



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

EL MAPA DE POLÍTICAS PARA JÓVENES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES DURANTE LA GESTIÓN DEL PRO (2007-2015): UNA APROXIMACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DEL SUJETO JUVENIL

Valeria Chorny

valeriachorny@gmail.com

Universidad Nacional de Tres de Febrero

Argentina

RESUMEN

El presente trabajo se propone contribuir a un estudio más amplio sobre la construcción del sujeto juvenil en las políticas dirigidas a los jóvenes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los dos primeros períodos de gobierno del partido PRO (2007-2015). El objetivo es en esta oportunidad relevar y describir las iniciativas dirigidas a los jóvenes durante esta gestión. Para llevar adelante esta tarea nos proponemos realizar un relevamiento a través de las páginas web oficiales del Gobierno de la Ciudad para conocer qué propuestas se desarrollan para los y las jóvenes en la CABA y qué características tienen, para luego analizarlos y clasificarlos siguiendo la literatura especializada. De este modo, el trabajo presentará un “mapa de políticas locales de juventud”¹ donde, en primer lugar, ubicaremos las iniciativas de acuerdo a su inserción institucional para luego describir su enfoque particular, prestando especial atención a las marcas del lenguaje y los términos que se utilizan para definir determinadas situaciones o problemáticas, con el objeto de desentramar los significados y debates que subyacen a ellos (Forero Portela y Hurtado Pardo, 2013). Así, procuramos recopilar lo que existe, como también identificar algunas áreas de vacancia en materia de políticas públicas para la juventud en la CABA.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Palabras clave

Juventudes, políticas sociales, Buenos Aires

ABSTRACT

The present work intends to contribute to a broader study about the construction of the juvenile subject in policies aimed at young people in the Autonomous City of Buenos Aires during the first two periods of government of the PRO party (2007-2015). The objective is to present and describe the initiatives aimed at young people during this process. To carry out this task we propose to make a research through the official websites of the Government of the City to know what proposals are developed for young people in the CABA and what characteristics they have, to then analyze and classify them following the specialized literature. In this way, the work will present a "map of local youth policies" where, in the first place, we will locate the initiatives according to their institutional insertion and then describe their particular approach, paying special attention to the language marks and the terms which are used to define certain situations or problems, in order to unravel the meanings and debates that underlie them (Forero Portela and Hurtado Pardo, 2013). Thus, we try to compile what exists, as well as identify some vacancy areas regarding public policies for youth in the CABA.

Keywords

Youths, social policies, Buenos Aires

I. Introducción

En esta ponencia se presenta una síntesis del Trabajo Integrador Final para obtener el título de Especialista en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero¹. Tomando como punto de partida la relevancia actual de los jóvenes² como actor social y

¹ Tutora: Marina Medán. Aprobado en febrero de 2017.

² Si bien a lo largo del texto aludimos a "la juventud" para simplificar la lectura, suscribimos a la idea de que no existe



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

destinatarios de políticas públicas, el mencionado trabajo apuntó a relevar y describir las iniciativas dirigidas a los jóvenes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante los dos primeros períodos de gobierno del partido “PRO” (2007-2015). Enmarcado en un proyecto más amplio acerca de la construcción del sujeto juvenil desde las políticas sociales durante la gestión mencionada, en esta etapa nos propusimos realizar un relevamiento a través de las páginas web oficiales del Gobierno de la Ciudad (GCABA), para conocer qué programas³ se desarrollan para jóvenes y sus características, para analizarlos y clasificarlos siguiendo la literatura especializada. De este modo, se elaboró un “mapa de políticas locales de juventud”⁴ donde hemos ubicado las iniciativas de acuerdo a su inserción institucional para luego describir su enfoque particular (destinatarios, tipos de acciones y estrategias de abordaje), prestando especial atención a las marcas del lenguaje y los términos que se utilizan para definir determinadas situaciones o problemáticas, con el objeto de desentramar los significados y debates que subyacen a ellos (Forero Portela y Hurtado Pardo, 2013). Así, se procuró también identificar algunas áreas de vacancia en materia de políticas públicas locales para la juventud.

II. Las políticas para las juventudes desde la academia: estudios, clasificaciones y enfoques

Actualmente existen diversos programas que proponen como destinatarios principales a los jóvenes, más allá de las diferencias que puedan existir en la clasificación o los recortes de edad específicos de cada uno. Esta proliferación de acciones de política pública ha tenido un correlato en el ámbito

una juventud en singular sino juventudes en plural. Esta aclaración se torna necesaria en función de los debates que aún persisten alrededor de la homogeneización del concepto, que esconde la diversidad de situaciones socioeconómicas, de trayectorias y de consumo diferencial de los jóvenes (Repetto y Díaz Langou, 2014). Igual aclaración aplica para el género, ya que en muchos pasajes del texto nos referiremos a “los jóvenes” en masculino, a pesar de que estamos aludiendo a los y las jóvenes, en sentido amplio, únicamente para hacer más fluida la lectura. Por último, sin desconocer que “adolescencia” y “juventud” no son sinónimos, utilizaremos indistintamente ambos términos en este trabajo dado que en la bibliografía consultada y en los propios programas, la definición es relativamente variable en cuanto al recorte etario que contemplan, pero anidan una serie de conceptos y supuestos que pueden emparentarse.

³ Si bien nos referimos a “programas” en realidad aludimos a intervenciones en sentido amplio, dado que no todas las acciones que incluimos en el mapeo son formalmente programas.

⁴ La idea de elaborar un “mapa” retoma trabajos similares en esta línea (Vázquez, 2015; Guemureman, 2014; Repetto y Díaz Langou, 2014; Litichever, Magistris y Gentile, 2013; entre otros). Se trata de relevar y ordenar las iniciativas de política pública atendiendo especialmente al área de la cual dependen y sus principales definiciones. En esta ponencia se presenta una síntesis que, en su versión original, incluía más información.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

académico (o viceversa), que contribuyó a generar múltiples estudios e investigaciones sobre las juventudes y sobre las políticas que los tienen como destinatario principal (Bango, 1996; Balardini, 1999; Pérez Islas, 2002; Dávila y Honores, 2003; CEPAL-OIJ, 2004; Krauskopf, 2005; Chaves, 2006; Rodríguez, 2011; Medan, 2013; Vázquez, 2015; Llobet, 2013; entre otros).

En los últimos años⁵ se han realizado relevamientos para reconstruir un estado del arte amplio sobre los estudios de juventudes en la Argentina, como el de Mariana Chaves y equipo (2006 actualizado en 2013). A partir de ellos podemos corroborar que se ha alcanzado en la actualidad, desde el ámbito académico, un marcado consenso de avance en algunas cuestiones. En primer lugar, acerca de que la juventud como categoría es una construcción social. Luego, destacando a la cuestión juvenil como un tema de interés en sí mismo. Finalmente, se han llegado a establecer algunos puntos de acuerdo en cuanto al reemplazo del singular por el plural, reconociendo la heterogeneidad del universo de los jóvenes (Chaves, 2006). En cuanto al análisis de los trabajos en sí, se desprende que muchas de las investigaciones que analizan las políticas de juventud lo hacen desde algún sector de política en particular (en especial desde el mercado de trabajo y el empleo, la educación y/o la relación entre ambos, la salud o las políticas punitivas)

En lo que hace al interés de este trabajo, algunos autores (Pérez Islas, 2002; Krauskopf, 2005) han construido distintas formas de clasificación de las políticas de juventudes⁶, en función de modelos ideales que se establecen en base a qué tipo de intervenciones y qué definiciones sobre los jóvenes proponen -directa o indirectamente- en sus formulaciones, es decir cómo construyen al “sujeto joven”. La mayoría de los autores acuerda con la existencia de cuatro tipos ideales que pueden dar lugar a otros subtipos o combinarse de manera particular (CEPAL-OIJ, 2004).⁷

El primero, la *juventud como período preparatorio o etapa de transición* considera a la juventud como un objeto pasivo, inseguro, no productivo e incompleto, asociado a la rebeldía y transgresión

⁵ Sobre todo a partir de la conformación de la Red de Investigadores en Juventudes en Argentina en 2004.

⁶ Existen otras múltiples clasificaciones que no desarrollaremos en este trabajo dado que el interés para nuestro análisis radica en las formas de construcción del sujeto juvenil. Una de las más citadas en la literatura sobre el tema, es la de Sáez Marín (1988) con el agregado de Sergio Balardini (1999) en cuanto a políticas *para, por, con y desde* la juventud.

⁷ Como todos los tipos ideales, estos modelos, si bien tienen su énfasis en algún eje determinado, generalmente combinan distintas características y muchas veces terminan por superponerse o confundirse en la realidad.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

(Chaves, 2005), que debe atravesar este período para llegar a la meta, la adultez (mirada adultocéntrica). El paradigma de la transición aparece muy asociado al concepto de moratoria social, según el cual los jóvenes poseen un tiempo en el que pueden postergar sus obligaciones laborales y reproductivas, para dedicarse al estudio y/o al tiempo de ocio a partir de la recreación, las actividades culturales y deportivas (Margulis y Urresti, 1998)⁸.

En segundo lugar, la *juventud como etapa problemática o riesgosa* implica una visión negativa y restringida de la juventud. Se relaciona -casi linealmente- la falta de un proyecto de vida (legítimo para quienes lo conciben, asociado al estudio y al trabajo) con la propensión al delito y otras conductas que se denominan “de riesgo”: nocturnidad, consumo de alcohol y drogas, accidentes de tránsito, sexualidad no responsable, embarazos no buscados, violencia, deserción escolar. Las propuestas de intervención en este paradigma apuntan a una responsabilización individual (Medan, 2013; Merklen, 2013; Van Raap, 2010). Además del acompañamiento o activación para la generación de proyectos de vida y también con el objeto de prevenir tales “conductas de riesgo”, estas concepciones proponen intervenciones que apuntan al fortalecimiento del capital social, vínculos, redes comunitarias (Dávila y Honores, 2003).

El tercer modelo, la *juventud como actor estratégico del desarrollo* otorga un valor central a la participación juvenil. La juventud es considerada como actor protagónico en la renovación permanente de las sociedades, particularmente en el contexto de reestructuración socioeconómica y globalización (Chaves, 2005). Como afirma Lorena Plesnicar (2010: 4), esta concepción aparece muy asociada al rol de los organismos internacionales y “se sustenta en el argumento de rescatar el capital humano juvenil para resolver problemas de desarrollo”. Así, desde este punto de vista se implementaron múltiples políticas desde fines de los '90, asociando esta concepción a propuestas de formación para contribuir con el desarrollo, fortaleciendo las capacidades y potencialidades de los jóvenes.

Finalmente, el enfoque de *ciudadanía juvenil*, en tanto perspectiva integral que prioriza la plenitud

⁸ Esta idea de “moratoria social” ha sido criticada por los autores y reemplazada por la de “moratoria vital”, en función de referir al tiempo por delante. La “moratoria social” responde a un privilegio de clase en el cual se dispone de “tiempo libre socialmente legitimado”.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

de derechos de los jóvenes para participar en políticas y programas de juventud (CEPAL-OIJ, 2004; Rodríguez, 2011). En este paradigma (el de mayor aceptación en la academia hoy) los jóvenes son considerados como *sujetos de derechos* y las políticas aparecen como garantes de su protección frente a los riesgos sociales como la exclusión y vulnerabilidad. Este modelo considera la desafiliación social como un fenómeno multicausal (Schmidt y Van Raap, 2008) y propone políticas integrales que prestan atención a la heterogeneidad y diversidad de situaciones de vida de los jóvenes.

Nutriéndose de estos modelos y complejizándolos un poco más, Melina Vázquez (2015) propone para Argentina un abordaje de las políticas de juventud a partir de la caracterización de sus objetivos y sus principales líneas de acción, a las que también atribuye una determinada construcción del sujeto joven, en relación con los modelos que presentamos previamente. Así, propone ocho tipos de políticas para jóvenes⁹:

- *De inclusión social y acceso a derechos* (suelen implicar acciones para una población más amplia, por lo que la juventud se define como franja etaria);
- *De inclusión y terminalidad educativa* (los jóvenes se definen principalmente a partir de su condición estudiantil);
- *Preventivas* (con respecto a acciones interpretadas como problemáticas o riesgosas y a la construcción de los jóvenes como potencialmente peligrosos)¹⁰;
- *De inclusión en el mercado laboral formal* (jóvenes como trabajadores, desempleados o empleados informales);
- *De apoyo al desarrollo económico y a los emprendimientos productivos* (relacionado con el modelo de jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo);
- *Culturales* (políticas más amplias que suelen asociar a los jóvenes con su condición de estudiantes);

⁹ Esta tipología fue construida en base al relevamiento de políticas nacionales. Varios de los tipos podrían agruparse en un grupo más grande, en el que se interpela a estudiantes, con diversos énfasis. No aparece en ninguna de ellas la dimensión de género. Este tema será retomado en las conclusiones.

¹⁰ Según aclara la propia autora de la tipología, la denominación de políticas “preventivas” alude al modo en que las propias políticas se definen. Aquí se incluye lo que Silvia Guemureman (2014) denomina “políticas de gestión de riesgo”.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

- *De formación cívica* (particularmente pensadas para la condición estudiantil secundaria);
- *Participativas* (en general se vinculan con la construcción de los jóvenes como actores y sujetos de derechos).

Al proponer modelos de análisis sobre las políticas de juventudes, estos trabajos permiten su aplicación en distintos niveles. Aquí nos interesó indagar en esta misma línea sobre la CABA, gestión PRO, para lo cual no hemos encontrado casi antecedentes, a excepción de tres trabajos puntuales (Medan, 2007; Guemureman, 2014; Litichever, Magistris y Gentile, 2013). Esta situación de vacancia nos ubica en una posición interesante y abre un camino para realizar una contribución concreta sobre el tema de estudio.

III. Metodología

En la CABA existen muchas propuestas de intervención que incluyen a los jóvenes. Dado que nos interesaba recuperar el modo en que estos programas construyen al sujeto juvenil, hemos considerado para el mapeo aquellos que afirman en sus definiciones que se dirigen a “jóvenes” o “adolescentes” sin necesariamente explicitar edades o aunque difieran sus criterios de clasificación¹¹

¹²

En cuanto a las fuentes de información, hemos realizado la indagación a través de las páginas web de las distintas dependencias del GCABA. Sabemos que de esta manera no es mucho lo que podemos decir sobre el efectivo funcionamiento de las iniciativas (y no concebimos una escisión real sino analítica entre las etapas de formulación e implementación de las políticas), pero para esta

¹¹ Señalamos aquí el consenso acerca de que la “juventud” es una construcción social y cultural y como sostenían Bourdieu (1990) y Margulis (1996) “sólo una palabra” y “más que una palabra”, por ello su definición concreta en términos de edades, no tiene relevancia para este trabajo.

¹² El GCABA presenta algunos de sus programas articulados en la *Red En Todo Estás Vos*, definida como “una red de protección social que beneficia a las familias de la Ciudad garantizando a sus integrantes las prestaciones de los programas y políticas sociales de gobierno” (Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/redentodoestasvos>). Aquí clasifican las propuestas de programas de los distintos organismos de la Ciudad, según ciclo de vida. En este sentido, la Red tiene su componente para “Adolescencia y Juventud”, donde agrupa algunas de las propuestas dirigidas a los adolescentes y jóvenes. No obstante, no se aglutinan aquí todas las iniciativas existentes para estos grupos, sino que también realizan una selección de algunas de ellas. Es por este motivo que el mapeo incluye pero excede este recorte para el cual no hemos encontrado una fundamentación, aunque sí suponemos que en esta selección subyacen algunos indicios para profundizar en el análisis en una próxima etapa.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

instancia del trabajo -y en función de nuestros objetivos- parece un avance necesario y suficiente para esbozar algunas reflexiones sobre la oferta estatal de políticas y programas dirigidos a los jóvenes en la CABA¹³. Consideramos que las páginas oficiales son las herramientas más accesibles para revisar todas las acciones y programas del Estado de la Ciudad, como así también la forma en la que eligen presentar sus objetivos y acciones centrales, es decir, qué imagen quieren proyectar de sí mismos (Medan, 2007).¹⁴

Para completar el cuadro será necesario en una instancia futura revisar la génesis de estas intervenciones, ya que en esta oportunidad presentamos y analizamos las que se implementan por el GCABA, independientemente de que hayan sido propuestas por esta gestión o provengan de las anteriores. De este modo apuntamos a reconstruir una tendencia general sobre la/s forma/s de construir el problema “juventud” en la gestión del PRO (sea a través de formulaciones propias o a través de la decisión de mantener iniciativas de gestiones anteriores)¹⁵.

Para llegar al mapeo definitivo se fueron relevando las páginas web de las distintas áreas del GCABA. Aquellas iniciativas que consideramos de interés para este trabajo fueron volcadas en una matriz, detallando el área institucional de la que dependen, las principales acciones que implican y la definición que dan sobre sus objetivos y destinatarios. Una vez completa y cerrada esta matriz de datos se fueron realizando distintas aproximaciones al análisis, teniendo en cuenta los modelos teóricos presentados y otros aportes de la literatura especializada. De esta lectura de los datos a la par de la bibliografía, hemos llegado a identificar una serie de dimensiones que nos resultaron las más significativas para interpretar el mapa.

¹³ Una fuente de información clave para poder analizar en profundidad las iniciativas del GCABA es la asignación presupuestaria. Este análisis excede la presentación de este trabajo, pero no desconocemos que resulta central como un indicador del peso que puedan tener algunas de las acciones por sobre otras.

¹⁴ A lo largo de los meses en los que se ha ido gestando este trabajo, pudimos observar que hubo algunos cambios en esta oferta programática (o en el modo de publicación de la misma). Es por ello que decidimos hacer un corte al mes de julio de 2015, teniendo en cuenta que en este momento ya es casi el final de la gestión de Macri. Es importante destacar también que en la página web del GCABA la información disponible es poca, fragmentada y desaparece en cuanto a lo que se informa sobre los distintos programas. También nos hemos encontrado con muchos links rotos que directamente no funcionaban o que remitían a versiones anteriores, generando confusión en cuanto a la confiabilidad del contenido.

¹⁵ Lo que sí dejamos afuera en esta oportunidad son algunos programas que si bien funcionaban en la Ciudad, a través del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, dependían y eran administrados por organismos de nivel nacional (como la SENNAF con el Programa de Fortalecimiento, Promoción y Protección Integral de Jóvenes en Conflicto con la Ley).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Tabla 1. Síntesis del Mapa de Políticas de Juventudes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2015)

Área institucional		Intervenciones	Descripción
Vicejefatura de Gobierno	Dirección General de Políticas de Juventud	<i>Buenos Aires Joven:</i>	
		- <i>Ser lo que quieras (*)</i>	“Caja de herramientas destinadas a acompañar a los y las jóvenes en su camino de acercamiento al mundo del empleo”, a través de oficinas de empleo, alianzas con empresas, organizaciones sociales y universidades, talleres de empleo y orientación vocacional, guías sobre “cómo buscar trabajo” y entrenamiento para entrevistas laborales (portal web).
		- <i>Chau tabú</i>	Sitio web para consultas sobre sexualidad. Además, abarca dos consejerías para asesoramiento sobre salud sexual y reproductiva de manera presencial, donde se ofrecen otros servicios como orientación ante situaciones de violencia de género, salud mental, orientación a padres y madres adolescentes y talleres culturales.
		- <i>Cultura Joven</i>	Difusión de las propuestas artísticas: Bienal de Arte Joven y Programa Bandas por Barrios.
		- <i>Observatorio de la Juventud</i>	Organismo encargado de la investigación y documentación de la “situación del mundo juvenil”.
Ministerio de Educación ¹⁶	Ministerio de Educación	<i>Alumnas madres (*)</i>	Orienta a embarazadas, madres y/o padres de entre 13 y 24 años. Espacio de guardería durante el horario escolar, además ofrece talleres y capacitaciones en diversas temáticas.
		<i>Proyecto Orquestas Infantiles y Juveniles</i>	Se propone “promover y acercar bienes culturales en sectores sociales tradicionalmente alejados de esa posibilidad”. Las orquestas se conforman y funcionan en su mayoría “por jóvenes de los barrios de Flores Sur, Villa Lugano, Villa Soldati, Mataderos, La Boca, Constitución, Balvanera y Retiro”.
	Subsecretaría de Equidad Educativa	<i>Aprender Trabajando (*)</i>	Dirigido a jóvenes de más de 16 años, se orienta a la “formación vocacional”, a través de la promoción de prácticas educativo-laborales en organismos públicos, ONG y/o empresas a contraturno a cambio de una asignación estímulo en dinero.
	Dirección General de Inclusión Educativa	<i>Club de Jóvenes</i>	Actividades de extensión para “fortalecer el proceso de socialización” en adolescentes desde 13 años. Ofrece servicio

¹⁶ Dentro de la oferta programática del área de Educación se ha establecido un recorte, tomando como programas a los efectos de este trabajo, aquellos que tengan objetivos por fuera de lo meramente educativo o escolar.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

			de comedor o vianda. También se propone el fortalecimiento de un proyecto de vida a partir de la realización de actividades artísticas, deportivas, recreativas y de lecto-escritura los sábados en las instalaciones de algunas escuelas.
		<i>Programa de Becas de Inclusión</i>	Se propone contribuir con los jóvenes de sectores vulnerables “por razones socioeconómicas o familiares” para que puedan iniciar, desarrollar y concluir sus estudios de nivel medio o superior, a través de becas de ayuda económica.
Ministerio de Desarrollo Social ¹⁷	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Programa Adolescencia (*)</i>	Apoya la formulación de proyectos de vida, como motor para favorecer la inclusión social de adolescentes de entre 14 y 18 años que integren “hogares en situación de vulnerabilidad social”, a través de actividades deportivas, culturales, de ciencia y tecnología y de capacitación en oficios. Fomenta el liderazgo juvenil con talleres de formación. Además se fomenta el sostenimiento y/o reinserción de los jóvenes en el sistema educativo formal mediante operadores sociales que cumplen las funciones de “estímulo”, “contención”, “apoyo”, “orientación”, “acompañamiento” y “atención”. La participación implica una beca monetaria como incentivo.
	Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario – Dirección General Ciudadanía Porteña	<i>Estudiar es Trabajar (*)</i>	Componente del programa de transferencias condicionadas de la CABA, <i>Ciudadanía Porteña</i> . Ofrece subsidio mensual para la finalización de los estudios de personas de 18 a 40 años “en situación de vulnerabilidad”.
	Subsecretaría de Promoción Social – Dirección General de Niñez y Adolescencia	<i>Reconstruyendo Lazos (*)</i>	Capacitaciones y prácticas laborales en el marco de la economía social solidaria (empresas sociales, fábricas, empresas recuperadas, cooperativas, espacios de capacitación) para “personas de entre 16 a 21 años que se encuentren en situación de riesgo social” con percepción de una beca. Con los objetivos de promover la inclusión social de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y la igualdad de oportunidades en la inserción al sistema productivo formal; entre otros.
		<i>Programa Mi Lugar</i>	Acompañamiento a jóvenes desde 18 años que estén institucionalizados en hogares, en su salida de los mismos, para que puedan concluir sus estudios e insertarse laboralmente. Para acceder deben haber finalizado o estar cursando el nivel secundario y deben tener “un proyecto habitacional concreto definido”. A cambio se ofrece acompañamiento y tutoría, junto con un aporte monetario.
		<i>Fortalecimiento de Vínculos</i>	Apunta a “prevenir y dar respuestas efectivas a las situaciones de vulneración de derechos de adolescentes de 14 a 18 años que habitan en zonas atravesadas por la vulnerabilidad social

¹⁷ En los casos en los que se repite el área es porque la dependencia es directa del Área Ministro.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

			y familiar” con el objetivo de “potenciar la posibilidad de cambio en las personas” a través de capacitación en oficios y otros talleres (artísticos, deportivos y de apoyo escolar) se promueve la inclusión laboral y socioeducativa.
	Dirección General de la Mujer	Programa Noviazgos Violentos (*)	Apoyo psicológico y jurídico para adolescentes y mujeres jóvenes adultas (entre 14 y 21 años) que atraviesen situaciones de violencia física, sexual y/o emocional en sus relaciones de pareja. Se implementa mediante talleres y grupos de reflexión, asesoramiento jurídico y atención psicológica.

(*) Estos programas forman parte de la *Red En Todo Estás Vos* componente *Adolescencia y Juventud*.

Fuente: Elaboración propia en base a las páginas web del GCABA (consultadas en julio 2015).

V. Conclusiones

De la descripción de estas principales líneas de acción surgen algunas observaciones generales. En primer término, desde el punto de vista institucional, podemos pensar desde dónde se implementan las acciones para los jóvenes de la CABA. Las distintas áreas del Estado suelen tener diferentes improntas (aunque promuevan acciones con objetivos similares) y por ello resulta interesante indagar en esta línea.¹⁸ La Dirección General de Políticas de Juventud del GCABA depende de la Vicejefatura de Gobierno, a diferencia de la mayoría de las provincias e incluso Nación, donde suelen depender del Ministerio de Desarrollo Social. De acuerdo con Vommaro et al. (2015), esto fue promovido por el PRO con la intención explícita de pensar políticas públicas para los jóvenes de manera integral. Proponiéndose articular y coordinar las políticas para las juventudes transfirieron el área específica a la autoridad central (primero había sido a la Jefatura de Gabinete). Pero al mirar el mapeo podemos ver que la Dirección General de Políticas de Juventud nuclea sólo cuatro de las dieciséis iniciativas que incluimos en este análisis. El resto se reparten equitativamente entre los Ministerios de Educación y Desarrollo Social, con seis acciones en cada uno de estos ámbitos. Esto contradice en una primera instancia la propia justificación de los funcionarios dado que,

¹⁸ No obstante, no podemos desconocer que el organigrama puede ser una cuestión formal que no dice demasiado acerca del efectivo funcionamiento y orientación de las políticas (esto debería verse con un análisis más profundo de las prácticas). Es necesario aclarar que entendemos al Estado como un constructo complejo, múltiple y plural. En este sentido, también está atravesado por intereses, valores e ideologías portadas por los agentes estatales y decisores de política pública (Vilas, 2007; Soprano y Bohoslavsky, 2010).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

concretamente, pese a la intención de integralidad, las intervenciones son pensadas desde una lógica sectorial y, en gran medida desde el área que responde a los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

En segundo lugar, los límites entre las áreas institucionales resultan un tanto débiles. Muchos programas que tienen por finalidad la terminalidad educativa se enmarcan en Desarrollo Social y otros que tienen por finalidad la inclusión social de jóvenes de sectores vulnerables, son implementados desde el Ministerio de Educación. A su vez, el hecho de que gran parte de las intervenciones se gestionen desde la cartera educativa abona a una mirada predominante de los jóvenes en su condición de estudiantes, demostrando un fuerte peso del modelo de *juventud como período preparatorio o etapa de transición*. Esta asociación entre juventud y educación implica una percepción de que la vida cotidiana de los jóvenes debe encontrarse estructurada por el sistema educativo (en sus distintos niveles) y que el caso contrario constituye una desviación al ideal social (Baeza en Hein y Cárdenas, 2006).

Por otro lado, en muchas de las intervenciones -que provienen de gestiones anteriores- se ha denunciado vaciamiento o achicamiento por parte de los trabajadores. Por lo tanto, reconocemos que la letra de los programas y el relevamiento a través de las páginas web implica ciertas limitaciones. Esta estrategia de indagación poco nos dice sobre la realidad del funcionamiento de los programas, pero nos permite acceder a la dimensión simbólica presente en el modo en que el gobierno decide presentar las acciones que lleva adelante y da cuenta de la forma en que el Estado interviene “desde cierta interpretación de las necesidades en el marco de un discurso legítimo” (Fraser, 1991 y Haney, 2002 en Litichever et al., 2013: 72). Así, hemos podido identificar a partir del relevamiento algunas dimensiones clave.

1) Un primer eje que atraviesa las políticas para los jóvenes se vincula con qué tipo de sujeto se está interpelando y construyendo a la vez. Nos referimos a la **tensión individual-social**, es decir si se apela a los jóvenes en tanto sujeto social o colectivo o si se lo hace en términos individuales. En la mayoría de los programas se aborda a los jóvenes en su dimensión individual y las políticas proponen soluciones en sintonía con ello (Merklen, 2013), en respuesta a los problemas que identifican. Hay una fuerte responsabilización de los sujetos en los diagnósticos (se alude a su falta



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

de capacitación, a la necesidad de encontrar una vocación, a la falta de un entorno familiar favorable) pero no hay referencias a la situación estructural o a los propios datos que el GCABA releva sobre la situación de los jóvenes y las problemáticas que éstos atraviesan y sus causas. En este sentido, la principal respuesta desde las políticas es el acompañamiento para lograr la activación personal (como la generación de proyectos de vida “legítimos”). Se destaca la identificación de necesidades de contención (vinculadas a acciones de “apoyo”, “orientación”, “acompañamiento”, “tutoría”), prevención de los riesgos, capacitación y formación, socialización, entre otras. Así, el énfasis está puesto en los “cambios personales de los sujetos” y no en la satisfacción de necesidades colectivas o transformaciones estructurales (Litichever et al., 2013).

2) En segundo lugar, pudimos observar la **fragmentación de estrategias según clase social** o condición de vulnerabilidad, entre las intervenciones nucleadas en el *BA Joven* y las que están por fuera de éste y que se desarrollan desde Educación o Desarrollo Social. Por ejemplo, en relación con las transferencias de dinero, algo que encontramos en muchas de las iniciativas relevadas. Aparece una gran diferencia entre el *BA Joven* dirigido a jóvenes incluidos sobre los que no se aplican estas políticas, con los otros casos, más orientados a jóvenes en situación de vulnerabilidad para quienes se suele ofrecer una ayuda monetaria a cambio de alguna contraprestación (*Aprender Trabajando, Estudiar es trabajar, Adolescencia, Mi Lugar y Becas de Inclusión*). También pudimos observar diversas estrategias en cuanto a la cultura, diferenciando las iniciativas que se centran en la promoción del arte joven (*Bandas por Barrios y Bienal de Arte Joven*) de aquellas que utilizan la cultura como una herramienta más de inclusión o para generar proyectos de vida para los sectores más desfavorecidos (*Programa Adolescencia, Orquestas Infantiles y Juveniles, Club de Jóvenes*). Este tipo de estrategias (hacia los jóvenes vulnerables) se tocaría con los conceptos englobados bajo el modelo de “juventud como problema o riesgosa”.

3) Otro de los ejes que identificamos es cómo aparecen los **derechos** en la presentación de las políticas relevadas. En la mayoría de las iniciativas se habla más de vulnerabilidad que en términos de derechos (a excepción de *Fortalecimiento de vínculos y Alumnas Madres*). Las intervenciones formuladas desde Desarrollo Social mapeadas contemplan una relativa diversidad (ya que atienden



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

a distintos problemas). Sin embargo, en todos los casos se propone algún tipo de focalización de los destinatarios según “vulnerabilidad social”, “vulnerabilidad familiar” o en “situación de riesgo social”. Si bien el abordaje de las problemáticas de vulnerabilidad es una característica presente en la mayoría de los ministerios de desarrollo social, no hay mayores explicaciones sobre qué se entiende por estos conceptos en la descripción de los programas y qué implica cada una de estas definiciones. Lo que sí es claro es que los destinatarios deben acreditar su exclusión para acceder¹⁹. Aunque el discurso de los programas sea cuidadoso en el lenguaje, se parte “de la construcción del otro, en tanto un diferente en situación de inferioridad–vulnerabilidad al que hay que asistir (...) los jóvenes en tanto beneficiarios reciben ayuda y (...) más que demandar activamente por el ejercicio de sus derechos tienen como horizonte poner un límite a la vulneración de los mismos” (Guemureman, 2014: 82-83).

4) En términos de **género** hay muy poca problematización en los programas, especialmente en lo que hace a las políticas de inclusión educativa o laboral. Sí encontramos dos propuestas que dan cuenta de necesidades y problemáticas que -si bien atraviesan a la sociedad en su totalidad- suelen hacerse más visibles en (o son más sufridos por) las mujeres que en los hombres: la violencia (*Noviazgos Violentos*) y la maternidad temprana (*Alumnas Madres*²⁰). El portal #ChauTabú también propone algunos avances en esta cuestión, pero parece quedar a mitad de camino. Como señalan Litichever et al. (2013), si bien en la mayoría de los casos hay una presencia desde el plano retórico (utilizando expresiones como “los y las jóvenes”), la ausencia de una perspectiva de género en las definiciones programáticas invisibiliza y puede reproducir este tipo de desigualdades.

5) Con respecto a los **objetivos y tipos de sujeto** que construyen, retomando la tipología de Vázquez (2015) en el mapeo se destacan las políticas preventivas, sobre todo en aquellas que se desarrollan por fuera del *BA Joven*. Éstas aparecen de varias formas y con énfasis en distintos tipos

¹⁹ Sin entrar en los debates sobre focalización o universalidad, es importante señalar que en la actualidad hay un fuerte consenso con respecto a ciertas críticas que se realizan a la focalización, principalmente en relación con la cuestión de la ciudadanía y los derechos, ya que las políticas focalizadas suelen apuntar a los sujetos en su carácter de “pobres” y no de “ciudadanos” y, de la mano con ello, tienen lugar los procesos de estigmatización y segmentación de pobres entre los pobres (los “merecedores” de las políticas y los que no lo son, demarcados de manera arbitraria).

²⁰ Este programa se denomina en base a las mujeres pero en la descripción de sus destinatarios también incluye a los padres jóvenes, lo cual es un relativo avance en la deconstrucción de los estereotipos de género.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

de problemáticas o “riesgos”: de desempleo (*Reconstruyendo Lazos*), de violencia (*Noviazgos violentos*), de embarazos no deseados o enfermedades de transmisión sexual (portal #ChauTabú – BA Joven).²¹ En cuanto a las políticas de inclusión, son escasas las que definen explícitamente en sus objetivos la inclusión social o el acceso a derechos. No obstante, podemos reconocer un objetivo de protección en varias de las iniciativas. Sobre todo en aquellas que se dirigen a los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Con respecto a la inclusión y terminalidad educativa, más allá del área institucional de pertenencia, gran cantidad de intervenciones van en esta dirección. Sin embargo, en lo que respecta a la inclusión laboral, las políticas resultan parciales, ya que todo lo que hace a la relación con el mundo del empleo se vincula con la supuesta falta de proyecto de vida (*Club de Jóvenes, Adolescencia*), con la búsqueda de una vocación (*Ser lo que quieras*) o con la falta de capacitación (*Reconstruyendo Lazos*) y por ende permanece en el plano de lo individual (Maurizio, 2012).

Finalmente, otro tipo de propuestas tienen un lugar marginal o son directamente inexistentes. Especialmente las políticas participativas y -relacionado con los modelos presentados al inicio- aquellas que piensan desde los paradigmas de “jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo” o la “ciudadanía juvenil”. Tampoco hay políticas de formación cívica ni se fomenta la participación política. Del mismo modo no parece fomentarse la participación en la formulación de las políticas, resultando éstas de pensar al joven como objeto beneficiario solamente y no como sujeto de política; lo que suele redundar en una visión marcadamente adultocéntrica (Farías, 2012).

6) En lo que hace a ciertos **contenidos o áreas específicas** de las políticas que no aparecen, podemos subrayar como ejemplos la cuestión de la vivienda y la salud (limitada únicamente a las acciones preventivas del portal #ChauTabú). También llama la atención que en tanto políticas locales y urbanas no haya referencias a las prácticas de uso y apropiación de los espacios por los jóvenes (Chaves, 2006).

²¹ Dado que existe una asociación en la mayoría de los programas (no sólo de la CABA) entre falta de proyecto de vida y propensión a los “riesgos” y particularmente al delito (Medan, 2013) incluimos dentro de las políticas preventivas a las que tienen por objetivo el “acompañamiento” para la generación de un proyecto de vida en el marco de situaciones de vulnerabilidad social.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Para concluir, podemos señalar que en las políticas para los jóvenes de la CABA durante la gestión del PRO aparece una mirada dual. Por un lado, en la selección de programas para el *BA Joven* se privilegia una concepción sobre la juventud como un grupo unificado y uniforme (Criado, 2005) en donde no se plantean diferencias de género o clase social y que parece referirse a los jóvenes integrados (orientación vocacional, un portal de salud sexual y propuestas de promoción del arte joven) y que representaría a la “juventud legítima” según la mirada de la gestión (es decir, aquella que aborda el organismo específico de juventud). Por el otro, gran cantidad de propuestas fragmentadas dependientes de distintas áreas -en particular Desarrollo Social- y principalmente pensando a los jóvenes como estudiantes (reales o potenciales) y -en menor medida- en relación con su condición de vulnerabilidad. La sectorialidad, fragmentación y falta de interrelación entre las iniciativas indicarían que se atiende a necesidades concretas más que a la promoción y cumplimiento de derechos (Medan, 2007). Podemos interpretar que la gestión del PRO, que presenta en su retórica una fuerte relación con lo nuevo, lo alegre y lo festivo (Vommaro et al., 2015) -en contraposición con la “vieja política”- busca presentar iniciativas para los jóvenes como si todos estuvieran integrados, pero por detrás debe sostener una mayoría de intervenciones destinadas a la vulnerabilidad de muchos de ellos.

De este modo, relacionado con el tipo de destinatarios que tengan como horizonte estas políticas (jóvenes integrados o excluidos), podemos pensar que en la CABA nos encontramos frente a “políticas segmentadas” para jóvenes pobres y no-pobres. Esta segmentación de políticas reproduciría la situación de desigualdad social de la cual parten los jóvenes en la ciudad al no problematizar estos puntos de partida desiguales.

VI. Bibliografía

- Balardini, S. (1999). Políticas de juventud: Conceptos y la experiencia argentina. *Última Década* (10). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501004>
- Bango, J. (1996). *Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, desafíos y oportunidades* (Resumen Preliminar del Informe Final del Proyecto de Investigación y



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Desarrollo “Políticas de juventud en América Latina: evaluación y reformulación”). Segundo Encuentro Latinoamericano de Expertos en Juventud. Santa Cruz de la Sierra: Organización Iberoamericana de Juventud/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

Bourdieu, P. (1990). La “juventud” no es más que una palabra. En *Sociología y cultura* (pp. 163-173). México: Grijalbo.

Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina Contemporánea. *Última Década* 13 (23), 09-32. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362005000200002>

Chaves, M. (2006). *Investigaciones sobre juventudes en Argentina: Estado del arte en ciencias sociales*. La Plata: Idaes-UNSAM.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. (LC/L.2180). Santiago de Chile: CEPAL.

Criado, E. M. (2005). La construcción de los problemas juveniles. *Nomádes* (23), 86-93.

Dávila León, O. y Honores, C. G. (2003). Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes. *Última década* 11 (18), 175-198.

Farías, M. L. (2012). Repensando los modos de integración laboral juvenil en contextos de pobreza. VII Jornadas de Sociología. UNLP: La Plata.

Forero Portela, J. y Hurtado Pardo, D. J. (2013). ACD: Una propuesta para el análisis de política pública de género. *Discurso & Sociedad*, 7(2), 257-289.

Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 3-40.

Guemureman, S. (2014). *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Hein, K. y Cárdenas, A. (2009). Perspectiva de Juventud en el imaginario de la política pública. *Última década*, 30, 95-120.

Krauskopf, D. (2005). Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. *Nueva Sociedad* (200), 141-153.

Litichever, C.; Magistris, G. y Gentile, F. (2013). Hacia un mapeo de necesidades y sujetos beneficiarios en los programas sociales de inclusión social dirigidos a niños/as y adolescentes. En V. Llobet. *Sentidos de la exclusión social. Necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños, niñas y jóvenes* (73-92). Buenos Aires: Biblos.

Llobet, V. (2013). *Sentidos de la exclusión social. Necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños, niñas y jóvenes*. Buenos Aires: Biblos.

Margulis, M. (ed.) (1996). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.

Margulis, M. y Urresti, M. (1998): La construcción social de la condición de juventud. En Laverde Toscano M. C. y otros (eds). *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades* (3-21). Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Maurizio, R. (2012). Inestabilidad laboral de los jóvenes. En *Inestabilidad en el Mercado de Trabajo. Un análisis dinámico para Argentina*. La Plata: Edulp.

Medan, M. (2007). Políticas sociales para jóvenes, desde dónde y para quiénes. *VII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Medan, M. (2013). *El gobierno de "la juventud en riesgo" y los programas de prevención social del delito en el AMBA: entre la seguridad y la inclusión - Tesis doctoral (inédita)*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., Murard, M. *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

Pérez Islas, J. (2002). Integrados, movilizados, excluidos. Políticas de juventud en América Latina.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

En C. Feixa, F. Molina y C. Alsinet (Ed.). *Movimientos juveniles en América Latina. Pachucos, malandros, punketas*. Barcelona: Ariel.

Plesnicar, L. N. (2010). “El discurso de la OIJ sobre la participación de la juventud en el desarrollo (1980-2000)”. RITA (4). Recuperado de <http://www.revue-rita.com/traits-dunion-thema-59/el-discurso-de-la-oij-sobre-la-participacion-de-la-juventud-en-el-desarrollo-1980-2000.html>

Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2014). *Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina* (Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 137). Buenos Aires: CIPPEC.

Rodríguez, E. (2011). *Políticas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas* (Documento de Trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, El Salvador). San Salvador: UNESCO.

Sáez Marín, J. (1988). *El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Schmidt, S. y Van Raap, V. (2008). Entre décadas: el caso del proyecto joven y el programa incluir. ¿rupturas o continuidades en los principios orientadores?. En A. Salvia (comp.). *Jóvenes promesas, Trabajo, Educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina* (pp. 113-136). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Urresti, M. (2002). Adolescentes, consumos culturales y usos de la ciudad. *Encrucijadas* 2 (16), 36-43.

Van Raap, V. (2010). *Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: un estudio acerca de la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en la Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Colección “Las Juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates”. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Vilas, C. (2007). *Pensar el Estado*. Lanús: Ediciones de la UNLa.

Vommaro, P.; Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro. Autonomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.