

Políticas de transferencia monetaria en la relación entre Estado y Juventudes: El programa “Potenciar Inclusión Joven”

Juliana Serralunga¹

Fecha de recepción: 29/09/2023

Fecha de aprobación: 15/04/2024

Resumen

El presente trabajo aborda las complejas relaciones entre los jóvenes, el Estado y las políticas sociales, analizando el programa nacional “Potenciar Inclusión Joven” en sus dimensiones materiales y simbólicas. Se desarrolla un ejercicio de problematización sobre la cuestión de las juventudes y se establecen relaciones con el desarrollo de las políticas de transferencia monetaria dirigidas al sector.

Palabras claves: JUVENTUDES - ESTADO – POLÍTICA - SOCIAL - POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA - INTERSECCIONALIDAD DE LAS DESIGUALDADES.

Abstract

The present document is about the relationships between youths, the State and social policies. An analysis is carried out on the program “Potenciar Inclusión Joven”, reflecting over its material and symbolic dimensions. A problematization exercise is developed on the issue of youth and relationships are established with the development of monetary transfer policies aimed at the sector.

Keywords: YOUTHS - STATE - SOCIAL POLICY - MONETARY TRANSFER POLICIES - INTERSECTIONALITY OF INEQUALITIES.

¹ Estudiante de la Lic. en Trabajo Social, FCH – UNICEN. Becaria EVC-CIN (Consejo Interuniversitario Nacional). Correo electrónico: julianaserralunga@gmail.com

Introducción

Con la emergencia y consolidación de los jóvenes como actores sociales y sujetos históricos de relevancia en la configuración de las relaciones sociales, surgen en el ámbito académico -particularmente en el campo de las ciencias sociales- amplitud de estudios que abordan la juventud en el afán de poder nombrar, caracterizar, comprender y explicar la infinita diversidad de formas de vivir, de ser, de estudiar, de trabajar, y de organizarse que adoptan las personas entre los 15 y 29 años². En los mismos, se pueden identificar heterogeneidad de concepciones, ideas, y visiones; que han tomado mayor fuerza en distintos momentos históricos y en función de la dinámica de las relaciones sociales, instalándose en el sentido común y permeando la política pública.

En este trabajo realizaremos un proceso de problematización sobre “la cuestión de la juventud”, interrogándonos de manera particular como el Estado la define, cómo interpreta sus necesidades, cuáles son las justificaciones de las acciones plasmadas en las políticas sociales dirigidas al sector, los objetivos definidos, el alcance material de las mismas. Nos centraremos en observar la dinámica del Programa “Potenciar Inclusión Joven”. Para ello se realiza una investigación bibliográfica y documental; analizando los documentos oficiales divulgados en los sitios oficiales institucionales.

Comprendemos el Estado desde una perspectiva gramsciana, dinámica y relacional, entendiendo que este, lejos de encontrarse ajeno a la movilización de los actores sociales, contiene en su configuración procesos de lucha, de tensión y de contradicción. Es así que, en cada momento histórico diseña y ejecuta la política pública, articulando a través de determinados lineamientos político-ideológicos las demandas de la ciudadanía y la necesidad de garantizar el “orden social”, generando movimientos de coerción y consenso. De esta manera, a través de programas implementados en distintos formatos, el Estado distribuye recursos materiales y prestaciones, y simultáneamente fortalece determinados proyectos societales, visiones de mundo e intereses. Al respecto, plantean Fernández Soto y Vacca que:

La política social, en tanto política de Estado, expresa desde una perspectiva de totalidad dinámica, las formas históricas de respuesta institucional a la conflictividad y relaciones sociales antagónicas que brotan de la sociedad. En cada época expresará el modo en que se amplía o se restringe el reconocimiento de las demandas y necesidades sociales. En tal sentido, se vincula a los procesos de politización y a la problematización social de necesidades sociales (Fernández Soto y Vacca, 2014:4).

Considerando estos aportes, resulta lógico y de relevancia que en las últimas décadas se hayan desplegado en las diferentes instancias estatales diversidad de planes, programas y políticas cuyos destinatarios son los jóvenes, destacándose entre estas las Políticas de Transferencia Monetaria (PTM).

A partir del diálogo entre paradigmas y concepciones teóricas vigentes sobre las juventudes, la consideración de características de los PTM y el análisis del Programa “Potenciar Inclusión Joven”, se espera generar conocimiento que aporte al cúmulo existente en el ámbito académico lecturas capaces de problematizar desde la integralidad la política social existente, y que den lugar a interrogantes y procesos habilitantes de

² El INDEC identifica como “jóvenes” a los sujetos comprendidos dentro de este rango etario.

juventudes protagonistas de sus vidas, del Estado, sus mediaciones, y de las relaciones sociales.

Compartimos los resultados de este proceso en cuatro momentos. En primer lugar, se abordarán distintas concepciones elaboradas en el ámbito científico-académico respecto a los jóvenes y la juventud, considerando su impacto en la política social. En segundo lugar, se caracterizarán de las políticas de transferencia monetaria, formato de política social predominante en Argentina y la región durante el siglo XXI. En tercer lugar, se pondrán en consideración aspectos constitutivos del programa “Potenciar Inclusión Joven”, estableciendo relaciones con las categorías desarrolladas previamente, a fin de problematizar sus dimensiones formales y materiales en clave de alcances, límites, posibilidades e impactos para los sujetos destinatarios. Finalmente, se esbozarán reflexiones y conclusiones, dando lugar a la síntesis de los resultados hasta aquí alcanzados y a nuevos interrogantes en relación al tema, dando lugar a futuras instancias de la investigación³.

¿Desde dónde pensamos a los jóvenes? Problematización desde una perspectiva relacional y situada

La emergencia de la juventud como actor social puede situarse a partir del siglo XVIII. Es así que esta categoría, en términos históricos, es relativamente reciente. Sin embargo, a la fecha se halla una vasta cantidad y diversidad de conocimiento científico-académico vinculado a la misma y sus múltiples determinaciones y aspectos. En Argentina, indica Mariana Chaves que:

La juventud como objeto de investigación científica en el país emerge con claridad en los últimos veinte años, dándose una producción continua y en expansión desde ese entonces. Esto tiene también relación con el tiempo histórico de emergencia de la juventud como sector social auto y hetero-identificado (Chaves, 2006:7).

Las concepciones teóricas construidas respecto a la juventud reúnen dos elementos centrales: por un lado, las ideas y representaciones sobre los jóvenes como sujetos “en sí mismos”, y por el otro, los discursos que -simultáneamente- construyen y legitiman esas ideas (Chaves, 2005). En las diferentes lecturas, se identifican a los jóvenes como: inseguros de sí mismos; seres en transición hacia un momento de mayor plenitud; personas no productivas, ociosas; seres desinteresados; desviados; peligrosos; victimizados, absolutamente oprimidos; rebeldes y revolucionarios; seres del futuro. Estas representaciones e ideas sobre ser jóvenes se enmarcan en distintos discursos, propios del segundo elemento mencionado. En ellos se coloca como determinante principal la edad, entendiendo la juventud como un periodo de transición dentro del ciclo de la vida, de paso y de inestabilidad. A partir de esta concepción se tiende a identificar la juventud con el peligro, la confusión, el sufrimiento, y se refuerza la idea de que la misma dentro de la sociedad representa o bien una amenaza, o bien una cultura apartada, o bien un simple espejo de la vida adulta, sin posibilidades de transformar ni de innovar. Al respecto Saltalamacchia (1990) plantea que la principal representación es la de la “juventud como

³ Se prevé realizar distintas actividades tales como entrevistas, encuentros con organizaciones sociales y jóvenes participantes, así como relevamiento de datos en instancias estatales, a fin de involucrar en el estudio las voces y miradas de los actores participantes en la implementación del programa “Potenciar Inclusión Joven”.

problema”, y les jóvenes como “receptores pasivos” de las propuestas de consumo; a la vez que Reguillo (2000) postula que a lo largo de la historia los jóvenes que se salieron de esta “inactividad” que se da por cierta y a la vez se critica han sido perseguidos, reprimidos y estereotipados.

Los discursos predominantes, analizados ampliamente en el campo de las ciencias sociales, si bien encuentran diferencias entre sí, presentan y conllevan -en sus distintos matices- miradas estigmatizantes, cerradas y estereotipadas de la juventud, que obstaculizan el pensar a los jóvenes desde sus potencialidades de hacer, de crear y de transformar. Dice Chaves, en consonancia, que la representación predominante es la de una juventud negada y negativizada:

La juventud está signada por «el gran NO», es negada (modelo jurídico) o negativizada (modelo represivo), se le niega existencia como sujeto total (en transición, incompleto, ni niño ni adulto) o se negativizan sus prácticas (juventud problema, juventud gris, joven desviado, tribu juvenil, ser rebelde, delincuente, etc.) (Chaves, 2005:26).

Al legitimarse y reproducirse estas visiones más allá del ámbito académico, en los medios de comunicación y en el sentido común, impactan en la política social, en las instituciones y en el mundo del trabajo, produciendo y reproduciendo estereotipos que profundizan prácticas orientadas a la criminalización, la segregación, la invisibilización de los jóvenes en general, y de ciertos sectores o grupos dentro de ellos en particular.

Resulta entonces no solo interesante sino también necesario interpelar los mismos, pensar la juventud como relación, como posibilidad, reconociendo las capacidades de los sujetos, las determinaciones y múltiples particularidades en sus vidas cotidianas, generando teoría emergente de análisis situados, superadora de lecturas unívocas y capaz de dar lugar a la multiplicidad de formas de atravesar la juventud, involucrando visiones que contengan la dinámica y la complejidad de las relaciones sociales y determinaciones de clase, género, etnia, entre otras. En línea con este desafío, surge en las ciencias sociales el concepto de **juventudes**, el cual se adoptará de aquí en adelante. Esta conceptualización sintetiza la concepción que representa a los jóvenes como sujetos de derecho, fundamentales en la configuración de las relaciones sociales; y que a su vez comprende que este universo no es homogéneo. Se asume, de esta manera la existencia de diversas formas de vivir, atravesar, sentir y experimentar, de construirse -y ser construido- joven.

En palabras de Claudio Duarte Quapper (2000), optamos por hablar de juventudes refiriendo no a una cuestión gramatical de número y cantidad, sino que a una epistemología de lo juvenil que exige ver desde la diversidad a este mundo social, reconociendo la heterogeneidad, y siendo capaces de construir categorías analíticas que permitan mirar y remirar a las juventudes latinoamericanas desde una nueva óptica. Esto implica consecuentemente la contraposición a una mirada tradicional, que resalta la inactividad y la pasividad de los jóvenes, a partir de considerarlos actores sociales, con participación ciudadana y política. Interesa así sumar la postulación de Alvarado y Cardona (2015), que distinguen que esta mirada de heterogeneidad y actividad

(...) abre otra línea de investigación sobre jóvenes y su relación con la política, entendiendo con Bonvillani (2012) que la politización es un horizonte constitutivo de cualquier relación social, pues la vida política se da en el “entre nos” (Arendt, 2002) que se configura en distintos

escenarios -espacios públicos, medios de comunicación, dispositivos virtuales, ámbitos socio-comunitarios-, que implica un modo particular de ser y estar en el mundo, que supone acciones con otros individuos en pro de la constitución de un escenario que promueve y en el que se vivencian la inclusión, la diversidad, el bien común (p. 9).

Desde esta perspectiva problematizadora, es necesario considerar que más allá del rango etario, se presentan diferenciaciones que lejos de ser ingenuas o fortuitas, están vinculadas directamente con los sistemas de desigualdad estructurales, y determinan distintas condiciones, posibilidades, oportunidades, sentires, expectativas y realidades juveniles en función del género, la etnia, la clase o posición socioeconómica. En esta línea, se opta por complejizar esta perspectiva con el concepto de **interseccionalidad de las desigualdades** para ampliar y complementar el estudio de las juventudes en general, y les jóvenes beneficiarios del programa en cuestión en particular.

Pensar la interseccionalidad de desigualdades, implica comprendernos atravesados, inmersos, condicionados por múltiples sistemas de relaciones sociales que son simultáneamente resultantes, productores y reproductores de relaciones de poder injustas. En otras palabras, significa comprender que:

La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y tratos (CEPAL, 2016:20).

Estudios y análisis realizados por la CEPAL (2016) identifican que en América Latina la matriz de desigualdad encuentra como nudos centrales el nivel socioeconómico, el género, la etnia y desigualdades raciales, el ciclo de la vida (especialmente en la infancia, juventud y vejez) y la territorialidad. El posicionamiento dentro de estos sistemas sociales, en su complejidad y complementariedad, *“caracteriza a los “núcleos duros” de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión social y hace que persistan y se reproduzca”* (CEPAL, 2016: 8).

En este sentido, es interesante plantear que, si bien estructurales, las desigualdades son dinámicas en tanto se vinculan a los procesos históricos, y se configuran de diversas maneras en territorialidades determinadas, obstaculizando de diversas maneras el acceso a servicios, bienes y a los derechos; y reduciendo las oportunidades de las personas y los grupos de satisfacer sus necesidades, deseos y aspiraciones (Vommaro, 2016). Así mismo, es enriquecedor incorporar al análisis de las desigualdades la dimensión subjetiva, es decir, cómo cada una, cada joven en este caso, cada grupo de jóvenes a su vez, en momentos y contextos determinados experimentan las desigualdades, las atraviesan e incorporan en sus historias de vida, en sus subjetividades, cómo las mismas influyen en los procesos de construcción de la identidad, en las expectativas, aspiraciones y proyectos de los sujetos, en sus intereses, sus preocupaciones, sus deseos.

A modo de síntesis del debate teórico respecto a las concepciones y visiones en cuestión, y a su vez como invitación a seguir pensando desde qué paradigma se piensa y trabaja con juventudes, se recuperan las palabras de Pablo Vommaro al plantear que *“consideramos*

las desigualdades como condición y las diversidades como marca generacional, en tanto partes constitutivas de las configuraciones en las que despliegan sus vidas las juventudes contemporáneas” (Vommaro, 2017: 3).

Jóvenes y Políticas sociales. Encuentros y desencuentros

El proceso de problematización realizado nos permite repensar desde una perspectiva crítica la relación con el Estado, mediada por la política social. Al respecto nos interrogamos sobre cuáles son las nociones presentes en la política social dirigida a los jóvenes. ¿Qué problemas intenta resolver? ¿Qué ofrece el Estado a los jóvenes y qué exige a cambio? ¿Qué subjetividades construye la política social dirigida a los jóvenes? ¿Qué conductas instala y cuáles inhibe?

Las propuestas que históricamente desarrolla el Estado respecto a las juventudes, plantea Abad (2002), han estado determinadas por los problemas de exclusión de los jóvenes de la sociedad, en término de accesos a derechos, y por la necesidad de facilitarles su integración al mundo adulto, en tanto sujetos en transición hacia la adultez y en quienes se visualiza “el futuro del país y de la sociedad”. En esta línea, la política social destinada a la juventud se encuentra marcada por dos ejes centrales: educación y trabajo, este último atravesado por las líneas de la capacitación para el ingreso al mercado laboral.

Se observa así, en el campo de las políticas sociales destinadas a las juventudes dos tendencias propias de las concepciones homogeneizantes y estigmatizantes que se identificaron previamente.

La primera de ellas, se relaciona la visión negativa respecto a los jóvenes que no estudian ni trabajan. Es un desafío repensar los motivos y condicionantes que llevan a que haya quienes se encuentran en esa situación, superando la visión culpabilizadora que coloca en la falta de aptitudes la causa de las no-oportunidades, y que, por lo tanto, ve la formación y capacitación individual como las respuestas más legítimas y eficaces, si no las únicas. Podemos observar así, como las juventudes no escapan a las tendencias generales de la política social neoliberal que en pos del “combate a la pobreza” están signadas por la individualización, la responsabilización de los sujetos y la comunitarización, a la vez que ocultan, despolitizan y deseconomizan la cuestión social (Rossi, 2019). La segunda, refiere a la *visión futurista*; que posee como determinante de la juventud la edad, y la identifica como “el futuro de la sociedad”. La misma, produce una visión de la juventud signada por la expectativa de que los jóvenes sean los próximos trabajadores, profesionales, obreros, docentes, entre otras, en un mercado de trabajo altamente flexible y precario. En este sentido, se materializa en políticas que prescriben en los jóvenes el estudio y la formación para el trabajo como acciones necesarias, correctas y valiosas; pensadas en general desde la competencia, el individualismo y favoreciendo primeros trabajos signados por la precarización laboral.

Al incorporar las dimensiones de heterogeneidad y de intersección de desigualdades al pensar las juventudes y sus relaciones con el Estado, emergen desafíos e interrogantes, que permitirían imaginar, potenciar y abordar otras propuestas. Desde este punto de vista, la política social abordaría además de la educación y la inserción laboral de los jóvenes, distintas aristas de su vida cotidiana, teniendo en cuenta diversas formas y dimensiones que se relacionen con sus intereses, las problemáticas que les atraviesan, sus procesos de lucha y organización, los espacios que transcurren, entre otros. Considerar en el diseño e implementación de las políticas públicas elementos relevantes en el presente de los jóvenes, y no solamente vinculados a su proyección como trabajadores en el futuro,

resultaría en programas, planes y líneas de acción que articulen e incorporen sus intereses con las relaciones sociales, abordando la multiplicidad de realidades jóvenes existentes, atendiendo a sus necesidades, mejorando sus condiciones de vida y potenciando su participación en la configuración del entramado social.

Se considera que el programa “Potenciar Inclusión Joven” encuentra en su diseño e implementación elementos que materializan algunas características de las distintas perspectivas identificadas, que coexisten en puja y tensión. Es así que, en los próximos apartados, se lo analiza en términos generales, considerando su carácter de Programa de Transferencia Monetaria, así como en su particularidad, tomando sus componentes normativos y materiales; a fin de delinear reflexiones, aportes, interrogantes y desafíos referentes a la materialización de las diversas concepciones de juventud vigentes en la política social.

Los Programas de Transferencias Monetaria. Características y sentidos.

Los programas de transferencia monetaria (PTM) –también llamados de transferencia de renta- remiten a un formato o tipo de configuración de la política social, y como tal, dan lugar a su vez tanto a la producción y reproducción de las condiciones materiales y relaciones sociales capitalistas, como a la garantía de condiciones de vida básicas para las clases subalternas. Estos constituyen la forma institucionalizada de la política social predominante en América Latina y en Argentina en los últimos años en función del contexto histórico, global, económico, social y político; y en este sentido es que se requiere de su conocimiento para el análisis de la relación entre el Estado y las juventudes, mediada por la política social⁴. Sobre este tipo de programas, Silva (2017) enuncia como elementos constitutivos la existencia de una transferencia monetaria directa a las personas o familias destinatarias, la focalización en la población pobre o extremadamente pobre, la articulación de las transferencias con políticas de educación, salud y trabajo, y su orientación por medio de estos elementos a la interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza. A su vez, distintos autores refieren a este formato de la política social como Programas de Transferencia de Renta Condicionada, ya que una característica de gran parte de este tipo de políticas sociales es que exigen una contraprestación o condicionalidad para su percepción, en general vinculada a la atención de la salud, la educación de los menores y/o el trabajo (Fernández Soto, 2016, Silva, 2017, Fernández Soto, 2018).

Es interesante y pertinente comprender que los programas de transferencia monetaria emergen en Latinoamérica y en Argentina en contexto histórico determinado por condiciones económicas, productivas y sociales: globalización, dominio del capital financiero junto a grandes corporaciones y medios de comunicación, precarización del trabajo, desmantelamiento de derechos adquiridos, entre otras manifestaciones. En relación a esto, Carmelita Yazbek (2017), plantea el desplazamiento de las políticas sociales universales, de extensión de derechos, por políticas focalizadas con condicionalidades comenzó hace tres décadas y se volvió hegemónico a partir de la crisis global del 2008, momento en el que la yuxtaposición de una nueva crisis cíclica y la crisis sistémica capitalista dieron lugar a un *“contexto en que los programas de transferencia focalizados y*

⁴ En el ámbito académico, por la extensión y amplitud de este tipo de programas en América Latina y a escala global como forma de afrontar la pobreza, se ha desarrollado una vasta cantidad de análisis y estudios sobre los PTM. En este apartado se describen las características generales de los mismos, las que constituyen un consenso entre distintos autores, sirviendo, así, como punto de partida para la problematización de los mismos.

condicionados pasaron a ser vistos como estrategia de expansión de mercados vía relaciones monetarias a través de un piso de sobrevivencia” (Yazbek, 2017: 70).

A su vez, la autora da relevancia a la necesidad no solo de la existencia de una crisis que implicó grandes transformaciones en el mundo del trabajo y de la producción, sino también a la articulación de este proceso con la decisión de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, y la decisión política ideológica de abordar la pobreza por fuera de la confrontación entre capital y trabajo, despolitizando esta relación. Tomando en cuenta estos elementos de emergencia, concluye:

En estas condiciones históricas, de reorganización económica y política de la mayoría de los países capitalistas, de emergencias de nuevas manifestaciones y expresiones de la cuestión social, de la alteración de las experiencias contemporáneas de los sistemas de protección social, resurgen procesos de re mercantilización de los derechos sociales, y se fortalece la defensa de que cada individuo es responsable por su bienestar social. Así, el estado pasa a apoyar las alternativas que involucran la familia, las organizaciones sociales y la comunidad en general (Yazbek, 2017: 72).

En América Latina, los programas de transferencia monetaria se constituyen como forma de afrontar el ajuste neoliberal. Organizados e ideologizados centralmente por el Banco Mundial, se diseñan y ejecutan *“como estrategia de enfrentamiento al desempleo, a la precarización del trabajo y al aumento de la pobreza (...), caracterizados por su creciente expansión y popularidad, relacionados al desarrollo del capital humano”* (Silva, 2017: 102). Es así que se esclarece que la pobreza asume centralidad en los programas de transferencia de renta, que en sus dimensiones discursivas, simbólicas y materiales ponen en juego distintas concepciones y matrices políticas: una que apunta la universalidad, pensando las políticas como garantía de derechos y desde la redistribución de la riqueza socialmente producida; otra de naturaleza liberal-residual, generando transferencias mínimas para no quitar el estímulo al trabajo y garantizar la supervivencia de las familias extremadamente pobres; y una tercera, predominante –al menos desde el plano discursivo- en nuestra región, que ubica las políticas de transferencia de renta dentro de la política de reducción de la pobreza, priorizando a los más pobres, sin desconsiderar la ejecución de políticas universales, desde una perspectiva de derecho (Silva, 2017).

En este sentido, considerando la diversidad de programas que se ejecutan bajo este formato desde el Estado en pos de la “inclusión social” de determinados sectores excluidos y de garantizar determinadas necesidades, es interesante retomar las palabras de Cena, Chahbenderian y Dettano, que alertan:

Analizando el diseño de los PTMC es posible identificar la “mirada” que poseen sobre cómo debe vivirse en condiciones de pobreza, al determinar las reglas de merecimiento y de permanencia, estableciendo los modos de reproducción de la vida socialmente aceptados y aceptables, además de pautar las obligaciones o responsabilidades que recaen sobre los destinatarios (Cena, Chahbenderian y Dettano 2016, p. 166).

En Argentina, este tipo de programa comienza a tener protagonismo durante el gobierno de Néstor Kirchner⁵, a partir del 2003, en la búsqueda de generar consenso y recuperar la hegemonía luego del estallido de la crisis social, económica y política del 2001⁶. Como parte de los tres ejes centrales de la asistencia social, junto al desarrollo de la economía social y el abordaje de la cuestión alimentaria, se desarrollan programas que cuestionan la lógica de focalización, la perspectiva asistencialista divorciada de la garantía de derechos y la extensa fragmentación de las políticas sociales. El de mayor impacto, hasta hoy vigente, es la Asignación Universal por Hijo.

Tal como expresa Silvia Fernández Soto (2012), es interesante problematizar y analizar los programas de transferencia de renta repensando sus argumentos, la individualización y responsabilización de los individuos respecto a la pobreza, y a su vez reconociendo su eficacia en tanto alivio de las condiciones de vida de la población destinataria. Expresa, a modo de reflexión y desafío:

Si aspiramos a una sociedad que se mueva en un sentido de la igualdad social, es necesaria una perspectiva amplia de la protección social, basada en un enfoque de derecho universal, que tienda a la superación de la segregación y fragmentación en las que históricamente han participado las políticas asistencialistas. El proceso en marcha muestra que, si bien hay avances en la definición de un “piso de protección”, se está muy lejos de ese horizonte social (Fernández Soto, 2012: 81).

Sobre el Programa “Potenciar Inclusión Joven”

Lo hasta aquí desarrollado constituye un conjunto de herramientas conceptuales y categorías teórico-analíticas que permiten e impulsan en análisis de políticas concretas destinadas a juventudes desde una perspectiva de totalidad. De esta manera, a continuación, se describirá y analizará al programa “Potenciar Inclusión Joven” en sus componentes materiales (destinatarios, objetivos, requisitos o condicionamientos para la permanencia, duración, actores participantes, compatibilidad con otras políticas, etc.). Tomaremos como fuentes de análisis las resoluciones normativas que establecen la forma, el contenido y sentido del Programa, orientando a respondernos ¿Cuál es su surgimiento? ¿A quiénes se dirige? ¿Cómo nombra a las juventudes? ¿Cuál es su alcance? ¿Qué exigencias estipula? ¿Cuáles son sus fundamentos?

⁵ Néstor Carlos Kirchner (1950- 2010) fue un abogado y político argentino, presidente de la Nación Argentina entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007 por el Frente para la Victoria, tras una fuerte crisis en el país y la renuncia del candidato opositor en la segunda vuelta. Entre las medidas de su gobierno se destacan: la reducción a la mitad en los niveles de pobreza, indigencia y desempleo, la renovación de la Corte Suprema de Justicia, los juicios por delitos de lesa humanidad, la recomposición de las relaciones con los países de Latinoamérica el rechazo en conjunto con otros países de la región al ALCA y el pago total de la deuda externa al Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁶ A fines del 2001 en Argentina se expresa un proceso disruptivo de agudización de la crisis capitalista. “La crisis no responde sólo a cuestiones coyunturales; por el contrario, constituye un rasgo específico de la fase capitalista actual, en donde se manifiesta claramente la tendencia creciente a la centralización de la propiedad y de la riqueza en menos manos, la existencia de crecientes masas de población sobrante para el capital y la profundización de los procesos de pauperización y de proletarianización de diversas fracciones y capas sociales, con la consiguiente violación sistemática de las garantías sociales conquistadas, se corresponden con un proceso de descuidadización, una de cuyas manifestaciones es la crisis de las mediaciones políticas existentes. Estas tendencias, tal como lo indicamos, convierten al problema de las garantías materiales de los derechos en una cuestión central en las últimas décadas”. (Fernández Soto, 2013. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/m9rqJv5BdqXq7qsTzVJnLkij/?lang=es>)

“Potenciar Inclusión Joven” surge y se implementa en contexto de pandemia, en el año 2020, en marco del Programa Nacional de Inclusión e Integración Joven, dirigido a jóvenes de entre 18 y 29 años en situación de vulnerabilidad social y/o de sus derechos. En sus lineamientos generales, el Ministerio de Desarrollo Social (MDSN) establece que el mismo:

(...) procura promover la inclusión social de jóvenes en situación de vulnerabilidad, mediante acciones de promoción de sus derechos, la remoción de obstáculos – geográficos, económicos y culturales - para la accesibilidad a programas y recursos públicos, la asistencia directa a jóvenes y el fortalecimiento de espacios institucionales, comunitarios y familiares a los que pertenecen (MDSN, 2020:1).

Además, se propone como objetivos generales la integración social de los sujetos destinatarios y la asistencia en la construcción de sus proyectos de vida, a través de la participación en proyectos. A tal fin, este programa

Contempla el financiamiento de proyectos y actividades educativas, formativas, productivas, recreativas y culturales en los que participen los/las jóvenes alcanzados por el Programa, asistidos a la vez por un estímulo económico dispuesto, de forma directa y sin intermediación, con la finalidad de garantizar su permanencia en cada proyecto (MDSN, 2021:1).

Las actividades y proyectos contemplados, se establece que serán presentados por instancias estatales de cualquier nivel o por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, y se agrupan en tres tipos: socio-comunitarios, los que incluyen actividades socioeducativas, de formación, recreación y acceso a la cultura; socio-laborales, que fortalezcan o generen espacios asociativos para la formación; y socio-productivos, que generen emprendimientos a partir del trabajo de sus propios miembros (MDSN, 2020). Todos los proyectos deben incluir temas relacionados a la violencia de género y diversidad, y las organizaciones convenientes deben contemplar abordajes integrales que articulen las dimensiones educativas, laborales, culturales e identitarias, *“las que surgirán de intereses y necesidades o problemáticas relacionadas a una población específica”* (MDSN, 2020:3).

En lo referente al componente económico, el programa cuenta con dos subsidios: una prestación directa, individual y autónoma a los sujetos de la política, en calidad de estímulo económico, mientras dure el proyecto en que se insertan, y siempre y cuando mantengan la participación activa en el mismo; y la transferencia de fondos a las entidades gubernamentales o de la sociedad civil para la implementación y fortalecimiento de los proyectos. Cabe realizar dos observaciones en relación a esto: En primer lugar, que, si bien se menciona la compatibilidad de este subsidio con otras políticas sociales masivas, se establece la incompatibilidad con el empleo registrado, el programa PotenciAR Trabajo o cualquier subsidio o prestación monetaria con fines de empleo o capacitación otorgada por el Estado. En segundo lugar, que el subsidio a los proyectos será otorgado en función de la evaluación de las propuestas, relacionada a la caracterización de los integrantes de los proyectos, la sostenibilidad de los mismos, el impacto sobre la comunidad y las estrategias de inclusión joven que desarrollen.

Contemplando estos lineamientos generales y operativos, emergen varias reflexiones, lecturas y observaciones que permiten problematizar este programa en las claves propuestas anteriormente.

Se destacan varios elementos que, tanto en lo discursivo como en las descripciones de la dimensión material del programa, contemplan la heterogeneidad de realidades de las juventudes, atravesadas por la mencionada interseccionalidad de desigualdades. Al definir a sus destinatarios por la “vulnerabilidad social y/o de sus derechos”, se deja abierto el espacio a que los proyectos que materialicen el programa no aborden solo situaciones o temáticas vinculadas estrictamente a la pobreza o la situación socioeconómica, ampliando el abanico de posibilidades hacia otros temas o aspectos de la vida cotidiana, contemplando a las juventudes como sujetos de derechos desde la totalidad. Se fortalece esta visión al mencionar que se busca a través del programa el respeto a los derechos humanos y fortalecer la perspectiva de género, generacional, la identidad y la diversidad, así como la remoción de obstáculos geográficos, económicos y culturales. En línea con la incorporación de concepciones que abordan las juventudes en plural, contemplando la diversidad de realidades existentes, resulta notoria la relevancia que se da en la normativa a los proyectos de vida de los jóvenes, a las problemáticas e intereses que emergen de su cotidiano situado, y al abordaje de cuestiones recreativas, culturales y comunitarias. Estos lineamientos abonan a políticas sociales que piensen a las juventudes en presente, y no solo en función del futuro, y que potencien a las juventudes creativas, constructoras de realidades, activas –y no como pacíficas, pasivas o peligrosas-.

En tanto la realidad es dinámica, y la política social un terreno de disputa entre concepciones de mundo, así como se identifica en el “Potenciar Inclusión Joven” la presencia de elementos contrahegemónicos, innovadores, desafiantes de las concepciones más conservadoras y estigmatizantes sobre los jóvenes, también se hallan en él algunos aspectos que fortalecen la prescripción de acciones, y la visión de las juventudes no como actores de relevancia en el presente, sino acotados a ser los trabajadores del futuro.

En este sentido, se observa una centralidad del trabajo y la inserción laboral en los lineamientos del programa: la dimensión formativa, de capacitación e integración en procesos laborales está presente en todos los ejes de proyectos abordados. Se destaca que uno de los ejes en cuestión tiene como objetivo en sí mismo el desarrollo de emprendimientos, fortaleciendo que la inserción al mundo del trabajo en las juventudes sea mediante estos formatos precarizantes y sin garantías de seguridad social. Así mismo, se menciona que quienes ya son usuarias de políticas vinculadas a la inserción laboral de jóvenes no pueden ser usuarias del programa en cuestión, a partir de lo que se puede interpretar que, en caso de estar inserte en el mercado laboral, el objetivo estaría cumplido. Nos preguntamos al respecto ¿la inserción laboral de jóvenes a un mercado precarizador resuelve la vulnerabilidad de sus derechos en totalidad?

En relación a lo hasta aquí desarrollado, y ampliando el análisis del programa, resulta interesante esbozar algunas observaciones vinculadas a la caracterización del mismo como una Política de Transferencia Monetaria. En primer lugar, observar que cumple con sus condiciones generales: está destinado a una población focalizada, en situación de vulnerabilidad, a la cual se le transfiere un subsidio económico individual, cuya percepción está sujeta a una contraprestación o condición, en este caso, la participación en actividades o proyectos propuestos por el Estado o las organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, nos alerta la responsabilización de los jóvenes en la ejecución de las acciones que “solucionen” o atiendan sus situaciones de pobreza, desligando la cuestión de sus elementos contextuales y estructurales; invisibilizando la relación innegable entre las condiciones económicas, sociales y políticas generales y sus manifestaciones particulares, que configuran la singularidad y subjetividad de los sujetos. En segundo lugar, destacar que,

en la descripción del programa, este se plantea como una herramienta de promoción de derechos y remoción de obstáculos mediante la asistencia directa y acciones que mejoren el capital humano (lo cual implica nuevamente pensar la pobreza no desde su cuestión estructural sino como posible de resolver a partir de cambios de conductas de las personas, o de que estas adquieran más capacidades y habilidades acordes a las necesidades del capital y su desarrollo). Esto deja a entrever varios de los lineamientos discursivos propios de las PTM desarrollados anteriormente, y el sostenimiento de la necesidad de que la política social funcione como un potenciador de capacidades individuales para la superación de la pobreza estructural o las situaciones de vulnerabilidad. En tercer lugar, y en consonancia con el punto anterior, resaltar que la transferencia monetaria a los sujetos y actores de la sociedad civil, genera cierta responsabilización de los propios sujetos para la integración o inclusión social, a un sistema laboral ya establecido, que a su vez es reproductor de las grandes desigualdades sociales. Finalmente, en relación a este último aspecto, se identifica en este programa una manera singular de la relación entre asistencia y trabajo, en tanto sus características muestran la predominancia de procesos de activación de los destinatarios, vinculados al trabajo, en carácter de condicionalidad o exigencia del Estado hacia los jóvenes para la percepción de la transferencia monetaria. Este tipo de condicionalidad difiere de las más comunes, vinculadas a la salud y la educación, y coloca entonces al trabajo como mediación, a la luz de las dificultades que encuentran los jóvenes en el contexto posterior a la pandemia COVID-19 de reproducción de la vida a partir de la incorporación a estructuras del mercado formal.

Estas lecturas permiten problematizar este programa en particular, y la política social en general, preguntándonos qué alcances y posibilidades concretas habilitan, hasta qué punto la ampliación de las propuestas hacia aspectos que superen la inserción laboral como única acción necesaria y posible para los jóvenes es materializable, cuánto discursivo hay en relación a la integralidad e interseccionalidad en el abordaje de lo público y cuánto de eso se concretiza; y también coloca el desafío de potenciar los elementos que toman la diversidad y la heterogeneidad en las juventudes hacia la práctica concreta, en distintos espacios institucionales, comunitarios, profesionales de los que somos parte, hacia la construcción desde la praxis de un Estado protagonizado e interpelado por las juventudes.

Algunas conclusiones, a modo de síntesis

Las relaciones entre el Estado y la sociedad son dinámicas, condensan debates, pujas de intereses, disputas ideológicas, movimientos sociales e históricos. La relación entre el Estado y las juventudes, refleja estos procesos y se materializa en políticas sociales en las que coexisten miradas estigmatizantes, moralizadoras y prescriptivas de jóvenes pasivos, y otras tendientes a fortalecer la perspectiva de derechos, desde la diversidad y heterogeneidad de realidades que atraviesan a los jóvenes.

Es así que, considerando que en la contemporaneidad las juventudes están sumamente movilizadas, reconfigurando los procesos de participación política y social, es necesario abordar las dimensiones argumentativas, discursivas, normativas y materiales de las políticas destinadas a ellas para desentramar sus fundamentos, y generar análisis, movimientos y prácticas que las orienten hacia procesos de democratización, de ampliación de derechos, de consideración de los sujetos desde la totalidad. En ese camino, se desarrolla el proceso de tesis que enmarca este trabajo. Hasta el momento, el mismo aborda los siguientes resultados:

En primer lugar, resulta relevante identificar y considerar que las lecturas y análisis teóricos desarrollados en la academia, principalmente en el ámbito de las ciencias sociales, sobre la juventud no solo impactan y se retroalimentan en el sentido común, los medios y la vida social en general, sino también en la política social. En este sentido, el análisis bibliográfico central para el debate teórico, político e ideológico; y la construcción de teoría situada, que recupere las voces de los jóvenes en la actualidad, sumamente necesaria.

En segundo lugar, entendiendo que las PTM en la actualidad son el formato predominante en la mediación en las relaciones entre el Estado y los jóvenes, se considera que su análisis y estudio es un elemento necesario tanto para fortalecer el proceso de problematización de las relaciones sociales en sus argumentos y fundamentos económicos, políticos y sociales; como para desarrollar procesos de lucha por políticas amplias, universales, que fortalezcan la garantía de derechos.

En tercer lugar, se observa que el programa Potenciar Inclusión Joven refleja la esencia contradictoria de la política social (Iamamoto, 1995), y condensa los movimientos de lucha y debate presentes en relación a los jóvenes y su participación social, así como a su relevancia como actores sociales y sector poblacional. Asumiendo el desafío de profundizar el análisis del mismo, incorporando la voz de distintos actores que en él se involucran, observando su desarrollo en la ciudad, su funcionamiento, en términos cuantitativos y cualitativos, se espera en próximas instancias generar estudios más amplios y relaciones más integrales en relación a los tres ejes abordados.

Para finalizar, se enfatiza la necesidad de que el Estado, en todas sus instancias de lugar a los intereses y reivindicaciones de las juventudes. Fortalecer el intercambio, las lecturas, el análisis, la problematización de las concepciones de juventud y las políticas sociales a ella dirigida, contribuye a generar conocimiento y acciones fortalecedoras de un Estado garante de la justicia social, los derechos humanos y ejercicio de la ciudadanía. En ese camino se espera seguir andando.

Bibliografía y normativas referenciadas.

- Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. *Última década*, 10(16), 117-152. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362002000100005>
- Alvarado S. y Arias Cardona, A. (2015). Jóvenes y política: de la participación formal a la movilización informal. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, volumen 13 (Nº2), p. 581-594.
- Cena, R.; Chahbenderian, F y Dettano, A. (2016). Vinculaciones posibles entre el par inclusión/exclusión social y los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas em Argentina. *RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 15, (Nº44), p. 161-172.
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad en América Latina*. Santo Domingo, Republica Dominicana: Naciones Unidas.
- Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Última Década* (23), 9-29. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19502302>
- Chaves, M. (2006). *Investigaciones sobre juventudes en Argentina: Estado del arte en ciencias sociales*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, CONICET.

- Duarte Quapper, K. (2000). ¿Juventud o juventudes? Acerca de como mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Revista Ultima Decada* (N°13), pp. 59-77.
- Fernández Soto, S. (2013). La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino. *Revista Servicio Social y Sociedad*, 113 (3), p. 53-85.
- Fernández Soto S. (2016) Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina. *Revista de Políticas Públicas* (Número especial), pp. 217-225. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321149304021.pdf>
- Fernández Soto, S; Vacca, L. (2014). *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales de infancia y juventud: prácticas y sentidos de intervención social*. En: I ENCUENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN. Espacios de investigación y divulgación. Tandil, Argentina, NEES.
- Iamamoto, M. (1995). *Servicio Social y división del Trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos*. San Pablo. Editora Cortez.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020) PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN DE JÓVENES “POTENCIAR INCLUSIÓN JÓVEN”. Lineamientos generales. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021) PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN DE JÓVENES “POTENCIAR INCLUSIÓN JÓVEN”. Lineamientos operativos. Buenos Aires, Argentina.
- Reguillo, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma
- Rossi, A. (2019). *Políticas sociales y práctica profesional: determinaciones y tendencias en la Argentina contemporánea*. Presentación en las XII Jornadas Provinciales de Trabajo Social.
- Saltalamacchia, H. (1990). La juventud hoy: un análisis conceptual. *Revista Ciencias Sociales*. San Juan: Universidad de Puerto Rico. Disponible en: <http://saltalamacchia.com.ar>
- Silva, M. (2017) Los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) en América Latina. La experiencia del Bolsa Familia en Brasil. En Fernández Soto, S. (coord.). *Estado y políticas sociales: los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina*, 99-114. Buenos Aires: Espacio.
- Silva y Fernández Soto, S. (2018) *Mito y realidad en el enfrentamiento e la pobreza en América Latina. Estudio comparado de los programas de Transferencia de Renta en Brasil, Argentina y Uruguay*. Buenos Aires. Editorial Espacio.
- Vommaro, P. (2016). Juventudes latinoamericanas: diversidades y desigualdades. *Revista Temas*, (88) 4-11. Recuperado de http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/articulos_academicos_en_pdf/01%20Vo
- Vommaro, P. (2017). Juventudes latinoamericanas: vidas desplegadas entre las diversidades y las desigualdades. *Revista Argentina de Estudios de Juventud* (11), 1-9. Recuperado de: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/revistadejuventudFPyCS>
- Yazbek, M. C. (2017). Política social y desarrollo: el nuevo patrón de dependencia en América Latina y sus impactos en la estructura de la desigualdad. En Fernández Soto, S. (coord.). *Estado y políticas sociales: los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina*, 69-82. Buenos Aires: Espacio.