

REORIENTACIONES EN LAS POLÍTICAS ASISTENCIALES HACIA JÓVENES Y LA CUESTIÓN DEL DELITO. POLÍTICA SOCIAL, TRABAJO E INSEGURIDAD EN ARGENTINA (2008-2018)

por Emilio Aynos y Tatiana Jack***

I. Introducción

En la primera década de los años 2000, comienza en Argentina un ciclo de transformaciones en el campo de la política social que se caracterizaron por intentar sentar su legitimidad en contraposición a las reformas sociales neoliberales de las décadas precedentes, poniendo en el centro la lógica de la seguridad social y una retórica anclada en la protección y los derechos sociales. Si bien pueden observarse cambios significativos en el sector de la asistencia social, desde sus inicios las transformaciones más profundas se dieron en el ámbito de la seguridad social, especialmente en el campo previsional. Es a finales de esa década en donde puede observarse una intensificación de las reorientaciones del campo asistencial, particularmente en lo que podemos interpretar como una articulación con aquella lógica de la seguridad social que parecía impregnar nuevos espacios e intervenciones, dando en

* Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Conicet. Director del Programa en Investigación Comparativa del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. E-mail: emilio.aynos@gmail.com

** Licenciada en Trabajo Social, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 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, Argentina. E-mail: jactatiana1@gmail.com.

buena medida la clave del proceso general, mostrando a su vez nuevas dinámicas, nuevas nociones, nuevos sujetos. Se delimitaron un conjunto de políticas estableciendo distintos nexos entre seguridad social y asistencia, problematizando la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad. Nos referimos en primer lugar al lanzamiento, específicamente en relación con las y los jóvenes, en el año 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹ para niños, niñas y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral desde el primer mes de vida hasta los 18 años. Esta política marcó el inicio de distintas políticas de protección social destinadas hacia este sector de la población, organizadas desde la lógica de la seguridad social como un componente no contributivo. Posteriormente se creó en el año 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)², implementado originalmente por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), para jóvenes de 18 a 24 años de edad desocupados u ocupados con salarios que no superen el monto de tres salarios mínimos y que acrediten estar inscriptos o cursando en alguna institución educativa. A su vez, también se continuaron otras intervenciones asistenciales hacia jóvenes que, aunque mostrando algunas de las “marcas de época”, no planteaban ese vínculo tan explícito con el campo de la seguridad social, en particular las del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación o también el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo, el objeto que estas intervenciones abordaron —los jóvenes de sectores populares— mostró una dimensión sumamente significativa: el problema de su supuesta peligrosidad. La discusión social sobre la peligrosidad de los jóvenes de sectores populares en sus involucramientos en prácticas delictivas o formas diversas de violencia altamente letal ha sido uno de los ejes centrales de la cuestión securitaria en la Argentina desde fines del siglo pasado y las intervenciones asistenciales hacia jóvenes no han sido ajenas a ese proceso de discusión pública.

En el presente artículo se analizan los modos de problematización, los vínculos y las tensiones entre las nociones de seguridad, trabajo y asistencia en las políticas sociales que tienen como objetivo la inclusión social de jóvenes de sectores populares en Argentina entre los años 2008 y 2018. En concatenación, se reconstruyen y analizan estas problematizaciones específicamente en

¹ Creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009.

² Creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014.

relación con dos ejes de indagación. Por un lado, en cuanto a las formas de intervención que se construyen en los distintos espacios en los cuales se implementa la política social; y por otro, en relación con el proceso de producción de sujetos sociales a partir de la delimitación y constitución de las poblaciones objetivo de dichas políticas. Además, se analizan las continuidades, las tensiones y las transformaciones de la política social durante el período consignado, y se indaga acerca de la forma en que los programas analizados se encuentran atravesados por la preocupación acerca de la situación de vulnerabilidad social de los y las jóvenes, y sus vínculos con el trabajo y la educación, en un escenario tensionado por el contexto socio-económico y las condiciones del mercado de trabajo actual, como también por la intensificación de los debates públicos acerca del “problema de la inseguridad”. Este trabajo surge de una investigación más amplia que tuvo como objetivo general indagar sobre los modos en que es elaborada la noción de seguridad en las problematizaciones y los debates que organizan los campos de la política social y la política criminal en la Argentina durante el período 2008-2018³.

En este artículo se reconstruyen tres modalidades de intervención: por un lado, el Programa Envión, con un dispositivo que llamaremos “de cercanía” en cuanto a la vinculación entre los grupos de jóvenes y el equipo técnico; el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con un dispositivo territorial-local de seguimiento limitado a las Oficinas de Empleo; y el Programa PROGRESAR, con un lógica de intervención vinculada a la seguridad social que desarticula la cuestión de la cercanía. Estas diferentes modalidades muestran formas diversas de articulación entre la asistencia, el trabajo y la cuestión de la supuesta peligrosidad de los jóvenes de sectores populares.

A modo de hoja de ruta para su lectura, este artículo se organiza de la siguiente manera: en primer término, luego de las consideraciones metodológica, realizamos una reconstrucción socio-histórica y conceptual que tiene como eje la relación y las discusiones acerca del trabajo, las políticas sociales, la seguridad, y la cuestión de los jóvenes. Esta primera parte nos brinda herramientas teóricas y conceptuales para el análisis de nuestro corpus empírico. Posteriormente describimos las intervenciones estatales mencionadas (nuestros referentes empíricos), para luego presentar los resultados y las conclusiones de la investigación.

³ Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

II. Estrategia metodológica

Para la realización de los objetivos propuestos se adoptó una estrategia metodológica cualitativa, siguiendo los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos (Glaser y Strauss 1967). Para el análisis y sistematización de la información se implementó el Método de Comparaciones Constantes. Este método posibilita, a través de la técnica de codificación (abierto, axial y selectivo), la construcción de categorías analíticas y conceptuales y el desarrollo de teoría a partir de los datos empíricos (Samter 2012). Esta estrategia permitió maximizar la identificación y sistematización de las formas de intervención que despliegan las políticas sociales como también el modo en que éstas delimitan a los destinatarios y las destinatarias de dichas intervenciones, y finalmente reconstruir y analizar los distintos modos de problematización y los vínculos entre las nociones de trabajo, asistencia y seguridad.

El material empírico de esta investigación se constituyó a partir de distintos documentos de las políticas analizadas, de entrevistas abiertas en profundidad y de observaciones participantes. Se recopilaron y revisaron documentos⁴ legislativos (normas, leyes, decretos) y/o administrativos ligados a la formulación, gestión y evaluación de distintas intervenciones estatales del nivel político-administrativo nacional y provincial (específicamente de la Provincia de Buenos Aires) que formulan como objetivo la inclusión social de jóvenes. Se realizaron 35 encuentros con funcionarios y funcionarias del nivel nacional, provincial y municipal (Provincia de Buenos Aires) y con integrantes de los equipos técnicos de las diferentes políticas analizadas, y se llevaron a cabo un total de 25 entrevistas con dichos agentes. En la Provincia de Buenos Aires se realizaron encuentros y entrevistas en tres municipios del conurbano⁵ bonaerense, seleccionados sobre la base de ser administrados

⁴ Se recopilaron resoluciones de creación de las intervenciones y sus modificaciones, los instrumentos de recolección de información, datos sobre altas y bajas de beneficiarios/as, informes de gestión periódicos, distintos informes de evaluación de las políticas y materiales de difusión.

⁵ 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. Zona 1: Daniel y Analía, referentes Programa Jóvenes; zona 2: María, Lorena, Josefina y Marcos, referentes Programa Envión; Zona 3: Diana, referente Programa Jóvenes y Susana, Martina y Belén, referentes Programa Envión. Cada zona representa a un municipio de la Provincia de Buenos Aires.

por alianzas políticas diversas. Durante estos encuentros se realizaron observaciones participantes sobre las modalidades de funcionamiento de los distintos programas y de los equipos técnicos (se presenciaron distintas actividades y talleres). En estos encuentros dichos agentes estatales nos proporcionaron diferentes documentos sobre las políticas.

El período de realización del trabajo de campo es significativo en cuanto se llevó adelante durante los años 2016 y 2018, es decir en el inicio de la gestión de gobierno nacional y provincial de la alianza Cambiemos, en el cual se observó una fuerte reorientación en las modalidades de intervención estatal y en los debates públicos más generales sobre el trabajo, la asistencia, la seguridad y la cuestión de los jóvenes. En este artículo no nos abocamos al análisis de estas transformaciones pero sí identificamos algunas de las modificaciones que se han realizado a las políticas que conforman nuestros referentes empíricos durante este nuevo ciclo político. Los referentes empíricos de esta investigación fueron el Programa de Responsabilidad Social Compartida “Envión” del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (desde aquí Programa Jóvenes), y el Programa PROGRESAR de la ANSES (desde el año 2018 esta política depende del Ministerio de Educación de la Nación).

III. Trabajo, políticas sociales y la cuestión de la inseguridad: claves socio-históricas y conceptuales

Las problematizaciones acerca de la relación entre trabajo y asistencia albergaron históricamente una dimensión fundamental vinculada a la cuestión de la seguridad orientada sobre la preocupación por la peligrosidad de los sectores populares. Las discusiones públicas sobre el trabajo y las políticas sociales, sobre los sujetos “merecedores” y las condiciones, las condicionalidades y los “efectos” de las medidas asistenciales tuvo siempre como un eje fundamental las consecuencias que dichas orientaciones pudieran tener en cuanto a la comisión de delitos por parte de los sujetos en situación de vulnerabilidad. Es decir, la discusión sobre la “integración” o la “inclusión” social fue atravesada por la idea de que implicaba brindar la posibilidad de cursos de vida “legales” ligados al trabajo y al mismo tiempo obturar los proyectos de vida vinculados al delito y la violencia. Eje de elabo-

ración que se articuló con la emergencia de la cuestión de la “inseguridad” en Argentina, tejiendo la relación entre condiciones de vida y prácticas delictivas, o entre delito y pobreza como una temática central. La cuestión de la seguridad ciudadana ha sido analizada destacando un conjunto diverso de problemas y tendencias, que van desde la reorientación de las agencias penales y las fuerzas policiales, la proliferación de nuevas formas de delito urbano y los diferentes entramados en las culturas juveniles de los sectores populares que en ellas se expresan, hasta la cuestión de la “sensación” de inseguridad o inseguridad subjetiva (Font 1999, Sozzo 1999, Pegoraro 2001, Kessler 2002, 2008, 2009; Sain 2002, 2008). Entendemos que estas formas de conjugar los debates sobre *trabajo, asistencia y peligrosidad* actualizan una vieja “cuestión”: la construcción de la “cuestión social” estuvo históricamente ligada a los procesos de construcción de la noción de “clases peligrosas”, es decir, a la condensación en grupos, categorías o espacios sociales de todas las representaciones amenazantes hacia la sociedad (Himmelfarb 1983, Offe 1990, Polanyi 1992, Danani 1996, Castel 1997).

En términos generales el campo de la política social se organizó durante el siglo XIX bajo el principio de la seguridad y el derecho sociales, tematizando de esta manera las inseguridades y riesgos que conforman las condiciones de vida de los trabajadores. La seguridad social se estructura en el campo de la política social como un eje organizador de un conjunto heterogéneo de instituciones y arreglos estatales orientados hacia la socialización de los riesgos que de manera dispar en su intensidad y en sus modalidades, y atravesados por procesos socio-políticos específicos en las diferentes sociedades, marcaron la conformación histórica de los Estados de Bienestar (Himmelfarb 1983, Offe 1990, Polanyi 1992, Castel 1997, 2004; Topalov 2004, De Marinis 2014, Donzelot 2007, Danani 2009). Esta configuración de un “sector” de políticas sociales de seguridad social (orientado a contener los riesgos de salud, previsión, desempleo o los vinculados a la vida familiar de los trabajadores) se organizó históricamente a partir de la “invención” de derechos sociales (Donzelot 2007).

A partir de la década de 1970 comienza un proceso de reorientación neoliberal de las modalidades de intervención estatales que en el campo de la política social implicó el desplazamiento de la noción de seguridad social como grilla discursiva organizadora de lógicas de intervención, en una tendencia hacia la des-socialización de los riesgos. Mutaciones que organizaron un verdadero cambio epocal, conceptualizado a partir de las elaboraciones

sobre la emergencia de sociedades del riesgo, de la inseguridad social o postsociales (Castel 1997, 2004; Beck 1998, Rose 1996, De Marinis 1998, 2004). Este proceso adquiere en la Argentina particular radicalidad durante la década de 1990, de hegemonía neoliberal, reconfigurando las modalidades de intervención del Estado (Thwaites Rey 1999, Oszlak 2000). Comenzaron a desarrollarse 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 (flexibilización del contrato de trabajo y desregulación del mercado de trabajo), basada en la deslegitimación del Estado como garante de protección social y en la re-mercantilización de la fuerza de trabajo, con el objetivo de amalgamar la estructura del empleo a los requerimientos del nuevo proceso productivo y económico (Cortes y Marshal 1999, Soldano y Andrenacci 2006).

Este descentramiento del principio de la seguridad social en el campo de las políticas sociales es el correlato de la nueva centralidad que adquiere la asistencia, no sólo como “sector” de políticas, sino como grilla discursiva organizadora de formas de intervención que retoma una tradición asentada en el principio de la necesidad, centrada en los sujetos, sus características y comportamientos, es decir alejada —aunque experiencias históricas intentaron reconfigurar esta lógica— de una noción de derechos. La asistencialización de las políticas sociales que se produce en este período se expresa tanto en la colonización por esta racionalidad de ámbitos de políticas sociales en los que primaban racionalidades diferentes, así como en la proliferación de múltiples programas asistenciales focalizados, que, mediante la búsqueda de la eficiencia a partir de la técnica de la *focalización*, recortan sus poblaciones objetivo sobre sus específicas carencias individuales. La lógica de la condicionalidad, como principio del merecimiento que organizaron estas intervenciones, se articuló en la experiencia argentina con la noción de *contraprestación* laboral o de capacitación laboral de los destinatarios y las destinatarias, inscribiendo a las mismas como programas tipo *workfare*⁶ (Grassi, Hintze y Neufeld 1994; Soldano y Andrenacci 2006, Grassi 2003,

⁶ “Concepto vinculado a la asistencia con subsidios estatales que contempla como obligación una contraprestación laboral que generalmente se realiza en condiciones de precarización y flexibilización del trabajo. A diferencia del *welfare* clásico, el *workfare* enfatiza el mérito individual por encima de la solidaridad colectiva” (Wacquant 2011: s/n).

Cortés y Marshall 1999, Álvarez Leguizamón 2006, Gonzalez 2008, Danani y Hintze 2011, Grondona 2012).

Asimismo, en ese contexto de reformas estructurales neoliberales y de aumento de la pauperización de las condiciones de vida y de trabajo de la población, los jóvenes varones de barrios populares fueron uno de los grupos sociales intensamente estigmatizados como productores de violencia y vinculados al “problema de la inseguridad”. Desde entonces, sus prácticas, discursos e identidades fueron regularmente negativizadas (Chavez 2005). Los jóvenes comenzaron a protagonizar los debates públicos y políticos sobre el control del delito, y se convirtieron en la población objetivo de diferentes intervenciones estatales como los programas de prevención social del delito.

En nuestro proceso de investigación hemos identificado la articulación estratégica que las intervenciones de prevención social del delito establecieron con los programas asistenciales tipo *workfare*, apoyados en las condicionalidades que presentaban estos últimos, construyendo la participación en las estrategias preventivas como la “contraprestación” condicional de los programas sociales, solapando sus poblaciones objetivo y activando la asociación entre un *sujeto de la asistencia* y un *sujeto de la peligrosidad* (Ajos 2010, Crawford 2009).

Desde mediados de la década del 2000 se observa el inicio de un proceso de “contrarreformas” en materia de políticas sociales, en el sentido de políticas que basan su legitimidad en una confrontación de los sentidos que organizaron las políticas neoliberales de la década anterior (Danani y Grassi 2008). Estas contrarreformas tendieron hacia una recentralización de la seguridad social en el campo de las políticas sociales que puede observarse, como se mencionó anteriormente, en la reforma del sistema de asignaciones familiares que implicó la creación en el año 2009 de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Esta política extiende una intervención de la seguridad social que hasta el momento alcanzaba a trabajadores y trabajadoras formales, hacia trabajadores y trabajadoras informales y desocupados/as. Sin detenernos aquí sobre los sentidos que la política repuso en los debates acerca de la tensión *trabajo-ciudadanía*, esta política reconfiguró la relación entre seguridad social y asistencia proponiendo una racionalidad de la protección y los derechos sociales para amplios sectores sociales que anteriormente eran abordados por las políticas asistencialistas y minimalistas como población careciente, atados a las contraprestaciones que establecían como condicionalidad (Hintze y Costa 2011, Lo Vuolo 2010, Álvarez Leguizamón 2006).

En investigaciones anteriores hemos observado que el debilitamiento de la contraprestación laboral o de capacitación laboral que implica la AUH en el ámbito de las políticas asistenciales, marca un punto de tensión con los modos de articulación que se establecieron entre el campo de la política criminal y la política social argentina: los programas de prevención social del delito que se montaban sobre las contraprestaciones de los programas asistenciales encuentran en la extensión de la AUH y en su incompatibilidad con estos un escollo para su desarrollo, lo que ha marcado una intensificación de la crisis de este tipo de intervenciones (Ayo 2012b). Pero también esta tendencia hacia una recentralización de la seguridad social pareciera plasmarse en la puesta en marcha en el año 2014 del Programa PROGRESAR. Esta política, implementada originalmente, y hasta el año 2018, por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), establece una prestación para jóvenes de 18 a 24 años desocupados/as o ocupados/as con salarios menores o iguales al mínimo, vital y móvil y que acrediten estar inscriptos/as o cursando en alguna institución educativa. Esta política era particularmente significativa en cuanto incorporaba a jóvenes de sectores populares dentro de la dinámica de la seguridad social, paradójicamente en el contexto social y político de una intensificación de los discursos públicos que vinculan a este grupo social con la cuestión de la “inseguridad” en tanto sujetos de la peligrosidad.

En el apartado siguiente nos detendremos en la descripción de las intervenciones estatales que constituyen nuestros referentes empíricos y nos adentramos en la presentación de los resultados de la investigación.

IV. Jóvenes, trabajo y políticas sociales en la Argentina post 2003: discusiones, tensiones y vínculos con “el problema de la inseguridad”

a. Políticas sociales analizadas

Los referentes empíricos de esta investigación fueron distintas políticas sociales que formulan como objetivo la inclusión social de jóvenes de sectores populares. En este sentido, y como se mencionó con anterioridad, las intervenciones estatales analizadas fueron: el Programa “Envión” del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa PROGRESAR.

Durante el ciclo político de los años 2003 y 2015 se delimitaron un conjunto de políticas sociales y laborales orientadas a ampliar la protección social, principalmente a partir de la extensión de la seguridad social, hacia aquellos sectores sociales en situación de vulnerabilidad social en un contexto signado por la elevada informalidad y precariedad laboral (Grassi 2016). Las nuevas intervenciones emergentes del campo de la seguridad social (como las moratorias previsionales, la AUH, entre otras) significaron la ampliación de la protección social a sectores sociales históricamente sin cobertura, como los trabajadores y las trabajadoras informales, las empleadas domésticas, y los y las jóvenes, y al mismo tiempo la pérdida de centralidad de la lógica asistencial condicionada. Como mencionamos, en relación con los y las jóvenes esta recentralización de la lógica de la seguridad y los derechos sociales como vía principal para la inclusión social marcó 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 (Ayo 2013). Esto sucedió fundamentalmente a partir del año 2009 con la finalización de los programas de prevención del delito (como el Programa Comunidades Vulnerables⁷) (Ayo 2013), con la creación de la AUH y, posteriormente, con el surgimiento del Programa PROGRESAR en el año 2014. Esta política se creó con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes en situación de vulnerabilidad social y tenía como único requisito para participar del programa, además de la edad y el límite de ingresos mencionados, estar cursando estudios en alguna institución educativa reconocida por el Ministerio de Educación de la Nación (incluyendo particularmente a las modalidades de educación superior), lo cual 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*. Hacia el año 2014 (primer año de

⁷ Este programa fue creado en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación) orientado a jóvenes de 16 a 30 años “en conflicto con la ley” y estuvo vigente en diferentes provincias del país entre los años 2001 y 2008, en articulación con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. El PEC fue creado en el año 2003 y otorgaba un estipendio en dinero como contraprestación a la participación de los y las jóvenes en las actividades del programa (Ver Ayo 2010, 2012, 2013).

implementación), el PROGRESAR tuvo 870.000 participantes aproximadamente (ANSES 2015).

Sin embargo, en el año 2018 a través del decreto 90/2018 se establecieron una serie de modificaciones que reorientaron la lógica de este programa hacia una impronta meritocrática e individualista. El *Programa* PROG.R.ES.AR pasó a denominarse *Beca* PROG.R.ES.AR y a formar parte de la órbita del Ministerio de Educación como nueva política educativa orientada a promover la finalidad 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 educativo⁸. Pero también se extendió la edad para participar del programa: “Para el caso de los jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, la edad se extenderá hasta los TREINTA (30) años inclusive” (Decreto 90/2018). En cuanto al monto de la beca, en el año 2019 oscilaba entre los \$1600 y los \$2500 mensuales (con 10 cuotas anuales).

En el año 2008 y 2009 se crearon también dos programas de corte asistencial orientados a jóvenes de sectores populares, uno nacional y otro provincial respectivamente: El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión. El Programa Jóvenes fue creado por la Resolución 497 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación el 13 de mayo de 2008 como una de las estrategias implementadas por el Estado Nacional para impulsar el acceso a puestos de trabajo de los y las jóvenes, como medida que tienda a reducir la pobreza y generar mayor inclusión social. Este programa está dirigido a jóvenes entre los 18 y 24 años desempleados, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de la educación formal y que tengan residencia permanente en el país. Esta política tiene como propuesta generar el acceso a la escolaridad obligatoria, a capacitaciones laborales específicas, y/o a la realización de prácticas/pasantías de trabajo en empresas o en el sector público como contraprestación obligatoria para la percepción del estipendio (que en el año 2019 oscilaba en \$1600 aproximadamente). El Programa Jóvenes funciona en las oficinas de empleo municipales y está conformado por equipos técnicos que acompañan las trayectorias de los y las jóvenes,

⁸ 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 exiguo valor de la beca” (Isacovich 2019: 23).

diseñando distintas intervenciones orientadas a su inclusión socio-laboral. En términos generales, este programa tiene como propósito que los y las participantes internalicen herramientas y capacidades para el trabajo a través de la realización de prácticas o capacitaciones laborales. De este modo, esta modalidad de programa se inscribe como mecanismo institucional para propiciar la inclusión laboral de jóvenes a fin de que puedan ser titulares de los derechos y las protecciones del trabajo formal-registrado.

Por otra parte, el Programa Envión, del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, es una política asistencial creada en el año 2009⁹ que está destinado a jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social y/o “en conflicto con la ley penal”¹⁰. Surge con el objetivo de promover la inclusión social de aquellos jóvenes “NI-NI”, expulsados de las instituciones escolares y del mercado de trabajo, a través del diseño y desarrollo de estrategias que fortalezcan “sus vínculos con la educación, la salud y el mundo del trabajo y generando mecanismos que permitan que desarrollen nuevas modalidades de relación con el medio social” (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires 2010).

Este programa funciona en más de 130 municipios de la Provincia de Buenos Aires en distintas sedes barriales, y tiene como propuesta principal que los y las jóvenes participen en distintos talleres y actividades. Dicha participación es requisito fundamental para acceder al cobro de la beca que hasta fines del año 2019 era de un monto de \$800 o de \$400 si percibe también la Asignación Familiar por Hijo. Aproximadamente más de 5.000¹¹

⁹ El Programa Envión 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. Hacia el año 2010 funcionaba en 128 municipios de la provincia.

¹⁰ 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 Envión es presentado como “una medida alternativa para los y las jóvenes en conflicto con la ley penal”. Textualmente en la resolución de creación del programa (N° 9/09) se menciona: “Dentro de cada módulo se destinarán vacantes para el ingreso de jóvenes cuyo destino sea solicitado por autoridad judicial como medida alternativa a penas de privación de libertad, para la realización de tareas de resocialización, capacitación en oficios, acceso a la educación...”.

¹¹ Este dato surge de las conversaciones mantenidas con las coordinadoras y los coordinadores del programa durante distintos encuentros en el año 2018, en cuanto no fue posible acceder a un informe actualizado y unificado acerca de la cantidad exacta de

jóvenes participan de esta política en la Provincia de Buenos Aires, número que aumentó exponencialmente (casi en un 40%) a partir del año 2017 con la agudización de la crisis económica.

Este programa cuenta con un coordinador o una coordinadora general por municipio y con un coordinador o una coordinadora por sede. La cantidad de sedes de esta política varía por municipio según la cantidad de habitantes. 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 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 (límite de edad establecido para participar percibiendo la beca) se les asigna este nuevo rol. Perciben también una beca (que oscila en los \$2.500 a mediados del año 2019) y tienen como propósito tener un vínculo de proximidad con los y las jóvenes y oficiar de intermediarios con el equipo técnico de la sede. 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.

En cuanto a la gestión del Envión, éste depende de la administración provincial pero se formula como una política de co-responsabilidad compartida con los municipios. Esto significa que, por un lado, la administración provincial aporta el financiamiento para el pago de los salarios de los coordinadores y las coordinadoras generales y de cada una de las sedes, de los y las integrantes de los equipos técnicos y de las becas de los tutores y las tutoras, y de los y las jóvenes participantes. Hacia finales del año 2019 el “salario” de los trabajadores y las trabajadoras del Envión oscilaba entre los \$6.500 o \$7.000 bajo la modalidad de contratación de monotributo. Es decir, en los

participantes en la Provincia de Buenos Aires (a partir del año 2016 con la nueva gestión de gobierno provincial de la alianza Cambiemos. Sin embargo, en el informe de gestión del Programa Envión realizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires en el año 2010 la cantidad de jóvenes inscriptos participantes ascendía a 20.000 aproximadamente.

últimos años se extremaron las condiciones de precarización laboral de los trabajadores y las trabajadoras del programa. Por otra parte, 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, según pudimos relevar a partir de las entrevistas realizadas, el aporte de cada gestión municipal varía en los últimos cuatro años según el signo político de la administración.

b. La cuestión de los y las jóvenes “NI-NI”: entre el “problema de la empleabilidad”, el “problema de la inseguridad” y la promoción de derechos. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa Progresar

El Programa Jóvenes se enmarca en aquellas políticas que han sido impulsadas durante el ciclo político del kirchnerismo, en este caso desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, con el propósito de promover el acceso a empleos formales y regulares a aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad social, y combatir el desempleo y la pobreza.

El Programa Jóvenes, continuando la línea que abriera el Seguro de Capacitación y Empleo en el año 2006, retoma la noción de “empleabilidad” como una de sus categorías significativas. Esta noción, central en los planes asistenciales laborales de claro corte neoliberal que se desarrollaron a partir de mediados de la década de 1990 en Argentina, mostró una problematización del desempleo como “carencia del propio sujeto” (Grassi 2003), que tendía hacia una responsabilización de las personas por sus condiciones de vida. Refleja la preocupación por las capacidades subjetivas que explicarían la situación de desempleo de un sujeto, al no poder adaptarse a las demandas de capacitación del mercado de trabajo. Sin embargo, puede observarse en estos programas un giro con respecto a la preocupación sobre la formación para el trabajo, alejándose de la empleabilidad neoliberal. La finalización del Plan Jefas y Jefes de Hogar, marcada por la creación del Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo, estuvo orientada sobre estas categorías centrales que acabamos de reseñar: las condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad de las familias. Ahora bien, estas nociones de vulnerabilidad y empleabilidad en el Seguro de Capacitación y Empleo son reconstrui-

das en un marco de sentido que tensiona y reconfigura la mirada sobre las condiciones de vida que atravesaba la política social propia del período de hegemonía neoliberal. La preocupación por la formación para el trabajo y el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los sujetos es puesta ahora en un entramado de interpretaciones que descentra la dimensión puramente individual:

Que los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional se han traducido en una sostenida mejora en la economía, haciendo eje en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social.

Que es necesario profundizar esta estrategia para enfrentar la situación de desempleo que aún afecta a las personas en situación de vulnerabilidad social, principalmente a jefas y jefes de hogar; consolidando las acciones en ejecución y creando nuevas herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de las mismas, en el marco de lo establecido en el Decreto N° 1506/04.

Que, por otra parte, la regulación del actual sistema, de base contributiva, destinado a la protección del desempleo no permite incluir a un amplio grupo de trabajadores desocupados que desde hace varios años han transitado por trabajos no registrados y precarios, muchos de los cuales son actualmente beneficiarios de los programas sociales.(...)

Que, mediante la presente medida, se instituye un SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO de base no contributiva como parte de una estrategia más inclusiva que atienda la contingencia del desempleo, fortaleciendo las políticas activas de promoción del empleo y formación profesional (Decreto Nacional 336/2006).

En estas líneas se reconstruye una mirada sobre el desempleo centrada en los procesos macroeconómicos y en las intervenciones estatales. Hay una referencia a los “esfuerzos” estatales en pos de la “mejora” de la economía, con eje en la “creación de empleo” que es necesario profundizar para enfrentar la “situación de desempleo que aún afecta a las personas en situación de vulnerabilidad social”. En este sentido, si bien el programa se propone un objetivo de capacitación y mejoramiento de las capacidades de los trabajadores desocupados, apoyándose en la categoría de empleabilidad, el desempleo es encuadrado como un fenómeno cuyas causas deben buscarse en los procesos

macroeconómicos que afectan al mercado de trabajo y a las políticas estatales que regulan su desarrollo, y no en las (in)capacidades de los desocupados.

El Programa Jóvenes retoma estas reorientaciones y tensiones, refiriéndose ahora a una población específica. Aquí también se pondera las mejoras en el mercado de trabajo, aunque reconociendo su persistencia:

Que es necesario profundizar esta estrategia para enfrentar la situación de desempleo que aún afecta a las y los jóvenes de DIECIOCHO (18) a VEINTICUATRO (24) años de edad con estudios formales incompletos; consolidando el conjunto de instituciones y acciones en ejecución y creando nuevas herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de los mismos” (Resolución N° 497/2008).

Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios: Esta prestación es una prioridad estratégica para la inclusión ciudadana y, desde el punto de vista de la inclusión laboral, es una de las vías para mejorar la inserción de las y los jóvenes en trabajos de calidad y disminuir la rotación exacerbada en empleos de corta duración” (Resolución N° 497/2008).

El desempleo como categoría, que afecta a jóvenes con estudios formales incompletos, aparece como fenómeno que la mejora en la situación económica no termina de conjurar. Sin embargo, aunque esa nueva orientación de la noción de empleabilidad se muestre en los fundamentos del programa, es posible reencontrar en nuestro trabajo de campo las vetas de esa concepción de la empleabilidad que pone el foco en lo que podemos llamar una transformación subjetiva de los destinatarios y las destinatarias de la intervención:

Más allá de que vayamos a ver cómo se hace el currículum, cómo desenvolverte en una entrevista laboral, estamos abordando y trabajando con una persona. Y el Programa lo que va a llevar es a que esa persona se asuma como trabajador (Daniel, Operador Programa Jóvenes Zona 1).

... la idea del Entrenamiento es que la persona complementa sus estudios secundarios, se capacite (...) (con este entrenamiento) le entra ya el tema del rigor, de tener que cumplir horarios...” (Diana, Operadora Programa Jóvenes Zona 3).

En este sentido, el Programa Jóvenes se encuentra orientado a intervenir mediante la capacitación laboral (como contraprestación principal) para la construcción de “perfiles” de trabajadores como instancia “preparatoria” para su inclusión en empleos formales (registrados), y para la internalización de las normas, las pautas, vinculadas al trabajo.

Por otra parte, la no concurrencia por parte de los y las jóvenes a las instancias laborales propuestas por el Programa es comprendida por algunos agentes estatales bajo la lógica del interés, la falta de motivación para el trabajo, oscureciendo las tensiones que conllevan las condiciones laborales que supone el puesto de trabajo propuesto:

Situación: McDonald’s nos llama: “Quiero este perfil, tanto”. Citamos 100, vienen 20. Ese es el porcentaje que tenemos. Y de los 20, 10 te dicen que no quieren trabajar ahí porque no le gustó la plata, no le gusta el laburo, porque no le sirve la plata. O sea, todo lo que es laboral nos cuesta mucho (Diana, Operadora Programa Jóvenes Zona 3).

En trabajos anteriores, centrados en los programas de prevención social del delito orientados a jóvenes, encontramos una mirada similar sobre el lugar que podían ocupar las intervenciones que estos programas desarrollaban en relación con sus destinatarios y destinatarias, los cuales hacían foco en lo que llamamos las “precondiciones para la inclusión social” (Ayo 2013). Esta noción condensaba un conjunto de construcciones de sentido que atravesaban el desarrollo de dichos programas en torno a la idea de que presentaban a sus prácticas de intervención no con el objetivo inmediato de la “inclusión social” (representada en buena medida como la incorporación al mundo del trabajo) sino sobre las precondiciones subjetivas que harían ese proceso posible. Las formas de intervención, las entrevistas, el trabajo grupal, los talleres, la formación para el trabajo aparecen como condensando transversalmente el objetivo no explicitado de la creación de las capacidades y disposiciones, ligadas al autocontrol, la disciplina y la constancia que implica el mundo del trabajo asalariado, supuesto como uno de los “déficits” en el conjunto de la población objetivo. Por supuesto, es una dimensión explícita de estas políticas “activas” o de activación el fin de dotar de capacidades para el trabajo (de ahí el objetivo de mejorar su *empleabilidad*) en línea con la racionalidad que puede encontrarse en términos de la discusión sobre la educación y su lugar en la producción de capital humano (Gentile 1995,

Tiramonti 1997, Tiramonti y Minteguiaga 2007, Dallorso 2013). Sin embargo, en estas intervenciones sobre jóvenes puede identificarse el recorte de un problema “anterior”: la disposición subjetiva misma para sostener un trabajo asalariado o también la asistencia a la escuela. Y esa forma de reconstruir el problema puede establecer contactos con las perspectivas más individualizantes sobre la relación de los sectores populares y el trabajo, en un contexto político-cultural donde los discursos neoconservadores sobre el debilitamiento de la “cultura del trabajo” circulan con intensidad.

Esta tensión emerge en nuestro trabajo de campo, en el desarrollo concreto de las intervenciones. De esta manera, la problematización sobre el desempleo que circula en el desenvolvimiento del Programa Jóvenes expresa, como lo hacían en los documentos, la importancia de los elementos estructurales, las características del mercado de trabajo y la calidad de los empleos. Estas concepciones y problematizaciones divergentes permiten dar cuenta también de las diversas representaciones sobre los *sujetos* de este programa, y las formas de conexión de estos con el trabajo en relación con las características del mercado de trabajo actual, signado por la elevada informalidad y precariedad laboral:

...en los barrios, la trayectoria laboral de los pibes y su vínculo con el trabajo son con empleo informal, son en empleos informales y lo que te dice un persona que viene a la Oficina y un pibe: “Y yo quiero algo seguro.” Eso es lo primero que sale, algo seguro y fijo, de todos los días (Analia, Operadora Programa Jóvenes Zona 1).

En la implementación del Programa Jóvenes se recuperan las condiciones de informalidad laboral dentro de la problematización de la relación de los y las jóvenes con el trabajo asalariado, pero a su vez ampliando la noción misma de trabajo al incorporar las tareas de cuidado como acervo de la “experiencia de trabajo”. En ese sentido, otro de los emergentes de nuestro trabajo de campo muestra que convergen en la implementación de este programa prácticas que buscan deconstruir la idea de trabajo y problematizar el estigma de jóvenes NI-NI (jóvenes que no trabajan ni estudian)¹², intentando modificar la posición de los jóvenes, dando cuenta que en muchos casos se

¹² Esta categoría surgió en la década del ochenta en un contexto de creciente desocupación y pauperización de las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes que se profundizó en la década de los noventa. Esta noción (NI-NI) invisibiliza los factores que inciden en que un reducido porcentaje de jóvenes no estudien ni trabajen durante

encuentran ya inmersos en formas de trabajo (aunque no reconocido ni remunerado como las tareas domésticas y de cuidado):

El 90 % de la población que termina ingresando en el Programa Jóvenes ha tenido alguna práctica laboral de manera informal. Y lo que también tendemos a hacer y un trabajo que también hacemos en la entrevista de orientación es rescatar actividades de la vida cotidiana que puedan verse como trabajos: cuidar un sobrino, alguna tarea doméstica para empezar a rescatar saberes desde los cuales pararse. ‘No, yo no sé nada.’ Digo, la desvalorización ante esa instancia también es otra frecuente. ‘Yo no sé nada, nunca laburé.’ Y demás. ‘¿Ayudaste a algún familiar?’ ‘Sí, a mi tío alguna changa.’ ‘Bueno, eso es laburo’ (Daniel, Operador Programa Jóvenes Zona 1).

Como hemos identificado, en el desarrollo de este programa pueden observarse complejas articulaciones sobre la cuestión del trabajo y la empleabilidad de los y las jóvenes. Tanto en los documentos del programa como en las entrevistas realizadas emergió la tensión entre la visibilización del contexto socio-económico, caracterizado por la elevada precarización laboral y el desempleo, y la problematización de las capacidades de los sujetos para participar del mercado de trabajo. Entendemos que esta tensión condensa buena parte de las continuidades y las transformaciones de la política social asistencial-laboral durante la década del 2000, en la cual la continuidad de la noción de empleabilidad es reconstruida reforzando una perspectiva en donde los problemas sociales ligados al desempleo y la informalidad laboral están vinculados a los contextos económicos y no se ciñen únicamente a decisiones ni capacidades personales. En relación con ello se vislumbran tensiones vinculadas a las condiciones actuales del mercado de trabajo: por un lado, invita a realizar una experiencia inicial laboral, pero al mismo tiempo, ésta se presenta en muchos casos precarizada, con bajos salarios y becas poco tentadoras para las y los jóvenes que asisten. Es decir que las condiciones del mercado de trabajo desbordan sobre el programa, se inmiscuyen en las representaciones y en las posibilidades de intervención:

períodos prolongados, así como que esta situación es generalmente transitoria y cambiante en la trayectoria de los jóvenes (De Giovambattista Gallo y Panigo 2014). Además, esta figura encubre el trabajo doméstico y de cuidado que gran parte de mujeres jóvenes realizan diariamente de manera informal y no remunerativa.

Es gente que vive, chicos que quizás viven de changas, las changas le pagan más. A ver, yo te voy a dar un ejemplo: un Entrenamiento Público (...), de horario tradicional son \$1.000 o \$1.500. Cuatro, seis horas diarias, de lunes a viernes. El que tiene una changa supera eso (Diana, Operadora Programa Jóvenes Zona 3).

Recuperando una mirada más general, este programa se implementa a través de un dispositivo territorial-local asentado en las Oficinas de Empleo de cada municipio, orientado a guiar y acompañar las trayectorias laborales y de formación de los y las jóvenes.

Por otra parte, y como hemos adelantado, otra de las intervenciones estatales que nos permite observar este proceso de reorientación, y analizar los modos en que se ha problematizado y articulado la cuestión del trabajo, la seguridad y los jóvenes durante los años 2008 y 2018, es el Programa PROGRESAR. Esta política propuso un abordaje diferente sobre los y las jóvenes de sectores populares, en particular en cuanto a la relación entre formación y trabajo. Este programa representó uno de los puntos más intensos en el proceso de reconfiguración de las relaciones entre seguridad social y asistencia que se abre con la creación de la AUH, el cual implicó la creación de una intervención que refería a la lógica de la seguridad social, retomando la modalidad de la AUH, pero orientado a jóvenes de 18 a 24 años cuyo objeto:

... es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre DIECIOCHO (18) y VEINTICUATRO (24) años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo... (Decreto de Necesidad y Urgencia 84/2014).

El programa define su población recurriendo una vez más a la categoría de vulnerabilidad, refiriendo a jóvenes que pertenezcan a “grupos sociales vulnerables”, categoría que es operacionalizada en un primer momento en un límite de ingresos del grupo familiar por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, pero luego se amplió a tres veces dicho valor. Sin embargo, el PROGRESAR, desde esta aproximación más cercana a la tradición de la seguridad, se aleja de los programas asistenciales-laborales en dos sentidos: por una

parte, debilita la dimensión de lo local-territorial que estas intervenciones proponían como uno de sus ejes centrales. Por otro lado, también desarticula la cuestión de la cercanía y el “seguimiento” que también caracterizaron a este tipo de programas. Es decir, si bien la ANSES instrumentó diferentes formas de “territorialización” de sus prestaciones (Hintze y Costa 2011), la forma de un componente del sistema de seguridad social como forma de garantizar el derecho a la educación desdibujaba la programática de una territorialización caracterizada por la cercanía. “El PROGRESAR no es un programa” nos dijo una autoridad del Ministerio de Trabajo encargada de las Oficinas Locales de Empleo. Es decir, el PROGRESAR no carece de esas dimensiones que hacen, por ejemplo, al Programa Jóvenes, un *programa*: estructura institucional local, equipos técnicos locales, construcción de un vínculo cara a cara entre operadores y jóvenes destinatarios/as, seguimiento periódico. Pero además, el tema de la amplitud en la definición de la población objetivo que propone este programa marca también una ruptura con los programas asistenciales tradicionales: la cuestión de la formación para el trabajo se extiende hacia la educación en general, incluso hasta la educación superior o universitaria, reconstruyendo una intervención más amplia, tanto en términos de su sujeto de intervención como también replanteando la relación entre vulnerabilidad, trabajo y educación, como luego argumentaremos.

Al mismo tiempo que el PROGRESAR consolida el pasaje hacia intervenciones bajo la lógica de la seguridad social sobre los sectores populares, ahora abarcando a los “jóvenes” como grupo social, novedoso por cierto para esta modalidad de intervención, el lanzamiento de esta política participó también de los debates sobre la cuestión de la seguridad frente al delito, contraponiendo argumentos contra la construcción hegemónica que asocia delito y jóvenes de sectores populares. La justificación de la creación del PROGRESAR es vinculada en diferentes documentos oficiales a las múltiples facetas que tiene la “problemática juvenil”, sobre las cuales es necesario no “caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes”. Se subraya la necesidad de un acceso “real y flexible” a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado de los niños y niñas a cargo de jóvenes y el acompañamiento en una inserción laboral “de calidad”. Estos objetivos del programa se presentan como adecuados para “romper con la falsa imagen mediática de una juventud desinteresada, desanimada y “temible”. En este sentido, en algunos de los documentos de difusión del programa se sostenía

que el Programa PROGRESAR era “mucho más que un programa para jóvenes ‘NI-NI’” en referencia al debate público que en esos años se organizaba sobre los jóvenes que “ni estudian ni trabajan”, y que configuraban una de las imágenes más intensas de la peligrosidad en relación a la cuestión de la “inseguridad”. En estos documentos se preguntaba “¿por qué hay que romper con la categoría NI-NI? Porque engloba situaciones muy disímiles e invisibiliza el trabajo doméstico” en referencia al alto componente de mujeres encargadas de trabajo doméstico y de cuidado que engloban las estadísticas utilizadas en dichas discusiones¹³.

En líneas generales es posible observar que este programa se distancia de aquellas intervenciones estatales que se caracterizan por tener una lógica de cercanía y seguimiento en relación a los y las jóvenes, y se inscribe como una modalidad vinculada a la seguridad social (y al aseguramiento de ingresos), desde un enfoque que pone el acento sobre las variables económicas y sociales estructurales que habilitarían el ejercicio del derecho a la educación.

c. La intervención en la proximidad: El Programa Envión en la Provincia de Buenos Aires

Profundizando en el análisis del trabajo de campo vinculado al Programa Envión se observa que éste presenta características de una intervención basada en lo que hemos llamado en trabajos anteriores como 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. Esta forma de construir los territorios de intervención marca una ruptura con las lógicas de territorialización que caracterizaron la “invención de lo social”: como vimos, una tendencia hacia la conti-

¹³ Sobre esta cuestión, el CIPPEC elaboró un informe sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud del INDEC del año 2014, en el cual menciona lo siguiente: “2 de cada 10 mujeres no estudia, no trabaja, ni busca trabajo, pero casi todas ellas cuidan. Si el 70% de los jóvenes desafiados del mercado laboral o de la esfera educativa realizan actividades de cuidado, esa cifra muestra un impacto diferencial por género cuando se la analiza en profundidad. En efecto, como muestra el Gráfico 5, del universo de jóvenes que no estudian ni trabajan pero cuidan, el 95% está representado por mujeres. De esa forma, las jóvenes cuidadoras no solo representan el 82% del total de jóvenes mujeres que no estudian ni trabajan, sino también el 67% de todos los jóvenes, hombres y mujeres, que se encuentran en esa situación” (De León 2017: 17).

nuidad, la homogeneidad, la extensión y la universalidad en tanto propiedades definitorias de un territorio de gobierno. La nueva centralidad de lo local-territorial en las intervenciones sociales se presenta como un verdadero cambio epocal. Sus modos de territorialización performan un espacio discontinuo, heterogéneo, fragmentado, en el que las especificidades de las “zonas” se vuelven el centro de la intervención. La territorialización que es promovida entiende el espacio como un espacio diferenciado, y en esta diferenciación encuentra el fundamento de su intervención. Justamente, lo territorial emerge como una dimensión clave para esta intervención porque construye un territorio segmentado como su objeto de acción (Ayo, 2012). Es el territorio, desde lo local, el espacio en y desde el cual cotidianamente se interviene, se forjan vínculos de proximidad con los sujetos destinatarios y entre éstos y la comunidad.

Se planifican acciones y actividades en pos de la construcción de pertenencia institucional que al mismo tiempo es territorialización de la propia institución. Éstas se construyen operando sobre la configuración que los jóvenes tienen acerca de y en el territorio en cuanto el Envión realiza una puja de sentidos en relación al mismo y en cómo las identidades de los sujetos destinatarios se enlazan a él.

Allí se ponen en juego formas de construcción de pertenencia mediante las cuales se busca que los jóvenes “se sientan parte” y que las personas e instituciones del barrio los reconozcan a los jóvenes enlazados a la inscripción institucional. Se interviene en pos de que se sientan “en su casa”:

Entrevistada: ... Bueno, también cuando no es espacio de taller, los chicos están y los trabajadores también y, bueno, y si no hay otro Taller estamos mateando, charlando (...) Y los chicos van y quieren eso también. No simplemente van a hacer boxeo o a hacer talleres, sino que también van a relajar un poco y a hablar como en su casa (...) Pero en un lugar que se los escucha. Quizás su casa es otro tipo de lugar (Susana, trabajadora Programa Envión Zona 3)

El territorio se reconfigura como espacio de intervención por lo menos en tres sentidos: para afrontar las rivalidades y la violencia entre jóvenes (precisamente grupos juveniles) pertenecientes a diferentes barrios; como espacio para intentar modificar la imagen que la comunidad tiene sobre los y las jóvenes a través de la concreción de distintas acciones y proyectos; y para

conocer con mayor precisión y veracidad la realidad cotidiana y familiar de los mismos.

En cuanto a la primera, los y las integrantes de los equipos técnicos del programa que hemos entrevistado identifican como un eje de intervención la rivalidad y la violencia entre jóvenes de distintos barrios. Es así como las diversas Casas del Envión (sedes) operan como espacios de intercambio; anclado en un territorio, pero como formas de posibilidad extraterritorial:

Intentamos que haya un intercambio entre los barrios porque pasa mucho esto de la rivalidad entre los barrios, y los cagan a palos. Entonces, para ir trabajando este tipo de vínculos es necesario el intercambio entre las distintas Casas del Envión, para que puedan interrelacionarse los jóvenes desde otro lugar (Lorena, Trabajadora Programa Envión Zona 2).

Por otra parte, en el desarrollo de los programas el territorio también se considera como espacio estratégico para intentar modificar las representaciones que la comunidad tiene acerca de los y las jóvenes que participan del programa. Así como para promover el sentido de pertenencia (en términos identitarios-comunitarios) de los mismos en relación con su propio barrio. Se proponen distintas intervenciones organizadas desde los equipos de las Casas del Envión (sedes), tales como conversar con los vecinos y las vecinas y repartir volantes sobre las acciones que desarrollan en las sedes para los y las jóvenes y sobre las actividades que realizan con y para la comunidad, o la designación de “tutores” (vecinos y vecinas del barrio) de los y las jóvenes, como forma de entrelazar y construir vínculos barriales con el programa y sus jóvenes.

Por último, “ir al territorio” por parte de los y las profesionales del Envión implica conocer la cotidianidad de los y las jóvenes (concurrir a sus viviendas, conversar con sus familias), “constatar” qué ocurre en sus vidas cotidianas, “confirmar si lo que dicen es efectivamente así”, para “darle sentido” a la intervención. De esta forma, la cuestión de la identidad, el sentido de pertenencia y la comunidad se instituyen como elementos centrales de la lógica del Envión y se tornan ejes de disputa entre los actores que en él participan por los significados y sentidos de estos.

La descripción de estas dinámicas de intervención que muestra el programa Envión caracterizadas por una lógica de la cercanía y una territorialización segmentada del espacio de acción que configura el programa, contrasta con

la forma de territorialización que plantea el PROGRESAR, como hemos analizado. Su proximidad a la seguridad social desdibuja la centralidad de lo local, al mismo tiempo que la gramática de la cercanía es reemplazada por la lógica del aseguramiento de un ingreso como forma de realización de un derecho, en este caso el derecho a la educación.

Por otra parte, este programa tiene como eje principal la participación de los y las jóvenes en distintos talleres a fin de generar un vínculo (de contención) entre ellos y los y las profesionales de los equipos técnicos. Dicha participación es requisito fundamental para acceder al cobro de la beca. Estar inscripto/a o estar cursando estudios en una institución formal es también condición, pero no requisito excluyente para ser incluido/a en este programa. Al mismo tiempo, se identifica la inscripción de la idea de *jóvenes como sujetos de derechos* a los cuales “hay que proteger porque se encuentran en riesgo” ante la situación socioeconómica-laboral y familiar que viven, pero para acceder a este programa media una evaluación para detectar si el o la joven efectivamente está en riesgo o no, es decir, para detectar si se encuentra en una situación de vulnerabilidad social.

A través del análisis del material de campo se observan también algunas problematizaciones relacionadas al eje jóvenes-trabajo. La idea de promover el “esfuerzo” y el “trabajo” en los y las jóvenes, como principios centrales para la prevención de conductas anti-sociales, se inscriben como objetivos y valores que guían la intervención:

... a medida que fui conociéndolos fui armando propuestas acordes a lo que me pareció que necesitaban, entonces les propuse trabajar con madera, carpintería. La idea es que internalicen el esfuerzo, que les cueste, que aprendan el valor del esfuerzo, el trabajo (Belén, Trabajadora Programa Envión Zona 3).

En este sentido, un eje estructurante de esta modalidad de intervención es que se lleva adelante a través del acompañamiento que realizan cotidianamente los operadores y las operadoras del programa para la construcción de límites y la generación de valores vinculados al campo laboral, como el “esfuerzo”, que necesitan estos jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo. La internalización de pautas es aquí nombrada como la contracara de la ausencia de estas, es decir como la incrustación en el sujeto de valores que no le son propios:

Nosotros no dejamos de ser una institución con sus reglas: si el desayuno es a las 10 hs. no vengas a las 12 hs. La primera vez te lo dejamos pasar y te lo decimos bien, pero te vamos recalcando que afuera, en un trabajo, eso no te lo bancan. La idea es que internalicen los horarios, los límites, las pautas (Martina, Trabajadora Programa Envión Zona 3).

En este punto reaparece como emergente la cuestión de las *precondiciones para la inclusión social* que señalamos en el desarrollo del Programa Jóvenes: puede observarse la continuidad en la preocupación sobre las precondiciones subjetivas y actitudinales que habilitarían la inserción en el mercado de trabajo o en las instituciones educativas. Como ahora veremos, en el caso del Envión estas *precondiciones* se encuentran más fuertemente atravesadas por la discusión sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por los jóvenes o contra ellos por parte de las fuerzas de seguridad. En este sentido, en cuanto a la producción de límites, es interesante dar cuenta de los resultados que los operadores y las operadoras del programa adjudican a las modalidades de intervención:

También, se fue construyendo con esto de, ellos normalmente se van para otros barrios o a otros lugares —como Capital— a afanar, ¿no? Entonces se motivaron tanto con la participación en la Casa Joven y con los talleres o con las actividades que, de repente, dejaron de ir. Dejaron de ir y no fue decirles: “Lo que hacen está mal”. Nunca se les dijo eso pero, bueno, lo dejaron de hacer (María, Trabajadora Programa Envión Zona 2).

Al respecto se genera una doble relación que consideramos menester destacar, constituida a partir de la tensión entre la circulación de los y las jóvenes por fuera del barrio y la noción de peligrosidad, el desarrollo de actividades propuestas por el programa y la modificación de conductas. Se vislumbra, entonces, que el Programa Envión opera gestionando la peligrosidad en tres puntos. Por un lado, generando estrategias de contingencia para aquellas violencias devenidas de las prácticas policiales tales como el hostigamiento, las golpizas, entre otras:

Josefina: Yo creo que ya los policías entendieron que los pibes están participando acá. Lo que sí nos pasaba era que —a ellos por ahí

les sigue pasando— si van solos al centro, solamente por portación de rostro ya la Policía Local, el que sea, los para.

Marcos: Sí, de hecho, yo hacía los acompañamientos con el tema de salud. O sea, íbamos al centro al hospital (con los chicos) y nos han parado. Cuando yo me presentaba, les contaba que era trabajador municipal y nos dejaban ir porque varios de los chicos no tienen documentos y esas cosas. Y dicen: “Gracias que estabas vos conmigo porque sino me llevan, me tienen ahí 12 horas y después lo largan.”

Josefina: De hecho, nos ha pasado con dos de los chicos que han caído en la Comisaría y nosotros empezamos a llamar y recontra re llamar para decirles que eran pibes de acá (en referencia a la Casa Envión), llamaron todos como para que a los pibes no les hagan nada. Porque por lo general salen golpeados (Josefina y Marcos, Trabajadores Programa Envión Zona 2).

Por otra parte, realizando intervenciones sobre los y las jóvenes, mediante las cuales se intenta modificar aquellas prácticas como el delito contra la propiedad privada, el delito interpersonal urbano. Y, por último, diseñando estrategias de intercambio entre las Casas del Envión más cercanas entre sí como estrategia para intentar modificar aquellas relaciones entre jóvenes de territorios próximos, tal como mencionamos anteriormente.

Recuperando los análisis previos, podemos decir que el Programa Envión problematiza las *precondiciones para la inclusión social* desde un dispositivo de intervención centrado en la lógica de la cercanía. La construcción del vínculo de proximidad con los y las jóvenes es el mecanismo de intervención. Si bien se trata de un programa asistencial con transferencia de ingresos, el estipendio se traslada a un segundo plano, se prioriza la construcción de lazos de proximidad con los y las jóvenes, como medio para promover la formación personal y laboral, para brindarles acompañamiento, contenerlos, para “trabajar en su autonomía” (para el trabajo), no solo del o la joven sino también de su familia y, al mismo tiempo, en pos de promover el ejercicio de derechos. La construcción de vínculos con los y las jóvenes, para “trabajar con el pibe”, se configura como el modo de gestionar y canalizar las violencias que viven cotidianamente, como el hostigamiento policial y la pauperización de sus condiciones de vida.

V. Conclusiones

Aunque a partir de la salida de la crisis de la hegemonía neoliberal es posible observar un mejoramiento significativo (por supuesto con las tensiones y desacoples que ya hemos señalado, y siendo particularmente significativo al respecto los altos niveles de informalidad y precariedad laboral) de los indicadores sociales y laborales, la cuestión pública de los jóvenes de sectores populares en situación de vulnerabilidad se mantuvo como una de las discusiones sociales de primer orden durante el período, teniendo a su vez una dimensión central en la preocupación por la supuesta peligrosidad de estos jóvenes. Esta articulación entre asistencia, trabajo y seguridad no fue ajena a las intervenciones estatales que abordaron la cuestión de los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

Reconstruyendo una mirada más general que recupere las líneas de fuga y convergencia sobre las formas de regulación de jóvenes de sectores populares que proponen las intervenciones analizadas, podemos observar que el Envión problematiza las *precondiciones para la inclusión social* desde un dispositivo de intervención centrado en la lógica de la cercanía. A partir de un modo de territorialización intenso en relación con su escala, con presencia en cada uno de los barrios, intenta generar un contacto directo y cotidiano entre grupo de jóvenes y equipo técnico. Como mencionamos, en este programa aparece la preocupación por las precondiciones subjetivas, que permitirían que los y las jóvenes accedan al mundo del trabajo o la educación, pero atravesada por la discusión sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por los jóvenes o contra ellos por parte de las fuerzas de seguridad. En este sentido, la construcción de vínculos de proximidad con los y las jóvenes es la forma de intervención que caracteriza a esta política, enmarcada en la promoción de derechos, que también busca acompañarlos/as para prevenir conductas antisociales y, al mismo tiempo, contenerlos/as ante las violencias que vivencian cotidianamente, como la violencia policial.

En el caso del Programa Jóvenes, también emerge esta preocupación por las *precondiciones para la inclusión social*, pero con un dispositivo territorial-local más limitado, que no va más allá de las Oficinas de Empleo de cada municipio. Es decir, hay una producción sobre problematizar localmente la relación de los y las jóvenes de sectores populares con el trabajo y la formación, pero que no estructura su lógica de “seguimiento” a partir de una dinámica de cercanía en los barrios como el Envión, incluso con las limita-

ciones en los recursos institucionales que tan marcadamente muestra el programa. Sin embargo, esta preocupación por la relación de los y las jóvenes con el mundo laboral no se ciñe únicamente en sus capacidades subjetivas, es decir en sus habilidades y actitudes individuales para el trabajo, sino que también emerge en este programa una perspectiva en la cual el problema del desempleo y la informalidad laboral es vinculado a un contexto socioeconómico particular y a las condiciones estructurales del mercado de trabajo.

El Programa PROGRESAR recupera una mirada que podemos denominar más clásica o más propiamente social (en referencia a las características de esa “invención de lo social” con centro en la seguridad social desde finales del siglo XIX, ver Donzelot 2007) en donde las *precondiciones para la inclusión social* se observan desde la posibilidad del derecho a la educación. Esta modalidad desdibuja la preocupación sobre las disposiciones subjetivas, centrando la mirada sobre las variables estructurales que habilitarían el ejercicio de dicho derecho, y desarticula la cuestión de la cercanía y el “seguimiento” que también caracterizaron a este tipo de programas. Por supuesto que en este programa gravita la idea de transformación personal, pero en un registro que escapa a la tendencia de individualización de los problemas sociales y sus posibles articulaciones en un contexto político-cultural que refuerza las perspectivas moralizantes sobre los sectores populares. Lo que el Programa PROGRESAR pone en el centro de la discusión es el aseguramiento de ingresos como “precondición” para la “transformación educativa”, como una de las condiciones generales del trabajo asalariado como institución. De esta manera, el PROGRESAR entra en la discusión sobre la peligrosidad de los jóvenes de sectores populares criticando la categoría de jóvenes “NI-NI” y distanciándose del establecimiento de intervenciones específicas sobre la cuestión, poniendo en el centro la garantía del derecho a la educación.

Las intervenciones estatales analizadas en esta investigación nos muestran el modo en que con mayor énfasis ha sido problematizada la relación de los y las jóvenes con el mercado de trabajo y las instituciones educativas durante el ciclo político que se abrió en el año 2003. Es decir, nos permiten observar el eje central y el sentido de las reorientaciones y transformaciones que se han producido en las políticas sociales orientadas a jóvenes y también cómo participan (y son al mismo tiempo expresión) de los debates político-culturales de la sociedad argentina: en relación a las discusiones acerca de los debates sobre la cuestión de la inseguridad, que tensiona entre las miradas más estructurales o las ligadas a la cuestión de las capacidades subjetivas de los

jóvenes, pero polemizando con los discursos punitivistas que pregonan una aproximación meramente penal sobre el problema. En algunos casos, como vimos recuperando argumentos y estrategias contra el discurso hegemónico que identifica a la juventud “NI-NI” como productora del delito. Finalmente, en términos más generales, y en contraposición a los discursos neoliberales en los cuales la participación de las personas en el mercado laboral es exclusivamente atribuida a sus “capacidades subjetivas” y como una cuestión de “predisposición individual” para el trabajo, en las políticas sociales analizadas es posible encontrar, aunque por supuesto con tensiones, una discusión que nos parece central: que esa disposición individual es también un producto social e histórico que depende de los soportes socio-institucionales y que no es otra cosa que el motor constante de la “invención de lo social”.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2006)** “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”, en Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.
- Ayos, E. J. (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.
- Ayos, E. J. (2012a)** “Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 135-136, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Ayos, E. J. (2012b)** “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 21, Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Ayos, E. J. (2012c)** *Condiciones de vida y delito. Procesos de de-socialización de las políticas de prevención social en Argentina*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI.
- Ayos, E. (2013)** “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 21, Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Beck, U. (1998)** *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Castel, R. (1997)** *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

- Castel, R. (2004)** *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- Cortés, R. y A. Marshall (1999)** “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los ‘90”, en *Desarrollo Económico*, N° 154.
- Crawford, A. (2009)** *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton, Willan Publishing.
- Chavez, M. (2005)** “Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”, en *Última Década*, N° 23, Valparaíso, Centro de Estudios Sociales.
- Dallorso, N. (2013)** “La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las transferencias monetarias condicionadas”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 31, N° 91, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Danani, C. (1996)** “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en Hintze, Susana (org.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CBC-UBA.
- Danani, C. (2004)** “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Introducción”, en Danani, C. (comp.) *Política social y economía del trabajo*, Buenos Aires, UNGS/OSDE/Altamira.
- Danani, C. (2009)** “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en Chiara, M. y M. Di Virgilio (comps.) *Política social: conceptos y herramientas*, Buenos Aires, UNGS.
- Danani, C. (2013)** “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 22.
- Danani, C. y Grassi, E. (2008)** “Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008”, en Lindenboim, J. (comp) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011)** “Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo”, en *Reflexión Política* N° 24, Año 12, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Donzelot, J. (2007)** *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- De Giovambattista, A., P. Gallo y D. Panigo (2014)** “Empleo, desempleo y políticas de empleo. El impacto distributivo del “PROG.R.ES.AR” en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones”, en *Centro de Estudios e Investigaciones Laborales; Empleo, desempleo y políticas de empleo*, Vol. 17, N° 3, Buenos Aires, CEIL-CONICET.

- De León, G. (2017)** *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social*, Documento de Trabajo N° 158, Buenos Aires, CIPPEC.
- De Marinis, P. (1998)** “La espacialidad del ojo miope (del poder). (Dos ejercicios de cartografía postsocial)”, en *Archipiélago, cuadernos de crítica de la cultura*, N°34-35, Barcelona.
- De Marinis, P. (2004)** “In/Seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial”, en Muñagorri, Ignacio y Juan Pegoraro (coord.) *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, Madrid, Dykinson.
- Font, E. (1999)** “Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina”, en Sozzo, M. (comp.) *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal*, Santa Fe, UNL.
- Gentili, P. (1995)** “¿Qué hay de nuevo? Las nuevas formas de exclusión en educación. Neoliberalismo, trabajo y educación”, en *Educación y Realidad*, Vol. 20, N° 1.
- González, C. (2008)** “La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales”, en Aquín, N. (org.) *Trabajo social, Estado y sociedad*, Buenos Aires, Espacio.
- Glaser, B. G. y A. L. Strauss (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.
- Grassi, E. (2016)** “Un ciclo de reedición del Estado social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015”, en *Diálogos*, Vol. 17, Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.
- Grassi, E., S. Hintze y M. Neufeld (1994)** *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio.
- Gronдона, 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 de la Universidad de Buenos Aires.
- Himmelfarb, G. (1983)** *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Hintze, S., y M. Costa (2011)** “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en Danani, C. y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones*, Los Polvorines, UNGS.
- Isacovich, P. (2020)** “El PROGRESAR y la apuesta por la educación superior como abordaje de las juventudes”, en *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, Universidad Nacional de José C. Paz.

- Kessler, G. (2002)** “Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”, en Gayol, S. y G. Kessler (eds.) *Violencias, justicias y delitos en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Kessler, G. (2008)** *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- Kessler, G. (2009)** “Delito, trabajo y ley”, en *Puentes*, N° 23.
- Lo Vuolo, R. (2010)** “Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Familia” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” de Argentina”, Documento de Trabajo N° 75, CIEPP, Buenos Aires.
- Offe, C. (1990)** “La política social y la teoría del Estado”, en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.
- Oszlak, O. (2000)** “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo.
- Polanyi, K. (1992)** *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pegoraro, J. (2001)** “Inseguridad y violencia en el marco del control social”, en *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 10, N° 3.
- Rose, N. (1996)** “The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government”, en *Economy and Society*, N° 25.
- Sáin, M. (2002)** *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sáin, M. (2008)** *El Leviatán Azul*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Samter, N. (2012)** “El Método de Comparaciones Constantes”, en Paola, Jorge, Paula Danel y Romina Manes (comps.) *Reflexiones en torno al Trabajo Social en el campo gerontológico. Tránsito, miradas e interrogantes, Segundas Jornadas de Trabajo Social en el Campo Gerontológico*, Buenos Aires.
- Soldano, D. y L. Andrenacci, (2006)** “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, L. (comp) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- Sozzo, M. (1999)** *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*, Santa Fe, UNL.
- Tiramonti, G. (1997)** “Los imperativos de las políticas educativas de los 90”, en *Revista de la Facultad de Educación*, Vol. 23, N° ½, San Pablo, Universidad de San Pablo.
- Tiramonti, G. y A. Minteguiga (2007)** “Una nueva cartografía de sentidos para la escuela”, en Tiramonti, Guillermina (comp.) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.

Topalov, C. (2004) “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”, en Danani, C. (comp.) *Política social y economía social: debates fundamentales*, Buenos Aires, UNGS/Fundación OSDE/Altamira.

Thwaites Rey, M. (1999) *Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-Eudeba.

Fuentes documentales

Agencia Nacional de Seguridad Social (2015). Libro Blanco de Gestión (2009-2015).

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 90/2018.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 336/2006.

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2010). Informe Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión.

Resolución N° 497/2008. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación, República Argentina.

Resolución N° 261/2008. Secretaria de Empleo de la Nación, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación, República Argentina.

Resolución N° 9/2009. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Resolución N° 296E/2017. Secretaria de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina.

Resumen

El artículo analiza los modos de problematización, los vínculos y las tensiones entre las nociones de seguridad, trabajo y asistencia en las políticas sociales que tienen como objetivo la inclusión social de jóvenes de sectores populares en Argentina entre los años 2008 y 2018. Adoptando un enfoque metodológico cualitativo, nuestro análisis reconstruye tres modalidades de intervención: por un lado el Programa “Envión”, con un dispositivo que llamaremos “de cercanía” en cuanto a la vincula-

ción entre los grupos de jóvenes y el equipo técnico; el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, con un dispositivo territorial-local de seguimiento limitado a las Oficinas de Empleo; y el Programa “PROGRESAR”, con un lógica de intervención vinculada a la seguridad social que desarticula la cuestión de la cercanía. Estas diferentes modalidades muestran formas diversas de articulación entre la asistencia, el trabajo y la cuestión de la supuesta peligrosidad de los jóvenes de sectores populares.

Palabras clave

jóvenes — política social — inseguridad — trabajo — asistencia

Abstract

The article analyzes the ways of problematization, the links and the tensions among the notions of security, work and assistance in social policies that aim at the social inclusion of young people from popular sectors in Argentina between 2008 and 2018. Adopting an qualitative methodological approach, our analysis reconstructs three intervention modalities: on the one hand the “Envión” Program, with a device that we called “closeness” in terms of the link between

young people and the technical team; the “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” Program, with a territorial-local monitoring device limited to the Employment Offices; and the “PROGRESAR” Program with a logic of intervention linked to social security that disarticulates the issue of closeness. These different modalities show different ways of articulation among assistance, work and the question of the supposed danger of young people from popular sectors.

Key words

young people — social policy — insecurity — work — assistance