de toda la ciudadanía); con lo cual, consideramos que la política social no es una política de -y contra- la pobreza, sino es mucho más que eso, tomando la cuestión ciudadana una significativa relevancia. Si bien la política social se ha ido deviniendo como una política de pobreza, no debemos olvidar que engloba al conjunto de las relaciones sociales, con lo cual, todo aquel miembro de una sociedad debe ser sujeto y objeto de la política social, estando todo ciudadano capacitado para adquirir derechos y contraer obligaciones. Por consiguiente, debe trabajarse la cuestión de las juventudes pensando la política social de esta manera.

Asimismo, definimos a las políticas públicas a partir del tradicional aporte de Oszlak y O'Donnell

([1981] 2008), entendiéndolas como la posición adoptada por el Estado frente a determinada cuestión, esto es, el conjunto de acciones y de omisiones manifestadas por el estilo de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada⁸. Tamayo Sáez (1997) propone un ciclo de cinco etapas o fases que atraviesan todas las políticas públicas y que se retroalimentan: identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implantación de dicha alternativa; evaluación de resultados. Utilizamos estas etapas de análisis por su practicidad y su sesgo operativo: las diferentes fases planteadas por el autor para el análisis de las políticas públicas permiten una fácil identificación de cada momento, logrando así mayor claridad en el análisis, sin perder la mirada temporal y abarcativa del marco teórico propuesto por Oszlak y O'Donnell.

En las últimas décadas, desde el aparato estatal en sus tres niveles de gobierno, comenzaron a crearse dependencias administrativas de diferentes rangos jerárquicos destinadas a las juventudes, conducidas y constituidas por jóvenes (salvo alguna que otra excepción derivada del personal de planta ya existente). Pero esas dependencias, principalmente en los niveles nacionales y provinciales, por lo general funcionan con una lógica tradicional desvirtuando su propia esencia. En realidad, originariamente fueron creadas desde la óptica adultocéntrica siguiendo los patrones de la política tradicional sin tener en cuenta la mirada de los propios beneficiarios, en teoría, de las acciones proyectadas e implementadas por esas dependencias. Y ahí radica, desde nuestra perspectiva, la principal falencia del accionar estatal frente a la cuestión de las juventudes.

La mayoría de las políticas pensadas para las adolescencias y juventudes no son pensadas, ni mucho menos diseñadas, por jóvenes. Si bien estas políticas se proponen como algún tipo de respuesta o paliativo a problemáticas específicas de las y los jóvenes, y son diseñadas a partir de su identificación y dimensionamiento, no constituyen el resultado de un proceso real de participación

8. No todas las demandas o necesidades sociales llegan a ser identificadas como un problema que debe ser abordado por el Estado; solo aquellas que resultan de la presión de grupos o individuos estratégicamente situados llegan a incorporarse en la agenda estatal, constituyéndose en una cuestión socialmente problematizada.

de las juventudes en ninguna de las fases señaladas por Tamayo Sáez. Son beneficiarias de esas políticas, pero no son hacedoras de estas. Y muchas de esas políticas son necesarias, novedosas e inclusivas, pero serían verdaderamente eficaces y eficientes si fuesen repensadas, rediseñadas y reimplementadas por las propias juventudes. Políticas educativas, laborales, culturales, recreativas y sanitarias destinadas para las juventudes no las tienen como verdaderas protagonistas, aunque sean sus destinatarias. Por otra parte, tengamos en cuenta que las principales instituciones que son artificios indispensables para la ejecución e implementación de tales políticas no son dirigidas por jóvenes, más allá de alguna que otra excepción. Tanto la Escuela y los demás institutos de enseñanza media o superior, como las empresas y las unidades de salud (clínicas, sanatorios, hospitales), además de no ser instituciones dirigidas por jóvenes forman parte de un sistema construido por intereses más generales, con lo cual, los intereses y necesidades de las y los jóvenes no terminan siendo promovidos por ellos mismos sino por terceros y, en consecuencia, no terminan reflejando cabalmente esos intereses y necesidades, a pesar de las buenas intenciones y de lo atinado que pueda ser el diagnóstico.

Melina Vázquez (2015) nos plantea un panorama acerca de este tipo de políticas públicas, las cuales podemos recrear una década después más allá de las diferentes administraciones nacionales. Políticas destinadas a la inclusión social y al acceso de derechos (la Asignación Universal por Hijo, el PRO.CRE.AR, las diferentes campañas de vacunación, la Educación Sexual Integral); de inclusión y terminalidad educativa (becas, trabajo comunitario entre instituciones barriales y educativas); políticas de prevención contra situaciones consideradas riesgosas (programas como el propuesto por Telecom, Nuestro Lugar, o Acá la Palabra); políticas de inclusión en el mercado laboral (PRO. EMPLE.AR -hoy, Fomentar Empleo-, PROGRESAR Trabajo); de carácter cultural, social y deportivo como los Centros Integradores Comunitarios (CIC); constituyen claros ejemplos de lo que venimos sosteniendo.

En 2014, el lanzamiento del Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años -luego

ampliado a jóvenes desde los 16 años-, con transferencias mensuales condicionadas al estudio y controles de salud; o la presentación del proyecto de Ley del “Primer empleo formal” en abril de 2016, destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años a los efectos de brindarles su “primera oportunidad laboral”, otorgando exenciones y subsidios a las empresas que participaran del programa durante los primeros 36 meses de su ejecución (en la actualidad “Fomentar Empleo” aborda esta cuestión, aunque no esté dirigida exclusivamente a esa franja etaria), reflejan esa mirada adultocéntrica sobre las problemáticas de las juventudes respecto al acceso a la educación y al trabajo que no solo no resuelven las desigualdades sociales y estructurales sino tampoco responden al sentir juvenil.

Aclaramos que no estamos suponiendo la no injerencia de otros actores en el diseño e implementación de políticas para las juventudes, al contrario, reclamamos la participación y perspectivas de estas sobre sus propios asuntos. Vommaro y Scavino Solari (2023) cuando hablan de la infraestructura del cuidado (vínculo entre las prácticas de cuidado y el diseño urbano, siendo una herramienta de redistribución social y de género), proponen pensar las políticas públicas de cuidados con una perspectiva generacional abandonando las concepciones adulto-céntricas. Coincidimos con ellos cuando afirman que con esta perspectiva se desnaturaliza la noción de que la política pública para jóvenes debe estar formulada por adultos, además de poner a las y los jóvenes como protagonistas, “no solo como sujetos de derechos, sino como productores y actores de sus propias políticas” (Vommaro y Scavino Solari, 2023, p.196). Este tipo de tarea, la de cuidados, es un claro ejemplo de trabajo no remunerado y fuertemente inequitativo, no reconocido por la propia sociedad y en el cual el Estado prácticamente está ausente, viéndose las juventudes, especialmente las mujeres jóvenes, sensiblemente involucradas.

Tampoco negamos o nos oponemos a políticas dirigidas hacia las juventudes que consideramos por demás positivas, aunque no propongan una resolución definitiva a las problemáticas que tratan de atacar. Tales son los ejemplos de PROGRESAR, Fomentar Empleo y el Plan ENIA, pro-

gramas destinados a la educación, el trabajo y la salud respectivamente. El primero se trata de una ayuda económica para que las y los jóvenes puedan acceder a los estudios superiores y/o terminar los estudios medios. Originalmente, fue pensado para jóvenes entre 18 y 24 años para que puedan seguir estudiando una vez finalizada su trayectoria por la escuela secundaria, desde cierta perspectiva de justicia social basada en la igualdad de posiciones para que, efectivamente, pueda cumplirse la igualdad de oportunidades. Sin embargo, después fue desnaturalizándose esa idea original convirtiéndose en otro programa más de carácter asistencialista, principalmente. Al observar que muchos jóvenes al cumplir 18 años no habían concluido sus estudios secundarios, ya sea por razones lógicas conforme al ciclo lectivo y a la fecha de nacimiento (las inscripciones para el primer año de la escuela primaria -y para la educación inicial- corresponden a las y los nacidos entre el 1º de julio del año anterior hasta el 30 de junio del año correspondiente) o por repitencia, y sus madres o padres dejaban de cobrar la AUH, llevando a situaciones de deserción o abandono escolar por razones económicas, como así también constatando que muchas y muchos jóvenes en esa franja de 18 a 24 años habían abandonado la escuela hacía bastante tiempo por diversos motivos, el programa giró a dar una ayuda económica para que puedan concluir los estudios medios conforme a lo establecido por la Ley Nacional de Educación, alejándose, desde nuestra perspectiva, de la noción originaria de igualar los puntos de partida para los estudios superiores. Además, para evitar un incremento notorio del abandono escolar, la ayuda se extendió a las y los adolescentes de 16 y 17 años, recibiendo en este caso una doble asistencia por parte del Estado: la AUH y el PROGRESAR⁹; una vez cumplidos los 18 años,

pueden acceder al PROGRESAR Superior, al Enfermería o al PROGRESAR Trabajo. Estas últimas líneas muestran la ampliación del universo de estas becas, desvirtuando su cometido original desde nuestra perspectiva, aunque sean un paliativo económico para quienes las reciben.

Por su parte, el programa Fomentar Empleo posibilita el acceso a prestaciones de orientación laboral, formación profesional, prácticas en lugares de trabajo y programas de inserción laboral asistidos por la Secretaría de Empleo. Según reza la página oficial del programa, el “objetivo de esta política es asistir a quienes poseen dificultades de acceso a empleos formales a través de acciones que mejoren sus competencias laborales y faciliten su inserción en empleos de calidad”¹⁰. Vale aclarar que no es un programa destinado hacia las juventudes, pero lo consideramos como una política cuyos principales destinatarios terminan siendo las y los jóvenes, especialmente aquellas y aquellos que buscan la posibilidad de acceder a su primer trabajo. El programa está destinado a todas las personas entre 18 y 64 años que se encuentren desocupadas en los últimos 3 meses al momento de postularse al Programa. Los empleadores que realicen una búsqueda laboral por medio del Portal Empleo¹¹ podrán acceder a incentivos por la contratación de las personas allí registradas.¹² Como caso especial, que combina educación, empleo y juventudes, entendemos al PROGRESAR Trabajo, el cual ofrece cursos de capacitación laboral a los efectos de la adquisición de habilidades laborales a cambio de un monto mensual de \$28.000 y está destinado a jóvenes de 18 a 24 años que deseen capacitarse en determinadas áreas con salida laboral, aunque está abierta la inscripción a toda persona menor de 40 años sin tener empleo registrado. Como puede

9. El Ministerio de Capital Humano confirmó que las Becas Progresar siguen siendo compatibles con la AUH y con el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF).

10. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fomentarempleo>.

11. <https://portalempleo.gob.ar/Account/Login?ReturnUrl=%2FRegistro%2FEstado>.

12. Las principales líneas de acción de Fomentar Empleo son “Volver al trabajo”, los “Cursos de Capacitación para el Trabajo” y los programas de la Secretaría de Trabajo que ofrecen oportunidades a las empresas para incorporar trabajadores, a través del aporte por parte de la Secretaría de ciertos montos monetarios de acuerdo con las características de aquellas (tipo de empresa, tamaño, etc.). Si bien estas políticas están dirigidas a todas las personas desocupadas, hay una mención especial para las y los beneficiarios del PROGRESAR en todas sus líneas.

apreciarse, este programa es una ayuda -económicamente irrisoria- pero no una respuesta concreta al problema del acceso al mercado laboral (lo mismo sucede con la beca destinada a los estudios superiores que alcanza a los \$35.000 -en realidad, cobran \$28.000 equivalentes al 80% del monto estipulado y al finalizar el año, mostrando los certificados correspondientes, reciben el resto de la beca; los únicos que cobran los \$35.000 todos los meses son los que reciben la beca por Enfermería). Respecto al PROGRESAR Superior, dejando de lado la línea destinada a la finalización de estudios primarios y secundarios (PROGRESAR Obligatorio), además de las y los jóvenes de 18 a 24 años, está destinado también a estudiantes avanzados/as hasta 30 años, a las madres de hogares monoparentales hasta los 35 años y a estudiantes de Enfermería, con lo cual, puede inferirse cómo desde el Estado también se amplía la franja etaria de las juventudes, aunque sea por casos específicos¹³.

Por último, y en relación con la salud, podemos mencionar el Plan de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), planificado en 2017 pero puesto en funcionamiento al año siguiente a partir de un estudio realizado hacia 2015 en el cual se concluyó que más de 110.000 niñas y adolescentes menores de 20 años quedaron embarazadas de manera no buscada, evidenciando la ausencia del Estado frente a esta problemática. A cargo del Ministerio de Desarrollo Social en primer lugar, pasando a la órbita del Ministerio de Salud en octubre de 2020, el Plan ENIA desde 2018 a 2023 logró una reducción del 50% en la tasa de embarazo adolescente, se redujo el abandono escolar por este motivo, casi 250.000 jóvenes accedieron a métodos anticonceptivos de larga duración, entre otros logros significativos. Esta política es considerada como la primera iniciativa de gran escala implementada en Argentina para dar una respuesta integral, con perspectiva

de derechos y enfoque de género al problema del embarazo no intencional en la adolescencia. Como indica Silvina Ramos (2025), coordinadora técnica del ENIA, el Plan no solo demostró eficacia en sus objetivos principales, sino que promovió una cultura institucional de compromiso, transparencia y rendición de cuentas; dejando su gestión eficiente y articulada un legado valioso en términos de políticas públicas sostenibles, basadas en evidencia y orientadas al respeto de los derechos humanos.¹⁴

De los tres ejemplos de políticas desarrollados, sin dudas el que más resultados positivos arrojó fue el Plan ENIA, pero, paradójicamente, en la reestructuración estatal iniciada en diciembre de 2023 por la actual administración Milei, este programa comenzó a ser desfinanciado y desmantelado. La coordinadora técnica del Plan en un reportaje publicado por el diario Página 12 a raíz de la presentación de su libro sobre el Plan ENIA, sostuvo que la principal razón para el cierre del programa es la ignorancia¹⁵. Una crítica muy dura, pero, a su vez, muy cierta con relación a la toma de decisiones en la gestión pública en reiteradas oportunidades y más allá del color político del gobierno y de su ideología. Lo que demuestra una falta de cultura no solo institucional sino también de gestión e, incluso, de sensibilidad social, en gran parte de la clase dirigente argentina.

Como corolario a este apartado, nos parece conveniente hacer referencia a una política del Estado argentino realizada en los años noventa, en pleno auge de la flexibilización laboral, para llevar un control del trabajo formal y de la seguridad social. Aunque no sea una política destinada hacia las juventudes, la consideramos necesaria para contribuir a una buena gestión de las políticas públicas sociales. Estamos haciendo alusión a la Clave Única de Identificación Laboral, el CUIL, creado en 1994. Como señalan Arcidiácono y Perelmiter

13. Para más información sobre las características de esta beca o para iniciar los trámites para su inscripción, dirigirse a <https://www.argentina.gob.ar/educacion/progresar/educacionsuperior>.

14. Los principales dispositivos territoriales del Plan fueron: Asesorías en salud integral en escuelas y servicios de salud (ASIE); Salud sexual y reproductiva (dispositivo enfocado en brindar consejería en salud sexual y reproductiva y en ofrecer de forma gratuita métodos anticonceptivos modernos con foco en los de larga duración); Dispositivo de base comunitaria, de carácter similar al de las asesorías en las escuelas, pero ubicado en organizaciones comunitarias (Ramos; 2025, p.31-32).

15. <https://www.pagina12.com.ar/839234-el-gobierno-nacional-cerro-el-plan-enia-de-prevencion-de-emb>. Visitado el 15 de julio de 2025.

(2024), aunque el uso del CUIL fue expandiéndose al ámbito cotidiano (para acceder a la salud, para las finanzas y para trámites administrativos, por ejemplo), seguía excluyendo a quienes estaban fuera del trabajo formal. En 2010, el Estado comenzó a otorgarlo automáticamente con el nacimiento de la persona, junto al DNI, desvinculándolo de la actividad laboral. Este cambio amplió la visibilidad estatal sobre nuevos individuos y vínculos, aunque se mantenía la dificultad para registrar a los adultos que estaban fuera del sistema laboral formal y parental. La expansión de prestaciones generó una base de datos masiva (ADP) organizando la información de más de 50 millones de personas, aunque enfrentando limitaciones frente a la celeridad de los cambios sociales: la informalidad laboral, las nuevas constituciones familiares y las migraciones continúan desafiando su capacidad de captación. La cualificación y la deslaborización del CUIL permitieron mejorar la legibilidad social, indican las autoras: aunque el registro siga siendo parcial, resulta indispensable para la administración de políticas de bienestar.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La situación de las juventudes como la problemática de la pobreza constituyen objetos de estudio centrales para profesionales e investigadores de las ciencias sociales, atravesando buena parte de la formación de las y los estudiantes de estas disciplinas. Las juventudes son presente pero también futuro, resultando ineludible para cualquier político o funcionario público tener conocimiento de sus necesidades, sus percepciones, sus aspiraciones, sus posicionamientos; dicho en otros términos, resulta imprescindible conocerlas y hacerlas partícipes de sus propias soluciones o respuestas. La pobreza, por su parte, es un tema álgido que acompaña la evolución de las sociedades y, consecuente y paradójicamente, se va agudizando a pesar de -o por- los avances tecnológicos y científicos: el vertiginoso crecimiento demográfico, la contaminación ambiental y el desequilibrio ecológico, la cada vez mayor escasez de recursos alimenticios, el desplazamiento de la mano de obra humana por la robótica, son algu-

nas de las razones por las cuales la pobreza aumenta día a día. Y estas razones afectan a todos los grupos etarios y clases sociales, pero golpean principalmente a los sectores más vulnerables, entre los cuales se encuentran las y los jóvenes.

Como señalamos a lo largo de este artículo, resulta indispensable diseñar políticas que ataquen de manera positiva a las distintas problemáticas por las que atraviesan las juventudes con la participación plena de estas en la toma de decisiones. Que las políticas hacia las juventudes sean políticas pensadas y diseñadas por las propias juventudes. Debemos aplicar la perspectiva generacional, alejándonos de la mirada adultocéntrica. Esto no significa que desechemos todas las políticas dirigidas hacia las juventudes; al contrario, significa fortalecerlas y reorientarlas bajo la perspectiva y percepción de los propios beneficiarios. Iniciativas como *EsConESI* nos dan un indicio de que lo que se viene proponiendo en los últimos años respecto a la activa participación de las y los jóvenes en la resolución de sus propias cuestiones es factible. Nacido en 2020 como iniciativa de Impacto Digital y la Asociación Civil FUSA, *EsConESI* se define como un programa de fortalecimiento de la participación activa de las y los jóvenes en América Latina con relación a la educación sexual integral, implementando varios proyectos al respecto, y enfatizando el trabajo de profesionales jóvenes liderando el programa.¹⁶

Como pilar de nuestra indagación nos preguntamos si proclamar la igualdad de oportunidades solamente alcanzaba para hablar de una política basada en la justicia social, esto es, llevar a cabo iniciativas que promuevan dicha igualdad, pero sin plantear políticas que tiendan a su efectiva materialización. La igualdad de posiciones -la igualdad de partida- implica la igualdad de acceso. De nada sirve que todos los individuos tengan las mismas oportunidades de poder concluir sus estudios secundarios o seguir una carrera universitaria, cuando no tienen las mismas posibilidades para poder hacerlo. Si bien la actual coyuntura apunta a un escenario que reivindica el valor individual por sobre el colectivo y deja librado al mercado la responsabilidad de distribuir los recursos de acuerdo con los méritos, calificaciones

16. Para interiorizarse acerca de este programa, visitar <https://esconesi.com/>

y capacidades de las personas se puede pensar, y proponer, iniciativas desde la gestión pública que permitan mejorar esas calificaciones y capacidades para que la igualdad de oportunidades pueda materializarse. Las organizaciones civiles y los diferentes colectivos sociales deben ser actores principales en el proceso de construcción de las políticas públicas. La lucha por la ley de interrupción voluntaria del embarazo, por la de identidad de género o por la de matrimonio igualitario, constituyen ejemplos de la

participación de esos colectivos. Y esto mismo debe ocurrir con todas las iniciativas destinadas a las juventudes. Para que las y los jóvenes puedan acceder a un trabajo formal, a concluir sus estudios secundarios o a seguir una profesión, sin ningún tipo de discriminación ni trabas es imprescindible que participen activamente en la toma de decisiones. Este sería el verdadero “punto de partida” para lograr una política con justicia social, una política social “constructora de ciudadanía”.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2022). “La crisis del empleo y las transferencias de ingresos a la población en edades centrales”. En G. Gamallo (Ed.), *De Alfonsín a Macri: Democracia y política social en Argentina (1983-2019)* (cap. 10, pp. 373-411). Eudeba.
- Arcidiácono, P., & Perelmiter, L. (2024). *De bobo, nada. Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2012). *Capital cultural, escuela y espacio social*. Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1997).
- Caamaño, C. (Dir.). (2025). *Problematizar la Argentina actual. Juventudes, pobreza, género y trabajo en el centro del debate*. Teseo. <https://www.teseopress.com/problematizar-laargentinaactual/>
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Siglo XXI.
- Dubet, F. (2023). *El nuevo régimen de las desigualdades solidarias: Qué hacer cuando la injusticia social se sufre como un problema individual*. Siglo XXI.
- Feixa, C., & Oliart, P. (Coords.). (2016). *Juvenopedia. Mapeo de las juventudes iberoamericanas*. NED.
- Grosman, L. (2025). *Escasez e igualdad. Un modelo para pensar los derechos sociales* (Versión ampliada y actualizada). Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 2008).
- INCaP. (2023). *Mundo del trabajo, derechos laborales y rol del movimiento obrero organizado*. Ministerio del Interior de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mundo_del_trabajo_derechos_laborales_y_rol_del_movimiento_obrero_organizado.pdf
- Jacinto, C. (Comp.). (2016). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. IDES.
- Jelin, E. (Dir.). (2023). *Actitud de las juventudes hacia las promociones STEM* (Documento de trabajo). IDES. <https://publicaciones.ides.org.ar/documento-trabajo/actitud-juventudes-promociones-stem>
- Katzman, R. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades*. PNUD/CEPAL.
- Kessler, G. (Comp.). (2016). *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Siglo XXI/Fundación OSDE.
- Maceira, V. (2021). Cambios en la estructura socioocupacional en Argentina en el período 2016-2020: Entre la restauración neoconservadora y la crisis sociosanitaria. *Realidad Económica*, 51(344).
- Messina, G. (2022). “La construcción social del problema del desempleo y la política hacia los desocupados en la Argentina, 2002-2019”. En L. Pautassi & G. Gamallo (Eds.), *Brechas de bienestar. Políticas contributivas y no contributivas en Argentina 2002-2019* (cap. 8, pp. 297-338). Biblos.
- Millenaar, V.; Garino, D.; Roberti, E y Jacinto, C. (2024). *Interpelaciones a la formación para el trabajo desde el género: Desigualdades, políticas y resistencias*. Teseo. <https://www.editorialteseo.com/archivos/34602/interpelaciones-a-la-formacion-para-el-trabajo-desde-el-genero/>
- Neffa, J. C. (2020). “Modo de desarrollo y relación salarial en crisis. Argentina en el período 2015-2019”. En J. C. Neffa & E. de la Garza Toledo (Coords.), *Trabajo y crisis de los modelos productivos en América Latina* (pp. 275-340). CLACSO.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (2ª ed., pp. 559-587). Jefatura de Gabinete, Proyecto de Modernización del Estado. (Trabajo original publicado en 1981).
- Pérez, P. E., & Busso, M. (2018). “Juventudes, educación y trabajo”. En J. I. Piovani & A. Salvia (Coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 569-592). Siglo XXI.
- Poy, S. (2019). *Mercado de trabajo, políticas sociales y condiciones de vida*. TeseoPress. www.teseopress.com/condicionesdevida
- Poy, S. (2021). Política social y cambios en el balance reproductivo de los hogares en Argentina. *Estudios Sociológicos*, 39(116), 433-466.

- Ramos, S.; Tobar, F.; Isla, V.; Gualdoni, N.; Warszawski, T.F. (2025). *Plan ENIA 2017-2023: Oportunidades de vida para adolescentes en la Argentina*. CEDES. <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4801>
- Reguillo, R. (2013). *Culturas juveniles. Formas políticas del desencanto*. Siglo XXI.
- Rossi, F. (2009). *La participación de las juventudes hoy. La condición juvenil y la redefinición del involucramiento político y social*. Prometeo.
- Salvia, A., Poy, S., & Pla, J. L. (Comps.). (2022). *La sociedad argentina en pospandemia: Radiografía del impacto del Covid-19 sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano*. Siglo XXI.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Singular.
- Smulovitz, C. (2025). *El descubrimiento de la ley. Cómo el derecho se convirtió en una herramienta para hacer política*. Siglo XXI.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Alianza Universidad.
- Tapia, S. (Comp.). (2025). *Movilidades escolares (in)justas*. Teseo. <https://www.teseopress.com/movilidadesescolares-justas>
- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. GEU.
- Vommaro, P. (2016). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos*. GEU/CLACSO.
- Vommaro, P., & Scavino Solari, S. (2023). Juventudes, género y cuidados: Aportes sobre la participación en el diseño y desarrollo de políticas de infraestructura del cuidado. En R. Mazzola (Comp.), *Nuevos derechos: Infraestructura del cuidado en Argentina y América Latina* (cap. 7, pp. 181-203). Prometeo.

