

# Política Social y Trabajo Social:

Fundamentos y Debates Actuales

Ximena López

*Compiladora*

Melisa Campana Alabarce, Tamara Seiffer, Alberto Bonnet, Emilio Ayo,  
Tatiana Jack, Pilar Arcidiácono, Luisina Perelmiter,  
Mónica De Martino Bermúdez, Emilliano Fernández, Ximena López





# Política Social y Trabajo Social: Fundamentos y Debates Actuales



**Ximena López**  
*Compiladora*

Melisa Campana Alabarce, Tamara Seiffer, Alberto Bonnet, Emilio Ayo,  
Tatiana Jack, Pilar Arcidiácono, Luisina Perelmiter,  
Mónica De Martino Bermúdez, Emiliano Fernández, Ximena López

## Política Social y Trabajo Social: Fundamentos y Debates Actuales

Comité editorial:

Clarisa Burgardt, Carmiña Macías, Manuel Mallardi, Ximena López,

Nicolás Pellegrini

(ICEP - Instituto de Capacitación y Estudios Profesionales)

Mirta Rivero

(Mesa ejecutiva del Colegio de Trabajadores Sociales de la Prov. de Bs As)

Lopez, Ximena

Política Social y Trabajo Social : fundamentos y debates actuales / Ximena Lopez ; Compilación de Ximena Lopez. - 1a ed. - La Plata : Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires, 2022.

280 p. ; 21 x 15 cm. - (Debates en Trabajo Social / 10)

ISBN 978-987-4093-27-1

1. Políticas Públicas. 2. Trabajo Social. I. Título.

CDD 361.3

Está permitida la reproducción parcial o total de los contenidos de este libro con la mención de la fuente. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-987-4093-27-1

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Impreso en Argentina - Mayo 2022

**Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires**

Calle 69 # 619 (1900) La Plata - Bs. As.

Tel-Fax (0221) 427-1589 - E-mail: [info@catspba.org.ar](mailto:info@catspba.org.ar) - [www.catspba.org.ar](http://www.catspba.org.ar)

# Autoridades del Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires

## CONSEJO SUPERIOR

### *Mesa Ejecutiva:*

Presidenta: MIRTA GRACIELA RIVERO  
Vicepresidenta: ADRIANA ELISABET ROSSI  
Secretaria: MARCELA PATRICIA MOLEDDA  
Tesorero: MARCELO ANIBAL ECHAZARRETA

### *Vocales Distrito Azul*

Titular: LORENA PAOLA CALVETE  
Suplente: ANDREA ANTONIA OLIVA

### *Vocales Distrito Bahía Blanca:*

Titular: SANDRA ELIZABETH VALENZUELA  
Suplente: CLARISA BURGARDT

### *Vocales Distrito Dolores:*

Titular: CLAUDIA MIRIAM CHIMINELLI  
Suplente: SERGIO ESTEBAN BACCI

### *Vocales Distrito Junín:*

Titular: NADIA CELESTE RODRIGUEZ  
Suplente: CATALINA MARÍA BOCACCIO

### *Vocales Distrito La Matanza:*

Titular: ANDREA DEL VALLE MEDINA  
Suplente: GRACIELA BEATRIZ ORLANDO

### *Vocales Distrito La Plata:*

Titular: MARIA JOSE CANO  
Suplente: JULIETA MASCOTRO

### *Vocales Distrito Lomas de Zamora:*

Titular: MARTA SUSANA MONTE  
Suplente: MONICA EDITH ETCHEVERRY

### *Vocales Distrito Mar del Plata:*

Titular: MARIANA SOLEDAD BUSTOS YAÑEZ  
Suplente: JESSICA MILENA GALLO

### *Vocales Distrito Mercedes:*

Titular: IRMA CRISTINA ISABEL ACUÑA  
Suplente: NICOLÁS PELLEGRINI

### *Vocales Distrito Moreno-General Rodríguez:*

Titular: ESTELA MARIS RODRIGUEZ VEDIA  
Suplente: MARIANO EDUARDO COLOMBO

### *Vocales Distrito Morón:*

Titular: PATRICIA LAURA BERTAZZA  
Suplente: JORGELINA ALEJANDRA CAMILETTI

### *Vocales Distrito Necochea:*

Titular: ADRIANA PEREZ  
Suplente: NÉLIDA ROSANA D'ANNUNZIO

### *Vocales Distrito Pergamino:*

Titular: SONIA VIVIANA SANCHEZ  
Suplente: MARÍA BELÉN TABORDA

### *Vocales Distrito Quilmes:*

Titular: MARCELO CLAUDIO KOWALCZUK  
Suplente: -

### *Vocales Distrito San Isidro:*

Titular: DRIANA GRACIELA REYNOSO  
Suplente: MARÍA MARTA CARNERO

### *Vocales Distrito San Martín:*

Titular: SILVIA PATRICIA GARCIA  
Suplente: MABEL JUANA ODORISIO

### *Vocales Distrito San Nicolás:*

Titular: MARIA EUGENIA PINI  
Suplente: MARÍA VIRGINIA LATTANZIO

### *Vocales Distrito Trenque Lauquen:*

Titular: MARÍA SOLEDAD FOSSAT  
Suplente: ELEANA GALIANO

### *Vocales Distrito Zárate-Campana:*

Titular: PATRICIA LAURA MANSILLA  
Suplente: -

## TRIBUNAL DE DISCIPLINA

### *Vocales titulares:*

Marisa Beatriz SPINA  
Maria Carolina MAMBLONA  
Silvia Alejandra COUDERC  
Patricia Analía PARISI

### *Vocales Suplentes:*

Tatiana Maria FINK  
Regina Laura PARADELA  
Susana Beatriz RODRIGUEZ  
Dario Alejandro PETRILLO



# Índice

|   |     |
|---|-----|
| <b>PRESENTACIÓN</b>   | 9   |
| <i>Mesa Ejecutiva CATSPBA</i>   |     |
| <b>PRÓLOGO</b>  | 13  |
| <i>Ximena López</i>   |     |
| <b>Trabajo Social y Política Social: Itinerario de su relación</b>  | 19  |
| <i>Ximena López</i>   |     |
| <b>La problemática relación entre Asistencia Social y Trabajo Social<br/>¿Qué decimos, qué enseñamos y qué aprendemos sobre esto?</b>                       | 47  |
| <i>Melisa Campana Alabarce</i>  |     |
| <b>Los fundamentos de la política social desde los aportes<br/>de la crítica de la economía política</b>  | 75  |
| <i>Tamara Seiffer</i>   |     |
| <b>Elementos para el análisis de los cambios recientes<br/>en el estado argentino</b>   | 101 |
| <i>Alberto Bonnet</i>   |     |
| <b>Las intervenciones asistenciales sobre jóvenes y los modos<br/>de problematizar la seguridad en Argentina: reorientaciones<br/>y debates (2009-2020)</b> | 131 |
| <i>Emilio Ayo y Tatiana Jack</i>  |     |
| <b>Reconversiones del trabajo estatal de asistencia inmediata<br/>en tiempos de COVID-19</b>  | 175 |
| <i>Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter</i>   |     |
| <b>Familias, Pandemia y Tecnificación de la Asistencia.<br/>Reflexiones preliminares y (des)ordenadas</b>   | 213 |
| <i>Mónica De Martino Bermúdez</i>   |     |
| <b>La centralidad de las políticas asistenciales<br/>en América Latina y el Caribe</b>  | 249 |
| <i>Emiliano Fernández</i>   |     |





# Las intervenciones asistenciales sobre jóvenes y los modos de problematizar la seguridad en Argentina: reorientaciones y debates (2009-2020)

Emilio Ayos<sup>1</sup> y Tatiana Jack<sup>2</sup>

## Introducción

Este trabajo muestra algunos resultados de una línea de investigación que tiene como objetivo general indagar sobre los modos de producción de 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 de la última década. En este artículo se reconstruyen dos modalidades de intervención: por un lado, el Programa Envió, tanto en su

---

1 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.

2 Licenciada en Trabajo Social y Profesora de Enseñanza Media y Superior en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria de doctorado UBACyT en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA) e investigadora del Observatorio Social de Niñeces y Juventudes de la Carrera de Trabajo Social (UNAJ). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

variante “municipal” como el “comunitario”, con un dispositivo que llamaremos “de cercanía” en cuanto a la vinculación entre los grupos de jóvenes y el equipo técnico; y el Programa PROGRESAR, con una lógica de intervención vinculada a la seguridad social novedosa en relación a los/as jóvenes. Ambas muestran formas diversas de articulación entre la asistencia, el trabajo y la cuestión de la supuesta peligrosidad de los/as jóvenes de sectores populares.

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 asentar 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 ese período 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 buena medida la clave del proceso general, mostrando a su vez nuevas dinámicas, nociones y 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 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>3</sup> para niños, niñas y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral desde el primer mes de vida hasta los 18 años. Esta política marcó el inicio de distintas políticas de protección social destinadas

---

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

hacia este sector de la población, organizadas desde la lógica de la seguridad social como un componente no contributivo. Posteriormente, se creó en el 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)<sup>4</sup>, implementado originalmente por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), para personas de 18 a 24 años de edad desocupadas u ocupadas con salarios que no superen el monto de tres salarios mínimos y que acrediten estar inscriptas o cursando en alguna institución educativa. A su vez, también se continuaron otras intervenciones asistenciales hacia ese grupo etario 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/as jóvenes de sectores populares— mostró una dimensión sumamente significativa: el problema de su supuesta peligrosidad. La discusión social sobre la peligrosidad de los/as 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. De hecho, las intervenciones asistenciales hacia ellos 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 2009 y 2020. En concatenación, se reconstruyen y examinan estas problematizaciones específicamente en 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

---

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

sujetos sociales a partir de la delimitación y constitución de las poblaciones objetivo de dichas políticas. Además, se abordan 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 del mencionado sector, 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”.

A modo de hoja de ruta para su lectura, este artículo se organiza de la siguiente manera: en primer término, luego de las consideraciones metodológicas, 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/as 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.

## **1. Lineamientos metodológicos**

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). Por medio del

programa informático ATLAS TI se produjo una base de datos cualitativos, que consta de los documentos, las transcripciones de entrevistas y el registro de las observaciones, y un sistema de códigos y categorías de análisis (organizado en un libro de códigos), con un conjunto de citas y fragmentos asociados. 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, reconstruir y analizar los distintos modos de problematización y los vínculos entre las nociones de trabajo, asistencia y seguridad y las transformaciones producidas en las intervenciones estatales.

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 documentos<sup>5</sup> 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), como también aquellos vinculados a su publicidad, 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<sup>6</sup> con dichos agen-

---

5 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.

6 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: Luciana, referente Programa Envión Comunitario; zona 2: María, Lorena, Josefina y Marcos, referentes Programa Envión Municipal; Zona 3: Julieta, Susana, Anabela y Belén, referentes Programa Envión Municipal y Martina, referente Envión Comunitario. Cada zona representa a un municipio de la Provincia de Buenos Aires.

tes para recuperar la mirada y la experiencia de los/as actores involucrados con relación a las estrategias y lógicas de intervención desarrolladas.

En la Provincia de Buenos Aires se realizaron encuentros y entrevistas en siete municipios del primer y segundo cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) seleccionados sobre la base de ser administrados por alianzas políticas diversas para identificar las diferencias que se producen en las estrategias de intervención durante su desarrollo: por un lado, aquellos distritos gestionados por la coalición “Cambiamos” y, por otra parte, los gobernados por frentes peronistas-kirchneristas. Con relación al Programa Envión “Comunitario”, el trabajo de campo se realizó en dos instituciones del conurbano bonaerense; por un lado, en un movimiento social-piquetero que surgió en el año 2004 y que actualmente se orienta a la organización de proyectos cooperativistas y de la economía social y, por el otro, en una ONG de mujeres creada a fines de la década de 1980 que realiza trabajo comunitario para la promoción integral de los derechos de las mujeres y sus familias a través de estrategias de inclusión educativa, política, económica y social en donde se abordan diferentes temas como niñez y juventudes.

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 estas instancias, dichos agentes nos proporcionaron diferentes documentos sobre las políticas.

Las entrevistas se realizaron a agentes estatales y a referentes con diferentes roles y funciones en función de las características de cada uno de los programas analizados: con relación al Programa Envión Municipal y al Envión Comunitario a funcionarios/as municipales (subsecretarios/as, directores/as) de las órbitas de las cuales dependía; a los/as coordinadores/as de diferentes sedes barriales municipales y a referentes de las organizaciones sociales y a integrantes de los equipos técnicos; talleristas y tutores/as de ocho municipios del primer y segundo

cordón del AMBA; y del Programa PROGRESAR, se entrevistaron a funcionarios/as del Ministerio de Educación de la Nación.

El período de realización del trabajo de campo es significativo en cuanto se llevó adelante durante los años 2016 y 2020. Es decir, desde el inicio de la gestión de gobierno nacional y provincial de la alianza “Cambiamos”, 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/as jóvenes, hasta los primeros meses de la administración del gobierno del “Frente de Todxs”. 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 los últimos años. Los referentes empíricos de esta investigación fueron el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión Municipal, el Envión Comunitario del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y el Programa PROGRESAR de la ANSES (desde el año 2018 esta política depende del Ministerio de Educación de la Nación).

## **2. Políticas sociales, trabajo, jóvenes 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 elaboración 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 social, tematizando de esta manera las inseguridades y riesgos que conforman las condiciones de vida de los/as 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/as 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 post sociales (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 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 Marshall, 199; 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*<sup>7</sup> (Grassi, Hintze y Neufeld 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Grassi, 2003; Cortés y Marshall 1999; Álvarez Leguizamón, 2006; González, 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 negativas (Chávez, 2005). Los mismos comenzaron a protagonizar los debates públicos y políticos sobre el control del delito, y se convirtieron en la población objetivo de diferentes interven-

---

7 “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).

ciones 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 (Ayos, 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 aquellas que basan su legitimidad en una confrontación de los sentidos que organizaron las 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 2009 de la AUH. La misma 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 reconfiguró la relación entre seguridad social y asistencia proponiendo una racionalidad de la protección y los derechos sociales para amplios sectores 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 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 2014 del PROGRESAR. Esta, implementada originalmente, y hasta el 2018, por la ANSES, establece una prestación para jóvenes de 18 a 24 años desocupados/as u ocupados/as con salarios menores o iguales al mínimo, vital y móvil y que acrediten estar inscriptos/as o cursando en alguna institución educativa. Era particularmente significativa en cuanto incorporaba a personas 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.

### **3. Descripción de las intervenciones 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 Municipal y Comunitario del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y el Programa PROGRESAR del Ministerio de Educación de la Nación (hasta el año 2018 implementado por la ANSES).

El Programa de Responsabilidad Social Compartida Envió<sup>8</sup> del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires depende de la administración provincial, pero es una política de corresponsabilidad compartida con los municipios o con organizaciones sociales-comunitarias u ONGs que tiene dos modalidades de intervención: el Programa Envió Municipal y el Programa Envió Comunitario.

El Programa Envió<sup>9</sup> Municipal fue creado en el 2009 con el objetivo de promover la inclusión social de jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social y/o en conflicto con la ley penal<sup>10</sup>, 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”* (MDS Provincia de Buenos Aires, 2010). Esta política surgió originalmente en el 2005 con una única sede en Villa Tranquila en el Municipio de Avellaneda<sup>11</sup>, y actualmente funciona en más de 130 distritos de la Provincia de Buenos Aires en distintas sedes barriales. Tiene como propuesta principal que los y las jóvenes participen en distintos talleres y actividades. El programa se propone:

---

8 La creación de este programa se fundamenta en la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y en la Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del año 2005.

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

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 Envió 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 El Programa Envió surgió en Avellaneda durante la gestión del ex intendente Baldomero Álvarez de Olivera en el año 2005, y luego pasó a ser un programa provincial cuando este funcionario fue nombrado ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

Generar un espacio de participación destinado a jóvenes y adolescentes, a fin que los mismos puedan acceder a diferentes instancias de formación que fortalezcan sus actitudes y aptitudes para un mejor desempeño de la actividad laboral y escolar, buscando asimismo fortalecer los vínculos comunitarios, familiares y afectivos que le permitan al joven desarrollarse y crecer alejándose de los espacios y situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. (Resolución N°110-Ministerio de Desarrollo Social, 2010:1)

Esta modalidad tiene cuatro ejes de intervención: educación, trabajo, salud, deporte y arte, y el lineamiento general de cada uno de ellos lo propone la gestión provincial, pero luego cada administración municipal, en función de su impronta y perspectiva de abordaje, puede reformular sus contenidos o incluso establecer nuevos ejes.

La estructura del programa en la modalidad municipal es la siguiente: cuenta con un coordinador o una coordinadora general por municipio y por sede. A su vez, cada sede cuenta con un equipo técnico interdisciplinario (trabajador/a social, psicólogo/a, orientador/a pedagógico/a, entre otros profesionales) de aproximadamente cuatro o cinco integrantes y trabajan diferentes talleristas que son convocados según los intereses de los y las jóvenes (talleres de arte, de género, de diversidad, de guitarra, de percusión, entre otros). Es decir que los talleres varían y se organizan en función de los intereses de los chicos y las chicas de cada barrio.

En el caso del Envión Municipal, la administración provincial firma un convenio de co-responsabilidad de forma directa con el municipio y aporta el financiamiento para el pago de los salarios de los coordinadores y las coordinadoras generales de cada una de las sedes, de los y las integrantes de los equipos técnicos y de las becas de los tutores y las tutoras, y de los y las jóvenes participantes. Regularmente los/as coordinadores/as y los/as integrantes de los equipos pertenecen al barrio, pero pueden no serlo.

El monto de la partida presupuestaria para cada municipio (para el pago de las becas y los salarios de los equipos técnicos) se estipula por convenio entre la administración provincial y la municipal, y depende de la cantidad de jóvenes inscriptos (por ejemplo: por cada diez jóvenes el programa debería contar con un/a tutor/a). Por otra parte, la modalidad de contratación de los y las integrantes de los equipos técnicos depende de cada distrito: pueden ser contratados/as bajo monotributo o directamente por la municipalidad (algunos/as trabajadores/as integran su planta permanente). Desde septiembre del 2020, el salario de los/as monotributistas de Enviación es de \$11.500. Asimismo, las comunas se responsabilizan del sueldo de los y las talleristas y de todos los insumos necesarios para el funcionamiento de cada una de las sedes (meriendas, materiales de los talleres, almuerzos, entre otros).

Sin embargo, el aporte de cada gestión municipal varía en función del signo político de la administración. Según pudimos relevar a partir de las entrevistas realizadas, en las del Partido Justicialista y/o kirchnerista (por lo menos en aquellas que fueron parte de esta investigación), en los últimos años han destinado mayor presupuesto para el financiamiento del programa aportando un plus de \$3.000 (por lo menos hasta mediados del año 2020) al salario de los trabajadores y las trabajadoras del programa, instalaciones (sedes) para el funcionamiento de Enviación y proveyeron distintos materiales (artículos de librería, materiales para los talleres, meriendas, almuerzos, otros). En los gestionados por la alianza Cambiemos no reciben este dinero y prácticamente no se realiza aportes en insumos u otros materiales para el funcionamiento cotidiano del programa.

Por último, una de las figuras centrales del Programa Enviación Municipal es la de los/as *tutores* de los grupos de jóvenes. Generalmente fueron participantes del programa que residen en el barrio y que al cumplir los 21 años se les puede asignar este nuevo rol. Perciben también una beca (que oscilaba en los \$3.000 a mediados del año 2020) y tienen como propósito acompañar

y tener un vínculo de proximidad con los y las participantes. Además, intentan cotidianamente identificar sus intereses, las situaciones problemáticas y/o analizar estrategias de intervención en conjunto con los y las integrantes de los equipos.

Con relación a la cantidad de participantes, en el informe de gestión del programa Envi3n realizado en el a1o 2010 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires se1alaba que ascendía a 20.000 aproximadamente. Sin embargo, durante la realizaci3n de nuestro trabajo de campo no fue posible tener acceso a un registro provincial unificado y actualizado sobre el n1mero exacto de participantes en los 1ltimos a1os.

Por otra parte, el Programa Envi3n Comunitario fue creado en el 2014 durante la gesti3n provincial del exgobernador Daniel Scioli para ampliar esta estrategia estatal de inclusi3n social a trav3s del trabajo que las organizaciones sociales realizan en territorio. En este caso, la administraci3n provincial firma un convenio directamente con una organizaci3n comunitaria, un movimiento social o una organizaci3n no gubernamental (ONG), la cual debe contar con instalaciones (sedes) en el lugar y con equipos de trabajo conformados por personal administrativo y talleristas. En esta modalidad, funciona “dentro de las estructuras de las organizaciones” y los/as integrantes de los equipos regularmente participan de la ONG o militan all1, viven en el barrio y son seleccionados por la organizaci3n. Tambi3n designa “tutores barriales” de los y las j3venes, pero no tienen la misma relevancia que en el Envi3n “Municipal”. Estos/as deben tener entre 18 a 25 a1os de edad, son seleccionados por los equipos t3cnicos, y tienen como funci3n acompa1ar a los/as participantes y “ser mediadores entre la realidad del barrio y los saberes de los equipos t3cnicos”.

Este programa no requiere articular para su funcionamiento con el municipio y la gesti3n provincial aporta con el pago de las becas a j3venes y a tutores, y el de los salarios de algunos/as de los/as integrantes de los equipos t3cnicos. Sin embargo, las organizaciones tambi3n aportan por su cuenta



para el cobro de los y las talleristas y compran los materiales necesarios para la realización de los talleres en función de sus recursos.<sup>12</sup> La cuestión del financiamiento constituye un tema de disputa con la administración provincial. Es decir, le reclaman al Gobierno el pago del salario de los y las talleristas.

Las organizaciones comunitarias que firman un convenio con la gestión de la provincia de Buenos Aires ya tienen una inserción y trabajo territorial previo. Estas trabajan desde hace varias décadas con los y las jóvenes y con las familias del barrio. Durante nuestro trabajo de campo con dos organizaciones sociales y comunitarias que tienen convenio con la administración provincial para el funcionamiento del Envión Comunitario pudimos relevar que aproximadamente 700 jóvenes participan y son titulares de la beca (solo en estas organizaciones).

Tanto en el Envión Municipal como en el Comunitario el propósito principal es que los y las jóvenes participen de los espacios del programa, y como contrapartida perciben una transferencia monetaria (beca) que a mediados del 2021 tiene un valor de \$3.000<sup>13</sup>. La misma ha sido devaluada en los últimos años. Actualmente para muchos/as solo significa la posibilidad de “cargar la SUBE” para “salir del barrio” o comprarse algunos

---

12 Algunas organizaciones cuentan con distintos recursos para cubrir y mejorar el salario de los equipos técnicos (responsables de los espacios, personal administrativo y de cocina y talleristas). Por ejemplo, a través del Programa Potenciar Trabajo complementan el pago a los/as talleristas. Es decir que los/as talleristas cobran por 15hs de trabajo (por participar de una asamblea mensual, un taller semanal y la planificación de ese taller). Por otro lado, algunos/as participantes que son de la organización, y entran en el Programa Potenciar Trabajo, cubren las horas de trabajo con la realización de talleres o cocinando para los y las jóvenes. Durante nuestro trabajo de campo pudimos relevar que una de las organizaciones sociales convenientes con el Estado provincial para el funcionamiento del Envión Comunitario intenta que todos/as sus trabajadores cobren \$15.500 mil pesos aproximadamente.

13 Con relación a las actualizaciones del valor de las becas, en el 2010 el monto era de 350 pesos y hasta mediados del año 2020 tuvo un valor de \$800 (o de \$400 si percibía también la Asignación Familiar por Hijo). Es decir que en 10 años la beca había aumentado solo \$450. En septiembre del año 2020 la beca tenía un monto de \$1800 y no persiste la distinción con los/as titulares de la AUH, sino que unificaron el monto para todos los y las participantes.

materiales para la escuela. Sin embargo, continúa siendo un ingreso estable y seguro para la economía cotidiana familiar.

Para acceder al Envión Municipal media una evaluación para detectar si el o la joven efectivamente está en riesgo o no. Es decir, el informe de evaluación oficia como estrategia para conocer si se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Este criterio de elegibilidad para el otorgamiento de la beca persiste en todos los municipios en cuanto es un requisito establecido por la administración provincial (desde la creación del programa). Sin embargo, en algunos distritos es puesto en discusión y proponen la amplitud de la definición de la población objetivo en función de no limitar del mismo modo el acceso y la participación a las actividades y a los espacios del programa. En relación a esto, se propone “una política más abarcativa” que no clasifique (y determine) la inclusión-exclusión en función de su situación socio-económica, sino que los y las incluya por ser jóvenes de la comunidad y del barrio (aunque sin garantía del cobro de la beca). Esta misma perspectiva es adoptada también por la mayoría de los Enviones Comunitarios, es decir, los talleres son abiertos a todos los y las jóvenes del barrio, pero recién cuando tienen 12 años de edad pueden ser inscriptos/as formalmente en el programa para recibir la beca.

Por otra parte, 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 en situación de vulnerabilidad 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 capas 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 a la juventud esta recentralización de la lógica de la seguridad social 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 2009 con la finalización de los programas de prevención del delito (como el Programa Comunidades Vulnerables<sup>14</sup>) (Ayo, 2013), con la creación de la AUH y, posteriormente, con el surgimiento del Programa PROGRESAR en el año 2014.

El PROGRESAR se creó con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes de 18 a 24 años desocupados/as y/o con ingresos del grupo familiar equivalentes o inferiores a tres salarios mínimos y fue implementado por la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este programa tenía como único requisito para participar, 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 quienes acceden como sujetos de derecho, marcando rupturas y tensiones con las contraprestaciones tradicionales de los programas asistenciales tipo *workfare*.

En el diseño original del programa también se estipulaba, además de la transferencia monetaria, la creación de una *red de tutores*, para acompañar el proceso educativo y laboral

---

14 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).

de los/as jóvenes, y de una *red de servicios de cuidado infantil*, en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, para “*que los jóvenes con niños a cargo dispongan de tiempo para estudiar*”, pero que finalmente no se materializaron. En el marco del PROGRESAR, esta red de servicios de cuidado constituía una estrategia estatal que se orientaba a romper con la lógica familiarista y maternalista de la provisión de cuidados porque no definía a las mujeres participantes con niños-niñas a su cargo como las usuarias específicas del servicio de cuidado infantil. De este modo, se proponía, desde una perspectiva de género, brindar un soporte público-institucional de cuidados que favorecería la redistribución de las responsabilidades y trabajos entre géneros y, por ende, la autonomía de ellas.

En el 2018, a través del decreto 90, se establecieron una serie de modificaciones que reorientaron la lógica de este programa hacia una impronta meritocrática e individualista. 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 por medio del mérito, del endurecimiento de los requisitos y de las exigencias de rendimiento educativo. Los y las titulares debían cumplir con la aprobación de más del 50% de las asignaturas previstas anualmente para el plan de estudios para no percibir apenas un 30% del valor de la beca (Isacovich, 2019). Estos cambios tuvieron una lógica excluyente que impactó en la cantidad de usuarios: de 870.000 hacia el 2015 a 500.000 titulares aproximadamente en el 2019. También se extendió la edad para participar: “*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, en el 2019 oscilaba entre los \$1.600 y los \$2.500 mensuales y se redujo la cantidad de 12 a 10 cuotas anuales.

## **4. Jóvenes, trabajo y políticas sociales en la Argentina post 2003: Discusiones, tensiones y vínculos con “el problema de la inseguridad”**

### *4.1. Confianza, proximidad y afectividad: la territorialización de las intervenciones hacia jóvenes en la Provincia de Buenos Aires*

Profundizando en el análisis del trabajo de campo vinculado al Programa Envió, 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 zonas de intervención marca una ruptura con las lógicas de territorialización que caracterizaron la “invención de lo social”: como vimos, una tendencia hacia la continuidad, la homogeneidad, la extensión y la universalidad en tanto propiedades definitorias de un ámbito de gobierno. La nueva centralidad de lo local 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 al ámbito local como uno diferenciado, y en esta diferenciación encuentra el fundamento de su intervención. Justamente, lo local emerge como una dimensión clave para esta intervención porque construye un territorio segmentado como su objeto de acción (Ayo, 2012). Es este 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.

En el programa Envió Municipal 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/as jóvenes tienen acerca de y en el territorio en cuanto

el Envi3n realiza una puja de sentidos en relaci3n al mismo y en c3mo las identidades de los sujetos destinatarios se enlazan a 3l.

All3 se ponen en juego formas de construcci3n de pertenencia mediante las cuales se busca que los/as j3venes “se sientan parte” y que las personas e instituciones del barrio los reconozcan enlazados a la inscripci3n institucional. Se interviene en pos de que se sientan “en su casa”:

*“...bueno, tambi3n cuando no es espacio de Taller, los chicos est3n y los trabajadores tambi3n y, bueno, y si no hay otro Taller estamos mateando, charlando. (...). Y los chicos van y quieren eso tambi3n. No simplemente van a hacer boxeo o a hacer Talleres, sino que tambi3n van a relajar un poco y a hablar como en su casa. (...). Pero en un lugar que se los escucha. Quiz3s su casa es otro tipo de lugar”.* (Susana, trabajadora Programa Envi3n Municipal Zona 3)

El territorio se reconfigura como espacio de intervenci3n por lo menos en tres sentidos: para afrontar las rivalidades y la violencia entre j3venes (precisamente grupos juveniles) pertenecientes a diferentes barrios; para intentar modificar la imagen que la comunidad tiene sobre ellos y ellas a trav3s de la concreci3n de distintas acciones y proyectos; y para conocer con mayor precisi3n y veracidad la realidad cotidiana y familiar de los mismos.

En cuanto a la primera, los y las integrantes de los equipos t3cnicos del programa que hemos entrevistado identifican como un eje de intervenci3n la rivalidad y la violencia entre j3venes de distintos barrios. Es as3 que las diversas Casas del Envi3n (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 v3nculos es necesario el intercambio entre las distintas Casas del Envi3n, para que puedan interrelacionarse los j3venes desde otro lugar”.* (Lorena, Trabajadora Programa Envi3n Municipal 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 a 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 chicas y sobre las actividades que realizan con y para la comunidad, o la designación de “tutores” (vecinos y vecinas del barrio), como forma de entrelazar y construir vínculos barriales con el programa y sus usuarios/as.

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/as 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, contrasta con la forma de territorialización que plantea el PROGRESAR, como luego analizaremos: 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, el Envión tiene como eje principal la participación de los y las jóvenes en distintos talleres a fin de

generar un vínculo (de contención) entre ellos/as 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. 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”, 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 Municipal 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/as 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 deja-*



*mos 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". (Anabela, Trabajadora Programa Envión Municipal 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 - en relación a 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 las políticas "activas" o de activación el fin de dotar de capacidades para el trabajo 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-cul-

tural 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, en el caso del Programa Envión Municipal puede observarse esta preocupación sobre las precondiciones subjetivas y actitudinales que habilitarían la inserción en el mercado de trabajo o en las instituciones educativas. Estas *precondiciones* se encuentran fuertemente atravesadas por la discusión sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por los/as jóvenes o contra ellos/as 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 Municipal 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 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 si no 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 recontrare 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 Municipal 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 y el interpersonal urbano. Y, por último, diseñando estrategias de intercambio entre las Casas del Envión más cercanas entre sí como estrategia para intentar cambiar aquellas relaciones entre chicos/as 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 usuarios y las usuarias, 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, 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.

Ahora bien, la dinámica de intervención del Envión Municipal se encuentra atravesada por las condiciones de precarización laboral de los y las trabajadores de los equipos, por el déficit presupuestario para su funcionamiento y el estancamiento del valor de las becas:

*“Desde el año 2018 hubo procesos de desarme de equipos fuerte porque como se paga poco en Envión es fácil encontrar un laburo que te paguen más. No teníamos cómo retener a esos trabajadores, y eso después impacta en la llegada de ese equipo con los pibes, se pierde el vínculo (del equipo) con los pibes”.* (Julieta, coordinadora del programa Envión Municipal, zona 3)

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

Esta cuestión es un punto de inflexión entre ambas modalidades (Municipal y Comunitario). El problema de la inestabilidad y la intermitencia de los y las trabajadores en el Envión Municipal se enlaza con la crítica de los y las referentes de las organizaciones territoriales en las que funciona el Envión Comunitario sobre la presencia estatal y la continuidad de las políticas públicas. Con respecto a ello, Luciana, coordinadora de un Envión Comunitario en una ONG barrial, refería que *“cuando el Estado se va, quedamos nosotros”*, porque los y las integrantes del programa en la organización son regularmente referentes y/o militantes que viven en los barrios, que tienen una militancia territorial histórica y que no *“dependen del cobro de un salario”* para continuar acompañando a las y los jóvenes.

Esta cuestión es señalada por los y las entrevistados/as como una diferencia central con las intervenciones sociales del Estado y como una ventaja que fortalece el funcionamiento porque “conocen más el territorio y a los y las jóvenes”, “tienen otra confianza y otra relación” y “están las 24 horas para ellos” en cuanto los y las integrantes de los equipos técnicos son vecinos del barrio, son parte de la comunidad y de la organización:

*“Nosotros tratamos de juntarnos con los pibes, tenemos otra relación con ellos. Tienen nuestros contactos, saben dónde vivimos, les pasa algo pueden venir a buscarnos a nuestras casas a decirnos lo que les pasa. Creo que lo principal que tenemos es la relación que uno establece con ese joven con el que está trabajando”.* (Martina, coordinadora Enviñon Comunitario zona 3)

*“Acá podés ver las situaciones que pasan diariamente y podés charlarlo con ellos. Ya hay una confianza, es distinto. Cuando se inició el ‘Enviñon’ municipal los profesores y profesoras de los talleres vienen de otro lado. Sí, se hace una relación, y como trabajadores y trabajadoras necesitamos el salario, pero dejaron de cobrarlo y ya no están más, no hay taller, los chicos se quedaron en banda. Es como que nosotros, más allá de la plata o no, estamos. Cuando se termina la política pública, cuando se va el Estado, quedamos nosotros”.* (Luciana, coordinadora Enviñon Comunitario zona 1)

Esta cuestión tensiona la relación con el Estado Provincial. Si bien la creación de esta modalidad de intervención estatal intentó marcar un acercamiento entre el Estado provincial, las instituciones comunitarias y vecinos/as y jóvenes, y estableció una forma de obtener recursos económicos por parte de las organizaciones para su funcionamiento, también esta relación se encuentra signada por la desconfianza en el Estado y la sospecha de “ser usados políticamente” por la gestión de gobierno: *“a veces participamos donde nos convocan, pero siempre estamos en ese tire y afloje: ¿Por qué vamos? ¿Para qué nos quieren? ¿Para una foto? Nosotros no participamos para que nos saquen fotos, no exponemos a los chicos”* (Luciana, coordinadora Enviñon Comunitario zona).

Por otra parte, mientras los y las integrantes de los equipos técnicos del Envi3n Municipal se posicionan e identifican como trabajadores del Estado, los y las integrantes del Envi3n Comunitario lo hacen como militantes barriales-comunitarios. Respecto a ello, Luciana se1alaba: *“Yo me siento parte de la organizaci3n. Si bien es un programa que pone cierto dinero el Estado, nosotros lo manejamos y moldeamos a nuestro criterio. No me siento parte del Estado, para nada”* (Coordinadora Envi3n Comunitario zona 1). Las organizaciones gestionan el programa de manera “aut3noma” respecto al Estado provincial, lo “moldean a su criterio”. Establecen sus propios criterios y dinámicas de trabajo, de intervenci3n y de selecci3n de j3venes participantes, en funci3n de los lineamientos internos y de las característicasy que tiene cada organizaci3n social:

*“Nosotros trabajamos directamente con la provincia, pero tenemos nuestra propia dinámica. No nos insertamos en las distintas propuestas que tiene el Envi3n desde provincia, nosotros tenemos contacto (con la gesti3n provincial) por el tema altas y bajas de las becas de los/as j3venes, pero despu3s nosotros tenemos nuestra propia manera y nuestra propia intervenci3n a la hora de trabajar porque lo que tiene el Envi3n comunitario es eso, que se trabaja con organizaciones sociales que ya tienen todo un laburo con j3venes, entonces nosotros tenemos nuestra propuesta de trabajo (...) que es a la interna del movimiento social”* (Martina, coordinadora Envi3n Comunitario zona 3)

En el marco de este programa, que funciona dentro de las estructuras de las organizaciones sociales, se realizan talleres, campamentos y salidas recreativas. Los y las j3venes participan de los espacios que tienen las organizaciones, las cuales establecen, del mismo modo que el Envi3n Municipal, que la condici3n para percibir la beca es participar en los talleres. A su vez, en esta políticay tambi3n es central la cuesti3n del sentido de pertenencia, pero las intervenciones de los equipos técnicos se orientan a que forjen su identidad como “j3venes de la organizaci3n” (y no con el programa Envi3n), buscando que

la participación sea una transición hacia su inscripción en la propia organización.

En la dinámica de intervención de este programa hemos observado que las organizaciones sociales median el vínculo entre el Estado, la comunidad y los y las jóvenes. Las acciones que desarrollan los equipos técnicos se orientan a que reconstruyan los lazos socio-comunitarios y se (re)vinculen con instituciones, como la escuela, a través de la propia organización y de los vínculos que establecen con los equipos técnicos: *“es un espacio donde pueden hablar y ser escuchados. (...) Tratamos de ser el espacio en el que puedan sentirse contenidos y por eso para mí el vínculo que tenemos con ellos es lo más importante”* (Martina, Coordinadora Envión Comunitario, zona 3).

De este modo, en el desarrollo de nuestro trabajo de campo fue posible observar que en estas políticas asistenciales la construcción de vínculos de proximidad y confianza con los y las jóvenes es el fundamento y el mecanismo central de intervención. En el Envión Municipal este acompañamiento es realizado por agentes estatales contratados/as por el municipio, mientras que en la modalidad Comunitaria es realizado por los y las militantes de las organizaciones a través de un dispositivo que funciona como parte de las estructuras de las mismas. En esta modalidad de intervención los y las participantes se inscriben y éstas ofician de “puentes” entre los y las inscriptas y el Estado con el propósito de ampliar las protecciones sociales hacia esta población, aunque con demandas y disputas con el Estado provincial.

#### *4.2. El Programa PROGRESAR. Seguridad social, educación y la cuestión de los y las jóvenes “NI-NI”*

Una de las intervenciones estatales que también nos permite observar y analizar los modos en que se ha problematizado y articulado la cuestión del trabajo, la seguridad y los jóvenes durante los años 2009 y 2020, es el Programa PROGRESAR. Esta política propuso un abordaje diferente sobre los

de los sectores populares, en particular en cuanto a la relación entre formación y trabajo. Asimismo, 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 finalizarla 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 iniciativas. 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. No carece de las dimensiones que hacen a 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 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 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/as “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 PROGRESAR era “mucho más que un programa para jóvenes ‘NI-NI’” en referencia al

debate público que en esos años se organizaba sobre los/as 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 escritos 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 discusiones.<sup>15</sup>

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.

## 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 relevante al respecto los altos niveles de informalidad y precariedad laboral) de los indicadores sociales y laborales, la cuestión pública de los/as jóvenes de

---

15 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..., 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).

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 los mismos. Esta articulación entre asistencia, trabajo y seguridad no fue ajena a las intervenciones estatales que abordaron la cuestión de la juventud 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, el Envión Municipal intenta generar un contacto directo y cotidiano entre grupo de chicos/as y equipo técnico (conformado por agentes estatales contratados/as por los municipios). Como mencionamos, en este programa aparece la preocupación por las precondiciones subjetivas, que permitirían que accedan al mundo del trabajo o la educación, pero atravesada por la discusión sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por o contra de ellos/as por parte de las fuerzas de seguridad. En este sentido, la construcción de vínculos de proximidad 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 de la modalidad Comunitaria, este dispositivo de intervención funciona en el marco de las organizaciones sociales. El trabajo de acompañamiento es realizado por equipos técnicos conformados en gran parte por militantes. En esta línea, las acciones que desarrollan se orientan, por un lado, a que los y las jóvenes reconstruyan sus lazos socio-comunitarios y se (re)vinculen con instituciones, como la escuela, a través de

la propia organización y, por otra parte, a que forjen su identidad como “jóvenes de la organización” (y no con el programa Envión), buscando que la participación de los mismos sea una transición hacia su inscripción en ellas.

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 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 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, 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 so-

ciales orientadas a la juventud 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 y las 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”.

## Referencias Bibliográficas

- 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* (pp. 81-124). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- AYOS, E. (2010). *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. São Paulo: IBCCRIM.
- \_\_\_\_\_ (2012a). “Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos”. *Revista de Ciencias So-*

- ciales, N° 135-136, Universidad de Costa Rica. Disponible en <http://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/>
- \_\_\_\_\_ (2012b). “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”. *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 21, Universidad Nacional de Santiago del Estero. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1514-6871](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871)
- \_\_\_\_\_ (2012c). *Condiciones de vida y delito. Procesos de de-socialización de las políticas de prevención social en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI.
- \_\_\_\_\_ (2013). “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”. *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 21, Universidad Nacional de Santiago del Estero. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1514-6871](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871)
- 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*. Ed. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1999). “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los ‘90”. *Revista Desarrollo Económico* N° 154. Buenos Aires: IDES.
- CRAWFORD, A. (ed.) (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”. *Revista Última Década*, N° 23. Valparaíso, Chile, Centro de Estudios Sociales.
- DALLORSO, N. (2013). “La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las transferencias monetarias condicionadas”. *Estudios Sociológicos*, Vol. 31, No. 91, pp.

- 113 – 139. 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, S. (org.). *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CBC-UBA.
- \_\_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_\_ (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp). *Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS.
- \_\_\_\_\_ (2013). “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 22, pp. 145-170. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República-Uruguay.
- 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: Editorial 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”. *Revista Reflexión Política* N° 24, Año 12. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 1602/2009.
- DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 84/2014.
- DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 90/2018.
- DE LEÓN, G. (2017). *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social*. Documento de Trabajo N° 158. CIPPEC, Buenos Aires.
- DE MARINIS, P. (1998). *La espacialidad del ojo miope (del poder)*. (Dos ejercicios de cartografía postsocial). Archipiélago, cuader-

nos de crítica de la cultura, (34-35), 32-39.

- \_\_\_\_\_ (2004). In/ Seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial. En: Muñagorri, I y Pegoraro, J. (coord.). *La Relación seguridad–inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid: Dykinson.
- DONZELOT, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- 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* (pp. 89-118). Santa Fe: UNL.
- GENTILI, P. (1995). “¿Qué hay de nuevo? Las nuevas formas de exclusión en educación. Neoliberalismo, trabajo y educación”. *Revista Educación y Realidad*. 20 (1), pp. 191–202.
- 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. (organizadora). *Trabajo Social, Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GLASER, B. y STRAUSS, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Nueva York, Aldine Publishing Company.
- GRASSI, E. (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2016). “Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015”. *Revista Diálogos*, Volumen 17. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.
- GRASSI, E.; HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRONDONA, A. (2012). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Tesis de Doctorado de Ciencias Socia-



- les de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación – Biblioteca Virtual.
- HIMMELFARB, G. (1983). *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HINTZE, S. y COSTA, M. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En: Danani, C. y Hintze, S. (coord.). *Protecciones y desprotecciones* (pp. 153-183). Los Polvorines: UNGS.
- ISACOVICH, P. (2020). “El PROGRESAR y la apuesta por la educación superior como abordaje de las juventudes”. *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 Kessler, G. (eds.). *Violencias, justicias y delitos en la Argentina* (pp. 339-355). Buenos Aires: Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Delito, trabajo y ley”. *Revista Puentes*. N° 23, pp. 83-95.
- 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.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2010). Informe Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñón.
- OFFE, C. (1990). La política social y la teoría del Estado. En: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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 Ad-

- ministración Pública. Santo Domingo.
- POLANYI, K. (1992). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. España: Fondo de Cultura Económica.
- PEGORARO, J. (2001). "Inseguridad y violencia en el marco del control social". *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol.10, N° 3.
- RESOLUCIÓN N° 9/2009. Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñ. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- RESOLUCIÓN N°900/15. Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñ Subprograma Enviñ Comunitario. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.
- ROSE, N. (1996). *The death of the social? Re-figuring the territory of government*. *Economy and Society*, (25), 327-356.
- SAÍN, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2008). *El Leviatán Azul*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SAMTER, N. (2012). El Método de Comparaciones Constantes. En: Paola, J.; Danel P. y Manes R. (Comp.) (2012). *Reflexiones en torno al Trabajo Social en el campo gerontológico. Tránsito, miradas e interrogantes*. Segundas Jornadas de Trabajo Social en el Campo Gerontológico. Carrera de Trabajo Social (FSC-UBA). Buenos Aires, Primera Edición.
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (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". *Revista de la Facultad de Educación*. Vol. 23, No ½, pp. 49-69. São Paulo: Universidad de San Pablo.
- TIRAMONTI, G. y MINTEGUIAGA, A. (2007). Una nueva cartografía de sentidos para la escuela. En: Tiramonti, G.

(Comp.). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Editorial 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. (compiladora). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.

THWAITES REY, M. (1999). *Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CLACSO-EUDEBA.

