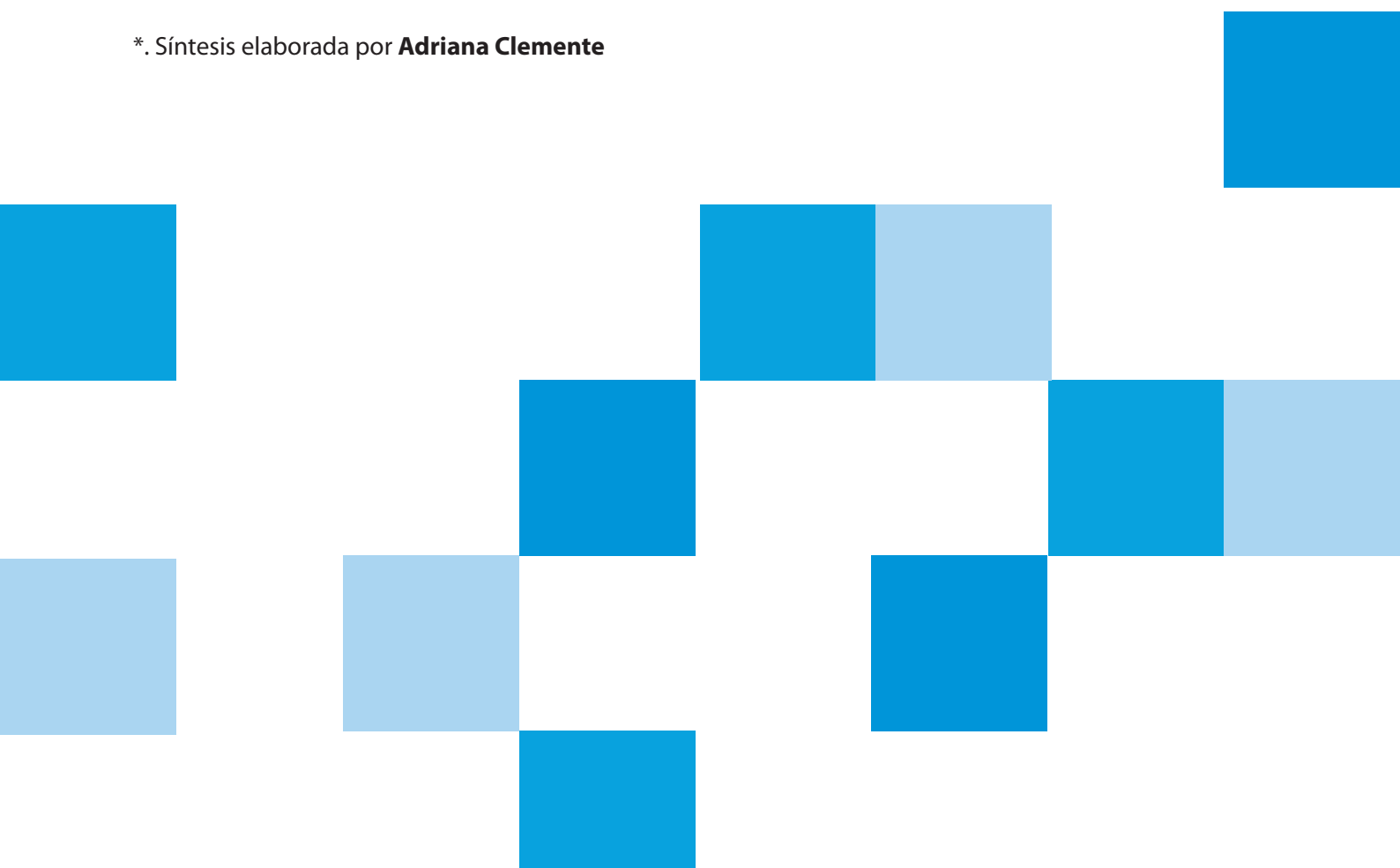


CAPÍTULO V

Claves para el diseño de políticas municipales destinadas a adolescentes y jóvenes*

*. Síntesis elaborada por **Adriana Clemente**



Introducción

En este apartado se recupera lo analizado en los casos de los municipios de La Matanza y General San Martín seleccionados para su estudio por sus políticas destacadas para con población adolescente y joven en condiciones de vulnerabilidad social y económica. El resultado de los casos se pone en diálogo con el relevamiento sobre “Políticas municipales para adolescentes y jóvenes Municipios 2019”, ambos insumos tienen como marco el diagnóstico sobre esta población y sobre el gasto aplicado a la atención de sus problemas en la Provincia de Buenos Aires. Estos insumos tienen como marco el programa “*Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Relevamiento de políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la provincia de Buenos Aires*” (UNICEF/CEC.Sociales).

El objetivo de este documento es sintetizar lo que llamamos *claves del modelo*, entendiendo por modelo las características (atributos) y particularidades de organización y funcionamiento que tiene una política, en este caso dirigida a adolescentes y jóvenes de sectores populares. Hablamos de modelo, porque las prácticas relevadas componen un sistema de decisiones y procedimientos regulares que dan resultados diferenciales respecto a otros municipios con características comparables. Interesa particularmente reconocer la orientación *promocional y/o proteccional* de las políticas que operan mayoritariamente bajo la órbita de la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley N° 13.298/05) y desde ahí expanden su acción a jóvenes hasta 21 años y más. A continuación, se hacen observaciones generales, para luego desagregar aspectos centrales de las políticas observadas y sus regularidades en cuanto a institucionalidad e implementación.

Observaciones generales

La iniciativa municipal en materia de políticas de adolescencia y juventud es dependiente de otras dos agendas que provienen de las administraciones nacional y provincial que son las políticas de Niñez y Adolescencia por un lado, y por el otro las políticas que enfocan problemas de inserción en el mercado de trabajo, terminalidad educativa, así como problemas específicos de salud reproductiva y consumos problemáticos. Estas últimas políticas, además de atender adultos, reciben la demanda de los jóvenes entre 16 a 21 años, pero no de modo específico sino como resultado de una agenda subsidiaria.

En el marco de esta investigación y según se pudo verificar en los informes de presupuesto y gasto, así como en la descripción de prácticas en 17 municipios del conurbano (2019), se trata de una población que el estado nacional y provincial identifica poco y mal, centrado más en el control de prácticas infractoras que en el apoyo y la contención. En este sentido los municipios dan cuenta de un abordaje también limitado, pero en muchos casos más activo que los otros niveles de gobierno.

Esta proactividad se observa en dos planos, ya sea optimizando y complementando recursos que llegan de los programas nacionales y provinciales (por ejemplo, el Programa Envión), así como generando proyectos propios en áreas de vacancia. Desde ya que se trata de iniciativas modestas en su cobertura, pero de gran significación en tanto reconocen al joven como sujeto de la política social desde una visión compleja y de derechos, actualizada en el enfoque y comprometida desde la acción política que comprende al actor municipal como productor de políticas sociales.

Como se pudo ver en el Relevamiento de Municipios 2019 que forma parte de este estudio, los proyectos destinados específicamente a adolescentes y jóvenes son pocos, en algunos casos se fueron desfinanciando, y en la mayoría están sostenidos con recursos propios y compromiso de funcionarios y técnicos convencidos de la necesidad de llevarlos adelante. Predomina la precariedad en las contrataciones (en algunos casos de todo el equipo de trabajo) y hay reconocimiento de las limitaciones para dar respuesta a los problemas. El abordaje no solo supone recursos presupuestarios y humanos, sino una ingeniería (logística y soportes metodológicos) que se corresponda con la complejidad de la etapa vital. Es difícil trabajar con adolescentes y jóvenes con baja escolarización, carencias económicas y hogares donde los adultos no están en condiciones de dar respuesta a las demandas materiales y afectivas de los adolescentes y jóvenes del hogar. Además, en algunos casos se trata de jóvenes (una minoría) que viven en una delgada frontera entre ser víctimas y en ocasiones también victimarios.

Cuando nos referimos a políticas, el encuadre refiere a la definición de objetivos y metas propios que permiten la inclusión de recursos, según propósitos definidos por el gobierno municipal en un esquema más amplio de la plataforma de gobierno y la articulación de dos o más iniciativas, que en su conjunto robustecen el resultado y la presencia de esa política por sobre los proyectos que le dan sustento. Así la política enmarca intervenciones (programas y proyectos) y las intervenciones planificadas dan contenido a la política.

A continuación se comparten aspectos claves que surgen de los casos analizados de los Municipios La Matanza y San Martín del conurbano y el procesamiento de 17 casos. Nos proponemos describir dimensiones y las observaciones que llevan, en un segundo momento, a consolidar indicadores útiles para el diseño y la evaluación. Para esto se hace una breve caracterización de elementos, que por su definición se consideran como determinantes en el proceso de instalación y consolidación de una política orientada a adolescentes y jóvenes, que puede operar con énfasis en lo proteccional (derechos vulnerados) y/o en el orden de lo promocional (con foco en la prevención y la integración plena de sujetos).

Las dimensiones que se describen a los fines de identificar lo que llamamos claves del modelo son: Institucionalización de la política y Cuestiones de implementación.

Institucionalización de la política

Refiere a los niveles de consolidación que los municipios otorgan a sus iniciativas. Se trata de la diferencia entre ser *ejecutor* de uno o más proyectos descentralizados, a ser *productor* en el sentido del protagonismo que se asume tanto en el diseño, el rediseño de las intervenciones descentralizadas según las necesidades del territorio y la complementación presupuestaria para asegurar la calidad y/o continuidad de las intervenciones. Todas o algunas de estas operaciones se combinan y dan sustento a una *política propia* que se define como municipal, más allá de las fuentes presupuestarias, que pueden o no provenir de los gobiernos nacional o provincial.

Para analizar esta dimensión de institucionalización, describimos a partir de los resultados que brindan los estudios de caso dos componentes que son: marco normativo y enfoque.

Marco normativo

En los casos analizados se observa que la adhesión a la Ley N° 13.298/05 no es un elemento determinante para que exista una política, aunque sí da marco a la institucionalización de las iniciativas que terminan constituyéndose en políticas municipales. Al respecto se debe observar que la Ley tiene prescripciones en materia proteccional y proteccional penal, mientras que en materia promocional no desagrega competencias y funciones. En este sentido, se observa el esfuerzo por parte de los municipios por articular ambas instancias dentro de las áreas de Desarrollo Social donde en los casos relevados conviven, y la flexibilidad que imprime el municipio a sus programas, capitalizando los márgenes que ofrecen los subsistemas bajo su órbita.

Otro aspecto distintivo de las políticas municipales con relación a los marcos normativos vigentes es la flexibilidad con que se manejan los límites de edad que imponen programas provinciales y nacionales. Especialmente con la expansión de la etapa de la adolescencia en los programas que vienen del ámbito de políticas de NNyA y que son las que con más facilidad expanden su alcance etario, especialmente en las propuestas promocionales que son las más flexibles y operan (o no) en estrecha relación con lo planteado en la Ley.

En el marco de los programas municipales pueden quedar los dos grupos bajo un mismo paraguas, ya sean definidos como adolescentes (incluye jóvenes) o como jóvenes (incluye adolescentes). En esa ambigüedad propia de la etapa vital se mueve la oferta programática tratando de ser abarcativa y acompañar a los jóvenes a lo largo de 2 o más etapas de ese momento de su vida.

Otra asociación que opera bajo el mismo marco normativo, pero con estrategias diferenciadas, son los programas que apuntan a población que está bajo el sistema proteccional penal. En ese caso, se ve con más claridad la actuación del Servicio Local, así como la incidencia de los programas provinciales y/o nacionales que actúan con esta población. Desde la perspectiva municipal, se observa cómo los programas que llamamos de índole promocional tienden a reunir estas poblaciones con relativo éxito. La Ley no es determinante para la existencia de una política de índole promocional para adolescentes y jóvenes, pero da un marco ordenador que produce adhesiones y ordena prácticas.

Enfoque

Un modelo de intervención tiene postulados que actúan como principios ordenadores del armado de la política. La concepción que se tiene de los jóvenes y sus problemas es un aspecto central que no actúa divorciado de las otras áreas, pero requiere cierta individualización para que las políticas se materialicen dentro de la agenda de gobierno.

Según se observó en los casos analizados, la conceptualización sobre la juventud, su definición y la concepción de la política social para este grupo resultó muy similar. Entender a los jóvenes como sujetos de derecho pertenecientes a un universo heterogéneo que no admite una única definición y habilita la noción de “juventudes” como idea de diversidad y su consecuente abordaje. Del mismo modo se piensa en el joven como un sujeto en soledad, que padece privaciones materiales y afectivas.

La opción por enfocar a la población en condiciones de vulnerabilidad social y económica como principal destinataria (no la única) de las políticas, es la constante en los programas que operan

dentro de la órbita de las áreas de Desarrollo Social. La visión del joven como sujeto de derechos respalda la lectura de entender a los/as jóvenes pobres como población que ya experimenta una o más privaciones, y en tal sentido está vulnerada. El marco proteccional tiene definiciones duras para establecer la vulneración y sus consecuencias prácticas al momento de activar protocolos e instrumentar medidas de protección, donde el rol protagónico lo asume el Servicio Zonal. Por su parte la perspectiva *promocional*, no solo comprende conceptualmente al grupo más dañado (bajo programa), sino que contiene al conjunto en clave de una integración más amplia. En lo promocional según se sistematizó en el Informe Relevamiento 2019, convergen un conjunto de intervenciones en materia de educación, capacitación para el trabajo, salud preventiva, expresión artística y deportes, entre otras. La particularidad de lo promocional es el abordaje colectivo e integrador de la diversidad del colectivo de los/as jóvenes.

De manera distintiva y no excluyente se puede señalar la recurrencia en los testimonios de los/as funcionarios/as de la noción de *cuidado* y la de reparación desde una perspectiva de *singularidad* como categoría central de la dimensión *proteccional* y las medidas que se toman en este ámbito. En lo promocional opera como central la noción de *contención* y el sentido de lo *colectivo* como sustento conceptual para organizar la oferta programática. La individualización de los/as jóvenes y el abordaje colectivo son opciones que pueden combinarse según la necesidad de los/as jóvenes y la convicción de los decisores. La relación entre la condición de sujeto de *derecho* y sujeto *político* puede estar expresamente asociada y completa la idea de un joven que puede operar como actor crítico frente a los problemas que experimenta su grupo etario en la sociedad.

En tal sentido, en cuanto a la relación entre el enfoque y la orientación predominante de las políticas en lo promocional y/o proteccional, desde la perspectiva de los decisores consultados se afirma la convicción de que la política debe actuar en estos dos planos y supone esfuerzos entre ambas instancias, así como la importancia de establecer lazos comunicantes entre ambas. La visión de una idea de *juventud heterogénea y diversa* es común a ambos enfoques. Sin embargo, es necesario reconocer qué ante los mismos recursos, el sistema se puede desarrollar más en un sentido que en otro y si ésto se puede atribuir a aspectos de contexto (socio demográfico, económico, geográfico) y del armado institucional del Municipio previo donde se inscriben las políticas para esta población.

A continuación, se desarrollan aspectos de implementación que dan cuenta de cómo se materializan en la práctica las cuestiones de enfoque.

Cuestiones de implementación

En materia de instrumentación del enfoque se identifican dos dimensiones principales que son: autoridad de aplicación y organización de la gestión.

Autoridad de aplicación

La Ley 13.298/05 es normativa en cuanto a la implementación de los Servicios Locales en lo que compete al sistema de protección, pero no da especificaciones en cuanto al armado del diseño institucional de las instancias de promoción. En tal sentido se explica la tendencia a la institucionalización de dispositivos de atención y protección ante derechos vulnerados (con diferencias en la consolidación de los mismos según los casos y las particularidades locales), relegando en oportunidades la línea de promoción de derechos, que queda librada a iniciativas de cada gobierno, según sus posibilidades e intereses. En ese sentido se observa, tanto como resultado del relevamiento, como de los estudios

de caso, que la *decisión política* es condición necesaria para organizar el área tanto del Servicio Local como de los programas proteccionales, así como la inscripción del conjunto de iniciativas dentro de la estructura (organigrama) con diferentes grados de *centralidad* por su importancia. La decisión de diseñar y llevar adelante una política para esta población, en los casos estudiados se materializa en el nivel más alto, que es el de los/as *intendentes* y su entorno inmediato de funcionarios/as, que son quienes asumen el liderazgo en el armado inicial, es decir en el armado de la arquitectura sobre la que después se ordenan los recursos (nacionales, provinciales y municipales) que dan sustento a la política.

Organización de la gestión

En materia de gestión detectamos cuestiones distintivas, ya se trate de programas con objetivos promocionales o los que se encuentran dentro de la órbita del sistema proteccional y proteccional penal. El abordaje individualizado de las medidas proteccionales, requiere de profesionales especializados en los problemas que justifican esas medidas. Por su parte, los programas promocionales requieren de técnicos con experiencia en el trabajo con jóvenes, además de saberes específicos en temas de producción artística, deporte, oficios, etc.

En este plano, es en las intervenciones donde más se pone en juego el predominio de una u otra impronta, ya sea el énfasis en lo promocional o lo proteccional; decimos énfasis porque no son enfoques excluyentes. Esta proporción se relaciona con los daños experimentados y la situación concreta de los/as adolescentes y jóvenes que transitan por los programas. La reparación y la contención son las formas de operar tanto en la reparación de un daño, como en su prevención. En la práctica todos los programas relevados tienen como meta conceptual y práctica la integración social de los jóvenes.

La institucionalidad del modelo se expresa en la posición que ocupa dentro de la estructura organizativa. Como ya se expresó, el respaldo de la máxima autoridad municipal parece una condición necesaria en la puesta en marcha de la política, su crecimiento y consolidación posterior. La institucionalidad también se expresa en el presupuesto. En este aspecto se destaca el esfuerzo por financiar las políticas, especialmente las que llegan con magros presupuestos provinciales y nacionales.

Se debe observar que las áreas definidas como de Juventud (secretarías y/o direcciones) suelen estar diferenciadas de las principales intervenciones para la población de adolescentes y jóvenes vulnerables. En este caso, el ámbito (autoridad de aplicación) son las Secretarías de Desarrollo Social y desde ahí los programas dialogan con el Servicio Local u otras áreas como salud, deportes, cultura, trabajo y en menor medida educación (formal). Así como permiten detectar situaciones invisibilizadas que requieren la intervención del sistema proteccional.

Los puntos de encuentro entre direcciones y/o áreas son frecuentes en los casos de estudio, pero esta observación no se puede generalizar al universo relevado. Es posible suponer que el nivel de transversalidad que logren o no estas políticas se explican más por el *modelo de gestión* del municipio en general, que por el peso de esta área dentro de la estructura.

El abordaje

La revisión de las estrategias es la bisagra entre aspectos del armado institucional y su vinculación con los problemas que se presentan. Parte del modelo se define en este diálogo y sus resultados.

La relación entre temas y problemas

Los problemas que se abordan no son los que definen necesariamente la oferta de los programas, sino que la oferta es una combinación de factores donde resultan de mayor peso la disposición de recursos y/o la evidente necesidad de atender el problema por omisión de otras instancias de gobierno.

La gravedad de los problemas que se detectaron en el relevamiento es algo que debe llamar la atención, ya que no hay datos específicos de esta franja etaria y sus problemas (diagnósticos específicos). Es más lo que se habla en los medios de comunicación de modo discriminatorio, que lo que se sabe efectivamente sobre los problemas y necesidades de los/as adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Se observa la necesidad de generar diagnósticos y de estudios que permitan estimar los problemas y su manifestación concreta en esta población.

Respecto de las acciones y/o políticas que los/as funcionarios/as entrevistados/as consideran fundamentales para atender las necesidades y/o problemáticas específicas de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, se identifica la prevención de consumos problemáticos, la vinculación con el mundo del trabajo, y la re vinculación con la escuela, entre otras. El derecho a expresarse artísticamente y aprender según sus intereses son cuestiones que contemplan los programas con buenos resultados.

Estrategias

La idea central de los programas promocionales es la integración de los adolescentes y jóvenes, son propuestas reparadoras y que tienden a introducir componentes innovadores en su desarrollo.

En cuanto a las estrategias y de acuerdo con las regularidades observadas en el despliegue de las iniciativas relevadas, en el abordaje cualitativo de los casos se observaron elementos en común, cuya breve caracterización se comparte con el fin de orientar futuras políticas municipales. Los ejes de estrategia son: Proximidad, Descentralización / territorialidad, Relación de pares, Trabajo en red, Relaciones de pares, Flexibilidad de la oferta y la implementación, Incentivo monetario, Participación.

► Proximidad

La proximidad refiere a una manera de relacionarse con el destinatario de la política, da cuenta del modo de implementación y la intención de estar “cerca” de las personas. Otra observación en común es que los programas actúan con foco en los/as adolescentes y desde ahí tratan de llegar a otros segmentos. Hay certeza de que se debe empezar lo más temprano posible y mantener la adhesión bajo la consigna implícita de no dejar que se “pierda ninguno en el camino”. Llegar a tiempo, evitar dilaciones en la respuesta. Se trata de una cualidad común tanto a proyectos promocionales, como lo de corte proteccional.

► Descentralización / territorialidad

Este componente es valorizado por todos los funcionarios consultados. Es un resultado que se alcanza en el tiempo y de modo progresivo, sumando sedes y ampliando la cobertura del territorio. La tradición de la atención primaria es un antecedente en el que los municipios acumulan mucha experiencia, esa experiencia se combina con la experiencia distribuida en el territorio, localizada en

redes y organizaciones que actúan con esta población. Se trata de experiencias diseminadas en iglesias, clubs, lugares comunitarios que bajo el paradigma de cuidado comunitario de niños y niñas siguieron presentes a lo largo de las trayectorias de vidas y luego institucionalizaron su trabajo comunitario con adolescentes y más tarde con jóvenes.

- ▶ Relación de pares

Los programas que buscan generar contención y promoción se caracterizan por generar apego y confianza por parte de los/as adolescentes y jóvenes. La experiencia da cuenta de la importancia de combinar figuras de autoridad que brinden contención, con personas también jóvenes con las que se pueden identificar y proyectar. Una figura clave común a los dispositivos de intervención local es la del “operador”. El operador aparece en todas las entrevistas como esa figura puente que orienta el trabajo en los territorios. Es una figura clave que acompaña, sugiere líneas de acción, propone actores con los que articular y estrategias de intervención más reales y sostenibles. La otra figura clave son los talleristas e instructores. La precariedad que caracteriza la contratación de este personal favorece su rotación y ésto es justamente algo que se debería evitar, considerando que los vínculos estrechos son parte del apego que se busca entre los programas y los/as jóvenes.

- ▶ Trabajo en red

Refiere a las articulaciones que requiere un abordaje que supone diferentes necesidades (salud, educación, recreación, etc.). Entonces el trabajo en red es más que una estrategia, una *necesidad* tanto para poder llegar a los/as jóvenes (cobertura), como para abordar de modo multiactorial los problemas que se presentan. A su vez, los/as jóvenes experimentan de modo positivo la sociabilidad, de ahí que la constitución de redes de pares (parlamentos, mesas de trabajo) es otra derivación posible de los programas. Se debe considerar que el mundo no gubernamental tiene mucha experiencia de trabajo con esta población. Por un lado, están las organizaciones de base, las mismas que los/as cuidan en los barrios desde pequeños y luego han ampliado su accionar con los/as adolescentes. Se observan articulaciones y apoyo al trabajo de las iglesias que también desarrollan propuestas para con esta población (oficios, consumo problemático, apoyo escolar, etc.). Del mismo modo, las llamadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo han acumulado experiencia y desplegado estrategias de promoción con éxito. El trabajo en red, más que una opción es una necesidad para territorializar los programas y sus resultados.

- ▶ Flexibilidad de la oferta y la implementación

Los programas municipales también se piensan a partir de un criterio de *flexibilidad* y se van adecuando a las características que presenta cada realidad, tanto del contexto como de los/as destinatarios/as del programa. Por ejemplo, en el 2019 la problemática económica y social se agudizó para los/as jóvenes y sus familias, y el hambre se convirtió en el primer padecimiento. Todos los dispositivos de intervención debieron ser reconvertidos a partir de esta situación. Muchos de los dispositivos para jóvenes se construyen a partir de la flexibilidad, que permite no pensar un dispositivo como un recurso rígido, sino posible de rediseñar a partir de emergentes, en especial, a partir de los intereses y necesidades de los/as jóvenes y su contexto.

La flexibilidad en la interpretación de lo que está pasando, de cuál es la demanda del/la joven. El encuadre (previsibilidad) y la adecuación (flexibilidad) son atributos que se combinan en los proyectos.

› Incentivos monetarios

Una observación generalizada que se constata en esta investigación son las limitaciones de financiamiento que se expresa en todo el sistema, pero con mayor crudeza en los dispositivos promocionales. La precariedad del armado de la logística de contratación de las plantas de los técnicos y operadores, se agrega el modo en que se sustancia el reconocimiento de la situación de los/as jóvenes. La modalidad con que se materializa el incentivo económico para los/as jóvenes que participan de algunos programas (especialmente para los socio educativos) tienen el formato de becas, y es generalizado el reconocimiento de ese recurso para apoyar el desarrollo y continuidad de los/as jóvenes en los programas, tanto proteccionales como promocionales. La falta de recursos para solventar sus gastos básicos con algún grado de autonomía es un aspecto que queda invisibilizado por las políticas de transferencia monetaria, donde se supone que la mayoría de los/as jóvenes tienen cobertura vía Asignación Universal por Hijo (AUH) y es sabido que en los hogares de menores recursos la AUH es un ingreso familiar que no discrimina en la práctica a sus destinatarios. A eso se debe sumar la des-escolarización que afecta a muchos y el período que queda descubierto después de los 18 años. La realidad es que los/as jóvenes pobres trabajan siempre que pueden y lo hacen desde muy temprana edad en trabajos informales y de autoexploración. En tal sentido el incentivo monetario es parte de la estrategia de adhesión a los programas, así como el reconocimiento de un derecho.

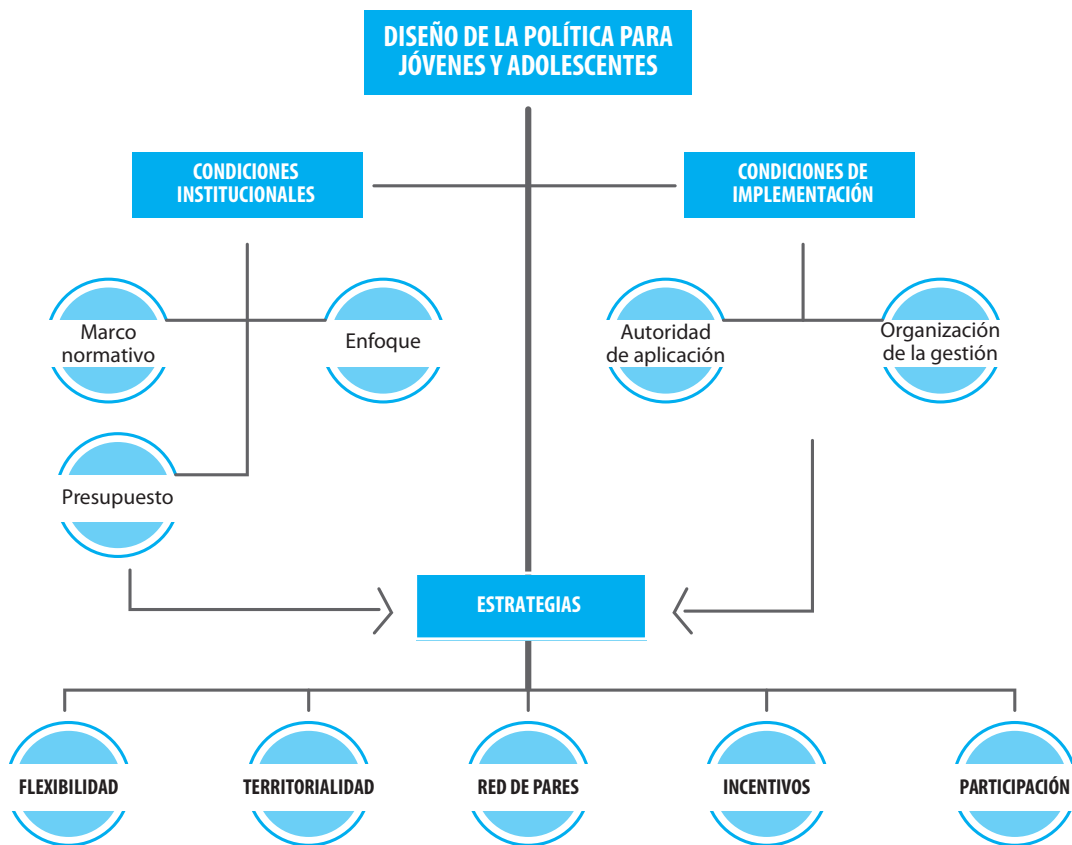
› Participación

Es un recurso de todos los programas promocionales y se materializa en las rutinas de los programas, ya que asistir y sostener una actividad (en una sede, un curso, un entrenamiento), supone desde el comienzo un acto participativo (aun cuando haya algún tipo de derivación judicial).

Tenemos la certeza de que incentivar la participación de los/as jóvenes es una manera de comprometerlos con su realidad y generar condiciones para su desenvolvimiento en otros escenarios. La organización de eventos, la exposición de habilidades artísticas, deportivas, los debates, parlamentos, radios, las actividades solidarias y comunitarias son, entre otros, los dispositivos participativos que se incentivan y dan resultado en los programas. El protagonismo es una experiencia que fortalece a los/as jóvenes y en ese sentido se torna en un componente importante. La politización o no de esa participación es una derivación que puede o no propiciarse, pero hay convicción de que estos espacios deben brindar elementos, información y posicionamiento para la defensa de derechos y el desenvolvimiento en el mundo real.

Nota final

El desarrollo precedente no tiene la intención de operar como una receta, por el contrario es el resultado de la sistematización y análisis de prácticas concretas, de ahí su valor orientador, no prescriptivo. Esta investigación, y todos sus componentes brindan insumos para el diseño de políticas de adolescencia y juventud con foco en los municipios, que se constituyen en ejecutores potentes, ya que amplifican los resultados de los magros programas nacionales y provinciales existentes en el periodo analizado. Al tiempo que exploran con sagacidad los intereses de los adolescentes y jóvenes, Así como desarrollan estrategias de adhesión para con los/las adolescentes y jóvenes, principalmente de aquellos que requieren el apoyo del estado para su pleno desarrollo y vida en sociedad.

Claves del diseño de programas y proyectos para adolescentes y jóvenes.

Fuente: Elaboración propia. Abordajes locales de adolescentes y jóvenes de los sectores populares. Políticas, programas e intervenciones en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires.