

Políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires dirigidas a juventudes vulnerables. Continuidades y transformaciones en la última década

Autor:
Raggio, Liliana

Revista:
Runa: archivo para las ciencias del hombre

2012, 33(1), 9-31



Artículo

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES DIRIGIDAS A JUVENTUDES VULNERABLES. CONTINUIDADES Y TRANSFORMACIONES EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Liliana Raggio y Horacio Sabarots***

Resumen

En el marco de una investigación más amplia sobre políticas públicas dirigidas a juventudes en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de Buenos Aires, se analiza en este artículo un conjunto de programas que parten de diagnósticos sustentados en “la inseguridad” urbana en general y en los jóvenes en situación de riesgo en particular. Específicamente se aborda el denominado “Plan de Prevención del Delito” y diversas acciones de Política Cultural, reflexionando sobre sus características y posibles convergencias, donde se ponen en juego las representaciones sociales sobre la relación delito-cultura-juventudes vulnerables. A partir del estudio de los casos y considerando las recomendaciones de políticas públicas dirigidas a las juventudes desde diversos organismos e instituciones internacionales, se subrayan los énfasis y agendas propias de nuestra región latinoamericana, en función de los cambios políticos recientes, de la última década, y las consecuencias socioculturales de las políticas neoliberales en los países de la región.

Palabras clave: Inseguridad; Juventudes; Vulnerabilidad; Política Pública; Cultura

PUBLIC POLICY IN THE CITY OF BUENOS AIRES AIMED AT VULNERABLE YOUTH. CONTINUITIES AND TRANSFORMATIONS IN THE LAST DECADE

Abstract

As part of broader research on public policy aimed at vulnerable youth in the City of Buenos Aires, this article discusses a set of programs based on diagnosis regarding urban “insecurity” in general, and youth at risk in particular. Specifically, it addresses the so-called “Crime Prevention Plan” and various actions of cultural policy, reflecting on their characteristics and possible convergence, which bring into play social representations regarding the relationship between crime, culture and vulnerable youth. Through case studies and considering public policy recommendations aimed at youth from various international agencies and institutions, the emphasis and agendas of our own Latin American region are underlined, in relation to recent political changes and socio-cultural consequences of neoliberal policies in the region.

Keywords: Insecurity; Youth; Vulnerability; Public Policy; Culture

* Magister en Políticas Públicas. Profesora adjunta de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Correo Electrónico: lily.raggio@gmail.com.

** Doctor en Sociología Política de la Universidad del País Vasco. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de Olavarría de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Correo electrónico: hsabarots@gmail.com. Fecha de realización: mayo 2011. Fecha de recepción: junio de 2011. Fecha de aprobación: enero de 2012.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA CIDADE DE BUENOS AIRES DESTINADAS A JOVENS VULNERÁVEIS. CONTINUIDADES E TRANSFORMAÇÕES AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA

Resumo

No âmbito de uma pesquisa mais ampla sobre políticas públicas dirigidas a jovens em situação de vulnerabilidade na Cidade de Buenos Aires, se analisa neste artigo um conjunto de programas que partem de diagnósticos sustentados na “insegurança” urbana, em geral, e dos jovens em situação de risco, em especial. Mais especificamente, aborda o denominado “Plano de Prevenção do Crime” e as diversas ações da Política Cultural, refletindo sobre suas características e possíveis convergências, e colocando em jogo as representações sociais sobre a relação crime-cultura-juventude vulnerável. A partir do estudo dos casos, e considerando as recomendações de políticas públicas dirigidas aos jovens sugeridas por diversos organismos e instituições internacionais, são sublinhadas as ênfases e agendas próprias de nossa região latino-americana em função das mudanças políticas recentes e conseqüências socioculturais das políticas neoliberais nos países da região.

Palavras chave: Insegurança; Juventude; Vulnerabilidade; Política Pública; Cultura

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta algunos resultados de un proyecto de investigación que se propuso dar cuenta de las continuidades y transformaciones de las políticas públicas orientadas a las juventudes vulnerables en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se buscó indagar en dichas políticas en un nuevo escenario, emergente luego de la crisis económica y político institucional que hizo eclosión en Argentina a fines del año 2001.¹

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta un perfil político altamente complejo y volátil que se diferencia del resto del país. En el mes de junio del año 2007, Mauricio Macri al frente de la Alianza Propuesta Republicana (PRO), de orientación neoliberal en lo económico y conservadora en lo político, gana en segunda vuelta las elecciones porteñas interrumpiendo un proceso relativamente largo de gobiernos de centro-izquierda desde la recuperación democrática en el año 1983. Esta metrópoli fue uno de los escenarios principales de aquellos dramáticos acontecimientos sucedidos el 19 y 20 de diciembre de 2001, que pusieron en jaque al sistema político-institucional de la Argentina.

A partir del año 2003 se ha generado en el país un proceso de recuperación socioeconómica impulsado por una mayor demanda laboral, una disminución de la tasa de desempleo, un crecimiento económico sostenido y una mejora relativa en los índices de pobreza e indigencia. Ello ha sido posible por una combinación de factores económicos globales y de específicas políticas económicas, laborales y sociales a nivel nacional.

Sin embargo, se advierten dificultades en relación con la calidad y la calificación del trabajo. Todavía subsiste un importante porcentaje de trabajo informal y además, en virtud de los años transcurridos con altas tasas de desempleo, se produjo un deterioro en la calidad de la oferta de mano de obra. Esto fue potenciado durante la década neoliberal por el cierre de las escuelas técnicas del sector público que formaban a los jóvenes para desempeñarse en la industria. Al mismo tiempo, el avance tecnológico exige cada vez mayores competencias y habilidades.

Además, debe agregarse otro factor externo negativo, como la última crisis del año 2008 que ha generado serias consecuencias recesivas en todo el mundo. En Argentina, el impacto del crack financiero global sobre el empleo asalariado registrado resultó más que moderado y también se ha constatado que es uno de los primeros países que inició el proceso de recuperación de puestos de trabajo perdidos a partir de finales de 2009 (ver “Comportamiento del empleo registrado en la actual etapa de recuperación económica”, 2° trim-10. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social –MTEySS).

Se advierte entonces que, aun cuando la política económica y laboral muestra logros relevantes, todavía existen desigualdades importantes que afectan a los sectores que en la historia reciente fueron más postergados, entre quienes se cuentan las y los jóvenes. Como respuesta a dichas carencias, se están implementando políticas activas desde el Ministerio de Trabajo, cuyos programas se orientan a extender el trabajo registrado mediante diversas estrategias sectoriales y, desde el año 2008, se desarrolla un programa a nivel nacional denominado “Jóvenes con más y mejor trabajo” que apunta a mejorar la empleabilidad del segmento etéreo entre los 18 y los 24 años.

Este nuevo escenario ha impulsado también cambios en las políticas sociales orientadas a los sectores precarizados. En el plano discursivo, en los últimos años se expresa una intención de pasar de una política social asistencial, contenedora de la crisis, a otra política social para la inclusión, centrada en la capacitación, la recuperación de la cultura del trabajo y la economía social y solidaria (ver Diario “Página 12”, 21/09/2008: Entrevista a Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social de la Nación).

La disputa distributiva está hoy en el centro de los conflictos sociales tanto en Argentina como en la región sudamericana y las voluntades de cambio encuentran enormes dificultades para modificar las estructuras socioeconómicas imperantes. Si bien se vislumbran mejoras, la matriz de desigualdad se mantuvo aún en períodos de crecimiento sostenido, como el registrado entre 2003 y 2007, con tasas que oscilaron en torno al 9%. La defensa del *status-quo* hegemónica por los grandes grupos económicos cuenta con importantes voceros en medios de comunicación que ocupan una franja dominante en el mercado.

LA CRISIS EN LOS INICIOS DE LA DÉCADA

La última crisis institucional en la Argentina adquirió máxima tensión en aquel recordado mes de diciembre del año 2001, cuando hubo de renunciar el Presidente electo Fernando De la Rúa faltando dos años para concluir el mandato. En cuanto a la situación económica:

Los datos de la pobreza para mayo de ese año, proyectados al conjunto de la Argentina daban como resultado la existencia de 15 millones de pobres, es decir el 41% de la población total. En la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense, sobre un total de 12,1 millones de habitantes el 33%, casi 4 millones, eran pobres es decir no lograban con sus ingresos cubrir una canasta básica de alimentos y servicios (Encuesta Permanente de Hogares/Instituto Nacional de Estadística y Censo –EPH/INDEC–, mayo de 2001).

En términos político-institucionales, las turbulencias que experimentó entonces la clase política argentina se hicieron patentes con la insólita sucesión de cuatro presidentes en tan sólo una semana. Luego de la renuncia de De la Rúa, pasaron fugazmente dos presidentes electos por la Asamblea Legislativa que no lograron consenso para estabilizar el sistema y cayeron alternativamente, hasta que Eduardo Duhalde, el referente peronista más prominente de la Provincia de Buenos Aires –entonces gobernador de ese distrito– logró mediar entre los sectores internos del peronismo y disciplinarlos en base a su dominación política en un territorio clave.

Constituido Duhalde en Presidente provisional hubo de convocar a elecciones para abril de 2003 como consecuencia de un fuerte proceso de deslegitimación, producto, entre otras cuestiones, del asesinato por parte de la policía de dos jóvenes militantes piqueteros pertenecientes al Movimiento de Trabajadores Desocupados; Darío Kostecki y Maximiliano Santillán el 26 de junio de 2002. Los asesinatos tuvieron lugar en el contexto de una violenta represión al corte del puente Pueyrredón que comunica la Ciudad de Buenos Aires con la localidad de Avellaneda en la Provincia de Buenos Aires. En esa oportunidad la mayoría de las organizaciones de trabajadores desocupados de la zona sur marcharon en demanda del incremento del monto de los planes sociales que recibían y por la obtención de trabajo digno (Rodríguez Blanco, 2002; Botaro, 2003; Svampa y Pereyra, 2003; Raggio, 2005).

Visto el problema como un proceso, los sucesos iniciados en diciembre del año 2001 de crisis político institucional y el cimbronazo económico producto de la salida de la convertibilidad en ese año, constituyeron una bisagra que coyunturalmente profundizó las dificultades de los sectores más vulnerables.

La respuesta en términos de política social fue la puesta en marcha de un llamado “Derecho familiar de inclusión social” concretado en el “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”; en el mes de abril de 2002, que en un principio se formuló como universal aunque luego devino focalizado. Consistió en un subsidio monetario –que pronto perdió gran parte de su valor por el proceso inflacionario– a cambio de una contraprestación. Si bien no alcanzó a la totalidad de la población objeto, al año de haberse implementado casi dos millones de personas recibían el subsidio.

A partir de los hechos reseñados más arriba y con el triunfo de Néstor Kirchner, quien asumió luego de las elecciones presidenciales el 25 de mayo de 2003,² se abrió paso en el país un proceso de recuperación económica y de lenta mejora en la situación de los sectores populares. Como se señaló más arriba, esto generó nuevas estrategias de políticas públicas que aspiraban no sólo a contener la pobreza, sino más bien a incluir por el trabajo.

Es en este nuevo contexto nacional, donde las políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se tensionan a partir de la gestión Macri, como consecuencia de la ruptura con las gestiones previas y del enfrentamiento con el gobierno nacional, generándose distintas arenas de disputa en las que están involucradas juventudes precarizadas.

Para muchos jóvenes de la ciudad, los recursos que les puede proporcionar el Estado, por múltiples vías, constituyen insumos indispensables para reorientar y dar nuevos sentidos a sus trayectorias de vida.

LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES A PARTIR DEL AÑO 2007

Como ya se mencionó, en la Ciudad de Buenos Aires se presenta una especificidad devenida de un proceso político conducido a lo largo de casi una década por una alianza de sectores “progresistas” que concluyó con el triunfo electoral de Mauricio Macri en abierta oposición al gobierno nacional, y con clara orientación de “nueva derecha”.

En efecto, desde que la Ciudad de Buenos Aires conquistó su autonomía como jurisdicción y en el año 1996 se celebraron las primeras elecciones –hasta ese momento el entonces llamado Intendente era nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Nacional– su Jefe de Gobierno provino de las filas de partidos o coaliciones políticas con orientación de centro-izquierda. Mauricio Macri en cambio, hijo de un exitoso empresario y ex presidente de uno de los clubes de fútbol más populares del país, construyó su discurso con base en el virtuosismo de la gestión sobre la política y la preeminencia del mercado sobre el Estado.

En el año 2003, perdió en segunda vuelta la votación como candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, su crecimiento político unido al desprestigio y posterior destitución del Jefe de Gobierno en funciones,³ y en general al desgaste de la coalición de centro-izquierda, le permitió asumir ese cargo en diciembre de 2007. Uno de los ejes y promesa de su campaña electoral fue el de enfrentar eficazmente el tema de la inseguridad para lo cual, entre otras cosas, creó en el año 2008 la Policía Metropolitana.

Entre sus medidas de gobierno se cuentan la cesantía de más de 2.000 puestos de trabajo de agentes de salud, educación y cultura del gobierno de la Ciudad –medida que luego tuvo que ser parcialmente revisada–, un aumento impositivo muy significativo y la reducción del presupuesto educativo, lo que motivó desde el año 2008 una conflictividad muy pronunciada con los trabajadores.

Los paros y movilizaciones llevados adelante por los docentes del nivel primario y secundario, por los trabajadores de la salud y en particular de la salud mental, la toma de colegios por parte de los estudiantes secundarios y el largo conflicto con los artistas y técnicos del Teatro Colón,⁴ dan cuenta de la resistencia de los diversos colectivos a los cambios de orientación en el campo de la política social y cultural.

En los últimos años y contrariamente a la evolución positiva de los indicadores socio-económicos a nivel nacional, tal como subraya Clacheo:

Por primera vez en 7 años aumentó la tasa de mortalidad infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), a pesar de ser el distrito más rico del país. En 2008 fue de 7,3 por mil y en 2009, de 8,3 por mil, durante el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de

2010 aumentaron las tasas de desocupación y subocupación (de 6,6% a 7,2% y de 6,1 a 7,3%) y se redujeron las de empleo y actividad (de 51,5% a 50% y de 55,2% a 53,8%). A su vez, 24% de los hogares residentes no alcanzan a cubrir la canasta total (Clacheo, 2011:6).

En el contexto de una investigación que se propone abordar etnográficamente distintos escenarios de políticas públicas, en el presente artículo se focaliza en aquellas que tienen como destinatarios a sectores juveniles en situación de vulnerabilidad; se trata de programas que incorporan en su formulación las dimensiones de inseguridad y de cultura.

Es preciso explicitar que los datos empíricos que se analizan en este trabajo provienen de una serie de entrevistas en profundidad, realizadas a funcionarios y técnicos que se encontraban desempeñando funciones en la implementación de dos programas, uno de ellos específicamente dirigido a jóvenes y otro que los incluye, junto a un universo más amplio de poblaciones empobrecidas.⁵

El modo en que los funcionarios estatales se expresan respecto a las condiciones socio-económicas y culturales de aquellos a quienes están dirigidas las políticas, el discurso acerca de los derechos y el relato respecto a las relaciones que entablan con los destinatarios en el proceso cotidiano de su implementación, resultan cruciales para la comprensión del modo en que las orientaciones políticas generales del aparato burocrático del Estado se plasman en las acciones cotidianas.

Es posible observar en ocasiones, que en sus testimonios se ponen de manifiesto diversos grados de autonomía en relación con las directivas que emanan de instancias institucionales superiores. Son esas definiciones y redefiniciones que los actores estatales ponen en juego en articulación con los sentidos y prácticas de los destinatarios, las que conforman finalmente la realidad de la política pública.

Tomando como punto de partida esa relación entre agentes estatales y jóvenes en situación de vulnerabilidad, se torna necesario delimitar ese concepto (Castel, 1995; Merklen, 1999). Aquí se utiliza "vulnerabilidad" para dar cuenta de una complejidad que no sólo incluye condiciones socio-económicas de pobreza por ingresos o pobreza estructural. La situación de vulnerabilidad de las juventudes a la que se hace alusión desde el título mismo de este trabajo, contiene elementos que van desde una educación formal deficitaria hasta la estigmatización por parte de otros sectores sociales fundada en una supuesta peligrosidad. Desde la dificultad para articular un proyecto de vida laboral y/o profesional con perspectivas de integración y reconocimiento social, hasta la maternidad o paternidad temprana que añaden responsabilidades a resolver cotidianamente a menudo en el seno de familias que también adolecen de condiciones socioeconómicas adecuadas. En fin, abarca una serie de factores, no necesariamente la presencia de todos los indicados más arriba, que colocan a los jóvenes en una situación altamente desventajosa. La vulnerabilidad expresa una fragilidad de los lazos sociales en la que se juegan problemas de integración social.

Es desde esa perspectiva teórica que se analiza en este trabajo un programa estatal que construye a los jóvenes como "problema de inseguridad", específicamente el Plan de Prevención del Delito (PPD a partir de ahora) y, por otra parte, se reflexiona sobre programas

del área de Cultura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se apartan de ese tipo de diagnóstico, aunque ambos encuentran convergencias en sus implementaciones. Estas devienen de una visión que privilegia la necesidad de reestablecer derechos y potenciar las capacidades de las poblaciones vulnerables, apostando a construir ciudadanía. En el caso del PPD, si bien esta orientación está presente, se combina a veces conflictivamente con la construcción de las juventudes vulnerables como peligrosas y la necesidad de apartarlas de un camino que se supone de inexorable violencia.

LAS PROBLEMÁTICAS JUVENILES

En el plano conceptual se ha planteado como uno de los puntos de inicio de la investigación citada más arriba, el interrogante acerca de las causas de la relevancia que ha adquirido “la juventud” o “las juventudes” como objetivos de investigación e intervención. Y además, cuáles son los climas de época que impulsan la promoción de políticas dirigidas específicamente a las juventudes, a nivel mundial y en nuestros países. En esta línea, se cuestionan los sentidos comunes que circulan en los medios de comunicación y en la ciudadanía, respecto a la importancia de impulsar políticas sociales orientadas exclusivamente hacia los jóvenes.

Una de las ideas que se ha impuesto señala a los jóvenes de los sectores vulnerables como portadores de conductas violentas, desviadas y antisociales, que comprometen la paz social. A modo de ejemplo, una nota periodística publicada en el diario de mayor tirada de la Argentina se hacía eco de una investigación del Banco Mundial sobre la juventud en el país que concluía con previsiones apocalípticas que llamaban a la acción urgente:

Existe un grupo numeroso de jóvenes que corre el peligro potencial de involucrarse en conductas riesgosas como la deserción escolar temprana, el desempleo, la inactividad, el uso y abuso de drogas, los accidentes de tránsito, la actividad sexual riesgosa, la paternidad temprana, la poca participación cívica y los problemas de delincuencia (...) Si no se toman medidas que mejoren su situación, van a transmitir esas conductas de riesgo a las generaciones que los siguen (Diario Clarín, 2/10/2008: “Los riesgos de ser joven en la Argentina”).

Discursos como éstos que proponen una acción política fuerte e inmediata, ocultan nuevas variantes de la focalización disciplinaria de las políticas sociales en las que el árbol –los jóvenes que se involucran en conductas de riesgo– no deja ver el bosque –las fuentes que alimentan el riesgo de una gama amplia de sujetos sociales. Desde el enfoque aquí adoptado, el riesgo está en buena medida creado por sociedades “precarizantes” resistentes al cambio, aun cuando hoy el avance de políticas regionales más incluyentes, haya obligado a las clases dominantes a salir a la arena pública para re-valorar su hegemonía.

Desde otras visiones, también en los ámbitos académicos se observan ciertos acuerdos más o menos explícitos en cuanto a propender a una política pública integral de juventud y la formulación de programas que tengan como variable principal la condición juvenil, contemplando su heterogeneidad –de allí el uso del plural: juventudes. En términos

generales se sostiene que predominan políticas que no emanan de organismos públicos especializados, y donde la condición juvenil aparece como variable dependiente de otras áreas tales como trabajo, educación, cultura, salud, seguridad (Chaves, Rodríguez y Faur, 2006; Medan, 2007).

En este marco es interesante ver cómo emerge “la cuestión juvenil” desde los territorios conflictivos de la ciudad. Desde mediados de los años 90, aparece con fuerza la necesidad de intervención sobre las juventudes vulnerables en referencia a la cuestión del incremento de la inseguridad, tanto desde la sociedad civil como desde ámbitos estatales de seguridad y justicia. Por lo tanto, dichas juventudes son incorporadas a la agenda pública cuando en esa coyuntura de crisis e incremento del delito, son percibidas como una “amenaza social”. Tal proceso fue analizado por uno de los autores de este trabajo (Sabarots, 2008) en la zona de Saavedra-Barrio Mitre, donde se asentaba originariamente una “villa de emergencia”.⁶

En ese territorio las representaciones dominantes de los vecinos, retroalimentadas por los medios de comunicación, expresaban un discurso de inseguridad, que posaba su mirada acusadora en las juventudes de barriadas pobres. Este discurso estaba alimentado también por una espiral de violencia que mostraba lo que los expertos llamaron la “juvenilización” del delito. Tal afirmación dada hoy como verdad en los medios de comunicación no cuenta en Argentina con respaldo estadístico fiable (Kessler, 2009).

Ya en la segunda mitad de la década del ‘90 desde las áreas de Seguridad y Justicia nacionales “bajaron” al barrio –tal como lo expresaban algunos vecinos– funcionarios que prometieron intervenciones orientadas a la prevención del delito sin “soluciones mágicas”, en sus propios términos. También la presión y la organización de la sociedad civil obligaron al Estado a tomar cartas en el asunto, ya que los vecinos atemorizados salían a disputarle la gestión de la seguridad, no sólo reclamando sino pasando al plano de la acción directa.

En función de esas demandas se comenzó a ejecutar como plan piloto, el denominado Plan de Prevención del Delito, implementado luego a escala nacional por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, juntamente con el Ministerio del Interior desde el año 2000 y, sobre el que se retoma el análisis en esta indagación. El foco se desplaza, dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, desde la mirada de los vecinos hacia las visiones y experiencias de los expertos responsables de la ejecución del PPD en la CABA.

JUVENTUDES: OBJETO DE INTERVENCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La juventud como objetivo diferenciado de política comenzó a delinearse en la I Conferencia Iberoamericana de Juventud que se desarrolló en Madrid en el año 1987. La misma tuvo como antecedentes la proclamación del “Año internacional de la juventud” por parte de las Naciones Unidas y la creación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura, en el año 1985 (Ramírez, 2007). Lorena Plesnicar (2007), analizando el texto de esa Conferencia inicial, señala que el diagnóstico que se realizó en función de ponderar la problemática juvenil derivó de examinar los problemas que aquejaban a la juventud, al considerarla como un problema.

Posteriormente en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que son las reuniones anuales de los Jefes de Estado y Gobierno de los veintidós países que se encuentran en la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), se comenzó a desarrollar una preocupación en relación con la identificación de los problemas de la juventud que culminó con su construcción como objeto de políticas públicas. En septiembre de 1992 se constituyó la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) en coincidencia con la celebración de la VI Conferencia de Ministros Iberoamericanos de Juventud. La Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) es un organismo internacional de carácter multi-gubernamental, creado para promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos, que está conformado por los 22 organismos oficiales de juventud de Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La sede de la OIJ se encuentra en Madrid, España. La OIJ trabaja en Argentina junto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU).

Es casi una obviedad pero es necesario explicitar que lo que se denomina Iberoamérica, no es un todo homogéneo –ni por el lugar que los distintos países ocupan en la actual globalización, ni en la situación de sus respectivas juventudes. Por ello es relevante estar alerta ante la imposición de agendas que no se adecuan a las necesidades y las especificidades de los países latinoamericanos.

A nivel regional y en términos generales los proyectos y programas de juventud presentan un carácter paradójico, en medio de una tensión que ubica a los jóvenes, por una parte, como uno de los grupos más afectados por la crisis económica y las reformas del Estado y, a la vez, los interpela como agentes estratégicos del desarrollo social (Ramírez, 2007). Se presentan construcciones discursivas que ubican a las juventudes como actores con dimensiones múltiples, pero en las que cada conjunto de programas privilegia ciertos aspectos de su condición en detrimento de otros. De este modo se encuentran distintos paradigmas desde donde se diseñan políticas de juventud. La preeminencia de alguno(s) de estos paradigmas depende tanto de las situaciones de las juventudes en los contextos socioculturales de quienes emiten los discursos y diseñan las políticas destinadas a juventudes, así como de las relaciones de poder entre individuos y grupos que imponen ciertos discursos y silencian otros.

Siguiendo a Krauskopf (2005) se identifican cuatro paradigmas: Adolescencia y juventud como período preparatorio (moratoria social); Juventud como etapa problema; Juventud como actor estratégico del desarrollo y Juventud ciudadana, estos dos últimos mutuamente dependientes.

En el primer paradigma, adolescencia y juventud como período preparatorio, si bien se construye a los jóvenes como promesa del futuro: “No reconocen un futuro incierto ni incorporan en su visión a los estratos más pobres. Éstos frecuentemente, no esperan más allá de los cambios hormonales de la pubertad para asumir responsabilidades de auto-manutención y manutención familiar” (Krauskopf, 2005:144).

En cuanto al segundo, la promesa del futuro, pasa a ser vista como la amenaza del presente. A partir de la visibilización negativa emergen políticas sectoriales y compensatorias con perspectivas reactivas y reduccionistas para tratar el déficit, el riesgo y la transgresión juveniles (Krauskopf, 2005).

Respecto a los dos últimos paradigmas, a partir de la década de los '90 se han comenzado a implementar lo que algunos especialistas llaman "políticas avanzadas de juventud". Bajo una visión democrática y participativa en la formulación de políticas, reivindican a las juventudes como ciudadanos activos en la búsqueda por hacer valer sus derechos e instalarse como actores estratégicos del desarrollo.

En Argentina, los informes de situación de las políticas públicas en juventud si bien rescatan algunos logros a partir de finales de los años 80, coinciden en un diagnóstico de debilidad, atomización de las iniciativas, falta de especialización por parte de quienes las diseñan y las implementan y escasa jerarquización atribuida por parte de los gobiernos a las áreas encargadas de coordinarlas (Chaves, Rodríguez y Faur, 2006; Balardini y Hermo, 1995).

EL PLAN DE PREVENCIÓN DEL DELITO: ENTRE EL CONTROL Y LA PROTECCIÓN

En noviembre del año 2000 se crea en la Ciudad de Buenos Aires la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito (DGPSPD), dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de implementar el PPD.

Se trata de la adaptación local del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) creado en el año 2000 por la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) en actividad conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Resol. 768/00) y el Ministerio del Interior (Resolución 056/00) cuyo objetivo general consiste en disminuir el llamado "delito urbano"⁷ y que contempla trabajar con población joven en situación de "riesgo de cometer hechos delictivos" (PNPD, 2000).

Tal como se expresa actualmente en la letra del Programa de Prevención Social del Gobierno de la CABA: "Específicamente, focaliza la tarea en jóvenes entre 16 y 30 años que estén actualmente, hayan estado o puedan estar en conflicto con la Ley penal. Las actividades se desarrollan en barrios de la CABA, que se ven atravesados por múltiples situaciones de extrema vulnerabilidad" (http://www.buenosaires.gov.ar/areas/pla_prevencción).⁸

A ellos están dirigidos los proyectos de una de sus áreas, la de Prevención Social, que tiene como finalidad:

Intervenir en las causas estructurales de la criminalidad, incentivando diversas formas de desarrollo social con acciones orientadas a quienes se encuentran en riesgo potencial de ser ofensores en materia de delitos, utilizando técnicas y metodologías específicas y diferenciadas de intervención para no criminalizar la política social sino socializar la política criminal (PNPD, 2000).

Se trata de poco más de 20 proyectos en distintas áreas urbanas precarias de la Ciudad de Buenos Aires y que son coordinados directamente por la DGPSPD, o supervisados por

ella y coordinados por asociaciones de la sociedad civil u otros organismos del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La propuesta del programa supone dos momentos: 1) La formulación y diseño participativo de los proyectos evaluados como sustentables y viables para cada grupo de jóvenes, 2) La puesta en marcha de dichos proyectos, es decir, la convocatoria a los jóvenes seguida del desarrollo de las actividades. Los tipos de acción desarrollados fueron clasificados del siguiente modo: Trabajo comunitario con adolescentes, Mejoramiento del Espacio Público, Actividades Culturales, Actividades Radiofónicas, Terminalidad Escolar, Fortalecimiento merendero socio-comunitario, Formación en oficios, entre otros. Cada uno de los jóvenes incorporados a los proyectos recibe los Planes de Empleo Comunitario (PEC) desde el Ministerio de Trabajo que supone una transferencia de \$150 mensuales.

El PNPd creado en el año 2000, como se indicó más arriba durante el gobierno de De la Rúa, fue dejado sin efecto en marzo del año 2008 por una resolución de los Ministerios que le dieron origen. Desde su inicio se realizaron convenios con distintas localidades para su ejecución, entre las que se encuentran las provincias de Santa Fe y Río Negro, distintas localidades del Gran Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde aún continúa.

En las entrevistas realizadas en el año 2008 algunos operadores del plan en la Ciudad de Buenos Aires manifestaron incomodidad por el nombre del programa PPD, puesto que sus orientaciones ideológicas y de gestión no se identificaban con un trabajo de seguridad, sino de tipo comunitario. Por este motivo, el programa a nivel local adquirió características propias en función de reelaboraciones desde su implementación en el año 2002. Al área de prevención social se la designó como “Comunidades Vulnerables” (Reelaboración del Programa Nacional creado por Resolución N° 009/01) y posteriormente se la reelaboró con el nombre “Estrategia de Promoción e Integración socio-comunitaria para jóvenes” (Pasin y López, 2008).

La estructura de la gestión del Plan en la Ciudad de Buenos Aires era modesta hasta diciembre del año 2007: incluía una coordinadora, dos supervisoras y siete operadores sociales. Con la gestión de gobierno de Mauricio Macri se incorporaron 20 personas más, en correspondencia con la asignación de mayores recursos al área de Seguridad y Justicia. En el año 2008 se cambió al director del Plan como resultado de las divergencias de la nueva gestión de gobierno con la orientación histórica que guió al PPD. Un operador explicó tal situación:

Ahora hay otro director que plantea otra cosa diferente a lo que venimos trabajando hasta ahora. Había una política más de Estado que de gobierno... y ahora vienen con otra idea (...) Dijo que como no había convenio firmado se iban a caer los PEC (Planes de Empleo Comunitario), dijo de trabajar con niñez y tercera edad. Tiró la idea de incorporar a los jóvenes del plan a la policía porteña. Vino con “los tapones de punta”, sabe lo que es el PPD y está en contra (Entrevista a operador en terreno, agosto de 2008).

Sin embargo, esas “ideas distintas”, que implican un viraje de la visión de la población objetivo –desde la de vulnerabilidad y la violación de derechos a otra de responsabilizar a los sujetos de su propia situación– (Pasin y López, 2008), aún no se habían plasmado en

cambios sustantivos en la orientación del equipo de trabajo al momento de las entrevistas, aunque se observaba un clima de tensión.

Los territorios donde se aplica el PPD suponen focalizar sobre población que se encuentra en situación de vulnerabilidad social según los responsables del plan, si bien la localización de los proyectos se define a menudo por contactos políticos en los territorios. Como ejemplo puede señalarse la apertura de un espacio de acción del programa frente a la iglesia del barrio de Flores, decisión tomada a partir de vínculos fluidos entre algunos religiosos del barrio y funcionarios del gobierno (Entrevista a una coordinadora del plan, octubre de 2008).

El estilo de intervención de los operadores se vinculaba con la orientación de la Nueva Prevención que tuvo el programa a nivel nacional.⁹ A quienes ingresaban como nuevos operadores se les impartía un curso de capacitación de dos meses. En distintas entrevistas se mencionó el nombre de Mariano Ciafardini, quien fuera el responsable general y mentor intelectual del PNP, y que se desempeña como Director Nacional de Política Criminal, Profesor de Criminología de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y Vicepresidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

Un dato a tener en cuenta, que surgió en las charlas con los operadores, es que a fines del año 2007 estos cursos en la CABA ya no estaban a cargo de la conducción nacional sino de coordinadores locales. Ello se explica por la desactivación del PNP en marzo de 2008 y por las diferencias ideológicas alrededor del candente tema de la (in)seguridad entre el nivel Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires.

En los discursos de los operadores aparecía como cuestión relevante el propio estilo de intervención del Plan (estrategia preventiva), que se desmarcaba de las otras estrategias de seguridad más ligadas a lo policial o a la “prevención situacional del delito”, tal como “Senderos Seguros” –custodia por parte de la policía de itinerarios dentro de la ciudad– o el “mapa del delito” –identificación en cada barrio de “zonas rojas” del delito elaboradas a partir de los relatos de los vecinos en reuniones coordinados por agentes del gobierno.

Las acciones estaban diseñadas con una lógica de construcción de espacios de participación de los jóvenes y los operadores acudían a las instituciones locales realizando una convocatoria “para armar un proyecto”, prevaleciendo una dinámica de funcionamiento horizontal y de construcción comunitaria de abajo hacia arriba y con poca “bajada de línea”, según expresaron los operadores en terreno. Luego de una entrevista individual de admisión se incorporaban y cobraban el denominado PEC (Plan de Empleo Comunitario, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación) que estaba destinado a jóvenes entre 16 y 30 años.

Una coordinadora planteaba las tensiones en la ejecución de las acciones en los territorios:

[En relación con las dos estrategias del Plan] Eran estrategias complementarias y en algún punto contradictorias porque los planteos que se hacían era que la estrategia situacional-ambiental trabaja con la clase media, y la gente de prevención social... con los jóvenes vulnerables. Se hizo como una fractura porque nosotros [de prevención social] no podía-

mos aparecer con esos coordinadores [de situacional-ambiental] a trabajar con jóvenes que tenían causas porque éramos mirados como policías (Entrevista a coordinadora, septiembre de 2008).

Acorde con una filosofía de prevención más que de penalización, el trabajo en el PPD era caracterizado por sus operadores como de tipo comunitario, por lo que se articulaba con otras intervenciones en los territorios tales como planes de reducción de riesgos en el consumo de drogas, del área de salud, u otras de tipo educativo y cultural.

En función de esa filosofía, la “entrada” de sus operadores en las instituciones del barrio como integrantes del PPD no constituía una buena carta de presentación, por el sentido estigmatizante que adquiere “el delito” en las poblaciones. De allí las estrategias de algunos operadores de ocultar el nombre del Plan, y la necesidad de encontrar una denominación más acorde al sentido de las acciones que se realizaban. Es significativo que en el nombre actual: “Estrategia preventiva socio-comunitaria para jóvenes”, se ha sacado toda referencia de ilegalidad y delito.

Si bien en la formulación del Plan no se explicita que esté dirigido exclusivamente a jóvenes varones constituye un implícito, anclado en un prejuicio que construye como potencial delincuente al joven varón pobre, lo cual no excluye la participación de mujeres. Otras investigaciones muestran que en “Ciudad Oculta” el 80 % del grupo incorporado al plan son mujeres (Pasin y López, 2008).

La incorporación de los jóvenes al Plan está condicionada formalmente a que existan situaciones de conflicto con la ley penal, aunque se presenta un espacio de ambigüedades pues se refiere a jóvenes que hayan estado presos o que estén en riesgo de estarlo. Un problema señalado por los operadores es la dificultad de sostenimiento de un espacio por parte de estos jóvenes, agravado en los últimos años por una mayor precariedad resultante del aumento del consumo de drogas y alcohol.

Es importante señalar que el funcionamiento y los alcances del Plan están condicionados por las situaciones laborales y la logística del equipo de trabajo a cargo de su ejecución. Hasta años recientes existía una fuerte precariedad e inestabilidad laboral, situación que mejoró parcialmente gracias a la acción gremial que logró el pase a planta permanente de algunos agentes. Por otra parte, de acuerdo con los relatos, el apoyo logístico en los territorios prácticamente no existe, dependiendo de estrategias de ensayo y error en el lugar para buscar a los interesados en incorporarse al Plan. No hay mecanismos de derivación o coordinación con el sistema penal, por donde se presume han transitado algunos de los jóvenes a quienes está dirigida esta propuesta.

Para el año 2009 habían renunciado algunos referentes históricos del PPD, desgastados por la fricción política y también se había cortado el flujo de subsidios (los PEC) para los jóvenes que provenía del Ministerio de Trabajo (en jerga burocrática “están haciendo la plancha”).

Más allá de las dificultades y ambigüedades señaladas, la meta del programa es, explícitamente, la disminución de la participación de adolescentes y jóvenes en delitos.

Sus destinatarios serán entonces quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social y en conflicto con la ley penal, o en riesgo de estarlo. A partir de la descripción realizada es posible concluir que una de las estrategias centrales del PPD para atender a la inseguridad urbana es a través del trabajo con delinquentes jóvenes o que estén en riesgo de serlo (Medan, 2007).

Por lo tanto, es un Plan que identifica y construye un núcleo duro de “juventud como etapa problema” (Krauskopf, 2005) pero que, bajo un paradigma preventivo y de defensa de los derechos ciudadanos, trabaja sobre las “capacidades ocultas” que les son reconocidas para superar la precariedad de sus trayectorias vitales.

Retomando los paradigmas de las políticas de juventud descriptos más arriba, se puede considerar que el PPD resulta de la combinación del paradigma que construye a los jóvenes como etapa problema, ya que claramente surge ante la percepción de un incremento de la delincuencia entre los más jóvenes,¹⁰ y de aquel otro paradigma que los construye como ciudadanos. En esta última dirección, reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos, e impulsa su inclusión trabajando en el desarrollo de los aspectos positivos que poseen potencialmente.

A continuación se consideran otras estrategias de intervención estatal que desde su formulación podrían considerarse opuestas a la anterior. Éstas se fundan en el reconocimiento de los derechos culturales de los que no disfrutarían plenamente las juventudes en condiciones de vulnerabilidad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Desde esa perspectiva podrían englobarse en el paradigma de juventud ciudadana (Krauskopf, 2005).

LOS JÓVENES COMO SUJETOS DE DERECHOS CULTURALES

A partir de las declaraciones de la UNESCO y de la adhesión de la Argentina a los Pactos Internacionales en la materia, crecientemente la cultura comenzó a ser considerada como un insumo central para el desarrollo y la erradicación de la pobreza, y el acceso a los bienes culturales un derecho que debe hacerse extensivo al conjunto social.

El concepto cultura, central en la conformación de la antropología como disciplina científica, es ciertamente polisémico y sus distintas definiciones reconocen perspectivas teóricas y contextos históricos-geográficos de producción muy diversos. La perspectiva adoptada aquí entiende a la cultura “(...) como la reinterpretación simbólica de las condiciones materiales en las que los grupos y clases sociales desenvuelven su vida cotidianamente, y a través de la cual dotan de sentido sus prácticas individuales y colectivas” (Raggio, 2005:35).

En particular, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y propuesto por Jorge Telerman, se formula en los años 2001-2002 el “Plan Estratégico de Cultura Buenos Aires Crea”. Este funcionario, fue Secretario de Cultura durante el primer mandato de Aníbal Ibarra –años 2000-2003–, su Vicejefe en el segundo período y lo sucedió en la Jefatura de Gobierno de la CABA cuando fue destituido en el año 2006, juicio político mediante, luego de la tragedia de Cromañón. El documento fundacional del Plan planteaba:

La cultura es considerada como una pieza esencial en la lucha por el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que el desarrollo sólo tiene verdadero sentido cuando les permite a los individuos y a los pueblos vivir mejor y realizar en plenitud sus aspiraciones morales y espirituales, mediante el florecimiento de sus facultades creadoras ("Buenos Aires Crea". Plan Estratégico de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Cultura, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2001: 13).

Los jóvenes como colectivo no se encuentran al margen de esta definición, por el contrario constituyen población privilegiada de algunos de estos programas. En clave comparativa existen diferencias con respecto a los programas que constituyen a los jóvenes como problema, tal como el PPD analizado en el apartado anterior. No obstante, vale aclarar que entre la formulación de los programas y las prácticas suele haber una distancia, y la puesta en acto del PPD en el ámbito de la Ciudad, tal como se explicitó más arriba, acorta tal distancia debido a una identidad filosófica entre los técnicos y profesionales centrada en los derechos humanos, de los que son parte los derechos culturales.

Como aparece en las entrevistas citadas, los operadores y la coordinadora entrevistada abogaban por un trabajo comunitario, que no estigmatizara a los jóvenes y que habilitara espacios de participación sustentados en sus propios intereses e iniciativas, a la vez que se manifestaban contrarios a los lineamientos de la gestión macrista que había expresado la idea de incorporar a los jóvenes bajo programa a la policía porteña.

Tal como se describe a continuación, los programas centrados en el desarrollo de aptitudes artísticas y expresivas desde el ámbito estatal, tienen una historia que se remonta al año 1984 luego de la vuelta de la democracia que puso fin a la dictadura militar iniciada en 1976. Bajo la consigna de la "democratización de la cultura", el Programa Cultural en Barrios a través de Centros Culturales no estuvo dirigido sólo a los jóvenes en situación de vulnerabilidad sino que sus actividades convocaron, y lo siguen haciendo, al conjunto de los ciudadanos.

A lo largo de 20 años se desarrollaron en los distintos barrios de la ciudad Centros Culturales con características distintivas que respondieron a la realidad del entorno. Los talleres implementados y la población concurrente estuvieron en relación con las peculiaridades de los intereses culturales, pero también con las condiciones de vida de los ciudadanos de los barrios. Por nombrar dos situaciones disímiles: el Centro Cultural Recoleta constituye, por su emplazamiento en el barrio más exclusivo de la Ciudad, un lugar donde se desarrollan muestras pictóricas, instalaciones de artistas plásticos prestigiosos y otras actividades relacionadas con la "alta cultura", y el Centro Cultural de La Boca¹¹ concita la participación de los vecinos en talleres de expresiones de la cultura popular. En ese sentido, más que tratarse de ofertas estratificadas para poblaciones diferenciadas, han constituido espacios donde los ciudadanos gestionaron actividades de acuerdo con sus intereses.

En función de estas experiencias pensamos que el contraste fundamental con el PPD reside en que los jóvenes no son definidos como destinatarios privilegiados por su eventual peligrosidad. Es decir que su construcción como destinatarios no conlleva el supuesto de proteger mediante acciones públicas a la sociedad de los jóvenes. Antes bien –en el marco

de una concepción universalista de los derechos de las personas a su desarrollo integral—acerca a los jóvenes de los sectores populares posibilidades de expresión de la que gozan jóvenes de otros sectores sociales.

En estos casos el estímulo proveniente de talleres de murga, de artes circenses o de la conformación de orquestas juveniles, resulta importante dado que no sólo “brinda contención” frente a condiciones de vida altamente desfavorables sino que tiene como propósito el desarrollo de otras capacidades que dotan a los jóvenes de herramientas para el fortalecimiento de su subjetividad.

A modo de ejemplo citamos aquí al Programa de Orquestas Juveniles iniciado en el año 2004, en palabras de la directora del Programa:

Un programa que va a trabajar con sectores vulnerables, con jóvenes, que es una tarea ardua. En sectores muy vulnerables que viven en su mayoría en la villa 31 tenés que hacer un trabajo de promoción. Qué significa para ellos esta orquesta. Nosotros hicimos una convocatoria cerrada para la zona sur, habíamos visitado algunas instituciones de la villa y algunas Asambleas, por ejemplo la de San Telmo y para nosotros fundamentalmente la población es de la villa. Ahí tenemos un comedor que fue como el eje del acercamiento y a partir de ahí empezamos a hacer convocatorias a los chicos. Pedimos una extensión alimentaria para el comedor y cada día de ensayo, las mamás preparan las meriendas para los chicos. Tenemos como 90 chicos divididos en dos niveles de formación. Tocan violín, viola, chelo, flauta, clarinete, trompeta y corno. Y toman también clases de lenguaje musical. Vos fijate que vas con una propuesta que no es convencional, pero los pibes tienen mucha sensibilidad. Nuestro objetivo no es que el pibe alcance un gran nivel musical, sino tomarlo como un camino personal. Hay chicos que se fueron que encontraron un buen trabajo, otros que entraron a la Universidad y parece que no, pero es como que se van contaminando de estas cuestiones, y los pibes van eligiendo, hay por ejemplo un pibe de la villa que está estudiando abogacía y que le va muy bien. Su familia es muy muy pobre pero contiene y estimula y vos ves la diferencia.

Tenemos chicos muy inteligentes, que en otro lugar cuántas cosas estarían haciendo. El tema de la música como camino. Y estar en una orquesta es un aprendizaje muy interesante porque el chico tiene que aprender a estar con otros. A escuchar con todo el sentido de la palabra, musicalmente y de palabra. Hay que aprender a observar a un director... cuándo hay que parar. Es toda una construcción en la formación de una persona y yo siento que uno abre caminos para pensar la vida desde otro lugar (Entrevista a Directora de Orquestas Juveniles, agosto de 2008).

Otros programas, que en su origen tuvieron estrecha relación con el Estado y luego siguieron funcionando con independencia, tales como el Circo Social del Sur, también utilizan el camino expresivo para contener la vulnerabilidad de niños y jóvenes. Por otra parte, en algunos casos constituyen un aprestamiento en determinadas capacidades que les permiten iniciar trayectorias laborales vinculadas con la enseñanza artística:

Algunos ya tienen una profesión. Están dando clases a otros chicos, están teniendo una inserción laboral que, en definitiva es un poco también la inserción social. Si vos tenés

trabajo hay una dignidad. Ya cambiaron el rol de ser una juventud que puede aparecer como una amenaza para ser una juventud que transmite algo a través de su arte. Entonces, ese rol cambia. Si eso, además les permite una inserción laboral, bueno, ahí tenemos nuestra misión cumplida del todo (Entrevista a la fundadora del Circo Social del Sur; Raggio e Infantino, 2007:10).

La concepción que subyace es que el arte constituye un mecanismo para generar nuevas formas de pertenencia, participación y organización comunitaria en contextos de exclusión. Fundamentalmente resulta útil para promover cambios en el presente de niños y jóvenes posibilitando el desarrollo de sus capacidades de creación y autonomía y la construcción de lazos de pertenencia (Infantino, 2008).

Si bien estos programas tienen un alcance limitado en cuanto a la cantidad de jóvenes que pueden realizar trayectorias más satisfactorias de vida a partir de su inclusión en ellos,¹² muestran resultados muy alentadores en el fortalecimiento de las subjetividades de quienes participan y en la activación de espacios barriales que refuerzan la identidad colectiva.

Estas cuestiones también aparecen como relevantes en la experiencia de las Orquestas Juveniles:

Nosotros siempre decíamos que esta posibilidad de que los chicos puedan participar de la música, de la orquesta, es un derecho que ellos tienen al que no hubieran podido acceder si el Estado no hubiera estado ahí donde tiene que estar, donde están las necesidades concretas.

Yo creo que esto se inicia en una época donde esto se entendía así y era aceptado y en el marco de cultura había cuestiones que tenían que ver con espectáculos, que está bueno, pero también había cuestiones que tenían que ver con programas de prevención desde lo cultural en diferentes ámbitos donde están los sectores más pobres. Ahí creo que hay una decisión política y creo que esto tuvo que ver con que se estableciera. Hoy hay chicos que pueden acceder a esto que les corresponde por ley y no podrían acceder si el Estado no estuviera, porque esto a una empresa privada no le interesa. No es un rédito, tiene que ver con un bienestar en la población, con que la gente tenga mejor calidad de vida (Entrevista Directora Orquestas Juveniles, agosto de 2008).

La orientación presente en este programa estaría en consonancia con los paradigmas "Juventud como actor estratégico del desarrollo" y "Juventud ciudadana", ya que explícitamente se reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho y el Estado interviene para garantizarles el acceso a actividades que les permitan el desarrollo de sus potencialidades, en igualdad de condiciones con otros jóvenes.

Según Infantino, las orientaciones más actuales en política de juventud están basadas en:

- a) Que los jóvenes, (...) son un actor estratégico en los procesos de desarrollo económico y social de nuestros países, y que, por lo tanto, la consolidación de pertinentes políticas de juventud reviste un carácter también estratégico para el desarrollo de nuestras sociedades;
- b) Que los jóvenes son sujetos de derecho, y que, por lo tanto, las políticas de juventud no deben reducirse a la implementación de programas y acciones que amplíen la cobertura

de satisfactores básicos sino que los programas que se desarrollen deben ser acordes a la consecución de los proyectos vitales de los y las jóvenes (Infantino, 2011:15).

Ahora bien, tal como se expresó más arriba, el cambio de gestión en el Gobierno de la Ciudad comenzó a hacer sentir sus efectos negativos en relación con las acciones de política cultural dirigidas al conjunto de la ciudadanía en general y a los sectores más vulnerables en particular. Se han mantenido y promovido aquellas que están relacionadas a grandes eventos y recitales, consideradas claves para atraer al turismo. De hecho el actual Ministro de Cultura de la Ciudad ha sido responsable de Turismo en gestiones anteriores.

En las entrevistas realizadas con funcionarios a cargo de diversos programas culturales, ya en el año 2008 se manifestaba una gran preocupación por la continuidad de estas acciones. Algunas de ellas siguieron con altibajos, dependiendo de la permanencia de profesionales y técnicos que venían gestionando los programas. En palabras de una funcionaria:

El modelo que inicia Pacho O'Donnel, El Programa Cultural en Barrios en 1984, se mantiene hasta la actualidad a Macri, le interesa menos (...) yo te diría que están probando, en este primer año han hecho un montón de cosas, han tomado medidas que tuvieron que retroceder, no sé hasta cuándo van a retroceder (Entrevista a una funcionaria del Gobierno de la Ciudad, octubre de 2008).

Entre los años 2009 y 2010 renunciaron algunos de los funcionarios del área –entre ellos la entrevistada más arriba– y en términos generales entre finales del año 2010 y comienzos del año 2011, la gestión de la política cultural adquirió una inusitada y lamentable visibilidad como consecuencia del conflicto que emergió ante las reivindicaciones de los músicos y técnicos del Teatro Colón y la intransigencia del Jefe de Gobierno y el Director del Teatro.¹³

REFLEXIONES FINALES

En la actualidad, se advierte que las políticas públicas de juventud han llegado para quedarse, tal como se historió brevemente en el comienzo del artículo. En aras de comprender su génesis y desarrollos presentes, sería más adecuado considerarlas no como el resultado natural de una repentina toma de consciencia de que los jóvenes existen, están ahí, y pueden ser un problema o la solución para la sociedad, sino de la existencia de condiciones económicas, políticas y culturales que condicionaron su inclusión en la agenda pública.

Al mismo tiempo, desde la producción académica se comenzó a pensarlos como un colectivo que si bien presenta diferencias en su interior –y de allí la denominación de “juventudes”– tiene especificidades que ameritan su consideración como un actor social diferenciado, y por ende la formulación e implementación de políticas públicas distintas.

No obstante, en el análisis de los programas abordados aparece que, en aquel en que los jóvenes son destinatarios exclusivos –el PPD–, la asociación entre juventud,

pobreza y delito puede reproducir la estigmatización y habilitar acciones punitivas. En tanto que en los programas que se venían implementando desde la órbita de Promoción Cultural, los jóvenes vulnerables que estaban incluidos junto con el resto de la población, eran reconocidos en sus derechos al acceso a los bienes culturales dentro de un conjunto más amplio. Por ello, el hecho de impulsar políticas de juventudes tomándolas como variable principal de los programas, no constituye necesariamente una estrategia adecuada por sí misma, aunque se reconoce que otros programas que tienen a la juventudes como exclusivos destinatarios, tales como el citado “Jóvenes con más y mejor trabajo” se hacen cargo de abordar una problemática que los afecta de un modo específico.

En esa dirección, resulta oportuno advertir que la diversificación de las políticas públicas es un proceso que acompaña, a nivel del aparato estatal, la fragmentación social y tiende a reproducir una visión que enfatiza las diferencias y particularidades de los grupos. Esto puede conspirar contra una concepción de políticas integrales, que interpelen a los sujetos también como parte de colectivos sociales más amplios.

En cuanto a la orientación de las políticas públicas analizadas, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, encontramos que hasta el año 2008, en el caso del PPD, se trata centralmente del control sobre los jóvenes que son visualizados como un peligro para la sociedad. Esta perspectiva acusatoria de los jóvenes pobres que se ha instalado en el sentido común, persistía en el Plan pero bajo una orientación no punitiva del delito, sino procurando intervenir en las fuentes sociales y culturales del problema. Como hemos visto las acciones del Plan focalizaban en jóvenes en conflicto real o potencial con la ley penal, pero no para castigarlos sino para crear espacios de participación ciudadana de distinta índole, de acuerdo al contexto y los intereses de los grupos. Claramente también se visualizaba que este tipo de trabajo estaba en cuestionamiento por la nueva gestión que presionaba en otro sentido.

En relación con los programas emanados del ámbito del Ministerio de Cultura de la Ciudad, en términos generales se habían mantenido sus postulados de origen, en el sentido de la inclusión de la ciudadanía en general y de los jóvenes en situación de vulnerabilidad, al acceso y producción de bienes culturales. La construcción de los jóvenes como destinatarios en el marco de los programas estaba orientada al tópico de los derechos ciudadanos y a su rol como actores del desarrollo tal como manifestaban los entrevistados.

Tal como se relevó en los casos analizados, si bien se partía de postulados formales de diagnósticos distintos: “Jóvenes delincuentes” en el PPD, a diferencia de “Jóvenes sin acceso a derechos culturales” en las Orquestas Juveniles o el Circo Social, en la ejecución de los planes se observaban convergencias. Esta observación introduce en el análisis un factor muy importante a la hora de indagar acerca del proceso de construcción de las políticas públicas, que tiene que ver con los sujetos a cargo de su implementación.

En función del análisis de las entrevistas con los profesionales y técnicos que se desempeñaban en la ejecución de los programas abordados en este artículo, se puede concluir

que el modo en que éstos caracterizaban a los destinatarios y concebían su intervención seguía respondiendo en términos político-ideológicos a las orientaciones de política pública de las gestiones anteriores. Con el advenimiento del macrismo, que implicó un viraje en la política social y cultural en la CABA, procuraron trabajar en el mismo sentido en medio de las tensiones que comenzaron a manifestarse a partir del cambio de autoridades.

Al respecto, cabe destacar que en las instituciones existe casi siempre –salvo en ocasiones de férreo autoritarismo– un margen dentro del cual funcionarios y técnicos ejecutan los programas de acuerdo con sus orientaciones teórico-ideológicas, en algunos casos relativizando o modificando en parte los postulados que se consignan en la “letra de los programas”. Por otra parte, los objetivos de los programas siempre contienen una ambigüedad que resulta de la necesidad de consenso a la hora de su formulación y deben responder a necesidades de legitimación de la política pública.

No obstante, se pudo constatar que, avanzada la nueva gestión, en algunos casos la autonomía de los agentes encontró límites, que se tradujeron en la renuncia o desplazamiento de profesionales y técnicos que ejecutaban los programas. En este escenario, es complejo prever el impacto de estos cambios en las trayectorias de los jóvenes destinatarios.

A pesar de los retrocesos señalados respecto de la inclusión socio-cultural de los más vulnerables –entre ellos los jóvenes– producto de la actual gestión en la CABA, la riqueza y potencialidad de estos espacios participativos impulsados desde el Estado, unida a la experiencia desarrollada a lo largo de las anteriores gestiones por profesionales, funcionarios y técnicos de estos programas, así como las historias de los sujetos que transitaron por ellos, constituyen un capital cultural acumulado con potencialidad transformadora hacia el futuro.

NOTAS

¹ El proyecto de investigación se desarrolla en el marco institucional de la Universidad de Buenos Aires desde el año 2008. En la actualidad la indagación se amplió a otros colectivos sociales vulnerabilizados y se realiza un estudio comparativo con la ciudad de Olavarría.

² En rigor, en la primera vuelta electoral el candidato que se impuso fue Carlos Menem con el 24,45%, en tanto que Néstor Kirchner cosechó el 22,24% de los votos. No obstante Carlos Menem declinó presentarse a la segunda vuelta y así quedó consagrado presidente Kirchner.

³ La destitución se produjo a raíz de la denominada “tragedia de Cromañón”. Se incendió un local dedicado a recitales de música en el que murieron quemados 193 jóvenes y hubo más de 700 heridos. Como consecuencia del hecho, Aníbal Ibarra, quien le había ganado en segunda vuelta a Macri, aun cuando fue sobreesido por la Justicia como responsable, fue sometido a Juicio Político por la Legislatura de la Ciudad y destituido.

⁴ Los problemas en el Teatro Colón, principal teatro lírico de Buenos Aires, tienen una larga historia que se remonta al inicio de las obras de refacción encaradas durante la gestión de Jorge Telerman cuando era Secretario de Cultura de Aníbal Ibarra. El teatro fue cerrado en noviembre de 2006 y recién en marzo de 2007 comenzó el grueso de las obras que se paralizaron en diciembre de ese año. Con la asunción de Mauricio Macri se reanudaron y finalmente fue reinaugurado el 24 de mayo de 2010 con ocasión del Bicentenario de la Nación Argentina. Además de graves cuestionamientos

a la obra realizada, tanto desde el punto de vista presupuestario como de preservación de bienes patrimoniales y de inadecuación de las reparaciones (el piso del escenario fue una de las principales) se desató un conflicto con gran parte de los cuerpos artísticos y los empleados escenotécnicos que se extendió durante casi un año. La mayoría de los integrantes de la Orquesta Estable, de la Orquesta Filarmónica, el Coro y el Ballet Estable realizaron un paro desde fines del año 2010 que se prolongó durante varios meses del año 2011, reclamando un aumento del 40%, la participación en paritarias y la representación en el órgano de gobierno del teatro. El gobierno suspendió y sumarió a algunos de los participantes y entabló juicio civil contra los delegados por 55 millones de pesos.

⁵ El trabajo de campo llevado adelante por los integrantes del equipo de investigación ha incluido entrevistas en profundidad con los funcionarios a cargo de la implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito (coordinadores y operadores sociales) de programas implementados por la Dirección General de Promoción Cultural (Cultura Comunitaria, Orquestas Juveniles); observación con participación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en distintos ámbitos de discusión y movilización respecto de la política cultural; entrevistas y observación con participación en las villas 31, 31bis y 1-11-14 donde se trabajó con la población que acude a los comedores comunitarios y en el Hogar Eva Perón donde viven madres adolescentes y sus hijos.

⁶ Devino luego en un barrio precario que continuó siendo territorio estigmatizado, enclavado en una urbanización de clase media, y caratulado como zona roja del "Mapa del Delito".

⁷ Los objetivos del Plan delimitan el tipo de delito al que apunta: "(...) disminuir los delitos callejeros, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física; disminuir la sensación de inseguridad frente a este tipo de delitos; fomentar la activa participación de actores no gubernamentales y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales destinada a la prevención del delito" (Plan Nacional de Prevención del Delito, 2000).

⁸ Este Plan está sustentado teóricamente en la denominada "Nueva Prevención". Se trata de un nuevo paradigma en el que conviven diferentes medidas e intervenciones dirigidas no sólo a la reducción de delitos sino también a la reducción de la "percepción de inseguridad". En él pueden diferenciarse dos estrategias: el enfoque situacional-ambiental y el enfoque social. Mientras las medidas orientadas a la *prevención situacional-ambiental* del delito estarían relacionadas a la reducción de oportunidades, tales como la iluminación de espacios públicos, el uso de cámaras de vigilancia o una mayor presencia policial en las calles; las medidas tendientes a la *prevención social* operarían sobre las "causas sociales estructurales del delito" intentando erradicar situaciones que se conciben, se construyen y se vinculan con la realización de actos delictivos tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal o en oficios (Sozzo, 2003).

⁹ Ver nota anterior.

¹⁰ Gabriel Kessler señala que ello es motivo aún de controversias no saldadas: "No obstante un incremento en el registro de los agresores menores de 18 años no autoriza a afirmar taxativamente el descenso de la edad media de quienes delinquen" (Kessler, 2009:79). Agrega que ello también puede ser el resultado de la selectividad social del poder judicial y policial contra la juventud de los sectores populares.

¹¹ La Boca es un barrio que surgió con la llegada de los inmigrantes italianos que se asentaron en viviendas multifamiliares (los "conventillos") en la Boca del Riachuelo a fines del SXIX y principios del SXX. Aun cuando constituye un centro turístico importante, está degradado habitacionalmente y lo habitan familias de sectores populares.

¹² Según Infantino (2008) el número de beneficiarios del Proyecto es cambiante, dado que depende del poder de convocatoria de los talleres y de una estructura organizativa realmente chica.

¹³ Ver nota 4.

BIBLIOGRAFÍA

- BALARDINI, Sergio y HERMO, Javier. 1995. *Políticas de juventud en América latina: Evaluación y diseño. Informe Argentina*. Buenos Aires: Organización Iberoamericana de la juventud, FLACSO - Sede Académica Argentina.
- BOTARO, Lorena. 2003. *El desafío de recrear la cultura del trabajo desde las organizaciones de trabajadores desocupados: el caso del Movimiento Teresa Rodríguez*. Tesis de Licenciatura en Política Social, Universidad Nacional de General Sarmiento. Mimeo.
- CASTEL, Robert. 1995. "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso". *Archipiélagos*, No. 21:119-127.
- CHAVES, Mariana; RODRIGUEZ, María Graciela y FAUR, Eleonor. 2006. *Informe Investigación sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales*. Buenos Aires: Instituto de Altos Estudios Sociales, Ministerio de Desarrollo social, Dirección Nacional de Juventud, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- CLACHEO, Rodrigo. 2011. "La problemática nutricional en la Ciudad de Buenos Aires: La respuesta del Estado y la mirada de los actores". Mimeo.
- KESSLER, Gabriel. 2009. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- KRAUSKOPF, Diana. 2005. "Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina". *Nueva Sociedad*, N° 200:141-153.
- INFANTINO, Julieta. 2008. "¿Arte o trabajo, trabajo o arte? Representaciones sobre el trabajo artístico entre jóvenes participantes del proyecto 'Circo Social del Sur'". En: *Actas del IX Congreso Argentino de Antropología Social*. Posadas. Editado en formato de CD ROM.
- INFANTINO, Julieta. 2011. "Entre desarrollo, diversidad y 'empoderamiento': Políticas culturales y Políticas de Juventud Buenos Aires". En: *Actas del X Congreso Argentino de Antropología Social*. Buenos Aires. Disponible en <http://xcaas.org.ar/ponenciasDocGetfile.php?ponencialdSeleccionado=814>.
- MEDAN, Marina. 2007. "¿A qué jóvenes se dirige el Programa Comunidades Vulnerables? Un análisis del diseño de políticas de prevención del delito". Ponencia presentada en la *I Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes*. La Plata. Mimeo.
- MERKLEN, Denis. 1999. "Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata. Buenos Aires". En: *La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración*. Centro de documentación en Políticas Sociales. Documentos/20. Mimeo.

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION Y MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACION. 2000. *Plan Nacional de Prevención del Delito*. Buenos Aires.
- PASIN, Julia y LOPEZ, Ana Laura. 2008. "Juventud y control social: acerca de las nuevas estrategias de prevención del delito y la definición de grupos juveniles en riesgo". En: *Actas de las V Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata. Edición en formato de CD ROM.
- PLESNICAR, Lorena. 2007. "De los problemas de la juventud a la juventud como problema en la I Conferencia Iberoamericana sobre este tema". Ponencia presentada en la *I Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes*. La Plata. Mimeo
- RAGGIO, Liliana. 2005. *De las necesidades básicas a la construcción de autonomía. Una contribución desde la perspectiva antropológica al estudio de las políticas sociales*. Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- RAGGIO Liliana e INFANTINO, Julieta. 2007. "La identidad de los jóvenes artistas circenses. ¿Cómo se construyó en diálogo con las políticas culturales estatales?". Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Estudio de la Narrativa Folklórica*, ISFNR. Interim Conference. Mimeo.
- RAMIREZ, Graciela Noemí. 2007. "La 'construcción' de la juventud desde los programas sociales". Ponencia presentada en la *I Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes*. La Plata. Mimeo.
- RODRIGUEZ BLANCO, María 2002. "Cultura política y nuevas formas de participación en la argentina de la crisis: el caso de los movimientos de trabajadores desocupados". Ponencia presentada en las *VII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*. San Salvador de Jujuy. Mimeo.
- SABAROTS, Horacio. 2008. "Emergentes de inseguridades en Saavedra- Barrio Mitre. Conflictos, organización vecinal y Estado". *Cuestiones de Sociología. Revista de estudios sociales*, 4:160-176.
- SOZZO, Máximo. 2003. *Metamorfosis de los Discursos y las Prácticas sobre Seguridad Urbana en la Argentina*. Santiago de Chile: REDES.
- SVAMPA, María Stella y PEREYRA, Sebastián. 2003. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.