



Continuidades y rupturas en las políticas sociales de juventud

Gastón Marmissolle

Prof. y Lic. En Comunicación Social (UNCPBA). Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA). Jefe de Trabajos Prácticos Introducción al Pensamiento Científico y Teorías de la Comunicación (Facultad de Ciencias Sociales. UNCPBA). Investigador del Proyecto de investigación "La educación secundaria bajo el mandato de inclusión social. Sujetos, instituciones y prácticas". Acreditado en

Equidad: Infancias y Adolescencias ISSN 2525-2100
Facultad de Ciencias Sociales –UNICEN Complejo Universitario Avda. del Valle 5737 (B7400JWI) - Olavarría - Pcia. de Buenos Aires, República Argentina
E-mail: observatorioinfanciasfacso@gmail.com



SPU (ME) cód. 03/F150 del Núcleo de Investigaciones Científicas IFIPRACD ED (Investigación en Formación Inicial y Prácticas Educativas). Departamento de Educación. FACSO. UNCPBA

E-mail: gastonmar2000@yahoo.com.ar

Palabras clave: jóvenes- políticas sociales- educación

Resumen

Durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003- 2007) y Cristina Fernández (2007- 2001; 2011- 2015) las políticas sociales de juventud mostraron la convivencia entre políticas focalizadas y otras universalistas y sostenidas sobre enfoques de derechos. Se presenta en este artículo un estudio sobre las formas de implementación y los efectos de los mismos sobre los jóvenes que participaron de políticas sociales universalistas y focalizadas. Un primer análisis de los datos demuestra que las políticas focalizadas denotan todavía vínculos entre agentes estatales y jóvenes que colaboran en sostener a los destinatarios en los programas, a la vez que en sus procesos de terminalidad educativa.

Desarrollo del artículo

Desde la sociología francesa Pierre Bourdieu (2008) introduce una breve pero contundente sentencia: *La juventud es más que una palabra*. Con ella el prestigioso sociólogo intenta demostrar que antes que una exclusiva categoría definida por cualquier margen de edad, juventud refiere a cuestiones sociales que



no pueden comprenderse fuera de cada uno de los contextos sociales en los que se estudia. Por tanto, nos posiciona frente a una serie de problemas que son vividos de forma desigual por quienes se ubican al interior de una categoría social histórica, política y económicamente situada. En este artículo intentamos vincular a los jóvenes con algunos problemas tales como políticas sociales, educación y trabajo que en la literatura reciente (Grassi y Danani, 2009, Macri, 2010, Misirlis, 2009, entre otros) y en el análisis empírico ofrecen problematizaciones que se vinculan con el universo de posibilidades sociales y personales de desarrollo con el que contarán los jóvenes en su vida adulta.

Realizamos estas consideraciones desde el estudio de dos políticas sociales orientadas a jóvenes. Los dos programas aquí en estudio –Programa de Responsabilidad Compartida Envión y Plan Jóvenes con más y mejor trabajo- son resultado de las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández por diferenciarse de los modos de intervención estatal de los gobiernos anteriores. La intención de introducir innovaciones en las políticas sociales, especialmente las de juventud, se evidencia en la derogación de la denominada Ley de Patronato, el reconocimiento de niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho, el recurso a transferencias directa de ingresos (acompañado por la exigencia de contraprestaciones), y el acompañamiento de la universalización de la obligación escolar hasta la finalización de la escuela secundaria.



Enmarcados en lo que entendemos es una nueva fase temporal de formulación e implementación de políticas públicas los dos programas se sostienen sobre perspectivas de derechos, uno de ellos procura la universalidad en el acceso a los servicios sociales estatales y ambos promueven criterios de justicia social.

El programa de Responsabilidad Compartida Envión depende del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y se orientó a jóvenes que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y se encuentren sin finalizar su escolaridad media. El programa proveía a los destinatarios de una beca (450 \$ mensuales al momento de realizar la indagación empírica [2011]) destinada a solventar los gastos que conlleve la educación formal.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Destinado a jóvenes de hasta 24 años de edad que no hayan finalizado su escuela secundaria y que se encuentren sin empleo formal. Obliga a la finalización de la escuela secundaria y a la cursada de un tramo formativo de preparación para la empleabilidad. No cuenta con focalización por sector social de origen o pertinencia de los jóvenes.

Ambos programas evidencian un solapamiento en la oferta de políticas sociales a jóvenes, como también buscaban asegurar el cumplimiento del derecho a la educación formal secundaria de manera universal y promover herramientas a sus destinatarios que preparen para el ingreso al mercado laboral.



Cuestión juvenil y escuela

Los estudios sobre juventud y educación recientes se detienen sobre los efectos de la obligatoriedad escolar sobre las trayectorias vitales, laborales y educativas de jóvenes y adolescentes (Macri, 2010; Misirlis, 2009). La Ley Nacional de Educación (2006) junto con la Ley Provincial de Educación de la Provincia de Buenos Aires (2007) sostienen la obligatoriedad educativa hasta la finalización del nivel medio de enseñanza.

La ampliación de la obligatoriedad escolar instala una serie de desafíos para los jóvenes como también para las institucionales escolares. Los jóvenes que no asistían de manera cotidiana a la escuela deben modificar sus trayectorias vitales y laborales para cumplir con esta ampliación de la obligatoriedad escolar.

Muchos de los jóvenes que vuelven a la escolarización formal o se inscriben por vez primera deben hacerlo de forma que les permita compatibilizar esta obligación con sus trayectorias laborales. En estos casos los formatos tradicionales de la escuela que implican la asistencia diaria con por lo menos cuatro horas por jornada de permanencia obligatoria aparecen inadecuadas para estos jóvenes. En su lugar, las escuelas nocturnas y otros nuevos formatos educativos (Tiramonti, 2012) ganan protagonismo, al ofrecer modalidades



flexibles de asistencia y obligaciones educativas que resultan, para muchos de estos jóvenes, más afines a sus trayectorias.

Uno de las consecuencias más directas de la ampliación de la matrícula de estudiantes de nivel medio reside en la devaluación de la credencial educativa del nivel.

“Debido al hecho de que un título vale siempre lo que valen sus portadores, un título que se hace más frecuente se halla por este mismo hecho devaluado, pero pierde aún más valor cuando es accesible a personas ‘sin valor social’ (Bourdieu, 2008: 147 y 148).

Juventud y trabajo

Desde la década de 1980 las investigaciones ya mostraban que el ingreso al mercado laboral de jóvenes y adolescentes se realizaba en puestos de baja calificación, usualmente en el sector informal de la economía. Se trataba en su mayoría de trabajadores precarios en el grupo de edad que mayor dificultad evidenciaba para ingresar a la condición salarial.

En sus estudios sobre la articulación entre educación y trabajo señala Mariela Macri (2010) que la situación de precariedad laboral de jóvenes y adolescentes, conlleva la discontinuidad laboral, la ampliación promedio de la jornada laboral



además de extensión temporal a causa de repitencia y/o abandono en su trayectoria escolar. Desde la sociología de la educación Llomovatte (1991) establece que la inserción laboral temprana de los jóvenes se vincula directamente al abandono escolar.

Políticas sociales de juventud en la Argentina reciente

Las políticas sociales del kirchnerismo se sostienen bajo el paradigma de reconocer, ampliar y asegurar desde un rol activo del Estado los derechos sociales y políticos de la ciudadanía toda. El denominado enfoque de derechos no es otra cosa que la aplicación de los derechos humanos internacionales a las políticas sociales.

Esta aplicación concede a la ciudadanía como también al Estado un conjunto de obligaciones positivas como también negativas. En lo que hace a la ciudadanía puede decirse que:

“Ser portador de un derecho es, en definitiva, una cualidad jurídica, que le otorga a una persona (cualquiera sea) facultades, deberes y omisiones, estableciendo al mismo tiempo sobre otros sujetos e instituciones, obligaciones y deberes. En segundo lugar, y en consecuencia, se reconoce el deber del Estado de cumplir con determinadas



obligaciones en su relación con la ciudadanía” (Pautassi, 2010: 16).

Las políticas sociales sustentadas en el enfoque de derechos presentan al menos dos líneas claras de tensión con las políticas sociales implementadas en Argentina durante la década de 1990. El enfoque de derechos, al procurar condiciones de vida dignas de manera universal, se presenta como antagónico de las políticas sociales focalizadas que fueron diseñadas bajo el principio de selectividad del gasto social, haciendo referencia por tal a la priorización de los siempre escasos recursos públicos en la población destinataria a partir de la identificación de grupos sociales prioritarios de percibir la asistencia social.

Este posicionamiento colaboró para que en la fase inaugural del kirchnerismo (2003- 2007) las políticas sociales se sostuvieran sobre una concepción integral de las mismas que trató de abarcar las diversas problemáticas sociales por las que se caracterizaba la Argentina de aquel entonces. Este objetivo de buscar integración en el diseño de las políticas sociales comienza en realidad en el año 2001 cuando durante la gestión de Eduardo Duhalde se crea el Ministerio de Seguridad Social con el objetivo de planificar políticas sociales integrales.

Tres fueron las orientaciones políticas del nuevo ministerio: El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (implementado por el Ministerio de Trabajo de la Nación), el Programa de Emergencia Alimentaria (implementado por el Ministerio de



Desarrollo Social) y el Programa Remediar (implementado por el Ministerio de Salud de la Nación).

Ya en el gobierno de Néstor Kirchner (2003- 2007) la concepción integral de las políticas sociales se sostuvo sobre el imperativo de “mejorar las condiciones de vida de la población excluida y vulnerable a través de acciones de promoción social” (Ministerio de Desarrollo Social en Mecke, et. Al. 2010: 63), lo que significa un objetivo de ascenso social y ya no un mero paliativo.

Entre las primeras medidas del kirchenrismo en lo que hace a políticas sociales se destacan la creación de la Red Federal de Políticas Sociales y la instalación de tres programas: El hambre más urgente (atención a la emergencia alimentaria), Manos a la obra (Fortalecimiento del Desarrollo Local y la Economía Social) y Familias (promover el desarrollo humano desde el marco familiar).

Los objetivos de las nuevas políticas son los de asegurar derechos universales (La Bisagra. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Con este objetivo, el trabajo genuino y la educación pública se transforman en áreas de atención preferenciales de las políticas públicas. El objetivo es ahora el de construir ciudadanos plenos, para ello la terminalidad de la educación pública y el ingreso y permanencia en el mundo del trabajo se transforman en campos preferenciales de las políticas kirchneristas.



“El núcleo de la cuestión social es el trabajo, la creación de empleos y la educación. Si hacemos de los planes sociales el centro de la cuestión social, estamos desplazando a la centralidad del trabajo humano como elemento cohesionante de la familia y de la sociedad y como dignificador de la persona humana, desde una visión integral” (Ministerio de Desarrollo Social, 2007: 136).

Una de las medidas de políticas sociales más importante del período fue la Asignación Universal por Hijo. Su sanción sucede en el año 2009 a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia del Ejecutivo Nacional (1602/09). Se trata de un sistema no contributivo que alcanza a todos aquellos niños (desde el tercer mes de gestación hasta los diecisiete años de edad).

Otra medida de política social orientada a jóvenes implementada en el período reside en la derogación de la denominada Ley de Patronato. La sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2006 inaugura una forma emergente de abordar la niñez desde los recursos estatales. Esta normativa reconoce a niñas y niños como sujetos plenos de derecho.

Para asegurar el pleno ejercicio de estos derechos el Estado Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Social inaugura la Secretaría Nacional de Niñez,



Adolescencia y Familia. Desde este organismo se pone en práctica el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual

“es el documento marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la Sociedad Civil para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes a través de un Sistema de Protección Integral, en relación directa con los acuerdos internacionales ratificados por el gobierno, teniendo como eje la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño” (Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 16).

Uno de los objetivos de esta política es el de aunar las estrategias de intervención que desde el Estado y desde diversos sectores de la sociedad civil se orientan hacia los niños.

“Escuela para planes”

Si bien en términos formales los títulos de los establecimientos de educación secundaria -por su equivalencia- resultan intercambiables, en la práctica existen diversas valorizaciones sociales que hacen que algunas escuelas (y sus



titulaciones) sean preferibles por sobre otras. Esta distinción no se agota en la diferencia entre escuelas públicas y privadas. Algunos establecimientos de educación pública son especialmente valorados por los padres de los jóvenes que asisten a las escuelas, sus estudiantes, y los profesores que en ellos se desempeñan.

Una directora identifico la institución en la que se desempeña *“nosotros somos una escuela para planes”*. La denominación no agota que buena parte de la matricula se componga con jóvenes que participan de alguna política pública. Se trata de que autoridades educativas y de políticas sociales locales consideren que son estos establecimientos educativos aquellos en el que los jóvenes que participan de políticas sociales se pueden insertar y permanecer con mayor facilidad.

Puede pensarse erróneamente que la denominación de la directora se agota en una adjetivación peyorativa sobre la escuela que gestiona. Por el contrario, que los jóvenes como así también los adultos signifiquen a esta escuela como posible para ingresar y egresar presupone también valoraciones positivas. Habla de un espacio en el que los jóvenes pueden estar. De la posibilidad de construir lazos sociales con pares, pero también con adultos. Como habla, también, de una escuela que en última instancia cumple con el objetivo de inclusión que se le plantea.



Estar están, pero ¿haciendo qué?

"No es para ese chico. Esto no es para ese chico. Porque requiere un hábito que no tiene"

Profesor de "la escuela para planes" sobre las posibilidades educativas de los jóvenes que participan de políticas sociales

Estas escuelas para planes alcanzan tasas de matrícula que completan la totalidad de los espacios disponibles para los jóvenes. Sin embargo, que los jóvenes se encuentren en la escuela no significa que la escuela cuente con estudiantes.

Las escuelas secundarias se han caracterizado por contar con formas explícitas de selección de su matrícula. Sanciones disciplinarias, bajas calificaciones que culminaban en repitencias reiteradas, la pérdida de la condición de regular por acumulación de inasistencias, entre otras medidas eran formas legales de diferenciar quién podía y quién no estar al interior de cada uno de los establecimientos educativos.

Los imperativos de universalidad e inclusión que pesan sobre los establecimientos educativos hacen que tales medidas se flexibilicen ante la demanda de que todos estén dentro de la escuela. Sin embargo, estar dentro no quiere decir que los jóvenes logren aprendizajes curriculares y muchas veces ni siquiera que de manera cotidiana estudien y realicen actividades escolares.



Uno de los profesores entrevistados señala que las escuelas para planes no son ideales para los jóvenes que asisten. La flexibilidad en los horarios de cursada obligatoria debería ser compensada por trabajo autónomo, independiente y domiciliario de los estudiantes. Competencias que las escuelas no enseñaron ni enseñan a estos jóvenes. Y que, por lo tanto, se les hace difícil poner en práctica.

Articulación entre programas y agentes escolares

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo contaba con aproximadamente 3000 jóvenes en simultáneo en Olavarría mientras que Enviñón tenía en su interior aproximadamente 240 jóvenes en el mismo territorio. En contrapartida Enviñón contaba con un equipo técnico destinado a sostener los procesos de escolarización de sus destinatarios, mientras que Jóvenes no contaba con mayor personal que aquel destinado a llevar adelante los procedimientos administrativos vinculados al programa.

Los beneficiarios del programa Jóvenes contaban como única forma de acompañamiento en sus trayectorias educativas el contralor que la Oficina de Empleo Municipal realizaba sobre sus certificados de regularidad educativa necesarios para percibir la contraprestación del programa. Por su parte, los jóvenes que participaban de Enviñón contaban con el equipo técnico del Programa que los acompañaba en su trayectoria escolar.



“Lo que nosotros hacemos es un mayor seguimiento del chico ¿sí? Lo vamos a visitar a la casa, hacemos las conexiones a las escuelas, tutores, no todos no los ciento sesenta y ocho pero algunos colaboramos con esos chicos si son chicos que no están insertos en el ámbito escolar los acompañamos, hacemos la inserción escolar o al menos tratamos en algunos casos hacemos talleres programados acá en la sede vamos algún día al teatro a ver alguna película y ellos están todos invitados. Los encargamos de llamarlos a todos, hacemos distintas actividades nosotros tratamos de fomentar el vínculo con el chico ¿sí?” Integrante del Equipo técnico del Programa Envión en entrevista personal

A modo de cierre

Al igual de lo que sucedió con otras innovaciones en políticas públicas (tales como los procesos de descentralización educativa) podemos afirmar que la modernización por sí misma de las intervenciones sociales estatales, no presupone mejoras ni en los procesos de implementación, como tampoco en los resultados alcanzados. No son los formatos de las políticas las que garantizan su efectividad, sino los lazos que se construyan entre los responsables de su



implementación y los destinatarios de las mismas. La discusión sobre los programas sociales debe separarse de los formatos y modalidades de los mismos para comenzar a mirar con detalle qué hacen los actores en y con los programas sociales, cómo participan en ellas y que capacidades de acción encuentran en cada uno de los ámbitos en que se desempeñan al interior de éstas. Se trata de ampliar la mirada y reconocer a lo que el Estado y muchas veces las ciencias sociales dejaron de lado, o colocaron en posición de desdén: los actores deben volver a ocupar el centro de la escena. Son personas y no formatos de políticas las que construyen, cambian o mantienen entramados sociales que pueden o no incluir a los jóvenes, que pueden o no colaborar en construir posibilidades de éxito educativo y laboral en su futuro.

Referencias bibliográficas

BOURDIEU PIERRE (2008) La juventud es más que una palabra en Sociología de la cultura. Editorial Akal. Madrid.

GRASSI ESTELA Y DANANI CLAUDIA (2009) El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar. Espacio Editorial. Buenos Aires.

MACRI MARIELA (2010) Estudiar y trabajar: perspectivas y estrategias de los adolescentes. Editorial La Crujía. Buenos Aires.



MECLE ELINA (2010) Políticas públicas y razón populista. El Modelo Progresista de Kirchner: 2003- 2007- Proyecto Editorial. Buenos Aires.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (s/f) Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes. 2012- 2015. Buenos Aires.

MISIRLIS GRACIELA (2009) Todos en la escuela. Pensar para incluir, hacer para incluir. UNSAM Edita. Buenos Aires

PAUTASSI LAURA (2010) Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Editorial Biblos. Buenos Aires.