

Intervención con jóvenes de sectores populares. Aprendizajes de una agenda en deuda

Intervention with young people from popular sectors. Lessons learned from an agenda in debt

Adriana Clemente, Maia Klein y María Verónica Paladino

Fecha de presentación: 30/04/21

Fecha de aceptación: 27/07/21

Resumen

La población de adolescentes y jóvenes experimenta diferentes postergaciones derivadas tanto de factores económicos, como de su condición etaria. Pobreza, invisibilización, reconocimiento negativo asociado más a sus problemas que a sus potencialidades. En materia de políticas sociales, se observa que el sistema descansa principalmente en el rol de la escuela, sin reconocer que las y los jóvenes que atraviesan situaciones de extrema vulnerabilidad, muchas veces ya no están ahí. Este trabajo problematiza en torno a las políticas promocionales, particularmente las que desarrollan los gobiernos locales en el conurbano bonaerense en un período signado por el desfinanciamiento de los programas que tienen a las/os jóvenes como destinatarias/os (2016/2019). El trabajo que aquí se presenta es parte de un estudio mayor que comprendió diferentes aspectos de los programas que llegan a la población en estudio. En ese marco, el artículo comparte lo que llamamos “claves metodológicas”, en referencia a los componentes que surgen del análisis del desempeño de gobiernos municipales que se destacan por la innovación y sostenimiento de sus políticas para con este sector de la población.

Abstract

The population of adolescents and young people experience different postponements arising from both economic factors and their age condition. Poverty, invisibility, negative recognition associated more with their problems than with their potentialities. In terms of social policies, it is observed that the system rests mainly on the role of the school, without recognizing that young people who go through situations of extreme vulnerability are often no longer there. This work discusses promotional policies, particularly those developed by local governments in the Buenos Aires suburbs in a period marked by the lack of financing of programs that have young people as recipients (2016/2019). The work presented here is part of a larger study that covered different aspects of the programs that reach this population. Within this framework, this article shares what we call “methodological keys” in reference to the components that arise from the analysis of the performance of municipal governments that stand out for the innovation and sustainability of their policies towards this sector of the population.

Palabras clave

Juventud, vulnerabilidad, políticas sociales, municipios, intervención social.

Keywords

Youth, vulnerability, social policies, municipalities, social intervention.

Introducción

La población de adolescentes y jóvenes (en adelante AyJ) experimenta diferentes postergaciones derivadas tanto de factores económicos, como de su condición etaria. Pobreza, invisibilización, reconocimiento negativo asociado más a sus problemas que a sus potencialidades. Así, desde el punto de vista estadístico, los estudios sobre esta franja etaria los nominan por la negativa. Es el caso de los llamados NI-NI (jóvenes que no estudian y no trabajan), a pesar de que estudios específicos han demostrado que este grupo está compuesto principalmente por mujeres que cuidan a sus hermanas/os menores y varones que ingresan de modo intermitente al mercado de trabajo informal a edad temprana, lo que explica en muchos casos el abandono de la escolaridad. En el mismo sentido, desde los medios de comunicación se habla de ellos como una amenaza, cuando en realidad la estadística sobre situaciones que los tienen como víctimas es infinitamente mayor que la que los tiene como victimarios.

En materia de políticas sociales, se observa que el sistema descansa principalmente en el rol de la escuela, sin reconocer que las y los jóvenes que atraviesan situaciones de extrema vulnerabilidad, muchas veces ya no están ahí. Para estas/os jóvenes la relación con medidas proteccionales es una experiencia frecuente, no así con propuestas promocionales que resulten en alguna medida compensatorias de las carencias multidimensionales que experimentan.

A los fines de este artículo, comprendemos lo promocional como un enfoque que engloba un amplio y heterogéneo menú de intervenciones cuya motivación principal es actuar de modo inespecífico y sustantivo en el desarrollo de potencialidades y ejercicio de derechos de una población que, por su condición etaria, atraviesa una etapa fundamental en el ciclo de vida de las personas. Este artículo problematiza en torno a las políticas promocionales que desarrollan los gobiernos locales en el conurbano bonaerense en un período signado por el desfinanciamiento de los programas destinados a AyJ.

El trabajo que aquí se presenta es parte de un estudio mayor que comprendió diferentes aspectos de los programas que llegan a esta población¹. En este caso sintetizamos lo que hemos denominado *claves del*

¹ Acuerdo de Cooperación: UNICEF Argentina - Centro de Estudios de Ciudad (CEC Sociales - UBA): "Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires". Informe 2019. Directora: Adriana Clemente. Investigadoras: Bruno, Luz; Klein, Maia; Lombardía, María Laura; Maglioni, Carolina; Miñán, Liliana; Paladino, Verónica; Rojo, Gimena. Auxiliares: Bertolotto, Melina y Villar, Florencia. El trabajo comprendió diferentes acciones, entre ellas el análisis presupuestario de la inversión en políticas destinadas a adolescentes y jóvenes de la Provincia de Buenos Aires (PBA); un relevamiento en 17 municipios del conurbano de PBA sobre las políticas para adolescencia y juventud; y el estudio de casos testigos de los municipios de San Martín y La Matanza en función de conocer y describir las claves de los modelos de gestión desarrollados en estos municipios destacados por su políticas para esta población. http://cec.sociales.uba.ar/?page_id=1495

modelo, entendiendo por modelo las características (atributos) y particularidades de organización y funcionamiento que tiene una política, en este caso dirigida a AyJ de sectores populares. Hablamos de modelo, dado que las prácticas relevadas componen un sistema de decisiones y procedimientos regulares con resultados diferenciales respecto a otros municipios con características comparables. Interesa particularmente reconocer la orientación *promocional* de las políticas que operan mayoritariamente bajo la órbita de la Ley de Infancia y Adolescencia (LeyNº 13.298/05) y que desde ahí expanden su acción a jóvenes de hasta 21 años y más.

Las/os jóvenes como sujetos de la política social

La juventud es una etapa de transición hacia la adultez en la vida de los sujetos donde la terminalidad educativa, el ingreso al mercado laboral, la salida del hogar de origen y la conformación de un hogar propio, resultan hechos fundamentales (Filgueira y Mieres, 2011). La pluralidad y diversidad son componentes fundamentales y actuales de la adolescencia y juventud, de ahí que haya acuerdo en concebir diferentes “adolescencias” y “juventudes”, para dar cuenta de las heterogeneidades que signan las experiencias de vida de AyJ, en virtud de que en su configuración, además de la edad, interactúan elementos vinculados con el género, la posición en el espacio social, la condición étnica, entre otros (Margulis y Urresti, 1996).

La definición de este período de la vida está sujeta a factores culturales y económicos; en tal sentido el sistema regula derechos y protecciones hacia ese grupo etario. El modo de regular esos derechos está atravesado por ambigüedades que en algunos casos terminan desprotegiendo a los segmentos con mayor vulnerabilidad. De ahí la importancia de reconocer e impulsar la intervención multiactoral en torno a esta población.

La iniciativa municipal en materia de políticas de adolescencia y juventud es dependiente de otras dos agendas que provienen de las administraciones nacional y provincial; ellas son las políticas de Niñez y Adolescencia, por un lado, y por el otro, las políticas de adultos que enfocan problemas de inserción en el mercado de trabajo, terminalidad educativa, así como problemas específicos de salud reproductiva y consumos problemáticos. Estas últimas políticas, además de atender adultos, reciben la demanda de los jóvenes de entre 16 y 21 años, pero no de modo específico sino como resultado de una agenda subsidiaria.

La juventud es uno de los segmentos poblacionales más afectados por la pobreza, junto con la niñez. Aproximadamente la mitad de las/os Adolescentes y Jóvenes del Gran Buenos Aires pertenece al 40% de las familias de menores ingresos. En el caso de niños y niñas de hasta 14 años inclusive, esta proporción asciende al 58%. Por el contrario, la población de entre 25 y 65 años tiene una distribución más homogénea entre quintiles y solo el 13,7% de las/os adultas/os mayores se concentra en los quintiles de más bajos ingresos. (Lombardía, 2020)

Según se pudo verificar en los informes de presupuesto y gasto, así como en la descripción de prácticas en 17 municipios del conurbano (2019), esta franja etaria tiene una pobre identificación en materia promocional, ya que la acción está centrada en el control de prácticas infractoras más que en el apoyo

(material y emocional) y la prevención de daños. En este sentido, los municipios dan cuenta de un abordaje también limitado, pero en algunos casos más activo que los otros niveles de gobierno².

Esta proactividad de los municipios se observa en dos planos, ya sea optimizando y complementando recursos que llegan de los programas nacionales y provinciales, así como generando proyectos propios en áreas de vacancia. Desde ya que se trata de iniciativas modestas en su cobertura, pero de gran significación en tanto reconocen a la juventud como sujeto de la política social desde una visión compleja y de derechos, actualizada en el enfoque y comprometida desde la acción política que comprende al actor municipal como productor de políticas sociales.

Durante el gobierno de la alianza Juntos por el Cambio en la provincia de Buenos Aires, los proyectos destinados específicamente a AyJ son pocos, desfinanciados, y en su mayoría están sostenidos con recursos propios y compromiso de funcionarias/os y técnicas/os convencidas/os de la necesidad de llevarlos adelante. En materia de contrataciones, predomina la precariedad de la mayoría de las/os técnicas/os y hay reconocimiento compartido sobre las limitaciones que experimentan para dar respuesta a los problemas que traen las/os jóvenes, particularmente los referidos a la relación con sus familias (abandono y maltrato) y consumo problemático. (Maglione, 2020)

Hay acuerdo en que el abordaje de esta población no solo requiere recursos presupuestarios y humanos, sino una ingeniería (logística y soportes metodológicos) que se corresponda con la complejidad de la etapa vital. Resulta difícil trabajar con AyJ con baja escolarización, carencias económicas y hogares donde las personas adultas no están en condiciones de dar respuesta a las demandas materiales y afectivas de las/osAyJ del hogar. Además, en algunos casos se trata de jóvenes (una minoría) que viven en una delgada frontera entre la condición de víctimas y victimarias/os en materia de comisión de delitos.

Políticas de juventud. Definiciones principales del modelo de intervención

La intervención social es el término con el que se reconocen acciones referidas a la vida social; vale decir, a los muy variados procesos de regulación, gobierno y cambio de las formas de funcionamiento social (lo que incluye su organización). La intervención como proceso social permanente es un lugar de construcción de creencias, hábitos y modalidades de hacer, al que se propone incorporar el análisis teórico-metodológico, pero también la reconstrucción histórica y la polémica ideológico-cultural, doctrinaria y de valores (Danani, 2010). En tal sentido, investigar sobre prácticas concretas en torno a problemáticas menos abordadas se constituye en un interés particular de la investigación social con miras a conceptualizar sobre las intervenciones más o menos formalizadas como políticas y/o programas.

² Según se pudo constatar en el estudio de referencia, la participación de los programas para esta población en la PBA dentro de la inversión en Adolescentes y Jóvenes vulnerables representó en 2017 1,4% del gasto público social, resultando la inversión específica en estos grupos, solo el 0,6% de ese gasto. El desagregado de los aspectos presupuestarios se puede ampliar en el informe de referencia (capítulo I y II) (Clemente y otrxs, 2020). Actualmente el gobierno de Axel Kicillof viene revirtiendo esta situación en principio recomponiendo el programa Envión a valores relativos aún superiores al 2015.

La diferencia entre política y programa se establece ante la presencia de por lo menos dos indicadores. Cuando nos referimos a políticas, el encuadre refiere a la definición de objetivos y metas propios que permiten la inclusión de recursos, según propósitos definidos por el gobierno municipal en un esquema más amplio de la plataforma de gobierno y la articulación de dos o más iniciativas, que en su conjunto robustecen el resultado y la presencia de esa política por sobre los proyectos que le dan sustento. Así, la política enmarca intervenciones (programas y proyectos) y las intervenciones planificadas dan contenido a la política. Los programas más importantes en términos presupuestarios que componen la inversión específica en AyJ de sectores populares en la PBA son básicamente cuatro: el Servicio Alimentario Escolar Pos primaria dirigido específicamente a adolescentes, los gastos atinentes a los dispositivos y acciones del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, el Programa de Prevención y Asistencia de las Adicciones y el Programa de Responsabilidad Compartida Envión. Estas iniciativas representan prácticamente la totalidad de la inversión específica en AyJ. En los últimos años la inversión social fue concentrándose progresivamente en la cuestión alimentaria.

Cuando se habla de políticas territoriales son los gobiernos locales los que se tornan principales interlocutores y ejecutores de la política pública (aún cuando no dependa de ellos su materialización). En este punto nos preguntamos por el rol de los gobiernos municipales como productores de política social (Bertolotto y Clemente, 2009).

Atendiendo al abordaje de población considerada de riesgo, cobra importancia medular el factor situacional, es decir que no se puede abstraer el análisis del particular significado que se da al territorio como lugar donde se plasman las intervenciones. El enfoque situacional es lo que da repuesta a la complejidad que impone el territorio, de ahí la importancia de indagar sobre este plano a partir de un actor clave como son los municipios de áreas metropolitanas y como es el recorte que hizo el estudio cuyos resultados parciales se comparten en este artículo.

A continuación se desarrollan aspectos sustantivos de las prácticas relevadas. La idea es compartir regularidades y proyectar aspectos que puedan ser orientadores de programas promocionales destinados a esta población.

Aprendiendo de la experiencia en un campo emergente

Siguiendo los resultados obtenidos en campo, en este aparatado nos proponemos describir las dimensiones y observaciones que llevan, en un segundo momento, a consolidar indicadores útiles para el diseño y la evaluación. Los aspectos de abordaje que aquí se comparten se desprenden a los estudios de caso de los Municipios La Matanza y General San Martín de la PBA, considerados casos destacados por el desarrollo diferencial de sus políticas para AyJ.³

Se hace una breve caracterización de elementos, que por su definición se consideran determinantes en el proceso de instalación y consolidación de una política orientada a AyJ, cuya orientación puede operar

³ Ampliar los aspectos distintivos de estos las políticas implementadas por estos Municipios en el capítulo V del citado Informe.

con énfasis en lo proteccional (derechos vulnerados) y/o en el orden de lo promocional (con foco en la prevención y la integración plena de sujetos).

Las dimensiones que se describen a los fines de identificar lo que llamamos claves del modelo son: I. Institucionalización de la política y II. Cuestiones de implementación.

I. Institucionalización de la política

La noción de institucionalización refiere a los niveles de consolidación que los municipios otorgan a sus iniciativas, es decir el sostenimiento en el tiempo y la apropiación que se hace del proyecto, con independencia de quién lo haya creado. Se trata de la diferencia entre ser ejecutor de uno o más proyectos descentralizados, y ser productor en el sentido del protagonismo que se asume tanto en el diseño, el rediseño de las intervenciones descentralizadas según las necesidades del territorio y la complementación presupuestaria para asegurar la calidad y/o continuidad de las intervenciones. Todas o algunas de estas operaciones se combinan y dan sustento a una política propia que se define como municipal, más allá de las fuentes presupuestarias, que pueden o no provenir de los gobiernos nacional o provincial.

Para analizar esta dimensión de institucionalización, describimos a partir de los resultados que brindan los estudios de caso, dos componentes que se articulan de modo obligado en la caracterización e implementación de las intervenciones, que son: a. marco normativo y b. enfoque. De modo breve hacemos un repaso por estas dimensiones según las regularidades observadas.

a. Marco normativo

En los casos analizados se observa que la adhesión a la Ley Nº 13.298/05 no es un elemento determinante para la existencia de una política, aunque sí otorga marco a la institucionalización de las iniciativas que terminan constituyéndose en políticas municipales. Al respecto, debe observarse que la Ley tiene prescripciones en materia proteccional y proteccional penal, mientras que en materia promocional no desagrega competencias y funciones. En este sentido, se observa el esfuerzo por parte de los municipios por articular ambas instancias dentro de las áreas de Desarrollo Social en las que conviven. Como asimismo, la flexibilidad que imprime el municipio a sus programas, capitalizando los márgenes que ofrecen los subsistemas promocionales y proteccional bajo su órbita.

Otro aspecto distintivo de las políticas municipales con relación a los marcos normativos vigentes, es la flexibilidad con que se manejan los límites de edad que imponen programas provinciales y nacionales. Especialmente con la expansión de la etapa de la adolescencia en los programas que vienen del ámbito de políticas de Niños Niñas y Adolescentes y que son las que con mayor facilidad expanden su alcance etario, fundamentalmente en las propuestas promocionales que son las más flexibles y operan (o no) en estrecha relación con lo planteado en la Ley.

En el marco de los programas municipales, pueden quedar los dos grupos etarios bajo un mismo paraguas, ya sean definidos como adolescentes (incluye jóvenes) o como jóvenes (incluye adolescentes).

En esa ambigüedad propia de la etapa vital, se mueve la oferta programática tratando de ser abarcativa y acompañar a las/os jóvenes a lo largo de dos o más etapas de ese momento de su vida.

Otra asociación que opera bajo el mismo marco normativo, pero con estrategias diferenciadas, son los programas que apuntan a población que se encuentra bajo el sistema proteccional penal. En ese caso, se observa más claramente la actuación del Servicio Local, así como la incidencia de los programas provinciales y/o nacionales que actúan con esta población. Desde la perspectiva municipal, se observa cómo los programas que llamamos de índole promocional tienden a reunir estas poblaciones con relativo éxito. La Ley no es determinante para la existencia de una política de índole promocional para AyJ, pero da un marco ordenador que produce adhesiones y ordena prácticas.

b. Enfoque

Un modelo de intervención tiene postulados que actúan como principios ordenadores del armado de la política. La concepción que se tiene de las/os jóvenes y sus problemas es un aspecto central que no actúa divorciado de las otras áreas, pero requiere cierta individualización para que las políticas se materialicen dentro de la agenda de gobierno.

Según se observó en los casos analizados, la conceptualización sobre la juventud, su definición y la concepción de la política social para este grupo resultó muy similar. Entender a las/os jóvenes como sujetos de derechos pertenecientes a un universo heterogéneo que no admite una única definición y habilita la noción de “juventudes” como idea de diversidad y su consecuente abordaje. Del mismo modo se piensa en la/el joven como un sujeto en soledad, que padece privaciones materiales y afectivas.

La opción por enfocarse a la población en condiciones de vulnerabilidad social y económica como principal destinataria (no la única) de las políticas, es la constante en los programas que operan dentro de la órbita de las áreas de Desarrollo Social. La visión de la juventud como sujeto de derechos respalda la lectura de entender a las/os jóvenes pobres como población que ya experimenta una o más privaciones, y en tal sentido está vulnerada.

De manera distintiva y no excluyente, se puede señalar la recurrencia en los testimonios de las/os funcionarios/as de la noción de cuidado, y la de reparación desde una perspectiva de singularidad como categoría central de la dimensión proteccional y las medidas que se toman en este ámbito. En lo promocional opera como central la noción de contención y el sentido de lo colectivo como sustento conceptual para organizar la oferta programática. La individualización de las/os jóvenes y el abordaje colectivo son opciones que pueden combinarse según sus necesidades y la convicción de las/os decisores. La relación entre la condición de sujeto de derecho y sujeto político puede estar expresamente asociada, y completa la idea de un/a joven que puede operar como actor crítico frente a los problemas que experimenta su grupo etario en la sociedad.

En tal sentido, en cuanto a la relación entre el enfoque y la orientación predominante de las políticas en lo promocional y/o proteccional, desde la perspectiva de las/os decisores consultadas/os, se afirma la convicción de que la política y su derivación programática, debe actuar en estos dos planos, y que supone esfuerzos entre ambas instancias, así como la importancia de establecer lazos comunicantes entre ambas. La visión de una idea de juventud heterogénea y diversa es una generalidad. Sin embargo,

es necesario reconocer por qué ante los mismos recursos, el sistema se puede desarrollar más en un sentido que en otro, y si ello se puede atribuir a aspectos de contexto (socio demográfico, económico, geográfico) y del armado institucional del Municipio donde se inscriben las políticas para esta población. El marco proteccional tiene definiciones duras para establecer la vulneración y sus consecuencias prácticas al momento de activar protocolos e instrumentar medidas de protección, donde el rol protagónico por normativa de la Ley es asumido por los Servicios Zonales. Por su parte, la perspectiva promocional, no sólo comprende conceptualmente al grupo más dañado (bajo programa), sino que contiene al conjunto en clave de una integración más amplia (género, etnia, religión, condición socio económica). En lo promocional, según se sistematizó en el Informe Relevamiento Municipios 2019, convergen un conjunto de intervenciones muy diversas con énfasis en la promoción de derechos para prevenir su vulneración, promoviendo relaciones y prácticas que favorezcan el desarrollo de una subjetividad autónoma y responsable en AyJ. Al indagar en particular al interior de los programas y actividades con énfasis en la promoción de derechos—que son las predominantes dentro de la oferta programática municipal declarada—, se observó que el 43% consiste en actividades deportivas, culturales y recreativas, el 14% en talleres de promoción y protección (en temas de salud, género, violencia, discriminación, entre otros), el 9% corresponde a iniciativas de formación y capacitación, otro 9% son acciones vinculadas a la promoción y prevención de la salud y un 9% son programas de inclusión laboral y socio-productiva, siendo marginales las actividades orientadas a la inclusión educativa, la inclusión digital y el desarrollo de la innovación y la creatividad.⁴

A continuación, se desarrollan aspectos de implementación que dan cuenta de cómo se materializan en la práctica las cuestiones de enfoque y estrategias bajo un conjunto de regularidades que llamamos claves metodológicas y que pasamos a compartir.

II. Cuestiones de implementación

Pensando el modo de concebir, planificar y gestionar políticas públicas que tiendan a abordar las problemáticas que atraviesan a las y los jóvenes del conurbano bonaerense, resulta preciso destacar que, en materia de instrumentación del enfoque, se identifican dos dimensiones principales: autoridad de aplicación y organización de la gestión.

El modo en que se consolide la autoridad de aplicación y en que se organice para la gestión, afirmamos, marcan el rumbo de la política pública, lo que luego guiará al conjunto de estrategias de abordaje.

Autoridad de aplicación

Si bien la sanción de la Ley 13.298/05 brindó el marco desde el cual garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes, según se pudo observar en la práctica, no terminó de consolidar las instancias de promoción.

⁴ Como los proyectos identificados pueden comprender más de una categoría, la clasificación se hace en base al énfasis en la definición de los proyectos, sus objetivos y/o denominación.

Así, los municipios que adhirieron a la mencionada ley conformaron sus Servicios Locales marcando una tendencia a la institucionalización de dispositivos de atención y protección de derechos vulnerados con evidentes diferencias en su consolidación, según los casos y las particularidades locales (institucionales, presupuestarias) y la definición que hacen de esta población y su derecho a ser asistida por el Estado.

Mientras que el modo de garantizar la promoción ha quedado relegada a la mirada local, dado que la Ley no da especificaciones en cuanto al armado de su diseño institucional.

En ese sentido se observa, como resultado del relevamiento y de los estudios de caso, que la decisión política es condición necesaria para organizar el área tanto del Servicio Local, de los programas promocionales, como así también la inscripción de los mismos dentro del conjunto de iniciativas que llevan adelante los municipios. Esto es observable en la articulación que se hace en algunos casos al asociar los programas para jóvenes a las secretarías/direcciones de deporte, cultura y/o derechos humanos.

En los casos estudiados, la decisión de diseñar y llevar adelante una política para jóvenes se materializa en el nivel más alto, que es el de las/os intendentes y su entorno inmediato de funcionarias/os, quienes asumen el liderazgo en el armado inicial, es decir en la arquitectura a partir de la cual se ordenan los recursos (nacionales, provinciales y municipales) que dan sustento a la política.

De esta manera, la autoridad de aplicación es central tanto en la capacidad para pensar políticas públicas vinculadas a jóvenes como en la mirada que éstas tendrán, según sus posibilidades e intereses.

Organización de la gestión

En este punto, cabe partir de la afirmación de que todos los programas relevados tienen como meta conceptual y práctica la integración social de las/os jóvenes. Sin embargo, en la práctica hay cuestiones distintivas, ya sea que se trate de programas que se encuentran dentro de la órbita del sistema proteccional y proteccional penal o solo promocional.

Un aspecto distintivo radica en los equipos y su constitución. El abordaje individualizado de las medidas proteccionales requiere de profesionales especializados en los problemas que justifican esas medidas. Por su parte, los programas promocionales requieren de técnicas/os con experiencia en el trabajo con jóvenes, además de saberes específicos en temas de producción artística, deporte, oficios, etc.

De esta manera, es en las intervenciones donde más se pone en juego el predominio de una u otra impronta, ya sea el énfasis en lo promocional o lo proteccional; decimos énfasis porque no son enfoques excluyentes. Esta proporción se relaciona con los daños experimentados y la situación concreta AyJ que transitan por los programas. La reparación y la contención son las formas de operar frente a situaciones que generaron un daño en la vida de AyJ, así como en su prevención.

La institucionalidad del modelo se expresa en el cruce de una triada dada por el marco normativo, el enfoque y el presupuesto. En este aspecto, se destaca el esfuerzo por financiar las políticas, especialmente las que llegan con magros presupuestos provinciales y nacionales.

Finalmente, debe observarse que las áreas definidas como de “Juventud” (secretarías y/o direcciones) suelen estar diferenciadas de las principales intervenciones para la población de AyJ vulnerables, careciendo de relevancia presupuestaria.

La mayoría de las intervenciones están ancladas en el ámbito (autoridad de aplicación) de las Secretarías de Desarrollo Social y desde ahí los programas dialogan con el Servicio Local u otras áreas como salud, deportes, cultura, trabajo y en menor medida educación (formal).

Tal como arroja el Informe de “Inversión social en programas sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes de sectores populares de la PBA”⁵, si bien en la provincia se evidencia un entramado de áreas que abordan las problemáticas ligadas a la población de AyJ vulnerables en su territorio, más de 8 de cada 10 pesos que se invierten en este grupo son ejecutados por las áreas de Desarrollo Social y de Niñez y Adolescencia de la Provincia.

Tabla 1. Inversión Social en Adolescencia y Juventud de sectores populares por área de ejecución. PBA. 2010, 2015, 2017 y 2018

En millones de \$ de 2018 y estructura porcentual

| Área | 2010 | | 2015 | | 2017 | | 2018 | |
|---|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | M de \$ | Estr. % | M de \$ | Estr. % | M de \$ | Estr. % | M de \$ | Estr. % |
| Desarrollo Social / Niñez y Adolescencia | 5.923,1 | 89,4 | 5.382,3 | 81,2 | 4.964,0 | 83,6 | 4.505,1 | 84,3 |
| Salud | 155,0 | 2,3 | 732,7 | 11,1 | 562,7 | 9,5 | 477,3 | 7,8 |
| Deportes | 384,6 | 5,8 | 258,2 | 3,9 | 344,0 | 5,8 | 280,0 | 5,1 |
| Educación y cultura | 159,5 | 2,4 | 165,9 | 2,5 | - | - | 153,9 | 1,9 |
| Trabajo | 3,8 | 0,1 | 88,0 | 1,3 | 61,3 | 1,0 | 24,3 | 0,7 |
| Juventud | - | - | 0,02 | 0,0 | 0,02 | 0,0 | 0,01 | 0,0 |
| Derechos Humanos | - | - | - | - | 4,3 | 0,1 | - | - |
| Total | 6.626,0 | 100 | 6.627,3 | 100 | 5.936,4 | 100 | 5.440,5 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y Finanzas de la PBA (Lombardia, 2020)

⁵ Este informe se encuentra en el Capítulo II del citado estudio.

Los puntos de encuentro entre direcciones y/o áreas son frecuentes en los casos de estudio, pero esta observación no se puede generalizar al universo relevado. Es posible suponer que el nivel de transversalidad que logren o no estas políticas, se explica más por el *modelo de gestión* del municipio que por el peso de esta área dentro de la estructura.

II.1.- El abordaje

Dedicaremos ahora lugar a la revisión de las estrategias, entendiendo que constituye la bisagra entre aspectos del armado institucional y su vinculación con los problemas que se presentan. Así, parte del modelo se define en este diálogo y sus resultados.

La relación entre temas y problemas

Los problemas que se abordan no son necesariamente los que define la oferta de los programas, sino que la oferta resulta de una combinación de factores donde tienen mayor peso la disposición de recursos y/o la evidente necesidad de atender el problema por omisión de otras instancias de gobierno. La gravedad de los problemas que se detectaron en el relevamiento es algo que debe llamar la atención, ya que no hay datos específicos de esta franja etaria y sus problemas (diagnósticos específicos). En el imaginario social, resuena más lo que se habla en los medios de comunicación de modo discriminatorio, que lo que se sabe efectivamente sobre los problemas y necesidades de AyJ de los sectores populares. Por ello, es necesario generar diagnósticos y estudios que permitan estimar los problemas y su manifestación concreta en esta población.

Del relevamiento surge que uno de los problemas más frecuentes de la población en estudio es el consumo problemático de sustancias, frente al cual los municipios no cuentan con las herramientas ni los recursos necesarios para responder de manera directa a un problema de tal magnitud. Generalmente las acciones vinculadas a esta problemática están centradas en la prevención, pero existe una dificultad para dar respuesta a situaciones complejas que requieran de tratamientos de larga duración.

En este sentido, respecto de las acciones y/o políticas que las/os funcionarios/as entrevistadas/os consideran fundamentales para atender las necesidades y/o problemáticas específicas de AyJ en situación de vulnerabilidad, se identifican además de la prevención y atención de consumos problemáticos, la vinculación con el mundo del trabajo y la re vinculación con la escuela. El derecho a expresarse artísticamente y aprender según sus intereses son cuestiones que contemplan los programas con buenos resultados.

Estrategias

La idea central de los programas promocionales es la integración de AyJ; se trata de propuestas reparadoras que tienden a introducir componentes innovadores en su desarrollo. El estudio de los programas comprende a las estrategias, en ellas se aprecia el modo en que se viabilizan objetivos y se producen adecuaciones de los recursos al contexto, de ahí su importancia.

En cuanto a las estrategias, de acuerdo con las regularidades observadas en el despliegue de las iniciativas relevadas, en el abordaje cualitativo de los casos se observaron elementos en común, cuya breve caracterización se comparte con el fin de orientar futuras políticas municipales. Los ejes de estrategia son: a) proximidad, b) descentralización/territorialidad, c) relación de pares, d) trabajo en red, e) flexibilidad de la oferta y la implementación, f) Incentivo monetario, g) participación.

a) Proximidad

La proximidad refiere a una manera de relacionarse con la/el destinataria/o de la política, es decir, al modo de implementación y la intención de estar cerca de las personas.

Otra observación en común es que los programas actúan con foco en las/os adolescentes y desde ahí tratan de llegar a otros segmentos. Hay certeza la necesidad de comenzar lo más temprano posible y mantener la adhesión bajo la consigna implícita de no dejar que se “pierda ninguno en el camino”. Llegar a tiempo, evitar dilaciones en la respuesta. Se trata de una cualidad común a proyectos promocionales y a los de corte proteccional.

b) Descentralización /territorialidad

Este componente es valorado por el conjunto de funcionarias/os consultadas/os. Es un resultado que se alcanza en el tiempo y de modo progresivo, sumando sedes y ampliando la cobertura del territorio. La tradición de la atención primaria en los municipios acumula mucha experiencia, que se combina con la presencia en el territorio, localizada en redes y organizaciones que actúan con esta población. Se trata de experiencias diseminadas en iglesias, clubes, centros comunitarios que bajo el paradigma de cuidado de la niñez siguieron presentes a lo largo de las trayectorias de vida y luego institucionalizaron su trabajo comunitario con adolescentes y más tarde con jóvenes.

No solo los equipos técnicos tienen fuerte presencia territorial, sino que el territorio se narra como puente, como nexo entre el Estado y las/os jóvenes. Para ello, se enfatiza en la necesidad de realizar articulaciones estratégicas con las delegaciones municipales, las coordinaciones de las delegaciones de Desarrollo Social, referentes políticos de los territorios, manzaneras, efectores de salud, educación, género y las organizaciones comunitarias.

c) Relación de pares

Los programas que buscan generar contención y promoción se caracterizan por generar apego y confianza por parte de AyJ. La experiencia da cuenta de la importancia de combinar figuras de autoridad que brinden contención, con personas también jóvenes con las que se pueden identificar y proyectar. Una figura clave común a los dispositivos de intervención local es la del “operador/a”, que aparece en todas las entrevistas como esa figura puente que orienta el trabajo en los territorios. Es una figura clave que acompaña, sugiere líneas de acción, propone actores con los que articular y estrategias de intervención más reales y sostenibles. Las otras figura clave son talleristas e instructoras/es. La precariedad que caracteriza la contratación de este personal favorece su rotación, condición que

debería ser evitada, considerando que los vínculos estrechos son parte del apego que se busca entre los programas y los/as jóvenes.

El/la operador/a es siempre alguien joven con algo más de recorrido, pero también con formación. Y en ese sentido, el hecho de constituirse como operadoras/es puede considerarse parte de un círculo virtuoso, que se traduce en una vuelta, un giro que ubica a las y los jóvenes en otro lugar.

d) Trabajo en red

Refiere a las articulaciones que requiere un abordaje que supone diferentes necesidades (salud, educación, recreación, etc.). Entonces, el trabajo en red es más que una estrategia, una necesidad, tanto para poder llegar a los/as jóvenes (cobertura), como para abordar de modo multiactorial los problemas que se presentan. A su vez, los/as jóvenes experimentan de modo positivo la sociabilidad, de ahí que la constitución de redes de pares –parlamentos, mesas de trabajo– es otra derivación posible de los programas. Se debe considerar que el mundo no gubernamental tiene gran experiencia de trabajo con esta población. Por un lado, están las organizaciones de base, las mismas que las/os cuidan en los barrios desde pequeñas/os y luego han ampliado su accionar con las/os adolescentes. Se observan articulaciones y apoyo al trabajo de las iglesias que también desarrollan propuestas para con esta población (oficios, consumo problemático, apoyo escolar, etc.). Del mismo modo, las llamadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo han acumulado experiencia y desplegado con éxito estrategias de promoción. El trabajo en red, más que una opción, es una necesidad para territorializar los programas y sus resultados.

e) Flexibilidad de la oferta y la implementación

Los programas municipales también se piensan a partir de un criterio de flexibilidad y se van adecuando a las características que presenta cada realidad, tanto del contexto como de las/os destinatarias/os del programa. Por ejemplo, en 2019 la problemática económica y social se agudizó para las juventudes y sus familias, y el hambre se convirtió en el primer padecimiento. Todos los dispositivos de intervención debieron ser reconvertidos a partir de esta situación.

Muchos de los dispositivos para jóvenes se construyen a partir de la flexibilidad, lo que implica no pensar un dispositivo como un recurso rígido, sino rediseñarlo a partir de los emergentes, en especial, de los intereses y necesidades de los/as jóvenes y su contexto. La flexibilidad en la interpretación de lo que está pasando, de cuál es la demanda de la/el joven.

El encuadre (previsibilidad) y la adecuación (flexibilidad) son atributos que se combinan en los proyectos.

f) Incentivos monetarios

Una observación generalizada que se constató en las consultas fue la limitación de financiamiento que se expresa en todo el sistema, pero con mayor crudeza en los dispositivos promocionales. A la precariedad del armado de la logística de contratación de las plantas de técnicas/os y operadoras/es, se agrega el modo en que se sustancia el reconocimiento de la situación de las/os jóvenes. La modalidad

con que se materializa el incentivo económico para quienes participan de algunos programas (especialmente los socioeducativos) tienen el formato de becas, y es generalizado el reconocimiento de ese recurso para apoyar el desarrollo y continuidad en los programas, tanto protectores como promocionales. La falta de recursos para solventar sus gastos básicos con algún grado de autonomía es un aspecto que queda invisibilizado por las políticas de transferencia monetaria, donde se supone que la mayoría de tiene cobertura vía Asignación Universal por Hijo (AUH), y es sabido que en los hogares de menores recursos la AUH es un ingreso familiar que no discrimina en la práctica a sus destinatarios. A ello debe sumarse la des-escolarización que afecta a muchas/os y el período que queda descubierto después de los 18 años. La realidad es que las/os jóvenes pobres trabajan siempre que pueden y lo hacen desde muy temprana edad en trabajos informales y de autoexploración. En tal sentido, el incentivo monetario es parte de la estrategia de adhesión a los programas, así como el reconocimiento de un derecho.

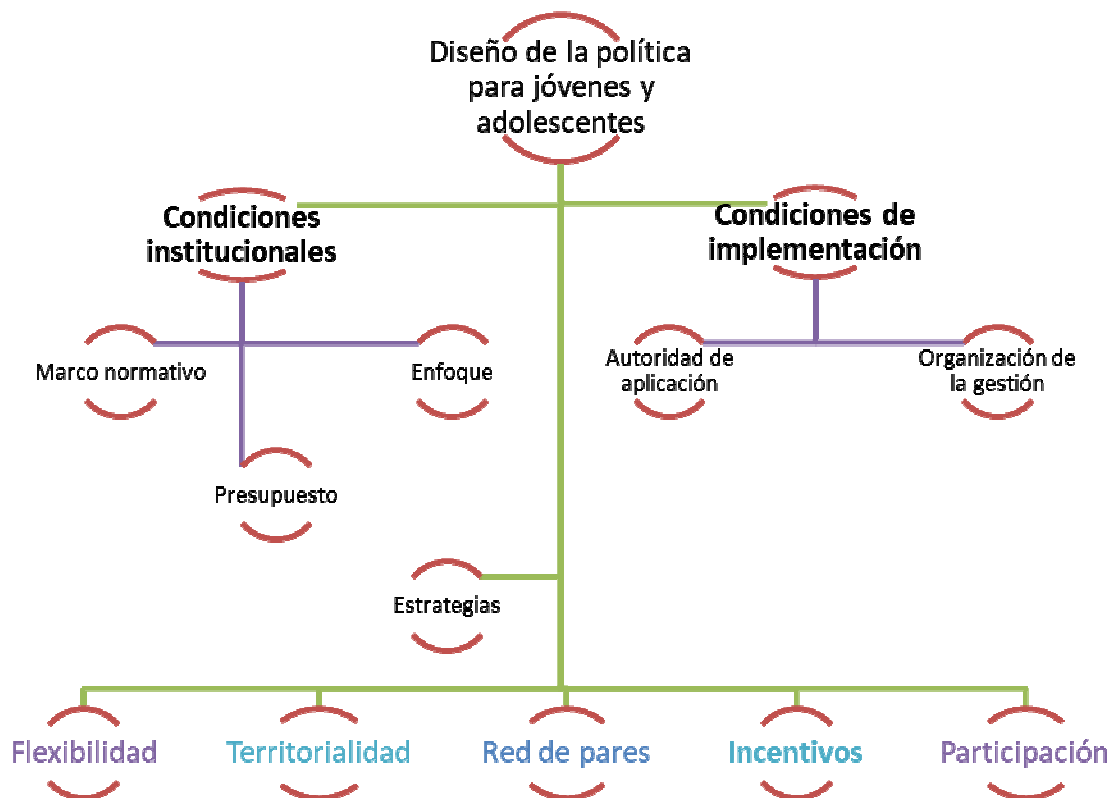
g) Participación

Es un recurso de todos los programas promocionales y se materializa en las rutinas de los programas, ya que asistir y sostener una actividad (en una sede, un curso, un entrenamiento), supone desde el comienzo un acto participativo (aún cuando haya algún tipo de derivación judicial).

Tenemos la certeza de que incentivar la participación de las/os jóvenes es una manera de comprometerlas/os con su realidad y generar condiciones para su desenvolvimiento en otros escenarios. La organización de eventos, la exposición de habilidades artísticas, deportivas, los debates, parlamentos, radios, las actividades solidarias y comunitarias son, entre otros, los dispositivos participativos que se incentivan y dan resultado en los programas. El protagonismo es una experiencia que fortalece a las/os jóvenes y en ese sentido se torna en un componente importante. La politización o no de esa participación es una derivación que puede o no propiciarse, pero hay convicción de que estos espacios deben brindar elementos, información y posicionamiento para la defensa de derechos y el desenvolvimiento en el mundo real.

A continuación, se presenta un gráfico síntesis donde se pueden ver los componentes descriptos y su vinculación en torno a dos factores centrales, que son las condiciones institucionales (normativas) y las de implementación, donde lo político (autoridad de aplicación) y la gestión se combinan. Finalmente, se consignan atributos, que en mayor o menor medida se pueden considerar como necesarios para alcanzar resultados en materia de interés e involucramiento de las/os jóvenes en los programas que los tienen como destinatarias/os.

Grafico 2. Síntesis de la matriz interventiva a nivel local de las políticas locales para adolescentes y jóvenes



Fuente: elaboración propia.

Notas finales

El supuesto que orienta este trabajo es que la vacancia de políticas específicas para la promoción y protección de derechos de AyJ como un grupo etario con necesidades específicas, se debe a que las/os mismas/os son abordadas/os desde dos polos: las/os adolescentes desde las políticas de infancia y en el caso de las/os jóvenes, como derivación de la agenda de adultas/os jóvenes. Es decir, la falta de especificidad de las políticas, particularmente de promoción, sería un elemento a considerar en el análisis del tratamiento de esta población y sus necesidades por parte de las políticas públicas.

Una reflexión que asoma a partir del análisis del grado de especificidad de las políticas públicas, es la escasez de iniciativas específicas para AyJ de sectores populares. Más de la mitad de las políticas clasificadas como dirigidas hacia este sector son, en realidad, iniciativas pensadas, diseñadas y ejecutadas en función de las necesidades de grupos poblacionales más amplios, que no tienen en consideración las particularidades propias de las/os AyJ, sus características, sus problemáticas más destacadas, así como tampoco la manera más propicia de abordarlas.

El desarrollo precedente no tiene la intención de operar como una receta, por el contrario, es el resultado de la sistematización y análisis de prácticas concretas, de ahí su valor orientador, no prescriptivo.

Consideramos que esta investigación, y todos sus componentes, brindan insumos para el diseño de políticas de adolescencia y juventud con foco en el abordaje local desde los municipios, que se constituyen en ejecutores potentes, ya que amplifican los resultados de los magros programas nacionales y provinciales existentes en el período analizado. Al tiempo que exploran con sagacidad los intereses de las/os adolescentes y jóvenes, así como desarrollan estrategias de adhesión para con AyJ, principalmente de aquellos que requieren el apoyo del Estado para su pleno desarrollo y vida en sociedad.

Este valor que asignamos a la intervención local parte de entender que es el municipio la cara visible y el receptor de las demandas. Sin embargo, es preciso remarcar que por decisión de los niveles nacionales y provinciales, esta interacción parte de una situación clara de desventaja, fruto del desguace de las políticas y su desfinanciación notoria en el período analizado.

Lista de referencias

- Bertolotto M. y Clemente A.** (2009). La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de políticas públicas. En Heras A. y Burin D. (coord.), *Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Clemente A. (coord.)** (2020) *Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires*. CABA. Recuperado de: http://cec.sociales.uba.ar/?page_id=1495
- Danani, C.** (2010). *Programa de Maestría en Intervención Social*. FCSs/UBA. Mimeo
- Filgueira F. y Mieres P.** (2011). Jóvenes en tránsito. UFNPA y RUMBOS.
- Ley 13.298** (2005). *De la promoción y protección integral de los niños*. Recuperado de: https://www.mpba.gov.ar/files/documents/ley_13298-05.pdf
- Lombardía, M.L.** (2020). Inversión social en programas sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes de sectores populares de la Provincia de Buenos Aires, En Clemente A. (coord.) *Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: http://cec.sociales.uba.ar/?page_id=1495
- Maglioni, C. y Rojo, G.** (2020). Programas e iniciativas locales en municipios de la provincia de Buenos Aires. En Clemente A. (coord.): *Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires*. CABA. Recuperado de: http://cec.sociales.uba.ar/?page_id=1495
- Margulis M. y Urresti M.** (1996). La juventud es más que una palabra. En Margulis M. (ed.), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires. Biblos.

Cita recomendada

Clemente, A.; Klein, M. y Paladino, M. V. (2021). Intervención con jóvenes de sectores populares. Aprendizajes de una agenda en deuda. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social*, 5 (9). 24-40. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/35345> ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre las autoras

Adriana Clemente

Argentina. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Especialista en Políticas Sociales (FSOC/UBA). Profesora Titular de la Carrera de Trabajo Social (FSOC/UBA). Profesora de postgrado de FSOC, UNTREF Y FADU/UBA. Directora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FSOC/UBA). Investigadora en IEALC. Correo electrónico: adirclemente@gmail.com

Maia Klein

Argentina. Licenciada en Trabajo Social (UBA). Maestranda "Intervención Social" (UBA). Docente en la carrera de Trabajo Social en UBA, UNM y UNLP. Desarrollo profesional en gestión y planificación de políticas de inclusión juvenil, formación y supervisión de equipos técnicos. Correo electrónico: maiaklein80@gmail.com

María Verónica Paladino

Argentina. Licenciada en Trabajo Social (UBA). Integrante del equipo técnico del Programa de Capacitación para Organizaciones Sociales y Comunitarias de la FSOC/UBA y del Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FSOC/UBA). Correo electrónico: mariaveronicapaladino@gmail.com