

# La cuestión de la inclusión social de jóvenes, la política social y la seguridad en Argentina

## Transformaciones, intervenciones y debates en el ciclo político 2016-2019



*Tatiana Jack (UBACYT-FSOC-UBA-IIGG)\**

### Resumen

El presente artículo se propone presentar algunos avances del proyecto de investigación que tiene como objetivo reconstruir y analizar los modos de problematizar la cuestión de la inclusión social de jóvenes de sectores populares en el desarrollo del Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión entre los años 2016 y 2019. Tema central en el debate público y político durante los últimos años en función de las transformaciones ocurridas con relación a las y los jóvenes, la violencia y la inseguridad y la intensificación de los discursos punitivos. Desde un enfoque metodológico cualitativo, y siguiendo los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos, en este artículo se reconstruye y analiza una modalidad de intervención que se propone la inclusión social de jóvenes de la provincia de Buenos Aires.

**Palabras claves:** inclusión social - jóvenes - inseguridad

\* Becaria de doctorado UBACyT en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Trabajo Social, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

## Introducción

El presente artículo se propone presentar algunos avances del proyecto de investigación<sup>1</sup> que tiene como objetivo reconstruir y analizar los modos de problematizar la cuestión de la inclusión social de jóvenes de sectores populares en el desarrollo del Programa de Responsabilidad Social Compartida Envió, del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, y del Programa de Servicio Cívico Voluntario en Valores, del Ministerio de Seguridad de la Nación, entre los años 2016 y 2019, considerando los debates político-culturales que atraviesan los *campos de la política social y la política criminal*.

Particularmente en este trabajo nos centraremos específicamente en el análisis del programa Envió, política que se caracteriza por su impronta territorial en diferentes barrios de la provincia de Buenos Aires, a partir de los siguientes ejes de indagación: por un lado, en cuanto a las formas de intervención que se construyen en los espacios en los cuales se implementa esta política social y al modo en que los integrantes de los equipos técnicos construyen vínculos de cercanía con los y las jóvenes; y por otra parte, con relación al modo en que construye al sujeto destinatario de su política. También se analizan, de modo preliminar, las tensiones y las transformaciones que ha tenido esta política desde finales del año 2015 con la gestión de gobierno de la alianza Cambiemos a nivel nacional y provincial. Por último, un eje de indagación central de esta investigación refiere a la forma en que el programa se encuentra atravesado por las discusiones acerca de la situación de vulnerabilidad social de los y las jóvenes y la preocupación por su supuesta peligrosidad, en un escenario tensionado por el contexto socioeconómico y por la intensificación de los debates públicos vinculados con el “problema de la inseguridad”.

En este artículo se reconstruye una modalidad de intervención (el programa Envió) que se propone la inclusión social, educativa y laboral de los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad social de la provincia de Buenos Aires, y se presentan algunas claves y categorías conceptuales de análisis. En este programa adquiere centralidad la territorialización de la política para la construcción de vínculos de proximidad, de cercanía, entre los y las jóvenes y los integrantes de los equipos técnicos a través de diferentes mecanismos y estrategias.

En los últimos años, la cuestión de la inclusión social de los jóvenes de sectores populares ha sido uno de los ejes principales de las discusiones académicas, políticas y culturales sobre los problemas sociales en la Argentina, no solo por la preocupación acerca de la situación de vulnerabilidad social que presentan sino también por su identificación constante como sujetos peligrosos vinculados a la “cuestión de la inseguridad”. Es decir, una dimensión central de la discusión pública acerca de la cuestión de los y las jóvenes de sectores populares versa sobre sus supuestos vínculos con el delito, y esta cuestión ha tenido correlación, de modo divergente, con la creación de distintas intervenciones estatales.

---

<sup>1</sup> El proyecto de investigación “La inclusión social de jóvenes en cuestión: Problematizaciones, intervenciones y debates en el campo de la política social y el campo del control del delito en Argentina entre los años 2016 y 2019” se desarrolla en el marco del Programa de Investigación en Grado (PIG) de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires y es dirigido por la Lic. Tatiana Jack.

El problema de la inseguridad se instaló en la escena política y mediática en Argentina a partir de la segunda mitad de la década del noventa, con niveles de politización inéditos en la campaña electoral de 1999 y mostrando una intensificación de las respuestas punitivas frente al delito,<sup>2</sup> y desde entonces uno de los grupos sociales regularmente asociado a esta cuestión son los jóvenes varones de barrios populares (Ayo, 2012, 2014). En las discusiones públicas acerca de la inseguridad, los jóvenes (“en situación de vulnerabilidad social”) fueron identificados como productores de violencia y de prácticas delictivas, y comenzaron a ser la población objetivo de distintas políticas sociales como así también de los programas de prevención social del delito<sup>3</sup> que comenzaron en el año 2001 y finalizaron entre los años 2008 y 2010, como respuesta estatal ante la emergencia de la cuestión de la inseguridad (Ayo, 2010, 2012, 2013, 2014; Medan, 2013, 2016). La estrategia de prevención social del delito es una de las modalidades de intervención del paradigma de la “Nueva Prevención”<sup>4</sup> del delito y está orientada a poblaciones o grupos sociales individualizados como potenciales infractores. Tiene como objetivo intervenir en las condiciones de vida de los destinatarios a fin de transformar los cursos de acción y regular las prácticas y las conductas antisociales de los sujetos identificados por su potencial disruptividad social (Sozzo, 2008; Selmini, 2009).

En Argentina, desde el año 2003, con la gestión de gobierno de Néstor Kirchner, comenzó un proceso de contrarreformas en materia de políticas sociales con hincapié en la seguridad social (como característica central del proceso), que sentó precisamente su legitimidad por su oposición directa al ciclo de reformas políticas neoliberales precedente en el cual primó la ejecución de políticas sociales asistenciales, focalizadas y desvinculadas de la noción de derechos (Danani y Hintze, 2010). En este sentido, durante el ciclo político de los años 2003-2015 se delimitaron un conjunto de políticas, estableciendo distintos nexos entre seguridad social y asistencia, orientadas a la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad. Particularmente con relación a los y las jóvenes esta reorientación en el campo de la política social puede observarse con la creación en el año 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>5</sup> para niños, niñas y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral desde el primer mes de vida hasta los 18 años, y en el año 2014 se creó el Programa Respaldo de Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR).<sup>6</sup> Esta política, implementada por la Agencia Nacional

2 El ex gobernador de la provincia de Buenos Aires Carlos Ruckauf fue uno de los propulsores principales del discurso de la “mano dura” para enfrentar la inseguridad con el lema “hay que meterle bala a los delincuentes” (Ayo, 2012).

3 Surge en el año 2000 el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y, en el año 2001, en el marco de este Plan se crea el Programa Comunidades Vulnerables (PCV). Esta política estaba orientada a jóvenes entre 16 y 30 años de edad “en conflicto con la ley” y en articulación con el Programa de Empleo Comunitario (PEC), que otorgaba un estipendio en dinero a aquellos jóvenes que participaran de las actividades del PCV (proyectos comunitarios, reuniones y trabajos grupales, entre otros). Posteriormente, en el año 2008 se crea el Programa de prevención social del delito “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (PIM) de la Secretaría de Seguridad Interior (PNUD). Ver sobre este tema los trabajos de Ayo, 2010, 2012, 2013, 2014; Medan, 2013, 2016.

4 La “Nueva Prevención” del delito surge en Europa y Estados Unidos ante el diagnóstico *nothingworks*, que sostiene que las intervenciones penales tradicionales fracasaron en el control del delito. Este nuevo paradigma configura un conjunto de nuevas intervenciones directas, proactivas y extrapenales, orientadas a intervenir en las supuestas causas de la criminalidad y/o para reducir la posibilidad de hechos delictivos (Selmini, 2009).

5 Creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009.

6 Creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014.

de Seguridad Social (ANSES), establece una prestación para jóvenes de 18 a 24 años de edad. Pero también se crearon otras intervenciones asistenciales orientadas a la inclusión social de jóvenes en situación de vulnerabilidad social, como el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2009.

Con el advenimiento de la nueva gestión del gobierno nacional de la alianza Cambiemos desde finales del año 2015, se visualizaron reorientaciones y transformaciones en las intervenciones estatales y en las discusiones públicas en relación con la cuestión de los jóvenes, la seguridad y las políticas sociales. En este sentido, podemos mencionar las modificaciones realizadas al programa Progresar en el año 2018. A través del Decreto N° 90/2018 se establecieron una serie de transformaciones que permiten dar cuenta de una reorientación de la lógica del programa hacia una impronta meritocrática e individualista. El programa Progresar pasó a denominarse Beca Progresar y a formar parte de la órbita del Ministerio de Educación como nueva política educativa orientada a promover la finalización y los resultados educativos, bajo el supuesto de que se maximiza su eficiencia a través del mérito, del endurecimiento de los requisitos y de las exigencias de rendimiento educativo. Para algunos autores el Progresar pasó de ser una política de promoción de derechos a una beca de estímulo al desempeño académico: “quienes no cumplieron con más del 50% de las asignaturas previstas anualmente para el plan de estudios quedaron limitados a percibir apenas un 30% del exiguuo valor de la beca” (Isacovich, 2019: 23). Asimismo, en el año 2019 se creó el Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores. Esta política depende del Ministerio de Seguridad de la Nación, es implementada por la Gendarmería Nacional Argentina y por el Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA) y tiene como propósito promover la inserción social de jóvenes, entre 16 y 20 años de edad que no trabajen ni estudien, a través de la formación en valores democráticos y republicanos. Precisamente, en materia de seguridad se observó un marcado reforzamiento de los contenidos punitivistas en los posicionamientos y en la retórica del discurso de la alianza gobernante.<sup>7</sup> Como se mencionó, a partir del cambio de ciclo político en diciembre del año 2015, a nivel nacional (con la presidencia de Mauricio Macri) y en la provincia de Buenos Aires (con María Eugenia Vidal como gobernadora), emergieron nuevas tensiones y transformaciones en las modalidades de intervención estatal que pueden observarse en el desarrollo del programa Envión.

Este artículo se organiza de la siguiente manera: luego de presentar los lineamientos metodológicos, describimos las intervenciones estatales mencionadas (nuestros referentes empíricos) y realizamos una reconstrucción sociohistórica y conceptual que tiene como eje la relación y las discusiones acerca de la cuestión de los jóvenes, la seguridad y las políticas orientadas hacia esta población. Esta primera parte nos brindará herramientas teóricas y conceptuales para el análisis de nuestro corpus empírico. Posteriormente, presentaremos algunos de los resultados y conclusiones parciales de nuestra investigación.

7 En diciembre de 2017 fue asesinado el joven de 18 años Juan Pablo Kukoc al recibir varios disparos por la espalda por parte del policía Luis Oscar Chocobar. El presidente de la Nación Mauricio Macri y el jefe de gabinete Marcos Peña se expresaron en apoyo al accionar de las fuerzas de seguridad con el argumento de que la policía “no debe cuidar a los delincuentes” y que ciertos sectores sociales presuponían la culpabilidad de las fuerzas y no la de los delincuentes.

## 1. Estrategia metodológica y política analizada

Para la realización de esta investigación se implementa un enfoque metodológico cualitativo, y se siguen los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos de Glaser y Strauss (1967). En esta estrategia metodológica “la recolección de datos, el análisis y la teoría que surgirá de ellos guardan estrecha relación entre sí” (Strauss y Corbin, 2002: 21). Para la sistematización y análisis de la información se implementa el Método de Comparaciones Constantes (MCC). Este método permite, a través de la técnica de codificación (abierta, axial y selectiva) y la construcción de categorías analíticas, desarrollar teoría a partir de los datos empíricos (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 2002). “Sólo cuando las categorías principales se integran finalmente para formar un esquema teórico mayor, los hallazgos de la investigación adquieren forma de teoría” (Samter, 2012: 146). Esta estrategia permite maximizar la identificación y sistematización de las formas de intervención que se despliegan en el desarrollo del programa Envió, como también el modo en que esta política delimita a sus destinatarios y destinatarias (población objetivo).

El período de realización del trabajo de campo se llevó adelante durante los años 2016 y 2019, es decir, desde el inicio de la gestión de gobierno nacional y provincial de la alianza política Cambiemos. El material empírico de esta investigación se conforma de distintos documentos<sup>8</sup> de la política analizada, de entrevistas abiertas en profundidad y de observaciones participantes sobre las modalidades de funcionamiento del programa. Se presenciaron diferentes actividades y talleres que organizan y coordinan los equipos técnicos. Se realizaron veinticinco encuentros con funcionarios y funcionarias y con integrantes de los equipos técnicos del programa Envió de seis municipios del Conurbano Bonaerense<sup>9</sup> (provincia de Buenos Aires), seleccionados sobre la base de ser administrados por alianzas políticas diversas, y se llevaron a cabo un total de veinte entrevistas con dichos agentes.

El programa Envió<sup>10</sup> es una política asistencial del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires creada en el año 2009<sup>11</sup> que funciona actualmente en más de 130 municipios y en distintas sedes barriales. Está orientada a jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social y/o “en conflicto con la ley penal”,<sup>12</sup> y se fundamenta en dos normativas: la Ley Nacional N° 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y en Ley Provincial N° 13298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del año 2005.

8 Se recopilaron y revisaron resoluciones, informes de gestión y de evaluación, y datos sobre altas y bajas de beneficiarios/as, entre otros documentos.

9 En esta investigación seguimos los resguardos éticos pertinentes, por lo cual preservamos mediante el anonimato la identidad de las personas que han participado en el desarrollo de la misma. Referentes del programa Envió de Zona 1: Analía, Jorge y Mónica; Zona 2: Patricia y Daniela; y Zona 3: Julieta, Marina y Susana. Cada zona representa a un municipio de la provincia de Buenos Aires.

10 Creado a través de la Resolución N° 9/09 del Ministerio de Desarrollo Social.

11 El programa Envió surge originalmente en el año 2005 con una única sede en Villa Tranquila en el Municipio de Avellaneda. Recién en el año 2009 el programa pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

12 En distintos documentos del programa elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y/o por la gestión de algunos municipios de la provincia, el programa Envió es presentado como “una medida alternativa para los y las jóvenes en conflicto con la ley penal”. Ver Resolución N° 9/09 de Ministerio de Desarrollo Social.

Este programa tiene como objetivo promover la inclusión social de jóvenes a través del diseño y desarrollo de estrategias que fortalezcan sus vínculos con el mundo del trabajo, la educación y la comunidad. Tiene cuatro ejes de intervención: la educación, el trabajo, la salud y el deporte y el arte. El lineamiento general de cada uno de estos ejes lo propone la gestión provincial pero luego se espera que cada gestión municipal reformule alguno de sus contenidos o incluso establezca nuevos ejes según la impronta y la perspectiva de abordaje de cada municipio.

Tiene como propuesta principal que los y las jóvenes participen en distintos talleres y actividades como requisito para acceder al cobro de la beca que a fines del año 2019 tenía un valor de \$800 (o de \$400 si percibe también la Asignación Familiar por Hijo). Con relación a la cantidad de participantes, en el informe de gestión del programa Envi3n realizado en el a3o 2010 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, la cantidad de j3venes inscriptos ascendía a 20.000 aproximadamente. Sin embargo, durante la realizaci3n de nuestro trabajo de campo no fue posible tener acceso a un informe o registro provincial unificado y actualizado sobre la cantidad exacta de participantes en los 3ltimos a3os. A partir de las conversaciones mantenidas con las coordinadoras y los coordinadores del programa durante distintos encuentros en el a3o 2018 pudimos relevar que aproximadamente m3s de 8.000 j3venes participan de esta pol3tica en la provincia de Buenos Aires, n3mero que aument3 exponencialmente (casi en un 40%) a partir del a3o 2017 con la agudizaci3n de la crisis econ3mica.

Como se esboz3, Envi3n depende de la administraci3n provincial pero es una pol3tica de corresponsabilidad compartida con los municipios. Esto se traduce en que la administraci3n provincial aporta el financiamiento para el pago de los salarios de los coordinadores y las coordinadoras generales de cada una de las sedes, de los y las integrantes de los equipos t3cnicos y de las becas de los tutores y las tutoras, y de los y las j3venes participantes. El monto de la partida presupuestaria para cada municipio (para el pago de las becas y los salarios de los equipos t3cnicos) se estipula por convenio entre la administraci3n provincial y la municipal, y depende de la cantidad de j3venes inscriptos (por ejemplo: por cada diez j3venes el programa debería contar con un/a tutor/a). Por otra parte, la modalidad de contrataci3n de los y las integrantes de los equipos t3cnicos depende de cada municipio: pueden ser contratados/as bajo la modalidad de monotributo o contratados/as directamente por la municipalidad (algunos/as trabajadores/as integran su planta permanente). Hacia finales del a3o 2019, el "salario" de los trabajadores y las trabajadoras de Envi3n era de \$7600. Es decir, en los 3ltimos a3os se extremaron las condiciones de precarizaci3n laboral de los trabajadores y las trabajadoras del programa. Asimismo, los municipios se responsabilizan del salario de los y las talleristas y de todos los insumos necesarios para el funcionamiento de cada una de las sedes (meriendas, materiales de los talleres, almuerzos, entre otros). Sin embargo, el aporte de cada gesti3n municipal vari3 en los 3ltimos cuatro a3os seg3n el signo pol3tico de la administraci3n. Seg3n pudimos relevar a partir de las entrevistas realizadas, en las gestiones municipales del Partido Justicialista y/o kirchnerista (por lo menos en aquellas que fueron parte de esta investigaci3n), los municipios han destinado mayor presupuesto para el financiamiento del programa aportando un plus de \$3.000 al salario de los trabajadores y las trabajadoras del programa, instalaciones (sedes) para el funcionamiento de Envi3n y provee distintos materiales (art3culos de librería, materiales para los talleres, meriendas, almuerzos, otros). En los municipios gestionados por

la alianza Cambiemos no reciben este dinero y prácticamente la administración municipal no realiza aportes en insumos u otros materiales para el funcionamiento cotidiano del programa.

La estructura del programa es la siguiente: cuenta con un coordinador o una coordinadora general por municipio y con un coordinador o una coordinadora por sede. A su vez, cada sede cuenta con un equipo técnico interdisciplinario (trabajador/a social, psicólogo/a, orientador/a pedagógico/a, entre otros profesionales) de aproximadamente cuatro o cinco integrantes y trabajan diferentes talleristas que son convocados según los intereses de los y las jóvenes (talleres de arte, de género, de diversidad, de guitarra, de percusión, entre otros). Es decir que los talleres varían y se organizan en función de los intereses de los y las jóvenes de cada barrio. Otra de las figuras centrales de esta política es la de los *tutores* de los grupos de jóvenes que participan en el programa. Los tutores y las tutoras generalmente fueron jóvenes participantes del programa que residen en el barrio y que al cumplir los 21 años se les puede asignar este nuevo rol. Perciben también una beca (que oscilaba en los \$2.500 a mediados del año 2019) y tienen como propósito tener un vínculo de proximidad con los y las jóvenes. Los tutores y las tutoras intentan cotidianamente identificar sus intereses, las situaciones problemáticas y/o analizar estrategias de intervención en conjunto con los y las profesionales del equipo.

## **2. Claves sociohistóricas y conceptuales: la cuestión de los jóvenes, la inseguridad y las intervenciones estatales**

Las discusiones sociales y políticas acerca de la cuestión de la inclusión social de poblaciones en situación de exclusión social comenzaron a adquirir centralidad a finales de la década del setenta en Europa y Estados Unidos con la crisis de las sociedades salariales capitalista<sup>13</sup> y el cuestionamiento de los históricos Estados de bienestar (Levitas, 2005; Rawal, 2008; Castel, 2015), y en sintonía con la emergencia del “problema de la inseguridad” en los llamados “países centrales” (Pitch, 2009; Selmini, 2009; Garland, 2005, 2018). Los y las jóvenes fueron uno de los grupos sociales particularmente afectados por la intensificación de los procesos de exclusión y vulnerabilidad social que se abrieron con las transformaciones y reorientaciones económicas y políticas neoliberales y neoconservadoras. Asimismo, particularmente a partir de los años ochenta y noventa comenzó en América Latina un proceso de creciente estigmatización y criminalización de los jóvenes de sectores populares como portadores de violencia y peligrosidad. A la condición de la juventud se adiciona la pertenencia social cuando se singularizan en ellos las “causas de la inseguridad”, principalmente la criminalidad callejera (Chaves, 2005; Tonkonoff, 2007; Rodríguez Alzueta, 2014).

Para algunos autores, el debilitamiento de la histórica estructura institucional de bienestar y el aumento de la precarización e inestabilidad laboral produjeron una “inversión de paradigmas” consistente en el declive del *paradigma de la seguridad*, ante el desarme de las protecciones sociales clásicas vinculadas a la

<sup>13</sup> En estas sociedades, “el empleo de tiempo completo y duración indeterminada, con protecciones legales y buenas remuneraciones, se convertía en el dispositivo clave de distribución del ingreso” y de acceso a la ciudadanía social (Nun, 2001: 267).

seguridad social<sup>14</sup> que caracterizaron de modo divergente a los Estados de bienestar, y en el predominio del *paradigma de la inseguridad* (Pegoraro, 1997). La inseguridad comenzó a ser problematizada como “miedo al delito”, a la delincuencia callejera, producida por sectores sociales específicos, como los jóvenes de sectores populares (Ayos, 2012; Rangugni, 2010). La discusión social sobre la inseguridad se configura como uno de los espacios centrales en la generación de estereotipos sociales, en particular, asociados a la peligrosidad. El “problema de la inseguridad” opera en la producción, amplificación y naturalización de la fragmentación social, en la identificación (y segregación) social de sectores y grupos sociales y espacios urbanos (Ayos et al, 2010; Pitch, 2009; Calzado y Van Den Dooren, 2009).

Como mencionamos, en Argentina las discusiones acerca del “problema de la inseguridad” se intensificaron a fines de la década del noventa y los jóvenes comenzaron a protagonizar los debates públicos sobre el control del delito. Una dimensión central de las discusiones acerca de la inclusión social de jóvenes versa sobre la preocupación por su supuesta peligrosidad y se expresa en las modalidades de intervención estatal que se han creado durante las últimas décadas.

En clave histórica, en la década del noventa comenzaron a desarrollarse en Argentina una serie de reformas en distintas áreas sociales en convergencia con la nueva estrategia neoliberal de liberalización económica. Estas reformas implicaron una profunda transformación de la política social –fundamentalmente en el campo de la seguridad social y la legislación laboral–, basada en la deslegitimación del Estado como garante de protección social y en la remercantilización de la fuerza de trabajo. El objetivo de estas reestructuraciones era amalgamar la estructura del empleo a los requerimientos del nuevo proceso productivo y económico (Cortés y Marshall, 1999; Soldano y Andrenacci, 2006).

En el marco de un proceso general de retroceso de la asalarización formal, la lógica de la seguridad social y los derechos sociales perdió centralidad en el campo de la política social con la privatización parcial de la seguridad social y la exponencial asistencialización de la política social (Ayos, 2013). Asimismo, se redefinieron diferentes mecanismos orientados a la integración social de distintas categorías de sujetos a ser integrados en un contexto de declive del trabajo asalariado formal (Grassi, Neufeld y Hintze, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006). Estas nuevas intervenciones se caracterizaron por su desvinculación de la noción de derechos y por estar basadas en la lógica de la asistencia focalizada en grupos específicos identificados como sujetos carentes, como población necesitada a la cual se le asigna una “ayuda económica” de manera transitoria (Grassi, 2003; Ayos, 2013; Danani y Hintze, 2010).

Estas nuevas categorías de sujetos (poblaciones objetivo) fueron delimitadas a partir de las nociones de *pobreza, vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social*. Conceptos y categorías que intentaron aprehender las nuevas dinámicas y procesos sociales que se abrieron a partir de la crisis de las sociedades salariales y el debilitamiento de los históricos mecanismos de integración social, vinculados

14 Durante el siglo XIX el campo de la política social se organizó en términos generales bajo el principio de la seguridad social y el derecho social como un sector específico de políticas orientadas a la protección social de los trabajadores asalariados formales a través de distintas prestaciones y servicios (para contener los riesgos de salud, desempleo, discapacidad, previsión) (Danani y Hintze, 2010; Offe, 1990; Castel, 1997; Donzelot, 2007).

con el trabajo protegido y estable, y emergieron como problemas sociales que demandaron la creación de nuevos modos de gestión de lo social.

En Argentina, los programas de prevención social del delito surgieron durante la primera década del siglo XXI, en articulación con las políticas asistenciales (que caracterizaron al campo de la política social durante el período de hegemonía neoliberal). Otorgaban un estipendio, a través del Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación creado en el año 2003, a aquellos jóvenes que participaran de las actividades que proponían (talleres, proyectos comunitarios, reuniones y trabajos grupales, entre otras). La participación de estos se tornaba un eje estructurante, pasando a un segundo plano la transferencia de ingresos, en cuanto habilitaba la organización de acciones por parte de los agentes del programa orientadas a propiciar la internalización de capacidades laborales en los jóvenes. Es decir, como condición para la percepción del beneficio los y las jóvenes debían participar de las propuestas del programa. La modalidad de intervención de los programas de prevención social del delito en Argentina se basaba en la construcción de vínculos de cercanía con los y las jóvenes como forma de contención y prevención de “conductas antisociales” y violentas, en articulación con la política asistencial (el Programa de Empleo Comunitario) (Ayo, 2013, 2014). Esta lógica de participación y de realización de algún tipo de “contraprestación” para el cobro del estipendio (o la beca) se presentaba como condición de merecimiento en confrontación con la “simple asistencia sin condición”. La noción de contraprestación, característica de los programas asistenciales tipo *workfare* de finales de la década del ochenta, se funda en la concepción de la desocupación como resultado de la falta de formación y capacidades para el trabajo de los sujetos. Como sujetos que no han logrado adaptarse a las exigencias de la nueva estrategia económica de acumulación, carentes de la “cultura del trabajo”. Por este motivo, la contraprestación en forma de trabajo o la capacitación laboral tiene como propósito la transformación de la subjetividad de los destinatarios a fin de que puedan adquirir e internalizar las capacidades laborales necesarias para su inserción en el mercado de trabajo (Cortés y Marshall, 1999; Grassi, Neufeld y Hintze, 1994; Grassi, 2003; Soldano y Andrenacci, 2006; Danani y Hintze, 2010; Grondona, 2012).

Con la nueva gestión de gobierno de Néstor Kirchner desde el año 2003, se observa el inicio de un proceso de contrarreformas en materia de políticas sociales con hincapié en la seguridad social, que sentó precisamente su legitimidad por su oposición directa al ciclo de reformas políticas neoliberales precedente en el cual primó la ejecución de políticas sociales asistenciales y focalizadas (Danani y Hintze, 2010). La lógica de la seguridad social para la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad social fue uno de los ejes rectores que marcaron la redefinición del Estado y las políticas sociales a partir del año 2003 y hasta el año 2015. Durante ese ciclo político, se delimitaron un conjunto de políticas sociales y laborales desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y principalmente la ANSES que estuvieron orientadas a ampliar la protección social en un contexto signado por las dificultades para reducir el desempleo y la elevada informalidad laboral (Grassi, 2016). Las nuevas intervenciones estatales reconfiguraron la relación entre la seguridad social y el campo asistencial y se orientaron a la ampliación de la protección social a sectores sociales históricamente sin cobertura, como los/as trabajadores/as informales, las empleadas domésticas, los/as

desocupados/as y los y las jóvenes, ante las condiciones estructurales del mercado de trabajo que se agudizaron hacia el año 2009 con la desaceleración económica (Pérez y Barrera Insua, 2017).

En relación con los y las jóvenes estas nuevas articulaciones entre la lógica de la seguridad social, los derechos sociales y la asistencia marcaron un debilitamiento de las políticas asistenciales tipo *workfare* vinculadas a los programas de prevención social del delito que tuvieron a este sector como población objetivo principal (Ajos, 2013). Esto sucedió fundamentalmente a partir del año 2009 con la finalización de los programas de prevención del delito (Ajos, 2013), con la creación de la AUH y, posteriormente, con el surgimiento del programa Progresar en el año 2014, que en el primer año de implementación tuvo 870.000 jóvenes participantes aproximadamente (ANSES, 2015). Esta política se creó con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes en situación de vulnerabilidad social y se instituyó como un modo de promover el ejercicio del derecho a la educación y el reconocimiento de los y las jóvenes como sujetos de derecho, marcando rupturas y tensiones con las contraprestaciones tradicionales de los programas asistenciales tipo *workfare*. Sin embargo, y como mencionamos con anterioridad, este programa fue modificado en el año 2018, reorientando sus objetivos y propósito hacia una impronta meritocrática.

Estas transformaciones que se observan en las intervenciones estatales desde fines del año 2015 con la nueva gestión de gobierno de la alianza Cambiemos, con relación al programa Progresar como también con la creación del programa Servicio Cívico Voluntario en Valores, se enmarcan en un contexto de intensificación de las discusiones públicas en relación con la cuestión de los jóvenes, la inseguridad y el trabajo y de cuestionamiento de la asignación de políticas sociales. Es decir, una de las líneas de discusión que caracterizó al ciclo político que se abrió a finales del año 2015 se vincula con la idea de que el “descontrol” en la asignación de políticas sociales, sin criterios de merecimiento, debilita la “cultura del trabajo” y tendría efectos contraproducentes, como la proliferación de prácticas delictivas y conductas antisociales por parte de los y las jóvenes (Ajos y Jack, 2018).

En el apartado siguiente nos adentramos en la presentación de algunos de los resultados preliminares de la investigación.

### 3. La política asistencial hacia jóvenes durante el ciclo político de Cambiemos: territorios, intervenciones y transformaciones

#### 3.1. La cuestión de los y las jóvenes, la asistencia y la construcción de vínculos de cercanía y sociocomunitarios en contextos de crisis

El programa Envión del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires es considerado la única política asistencial a nivel provincial dirigida a jóvenes,<sup>15</sup> por lo menos en cuanto a la masividad y expansión territorial (actualmente funciona en 130 municipios) que ha alcanzado desde su creación en el año 2009. Esta política surge con el objetivo de promover, desde una perspectiva de derechos, la inclusión social de aquellos jóvenes desafiados,<sup>16</sup> expulsados, de las instituciones escolares y del mercado de trabajo, a través de un dispositivo territorial que funciona generalmente en instituciones y organizaciones sociales de los barrios (a través de la firma de convenios entre el Estado y estas instituciones) como también en espacios que pertenecen a cada municipio o a la provincia, como los Centros de Integración Comunitaria (CIC).<sup>17</sup> En este sentido, este programa presenta características de una intervención basada en una *territorialización segmentada*: nos referimos a un proceso por el cual la construcción del territorio a intervenir aparece bajo la figura fragmentada de zonas específicas, de barrios o de comunidades (Ayo, 2012). La *comunidad y lo local* como espacio estratégico de intervención, como ámbito de la política social, adquirió centralidad en Argentina en la década del sesenta y setenta con la racionalidad desarrollista. Esta modalidad implica la fragmentación y focalización territorial con el propósito de particularizar las demandas y construir y fortalecer vínculos de proximidad entre los organismos estatales y los actores sociales-comunitarios (Chiara, 2004; Perelmiter, 2016; Catenazzi y Da Representação, 2017).

En la modalidad de intervención que propone el programa Envión para los y las jóvenes, lo local-territorial adquiere centralidad y es el espacio en el cual cotidianamente los agentes estatales del programa intervienen e intentan forjar vínculos de cercanía y confianza con los sujetos destinatarios y entre estos y la comunidad. El vínculo de cercanía se compone también a partir del vínculo con las familias de los y las jóvenes: “Nosotros y nosotras cuando pensamos distintas cosas intentamos que participen los padres y las madres, conocemos las historias de cada uno y vemos cómo van cambiando las situaciones familiares” (Andrea, trabajadora del programa Envión, zona 1).

15 En el año 2009 también fue creado el programa Barrio Adentro en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Esta política también se orienta a los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad social y/o en conflicto con la ley, pero su alcance territorial ha sido limitado. Funciona solo en dos localidades del municipio de La Plata (prov. de Buenos Aires).

16 El concepto de desafiación permite dar cuenta de un recorrido, detectando los procesos que fueron conformando esa situación signados por la ruptura y la desintegración de los lazos sociales y por el progresivo desanclaje/desenganche socioinstitucional de los sujetos: “el excluido es, de hecho, un desafiado cuya trayectoria está hecha de una serie de desconexiones respecto a estados de equilibrio anteriores más o menos estables, o inestables” (Castel, 2015: 24).

17 Los Centros de Integración Comunitaria son dispositivos institucionales para la provisión de servicios sociales con anclaje territorial a nivel municipal en barrios y localidades vulnerables. Fueron creados desde el año 2003 por el Ministerio de Desarrollo Social como una de las estrategias estatales que se orientaron a la reconstrucción del vínculo entre el Estado nacional y los sectores populares a través de la territorialización de la política asistencial (Perelmiter, 2016).

En Envi3n, la cuesti3n de la identidad, el sentido de pertenencia y la construcci3n de lazos sociales, comunitarios e institucionales de los y las j3venes con la comunidad (y con la propia instituci3n) adquieren centralidad, se instituyen como elementos centrales de la l3gica de intervenci3n. Desde el programa se promueve que ellos/as puedan reconstruir sus v3nculos con la comunidad como “j3venes del barrio y como j3venes del Envi3n”, y en este sentido se incentiva que participen en las instituciones y en los proyectos comunitarios del barrio. Las actividades y las acciones se construyen operando sobre la configuraci3n que los y las j3venes tienen acerca de y en el territorio en cuanto el Envi3n realiza una puja de sentidos en relaci3n al mismo y en c3mo las identidades de los sujetos destinatarios se enlazan a 3l. El territorio se considera como espacio estrat3gico para promover el sentido de pertenencia (en t3rminos identitarios-comunitarios) de los y las j3venes con relaci3n a su propio barrio, y con este prop3sito se proponen distintas intervenciones, organizadas desde los equipos de las Casas del Envi3n (sedes), para entrelazar y construir v3nculos comunitarios-barriales con el programa y sus j3venes (como la realizaci3n de talleres, radios abiertas en espacios p3blicos del barrio o en instituciones, proyectos comunitarios, torneos de f3tbol entre grupos de j3venes de distintos barrios).

De este modo, el objetivo de la planificaci3n de esas actividades enmarcadas en la promoci3n de derechos es, por un lado, promover la construcci3n de v3nculos de proximidad entre los equipos t3cnicos del programa y los grupos de j3venes, que habilitar3a la posibilidad de trabajar diferentes emergentes y situaciones (conflictivas) cotidianas que viven; y, por otra parte, promover que ellos reconstruyan sus lazos sociales-comunitarios debilitados o deteriorados en per3odos de crisis socioecon3mica y de mayor violencia social. Es una manera de intentar transformar el modo en que los y las j3venes se conectan con la comunidad (en cuanto a sus actores e instituciones) y se inscriben en ella:

Vos pod3s creer que inclu3s porque ese pibe y esa piba tienen los controles m3dicos al d3a, pas3 por la escuela, tiene documentos, cobra la asignaci3n [...] esa puede ser una forma de percibir la inclusi3n. Ahora para nosotros cuando hablamos de inclusi3n tenemos que pensar en c3mo construimos lazos comunitarios que sirvan para empezar a construir la red que cada pibe y cada piba necesita, porque lo que en los 3ltimos a3os hemos notado es que adem3s del derrumbe econ3mico de las familias, lo que se derrumba tambi3n muy fuerte son los lazos comunitarios, empiezan a romperse esas estructuras de red que por ah3 hace un tiempo atr3s estaban como m3s activas en las comunidades. Y en el medio de ese derrumbe los que quedan m3s expuestos y expuestas son las juventudes, porque est3n en construcci3n. Para eso necesitamos generar espacios de intercambio, de escucha, de respeto, de amor b3sicamente. Para nosotros incluir es que ese pibe y piba pueda construir lazos con la comunidad (M3nica, coordinadora del programa Envi3n, zona 1).

En este sentido, la inclusi3n social de los y las j3venes es problematizada a partir de la construcci3n de esa red-soporte vincular sociocomunitaria de contenci3n (y protecci3n) que permite que los y las j3venes participen (y sean reconocidos de una forma diferente) en la comunidad, y que habilitar3a la posibilidad del ejercicio de derechos, como el derecho a la educaci3n. Al respecto, una de las entrevistadas agregaba:

El nuestro es un espacio de promoción de derechos [...] entendemos que tenemos que canalizar el acceso a todo [...] hacer lo imposible por acceder a todas las herramientas que tiene el estado disponible para que la familia, nuestros pibes y pibas estén lo más protegidos posible dentro de este escenario [...] tenemos en el territorio un modelo de intervención desde el estado, entonces si tenemos una situación compleja de algunas de las familias, sabemos que tenemos con quien armar redes (Analía, funcionaria del programa Envión, zona 1).

Como mencionamos, esta política tiene como propuesta principal que los y las jóvenes participen en distintos talleres y actividades organizados por los equipos técnicos del programa de cada sede barrial a fin de trabajar diferentes temas y cuestiones con (y en) ellos y de generar un vínculo (de contención) entre ellos y los y las profesionales de los equipos técnicos y, si bien es un programa asistencial, la beca tiene un carácter secundario (en los últimos años prácticamente “simbólico” si consideramos el monto que implica). La participación de los y las jóvenes en las actividades y en los talleres sería la “contraprestación” a cumplir para el cobro del estipendio. En este sentido, uno de los emergentes de nuestro trabajo se relaciona con la centralidad que tiene la *lógica del taller* en esta política. Esta actividad oficia como medio para promover la formación identitaria, personal y laboral de los y las jóvenes:

El Envión funciona en forma de talleres, es la principal actividad que el Envión ofrece. Los talleres pueden ser variados y en general tienen que ver con los saberes específicos que tiene cada tallerista, y también con alguna cuestión que les interesa a los pibes. Hay como una dialéctica entre lo que uno propone y lo que el pibe muestra como interés. También en función de los lineamientos que lanza la provincia de Buenos Aires pero cada municipio los *aggiorna* según sus propios lineamientos políticos. [...] La lógica es ofrecerles a los pibes los talleres como un espacio de formación, de expresión, de creatividad (Patricia, coordinadora del programa Envión, zona 2).

Nosotros tenemos muchos talleres que tienen que ver con lo artístico. Había una necesidad porque había un diagnóstico de que en ciertos sectores de la sociedad el acceso al derecho a la cultura no está garantizado. Tampoco la producción de cultura estaba garantizada, y había una imposibilidad de expresar de manera colectiva la conflictividad de los pibes. Había cuerpos muy dóciles, el diagnóstico en ese momento de la Subsecretaría de Derechos Humanos fue: “agitémosla en los pibes, veamos qué les pasa y aportemos desde el arte” (Julieta, coordinadora del programa Envión, zona 3).

Los talleres son actividades orientadas a la construcción de vínculos con los y las jóvenes, son un medio para construir esos vínculos de confianza y detectar situaciones de violencia (familiares o en el barrio) y/o de vulneración de derechos en pos de generar intervenciones (individuales o colectivas), y también permiten conocer sus intereses, sus preocupaciones y sus proyectos. Pero además de brindarles acompañamiento y contenerlos, también se propone la transformación de sus subjetividades para que puedan enfrentar de un modo diferente las violencias y las vulneraciones que padecen, que participen en las instituciones educativas y que construyan proyectos de vida vinculados al mundo laboral.

A través de la técnica del taller, del acompañamiento cotidiano que los y las trabajadores del programa realizan y de la participación de los y las jóvenes en diferentes actividades, se busca que internalicen normas-reglas, capacidades y valores vinculados al trabajo, se promueve la producción de límites y que canalicen en esos espacios de encuentro las violencias que viven cotidianamente. En relación con esto, los y las trabajadoras de Envi3n presentan a la instituci3n como un lugar que los recibe y los escucha, y regularmente construyen la identidad institucional en contraposici3n a las instituciones escolares tradicionales que regularmente los expulsan.

Hay algo tambi3n del Envi3n que es un receptor de la conflictividad social, o sea vos abrís la puerta y te encontrás con todos los conflictos que hay en el barrio, no s3lo en los pibes, sino en los padres y las madres que se quedaron sin trabajo, los que no encuentran vacante en el colegio, en el jard3n digamos, el hambre. El Envi3n tendr3a que servir como espacio de encuentro donde se puedan hablar esas conflictividades que hay entre los pibes y las pibas (Julieta, coordinadora del programa Envi3n, zona 3).

A nosotros nos llegan los pibes con el *timer* puesto. Ya vienen mal tratados, expulsados, vulnerados y el Envi3n les abre la puerta. Y s3, te explotan ac3 porque es el 3nico espacio que los escucha y que les abre las puertas. Nosotros no es que creemos que estos pibes explotan porque simplemente se les canta. Hay un todo atr3s que los est3 llevando a esas situaciones. Est3 bien explot3 pero ahora vamos a hablar. Se habla, se trabaja y se les sigue diciendo que el Envi3n va a estar abierto para ellos. Trabajamos con personas atravesadas por su realidad cotidiana y ¿sab3s lo que veo en los j3venes? El enojo (Marina, coordinadora de la sede del programa Envi3n, zona 3).

Con esta modalidad de intervenci3n, basada en la construcci3n de v3nculos de cercan3a entre los y las j3venes (y sus familias) y los y las talleristas y los y las integrantes de los equipos t3cnicos, se busca contenerlos y acompa3arlos, y modificar conductas antisociales y violentas, como un modo de intentar regular la conflictividad de los y las j3venes. En este sentido, tambi3n se generan estrategias de contingencia para aquellas violencias devenidas de las pr3cticas policiales hacia los y las j3venes de Envi3n, como el hostigamiento, las golpizas, las detenciones arbitrarias, entre otras.

Ahora bien, este programa, que como mencionamos se caracteriza por la construcci3n de v3nculos de proximidad y confianza entre los agentes estatales de la pol3tica y los y las j3venes, se encuentra atravesado (y en algunos municipios en crisis)<sup>18</sup> por las actuales condiciones de precarizaci3n laboral de los y las trabajadoras de los equipos t3cnicos y de d3ficit presupuestario para su funcionamiento, cuesti3n

18 Como mencionamos, la administraci3n provincial env3a fondos para el pago de los salarios de los y las trabajadoras y las becas de las y los j3venes, con los montos anteriormente sealados en la anterior descripci3n del programa en este art3culo, y establece los lineamientos generales del programa. Sin embargo, la implementaci3n de Envi3n var3a en cada municipio a partir de diferentes perspectivas de abordaje con relaci3n a la cuesti3n juvenil. En las entrevistas realizadas observamos que en las gestiones municipales del Partido Justicialista y/o kirchnerista destinan mayor presupuesto para el financiamiento del programa aportando un plus de \$3.000 al salario de los trabajadores y las trabajadoras del programa. En los municipios gestionados por la alianza Cambiemos no reciben este dinero y pr3cticamente la administraci3n municipal no realiza otros aportes.

que tensiona la relación entre la gestión provincial, la gestión municipal y los y las trabajadoras de Envión que trabajan en territorio. El trabajo que realizan en territorio oscila para algunas/os agentes estatales entre el “compromiso militante” y la idea de “voluntariado social” (en función del “salario” que perciben y la “voluntad” con la que lo realizan):

Si yo continúo en este espacio es porque creo en la ley N° 13298 (en referencia a la ley provincial), milito la ley de promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes, porque desde 2017, y durante el 2018, cada vez son menos los talleristas que tenemos, y sobre todo en relación a los recursos. Porque por ahí sí nos asignaban talleres pero no nos daban los materiales. Por ejemplo, la profesora de arte ha traído un montón de cosas (materiales) para trabajar con los pibes, de su propio bolsillo, de su propia casa (Daniela, trabajadora del programa Envión, zona 2).

En los últimos años hubo crecimiento en la cantidad de pibes inscriptos y pibas inscriptas que participan en todas nuestras sedes, pero no hubo un crecimiento significativo en relación al presupuesto que el programa Envión destina a sueldos de equipos técnicos y talleristas, ni en el monto de las becas (Mónica, coordinadora del programa Envión, zona 1).

Es contradictorio el tema del Envión porque por un lado dieron muchas altas, al principio entre el año 2016 y el 2018, permitieron como muchas altas (desde la administración provincial), pero precarizando aún más el salario de los trabajadores del Envión. [...] La crisis (en relación a la crisis económica del año 2017) me parece que nos impactó doblemente a nosotros los Enviones. Por un lado, desde el año 2018 hubo procesos de desarme de equipos fuerte, en varios equipos, porque los trabajadores tenían que salir a buscar laburos que les pagaran más y, como se paga poco en Envión, es fácil encontrar un laburo que te paguen más. Entonces hubo un desarme en los equipos, nosotros no teníamos cómo retener a esos trabajadores, y eso después impacta en la llegada de ese equipo con los pibes. Tenían una lógica de trabajo y se pierde el vínculo (del equipo) con los pibes (Julieta, coordinadora del programa Envión, zona 3).

Según pudimos relevar, estas condiciones y tensiones repercuten –aunque de modo diferente en cada municipio– en el trabajo cotidiano de acompañamiento que realizan los equipos técnicos, limitando las posibilidades de construcción y consolidación del vínculo de cercanía con los y las jóvenes por la inestabilidad de la conformación de los mismos, particularmente en aquellos municipios gestionados por la alianza política Cambiemos, en los cuales la situación de precarización laboral es aún mayor.

### 3.2. Las y los jóvenes como población objetivo de las políticas asistenciales: derechos, trabajo y seguridad

El lugar que se le otorga al joven, desde dónde se lo construye, la forma en que se lo nombra, se lo habilita, se lo piensa, influye en la construcción de las estrategias de intervención que el programa despliega en cada territorio. Esta cuestión se enlaza con la forma de concebir al “joven” como destinatario de la política. Es decir, la mirada desde la cual se concibe a la juventud de los sectores populares tiene

correlación con las estrategias de intervención que se despliegan en la implementación del programa: si se los construye como sujetos pasivos, protagonistas o sujetos de derechos. En este sentido, coincidimos con Grassi (2013: 8-9), quien refiere que

el sujeto de la política social no es ajeno a lo que la política social hace. No hay, sin más, un sujeto pre-constituido, porque al definir quién merece y determinar razones de merecimiento de los recursos y prestaciones que dispone y al enunciar al “beneficiario”, (ciudadano, trabajador o pobre o vulnerable) le da existencia; porque establece condiciones y obligaciones; y porque clasifica y diferencia, según esas razones. Si la política en general es, por excelencia, constitutiva de sujetos, la política social participa de ese poder. No obstante, [...] una política se hace y existe también en el encuentro con quienes se nombra, se considera, se presupone como el sujeto “beneficiario” (ciudadano, trabajador o pobre o vulnerable) que nunca es una tabula rasa, sino también un sujeto ya constituido en esas largas experiencias previas.

En el análisis de la implementación del programa Envión se vislumbra que se construye a los y las jóvenes como *sujetos de derechos* y, en este sentido, se desarrollan acciones orientadas a promover la participación activa de los mismos en la comunidad y en las instituciones barriales como un modo de (re)construir sus vínculos sociocomunitarios. Considerando que cada municipio establece de modo diferencial sus propios lineamientos y formas de abordaje, en algunos observamos que se han creado Consejos Juveniles para promover la construcción de lazos comunitarios de los y las jóvenes y el *protagonismo juvenil* en la planificación y realización de actividades y proyectos para la comunidad, como espacios de participación de los y las jóvenes del programa. En los consejos participan opinando y debatiendo sobre temáticas de su interés: “se pueda correr el protagonismo de los adultos para dárselo a los pibes, que realmente se contemplen sus derechos, se trabaje para garantizarlos” (Jorge, coordinador del programa Envión, zona 1). Esta perspectiva intenta confrontar con el discurso que regularmente los posiciona como sujetos apáticos, desinteresados por el futuro, por el trabajo y por instituciones como la escuela (Chaves, 2005).

Asimismo, una de las nociones centrales de este programa es la noción de vulnerabilidad social, concepto que refiere, desde la perspectiva de Castel (1991, 2015), a un estado intermedio entre la integración y la exclusión, a una situación de inestabilidad en relación con la inserción laboral y a los vínculos socioinstitucionales de los sujetos, la cual marcaría una situación de riesgo de exclusión.<sup>19</sup> En los documentos del programa se establece como población objetivo a los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad social y para acceder a este programa media una evaluación para detectar si el o la joven efectivamente está en riesgo o no. Es decir, el informe de evaluación (y seguimiento) oficia como estrategia para detectar si se encuentra en situación de vulnerabilidad social (de “riesgo”). Este criterio de elegibilidad para el otorgamiento de la beca persiste en todos los municipios en cuanto es un requi-

<sup>19</sup> Desde el enfoque de Castel (1991, 2015), la noción de vulnerabilidad social refiere a una situación, previa a la exclusión social, signada por la debilidad e inestabilidad de los lazos/vínculos sociales, mientras que la exclusión social implicaría la desconexión absoluta de las personas con relación al trabajo y la ruptura de los lazos societales.

sito establecido por la administración provincial (desde la creación del programa). Sin embargo, en algunos municipios este criterio es puesto en discusión y proponen la amplitud de la definición de la población objetivo en función de no limitar del mismo modo el acceso y la participación de los y las jóvenes a las actividades y a los espacios del programa. Con relación a esto, se propone “una política más abarcativa” que no clasifique (y determine) la inclusión de los y las jóvenes en él en función de su situación socioeconómica, sino que los y las incluya por ser jóvenes de la comunidad y del barrio (aunque sin garantía del cobro de la beca):

El programa Envió está destinado solo a incluir a jóvenes de 12 a 21 años que no trabajen ni estudien. Sin embargo, nosotros desde la municipalidad pensamos en una política juvenil que sea mucho más abarcativa, que tenga más llegada en el territorio, que pueda incluir a todos y todas independientemente de la beca sí o la beca no, independientemente de cuál sea la situación socioeconómica de esa familia (Jorge, coordinador del programa Envió, zona 1).

Estos emergentes muestran que en el desarrollo del programa se entrecruzan (y tensionan) criterios de merecimiento y enunciación, en relación con los y las jóvenes como destinatarios de la política, que difieren en cada territorio y que guardan relación con los modos en que se construyen las intervenciones (y viceversa).

Por otra parte, las discusiones acerca de los supuestos vínculos de los y las jóvenes con la cuestión de la inseguridad atraviesan la cotidianidad del programa. Es decir, una dimensión crucial de esta política se relaciona con la preocupación sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por los jóvenes como también contra ellos por parte de las fuerzas de seguridad, en un contexto en el cual se han intensificado los debates públicos sobre esta cuestión y los discursos que los identifican como “sujetos de la inseguridad”. Con relación a esto, se desarrollan intervenciones mediante las cuales trabajan y problematizan con los y las jóvenes de sectores populares sobre la imagen que socialmente se construye sobre ellos:

Cuando pensamos: ¿Cómo muestran los medios de comunicación a los chicos de barrios como los nuestros? Siempre son delincuentes, drogadictos, que no sirven para nada, que no hacen nada, que son unos vagos, que roban o que se drogan o que viven de joda. De eso muchas veces nos pusimos a hablar nosotros con ellos. Que ellos lo pongan en cuestión, a preguntarse, y nosotros lo vemos distinto, que son chicas, que son chicos que pueden, que con un acompañamiento con alguien que les brinde un apoyo, que les dé una mano, pueden hacer lo que ellos quieran. Los chicos mismos te muestran que otra realidad es posible (Mónica, coordinadora del programa Envió, zona 1).

Recuperando el análisis previo, en Envió se realizan distintos talleres y actividades a través de los cuales se intenta promover su formación personal y laboral, posibilitar proyectos de vida vinculados al trabajo

(y obstruir aquellos vinculados al delito) y prevenir posibles conductas violentas. Es decir, se focaliza en las condiciones subjetivas, vinculares y actitudinales que permitirían su inserción educativa y laboral.

Por último, en esta modalidad de intervención, la construcción de vínculos de proximidad entre los equipos técnicos y los y las jóvenes es el modo de regular y canalizar las violencias y la vulneración de derechos que viven cotidianamente, como la violencia policial y la pauperización de sus condiciones de vida agravada en los últimos años por la crisis socioeconómica.

## Conclusiones

En este artículo nos propusimos presentar algunos avances de la investigación que tiene como objetivo analizar los modos de problematizar la cuestión de la inclusión social de jóvenes de sectores populares en el desarrollo del Programa de Responsabilidad Social Compartida Envió entre los años 2016 y 2019. Con este propósito, indagamos acerca de las estrategias de intervención que se despliegan en la implementación de este programa y en los modos en que los y las jóvenes son construidos como destinatarios/as del mismo, observando con atención las nuevas tensiones, transformaciones y reorientaciones que se han producido en las intervenciones estatales en general y en Envió en particular con la gestión de gobierno de la alianza Cambiemos en Argentina.

Recuperando una mirada general sobre los emergentes y las discusiones presentadas, el programa Envió es una modalidad de intervención que se caracteriza por su impronta territorial en diferentes barrios de la provincia de Buenos Aires. Como mencionamos, es un programa asistencial pero la transferencia de ingresos tiene un carácter secundario y la participación de los y las jóvenes en las actividades y en los talleres se instituye en la “contraprestación” a cumplir en esta política. A través de estas actividades, enmarcadas en la promoción de derechos, los agentes estatales del programa intentan construir cotidianamente vínculos de cercanía y confianza con los y las jóvenes, y a través de ese contacto cotidiano con los grupos de jóvenes intentan acompañarlos y contenerlos ante las violencias que viven diariamente, como las detenciones arbitrarias y el abuso policial y la pauperización de sus condiciones de vida.

A partir del análisis de las dinámicas de intervención del programa, observamos que la transformación personal-subjetiva de los y las jóvenes y la construcción de soportes y redes socioinstitucionales, son dos condiciones que habilitarían su inserción en las instituciones educativas y el mundo del trabajo.

Las discusiones y resultados parciales que presentamos en este trabajo nos muestran que en el desarrollo del programa se entrecruzan, tensionan y ponen en cuestión criterios de merecimiento y enunciación en relación con los y las jóvenes (como sujetos de intervención) y que guardan relación con los modos en que se construyen las intervenciones (y viceversa) en cada territorio. Pero además, las perspectivas y dinámicas que reconstruimos en este trabajo nos muestran el modo en que los debates político-culturales de la sociedad argentina atraviesan a las políticas sociales, como las discusiones acerca del problema de la inseguridad y los supuestos vínculos de los y las jóvenes de sectores populares con el delito.

Este trabajo se propone como un aporte y una apuesta para continuar reflexionando, discutiendo y abriendo nuevos interrogantes acerca de los modos en que es problematizada la cuestión de la inclusión social de jóvenes de sectores populares y en relación con la construcción de políticas públicas durante los últimos años en Argentina.

## Bibliografía

- Ayos, E. (2010). *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. San Pablo: IBCCRIM.
- (2012). Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos. *Revista de Ciencias Sociales*, 135-136. Recuperado de <http://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/>
- (2013). La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal. *Revista Trabajo y Sociedad*, 21. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1514-6871](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871)
- (2014). ¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en el campo conformado en torno a la inseguridad en la Argentina de la última década. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58.
- Ayos, E.; Dallorso, N.; Rangugni, V. y Recepter, C. (2010). La Argentina neoliberal: naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva. En M. Sozzo (comp.), *Delito y Sociedad: Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor de Juan S. Pegoraro*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Ayos, E. y Jack, T. (2018). La inseguridad desde abajo: postales sobre el “descontrol”. Elaboraciones sobre el miedo al delito en diferentes grupos del espacio social. En E. Grassi y S. Hintze (coords.): *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calzado, M. y Van Den Dooren, S. (2009). ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales. *Revista Delito y Sociedad*, 27.
- Castel, R. (1991). La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión. En J. Acevedo y J. Volnovich (comps.), *El espacio institucional*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- (2015). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. (2017). Acerca de la gestión de la proximidad. En M. Chiara y M. Di Virgilio (comps.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90. *Revista Desarrollo Económico*, 154.
- Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Revista Última Década*, 23.
- Chiara, M. (2004). La gestión local eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 4(2), 353-367.

- Danani, C. y Hintze, S. (2010). Reformas y contrarreformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo. *Revista Reflexión Política*, 12(24).
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- (2018). *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Aldershot: Gower.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Nueva York: Aldine Publishing Company.
- Grassi, E. (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- (2013). *Regímenes universales, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales*. (Ponencia). VII Jornadas de la Carrera de Trabajo Social y V Encuentro de Trabajo Social: “Debates en torno a la construcción de Institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo Público”. Universidad de Buenos Aires.
- (2016). Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015. *Revista Diálogos*, 17.
- Grassi, E., Neufeld, M. y Hintze, S. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grondona, A. (2012). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. (Tesis de Doctorado de Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires.
- Isacovich, P. (2019). El PROGRESAR y la apuesta por la educación superior como abordaje de las juventudes. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*.
- Levitas, R. (2005). *The inclusive society? Social exclusion and new labour*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Medan, M. (2013). Prevención del delito y construcción de feminidades juveniles. *Revista de Ciencias Sociales*, 140, 73-83.
- (2016). Prevención social del delito juvenil y regulación de la autonomía femenina la construcción social del riesgo de ser “madres solas. *Revista Argumentos*, 18.
- Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Offe, C. (1990). La política social y la teoría del Estado. En *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pegoraro, J. (1997). Las Relaciones Sociedad-Estado y el Paradigma de la Seguridad. *Revista Delito y Sociedad*, 9-10.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: UNSAM EDITA.
- Pérez, P. y Barrera Insua F. (2017). De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencia de ingreso. Mercado de trabajo y políticas laborales en el período kirchnerista. En M. Schorr (coord.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.
- Pitch, T. (2009). *La sociedad de la prevención*. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc.

- Rawal, N. (2008). Inclusión social y exclusión: una revisión. *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*. 2, 161-180.
- Samter, N. (2012). El Método de Comparaciones Constantes. En J. Paola, P. Danel y R. Manes (comps.), *Reflexiones en torno al Trabajo Social en el campo gerontológico. Tránsito, miradas e interrogantes*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de Investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Selmini, R. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (comp), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Sozzo, M. (2008). Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito. En M. Sozzo, *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: Flacso.
- Rangugni, V. (2010). Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en Argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica. En M. Galvani et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht Editores.
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y Control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Futuro Anterior.
- Tonkonoff, S. (2007). Tres movimientos para explicar por qué los Pibes Chorros visten ropas deportivas. En AAVV, *La Sociología AHORA*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

## Fuentes documentales

- Argentina, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2015). *Libro Blanco de Gestión (2009-2015)*.
- Argentina, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009.
- Argentina, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014.
- Argentina, Decreto de Necesidad y Urgencia N° 90/2018.
- Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación. Resolución N° 497/2008.
- Argentina, Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social (2010). Informe Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión.
- Argentina, Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social. Resolución N° 9/2009.