

Colección

**Las juventudes argentinas hoy:
tendencias, perspectivas, debates**

Cartografía de políticas públicas de juventudes



Reflexiones a partir de sus
configuraciones en Rosario

Diego Beretta
Natalia Galano
Fernando Laredo



Grupo Editor Universitario



CLACSO

**DIEGO BERETTA
NATALIA GALANO
FERNANDO LAREDO**

Cartografía de políticas públicas de juventudes

Reflexiones a partir de
sus configuraciones en Rosario

•

Beretta, Diego

Cartografía de políticas públicas de juventudes : reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario / Diego Beretta ; Paola Galano ; Fernando Laredo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Grupo Editor Universitario, 2018.

104 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-1309-67-2

1. Ensayo Sociológico. 2. Juventud. I. Galano, Paola II. Laredo, Fernando III. Título
CDD 320.6

1ª edición: mayo 2018

Diseño, composición, armado: m&s estudio

Diseño de tapa: GEU

Foto de tapa: Francisco Abad

© 2018 by Grupo Editor Universitario
San Blas 5421, C1407FUQ - C.A.B.A.

ISBN: 978-987-1309-67-2

Queda hecho el depósito de ley 11.723

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el consentimiento previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Índice

Presentación	7
CAPÍTULO 1. Descargando mapas	11
Trazando rutas / Red conceptual sobre Políticas Públicas	
Señales en el camino / Juventudes, hitos y sentidos	
Punto de interés / La nueva agenda municipal	
Camino sinuoso / Demarcando lo juvenil	
CAPÍTULO 2. Leyendo mapas	31
Todo por hacer / Configuración I: Del ingreso a la agenda a un debate paradigmático	
Freno abrupto / Configuración II: Gestionar en la emergencia	
Recalculando / Configuración III: Integralidad, transversalidad y sectorialidad	
CAPÍTULO 3. Nuevo destino.....	67
Zona peligrosa / Juventud y violencia	
Nodo vial / Complejidad e interdependencia	
Cruce de caminos / un mapa con múltiples itinerarios	
In conclusiones / Paisajes inexplorados.....	91
Bibliografía.....	95
Sobre los autores	103

PRESENTACIÓN

Claves para lecturas cartográficas

Este libro se propone reconstruir y analizar la estructuración de la política local de juventud en la ciudad de Rosario desde una perspectiva que se nutre predominantemente de la ciencia política, a partir del enfoque del análisis de políticas públicas.

Para ello, se recorre un período que abarca desde fines de la década del 80 –momento iniciático para el ingreso de la cuestión juvenil a la agenda gubernamental– llegando hasta nuestros días, transitando por sus avatares más significativos. Exploramos las características que asume el proceso de problematización, hechura y despliegue de las políticas de juventud en espacios locales a partir de la articulación de dimensiones contextuales, cognitivas y actorales.

Desde una óptica tradicional y utilizada con mucha frecuencia, se recurre a la noción de política pública para describir lo que el “Estado hace” o al “gobierno en acción”. Una concepción que identificamos como restringida, ya que soslaya la complejidad en la cual se desenvuelve una política pública. Para nosotros, y en el marco de este libro, una política es expresión de la particular modalidad que asume la relación Estado - sociedad en un contexto histórico determinado. Un punto nodal, es el hecho de considerar una cuestión o situación como problemática, para nuestro caso la cuestión juvenil. Comprendemos a las juventudes como una construcción sociocultural y a la cuestión juvenil como un proceso social y político. La definición de lo que constituye un problema no es algo dado ni objetivo, sino que es una construcción social realizada (y disputada) por diversos y diferentes actores situados.

En los últimos tiempos se multiplicaron las producciones que indagaban políticas destinadas a los jóvenes¹, pero con un carácter altamente focalizado y parcializado en alguna etapa o fase, fundamentalmente en la implementación, perdiendo de vista la complejidad y la productividad social y política del proceso. Por otro lado, también es frecuente encontrar entre los estudios sobre juventud cierta centralidad del componente prescriptivo/normativo en torno a las políticas. Pero es menos habitual encontrar estudios empíricos que den cuenta del proceso político de estructuración y despliegue de esas políticas. Sabemos que con este libro no se llenará esta vacancia, pero sí aspiramos a aportar nuevas problematizaciones y discusiones que pueblen este espacio vacío. Si bien está planteado en clave situada, no obsta que pueda convertirse en una contribución al *continuum* de investigaciones que construyen conocimiento sobre la cuestión juvenil y sus políticas.

El contenido que aquí se presenta se nutre de distintas experiencias en la gestión de políticas, como así también de la recuperación de diversas instancias de investigación tanto colectivas como individuales en las que participamos los autores. En términos de gestión pública nos desempeñamos como trabajadores en la Municipalidad de Rosario en distintos equipos profesionales. Como docentes e investigadores, destacamos nuestra pertenencia al Grupo de Estudio sobre Juventudes y Políticas de Juventud del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Desde allí, nos encontramos desarrollando el proyecto “Participación juvenil y construcción de ciudad(anía). Políticas públicas y acciones juveniles en la ciudad de Rosario”, acreditado en el año 2015 por la Secretaría de Ciencia y Tecnología. Pero también tributan a este trabajo otros antecedentes en investigación entre los que destacamos los siguientes proyectos: “Jóvenes y violencia urbana: relaciones sociales y de poder en el entramado barrial en la ciudad de Rosario”; “Mapeando las violencias. Una reconstrucción colectiva de los entramados de violencia en el Barrio La Tablada” y “Organizaciones juveniles y política social. El caso de la ciudad de Rosario”. La contribución se comple-

1. A lo largo de este libro se decidió utilizar la forma plural “los jóvenes” para nombrar en forma indistinta a mujeres y varones, evitando el uso continuo de los artículos las y los a fin de simplificar la lectura. Se hace extensiva esta aclaración al uso de todos los sustantivos y adjetivos.

menta con nuestra labor docente en las cátedras de Análisis de Políticas Públicas, Política Social I y el Seminario sobre Juventudes y Políticas de Juventud, todas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

El contenido de este libro está presentado en clave de lectura cartográfica. Mapas y configuraciones que revelan distintos recorridos posibles, cruces, avances, atajos y retrocesos. Pero en tanto representación de un territorio dinámico y cambiante, un mapa será siempre inacabado y, por lo tanto, sujeto a un permanente desarrollo.

Trazar y explorar mapas se nos presenta como una tarea analítica que nos permite develar los procesos políticos en torno a la cuestión juvenil como problema de política pública. Con solapamientos, yuxtaposiciones, marcas, huellas y re-escrituras sobre los mapas, pretendemos mostrar caminos que avanzan, obstáculos que revisan y modifican la marcha y resistencias que afloran cuando las juventudes son disputadas.

En el primer capítulo, presentamos las coordenadas conceptuales que sostienen y fundamentan nuestro ejercicio cartográfico, tanto del campo específico de las políticas públicas como de la cuestión juvenil.

El segundo capítulo explora en clave diacrónica la estructuración de las políticas de juventudes en la ciudad de Rosario a partir de la identificación de tres configuraciones. Cada una de ellas construida analíticamente en torno a nudos comprendidos como hitos significativos que le confieren cierta racionalidad diferenciadora.

En el capítulo tres, nos detenemos en la geografía del presente, en un esfuerzo cartográfico por dar cuenta de las complejidades, aprendizajes, tensiones y disputas en que se tejen y re-tejen las políticas vigentes. Recorreremos debates paradigmáticos, modos novedosos de comprender y agendar la cuestión juvenil que dan cuenta de su vastedad, sin dejar de advertir o poner en escena las derivas del nuevo paisaje.

El escenario devuelve nuevos desafíos, configura novedosos problemas que demandan construir respuestas abiertas, múltiples y complejas. En nuestro escrito pretendemos aportar a un espacio de apertura, un conjunto de “inconclusiones” que podrán nutrir futuros debates en el campo, tanto académico como político y de gestión.

Descargando Mapas

Trazando rutas / Red conceptual sobre Políticas Públicas

Emprender el recorrido por la topografía de las políticas públicas de juventud, implica demarcar los límites de ese objeto que muchas veces se presenta de modo elusivo. Con Oszlak y O'Donnell, comprendemos a las políticas públicas como un proceso social complejo tejido alrededor de una cuestión en el que participan tanto actores estatales como sociales desplegando su paisaje de sentidos, intereses y recursos (Oszlak y O'Donnell, 2008). Las políticas públicas expresan situadamente el vínculo Estado-sociedad en el contexto de un entramado complejo y dinámico de arenas. En ellas se dirimen sentidos y disputas, se aprovechan oportunidades, se activan relaciones de poder puestas en acción para esclarecer orientación y contenido de los procesos sociales y políticos que aspiran a transformar —o a veces conservar— cierto estado de cosas.

Si bien las políticas públicas desbordan la figura estatal —ya que el Estado desagregado en multiplicidad de estructuras y agencias no es el único actor— su(s) posicionamiento(s) respecto de una cuestión resulta(n) particularmente significativo(s). Las tomas de posición del Estado “son importantes factores en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o ‘nudos’ particularmente importantes en una secuencia de interacciones” (Oszlak y O'Donnell, 2008: 568). Esos “nudos” condensan en un momento definitorio particular la complejidad del proceso, la resultante de una multiplicidad de variables incidentes en la estructuración de la política; al tiempo que resultan significativos eventos de recontextualización de la cuestión en un nuevo escenario, que

ellos mismos contribuyen a crear. Los “nudos” son los puntos críticos del camino, los accidentes geográficos en un mapa, los cruces de ruta, las escenas que develan o permiten adivinar el fondo y el futuro de la trama.

Reparar en esos “nudos” como condensaciones temporales de la complejidad, requiere analizar un conjunto de dimensiones analíticas, reconociendo al menos tres de ellas operantes en relación a nuestro tema: contextual, cognitiva y actoral. Serán estas las bases que servirán como clave de análisis del presente trabajo, permitiendo describir lo acontecido en términos de políticas de juventudes a nivel local en Rosario y proponiendo trazos válidos para interpelar las políticas públicas de juventudes en general.

La *dimensión contextual* alude al terreno en el que la política se despliega. Se refiere a aquellos factores y eventos extrínsecos a nuestro objeto de estudio, pero que inciden de manera significativa en el mismo. Las políticas no se desarrollan en el vacío, más bien ellas son productos situados. Oszlak y O'Donnell (2008) identifican tres niveles de contextos: el de la cuestión misma, el de las agendas y el que introduce la estructura social. Pensar las políticas públicas como procesos situados que interaccionan en diversos y múltiples contextos en simultáneo implica asumir un cierto carácter contingente e interdependiente, que toma distancia de concepciones racionalistas exhaustivas.

El contexto de la cuestión supone asumir el carácter de constructo social de la misma. Una cuestión no es un hecho social, no es un dato objetivo de una realidad externa e inmutable. Una cuestión es un proceso que se construye socialmente y por ello dicha construcción se halla en interacción con modos de pensar, con ideas circulantes, con cristalizaciones y relaciones de poder.

Pero la orientación y sentido que finalmente asuma la política depende también del modo en que múltiples asuntos, necesidades, problemas, demandas y oportunidades pugnan por atraer la atención de los decisores. El contexto de las agendas refiere, entonces, al modo en que la cuestión de interés interactúa con otras cuestiones que pujan por atraer atención –y recursos– gubernamental. Se trata del proceso social por el cual un tema se despliega en el tiempo, capturando, diluyéndose o perdiendo interés; imponiéndose o subordinándose a otros problemas, adaptándose a ciertas ideas que ganan espacio u oportunidades que se presentan.

El nivel de contexto de la estructura social alude a la capacidad que distintos sectores ubicados en diferentes posiciones sociales poseen para movilizar problemas, demandas o aspiraciones e incidir en la orientación y sentido de las políticas. No todos los sectores o grupos sociales logran trasuntar sus experiencias vitales en asuntos públicos, ni hacer oír su voz para que ella sea de alguna manera introyectada en el accionar del Estado. Esta capacidad de incidencia dependerá a su vez de los sesgos o aperturas que cristalicen los diseños institucionales, manifestando un modo particular de relacionamiento del Estado con la sociedad y viceversa.

Por otro lado, la *dimensión cognitiva* propia de los enfoques cognoscitivistas del estudio de las políticas públicas repara en la importancia del conocimiento. Ya sea como datos, ideas o argumentos (Weiss, 1999), ya sea como marco que contiene y encauza el proceso (Witrock, 1999) o como legitimador de las decisiones (Majone, 2005). Como herramienta técnica o adversativo, conceptual o ideológico, el conocimiento posee altas productividades –y performatividades– sobre el proceso concreto de una política. Reconocer y abordar una dimensión cognitiva de las políticas implica asumir que en tanto proceso social complejo en y a través de ellas se disputan sentidos, formas de entender y hacer. El modo en que esas disputas se resuelvan tendrá consecuencias relevantes para la política.

Implica también comprender a la política, en su despliegue y evolución, como un devenir de aprendizaje social y organizacional. Esto remite a la idea de proceso, de capturar el movimiento y la dinámica que va colmando de sentidos a la política, al tiempo que supone reconocer su carácter contextual, situado e histórico.

Finalmente, la *dimensión actoral* asume que las políticas están hechas de y por actores –estatales y sociales–, con disímiles capacidades para movilizar recursos y trasladar sus intereses y expectativas al núcleo de la política; actores con diversos grados y niveles de relevancia, racionalidades y marco cognitivos diversos. Incluso más, el actor empírico es también una construcción que puede producirse en el mismo tiempo de la política. No hay actor a priori de la política, el actor se hace y constituye en el mismo proceso mediante dinámicas de construcción de poder, formación de argumentos para la contienda política y de ideas, procesos institucionales de ponderación o empoderamientos que reconfiguran los mapas de relaciones, aprovechamientos de oportunidades

que abren ventanas por las cuales encadenar asuntos que permitan visibilizar temas subordinados e iluminar a sus actores promotores.

Esta sucinta reseña plantea las bases que recuperaremos más adelante al focalizar el análisis de “nudos” críticos. Existen otras tantas posibles de ser reconocidas, quedando en futuros aportes el proponerlas; nuestra elección pasa aquí por considerar las más relevantes en función del objeto encarado. En atención a ello presentamos a continuación los principales hitos a nivel internacional y nacional, luego pasamos a demarcar el tema en la agenda local y concluimos el capítulo recorriendo las principales tipificaciones en relación a las políticas de juventud.

Señales en el camino / Juventudes, hitos y sentidos

En diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en las 105ª sesión plenaria designa a 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ), bajo el lema Participación, Desarrollo y Paz. En dicha resolución se reconoce “la importancia de que la juventud participe directamente en forjar el futuro de la humanidad”; “aprovechar la energía, el entusiasmo y la capacidad creadora en la tarea de construcción nacional”. En sus objetivos se afirmaba que la declaración del AIJ serviría para movilizar esfuerzos a nivel local, nacional, regional e internacional, y “estimular la formulación de políticas y programas nacionales y locales nuevos de conformidad con la experiencia, las condiciones y prioridades de cada país”. A principios de los años 80, la Organización de Naciones Unidas (ONU) dictó distintas resoluciones tendientes a adoptar medidas que aseguren a los jóvenes ejercer y garantizar los derechos humanos, específicamente en relación al derecho a la educación y al trabajo. En la misma sintonía, se establecieron distintas coaliciones y redes internacionales como responsables de la preparación del AIJ y se fomentó a los distintos gobiernos nacionales para que organizaran actividades en sus países. Todas las acciones giraban en torno a visualizar y priorizar a la juventud en cuanto a su situación problemática, es decir, a los problemas que atañen a los jóvenes.

En julio de 1985 se celebró en Barcelona el Congreso Mundial sobre Juventud, con la participación de unos 600 jóvenes, expertos, miembros de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Según el documento conocido como Declaración de Barcelona, se afirma que

los jóvenes son las primeras víctimas de los conflictos armados; que la degradación económica afecta con mayor dureza a sus posibilidades de empleo, su situación en materia de educación, salud y alojamiento. Además, los jóvenes son los principales afectados de la producción y el tráfico de drogas. Destacamos entre las conclusiones de esta declaración: la necesidad de aplicar programas y políticas específicas tomando en cuenta los problemas de los jóvenes más desfavorecidos e incorporando la promoción de la vida asociativa, y la invocación a promover investigaciones sobre la juventud para captar la situación concreta de los jóvenes, su comportamiento y los problemas con que se enfrentan. Como corolario, la declaración expresa que “la juventud exige una atención prioritaria y sostenida”.

Por otro lado, y también considerado hito contextual, fue el que llevara adelante la Iglesia Católica durante el papado de Juan Pablo II, cuando se conmemora en Roma el Encuentro Mundial de Jóvenes en el marco del Año Internacional de la Juventud. En dicho evento, el Papa dedica una Carta Apostólica a los jóvenes del mundo y anuncia la institución de la Jornada Mundial de la Juventud, que se lleva a cabo anualmente desde el año 1986, siendo desarrollado su segundo encuentro en 1987 en Argentina. En el mensaje a los jóvenes se evidencia claramente una visión de la juventud en términos de futuro de la humanidad: “los jóvenes de hoy serán los responsables de la vida familiar y de la vida de las naciones, del bien común de todos y de la paz...el futuro del próximo siglo está en vuestra manos”. No obstante, el mismo documento exhorta a tener cuidado con amenazas y peligros que los jóvenes junto a los adultos deberán sortear: “algunos de vosotros podéis sentirnos tentados a huir de vuestra responsabilidad en los ilusorios mundos del alcohol y la droga, en efímeras relaciones sexuales sin compromiso matrimonial o familiar, en la indiferencia, el cinismo y hasta en la violencia” (Juan Pablo II, 1985: s/d).

Cabe destacar que ya en el año 1965 el Concilio Vaticano II había realizado un mensaje a los jóvenes. Parte de ese discurso los ensalzaba pues consideraba que serán ellos los que iban a “recibir la antorcha de manos de vuestros mayores y a vivir el mundo en el momento de las más gigantescas transformaciones de su historia. Sois vosotros los que, recogiendo lo mejor del ejemplo y de las enseñanzas de vuestros padres y de vuestros maestros vais a formar la sociedad del mañana; os salvaréis o pereceréis con ella” (Concilio Vaticano II, 1965).

Un tercer hito importante que puede sumar a los elementos globales pero es especialmente significativo para los países de América Latina en el esfuerzo por incorporar en la agenda pública a los jóvenes, fue la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Juventud. Reunida por primera vez en San José de Costa Rica al inicio de la década del 90 con el objetivo de lograr la cooperación y coordinación intergubernamental, se transformó luego en lo que actualmente se conoce como la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ)². Es a partir de estos antecedentes que en América Latina comienza la experiencia de pensar una forma específica de diseñar e implementar políticas públicas de juventud.

En Argentina fue el Estado Nacional el actor principal que trazó las líneas iniciales, demarcatorias de lo que reconocemos como primeros mapas de políticas de juventud; siendo estas representaciones emergentes del contexto internacional. Coincidimos con Núñez (2015) que si bien desde los años 80 el Estado nacional contó con un área específica de juventud, “la misma atravesó por innumerables reformas y cambios en la gestión que redundaron en un desdibujamiento de su perfil, en una profunda inestabilidad y en constantes cambios de elenco; cuestiones que limitaron la visibilización y la continuidad en el tiempo de sus acciones” (Núñez; 2015:40).

Partiendo de las actividades preparatorias aconsejadas por la ONU para la declaración del AIJ, se constituyó en julio de 1984 el Comité Nacional de Coordinación, del que participaron distintas organizaciones juveniles y diferentes áreas de organismos estatales, bajo jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. +++++

Recuperando el trabajo de Balardini y Hermo (1996), pueden rastrearse algunas de las acciones previstas para este nuevo espacio: “una de las tareas que asumió dicho Comité, fue conversar con las distintas autoridades provinciales insistiendo en la necesidad de crear comités locales para promover las actividades a que daría lugar el AIJ, prédica que obtuvo éxito en variados casos (Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Río

2. La OIJ es un organismo de carácter intergubernamental formado por 21 países, que vincula diferentes actores sociales con miras a fortalecer e impulsar la capacidad de transformación de los jóvenes de la región, como estrategia para el desarrollo sostenible, la inclusión y la cohesión social.

Negro, Mendoza, San Juan, Tucumán y Misiones) (Balardini y Hermo, 1996: 31). Además, sostienen que la conformación de estas estructuras ad-hoc en el marco del AIJ dieron lugar a la creación de áreas estatales específicas de juventud.

A pesar del impulso dado a partir de la declaración del AIJ, hasta fines de los años 80 la política de juventud seguía siendo entendida por la mayoría de los *policy makers* como sinónimo de políticas sectoriales, es decir, parte de las políticas de familia, de salud, de educación, de empleo; y dirigidas al ocio y al tiempo libre sin ser previamente consultadas o consensuadas con el actor concebido como beneficiario: la juventud.

Los jóvenes eran definidos como víctimas de problemas que, si bien de índole universal, adquieren un carácter específico: analfabetismo, desempleo, consumo de drogas, enfermedades de transmisión sexual, violencia, etc. Como lo sintetizan Szulik y Kuasñosky el origen de las políticas estatales de juventud en Argentina significó un “aterrizaje forzoso”, una urgencia más que una convicción: “El interés estatal hacia los jóvenes, a través de su transformación en objetos de políticas públicas, debe ser analizado a partir de una situación estructural particular que señala a este grupo como uno de los más afectados por la crisis, al tiempo que ocupa un lugar caracterizado por la sospecha de peligro y amenaza social.” (Szulik y Kuasñosky, 1996: 229).

Solo dos años después, en 1986, se crea el Área de Juventud en el Gobierno Nacional también bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En 1987 se constituye la Subsecretaría de la Juventud, coincidiendo el año en el que se realizó la II Jornada Mundial de la Juventud convocada por el Vaticano. Coincidimos con Liguori y García (2017) en señalar la importancia de la creación de esta Subsecretaría, aunque no puede ser concebida como el punto de partida de la institucionalidad estatal en materia de juventud, ya que existen algunos –un tanto efímeros– antecedentes previos³. Balardini y Hermo (1996) también mencionan como antecedentes de políticas de juventud algunas acciones deportivas y de movilización de masas durante el primer gobierno peronista (1945-1955) que fueron canalizadas a través de la Unión de Estudiantes Secundarios.

3. Para ampliar sobre esta cuestión ver: Liguori, Mariana y García, Analía (2017), “Un papel protagónico que cumplir. Las juventudes en las políticas públicas de los ochenta en Argentina”.

Pasando a otro nivel de gobierno, el surgimiento de las políticas locales de juventud es aún más reciente en ciudades argentinas, comenzando a promoverse fundamentalmente como política de reparación y asistencia a los sectores juveniles a partir de la implementación y de las consecuencias de los procesos de ajuste y desmantelamiento del Estado Nacional en el marco de las reformas iniciadas en los 70 y fortalecidas en los 90.

Punto de interés / La nueva agenda municipal

Las ciudades fueron asumiendo un papel preponderante en las últimas décadas del siglo XX a la par que los Estados nacionales experimentaron procesos de debilitamiento a partir de su retirada, en aspectos tanto de regulación económica como de intervención social, produciendo una importante discusión acerca de lo público y con ello el estatuto y sentido de la ciudadanía. En este marco la crisis municipal fue doble (Del Brutto, 1986) tanto por heredar una lógica de centralización y una relación de dependencia respecto del poder central, así como por carecer de posibilidades de reformulación institucional hasta que el Estado ingresa integralmente en proceso de transformación.

Los últimos 35 años muestran en América Latina la aparición de una nueva escena local signada en el marco de los procesos de reforma del Estado, pero especialmente por el impacto de la globalización. “Los gobiernos locales se ven en la necesidad de asumir el liderazgo para construir redes de actores y coordinar sus esfuerzos para poder desarrollar, bajo la responsabilidad democrática municipal y la participación y responsabilización ciudadana, el buen gobierno de la ciudad” (Pascual Esteve, 2001: 25).

Desde finales de los 80 y principios de los 90 se incrementaron las funciones de los gobiernos municipales. Como sostiene Delgado a las tradicionales se sumaron nuevas funciones, casi todas marcadas como exigencia del entorno, donde por una parte opera la revitalización de la esfera local, al mismo tiempo que lo local emerge como punto de condensación de la carencia de recursos, la fragmentación social y la crisis de mediaciones (Delgado, 2007). Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica dan inicio al proceso de, valga la redundancia, reforma del Estado en Argentina que serán determinantes en las nuevas

funciones de los gobiernos locales, especialmente de las grandes ciudades como Rosario. “Si hasta entonces en el país había predominado un modelo estatal fuertemente centralista, a la vez que productor de bienes y servicios públicos, en pocos años se evolucionó hacia uno basado en la prestación de servicios mínimos y en el papel de regulador” (Cravacuore, 2007: 29).

En el escrito de Cravacuore (2007), se plantea que a partir de los años 90 se originó un nuevo esquema de distribución de competencias entre las distintas jurisdicciones estatales en Argentina. Y para el caso de los municipios, expresa que se da un conjunto de competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales, como la construcción de obras de infraestructura, atención de los colectivos débiles, defensa del consumidor, promoción del desarrollo económico, fomento del deporte social, atención de la salud preventiva, la reglamentación de cargas de pasajeros, del transporte automotor, promoción turística y la gestión cultural. La valoración es que “existe una notable tendencia a esperar del gobierno local la solución de los problemas públicos, independientemente del nivel de gobierno que tenga las competencias o los recursos para ello” (Cao et al, 2007: 126). Esta nueva agenda municipal (Cravacuore, 2007; Cao et al, 2007) está caracterizada por una mayor demanda de atención a distintos grupos poblacionales afectados por el incremento de la pobreza y la desigualdad. Entre estos grupos se destacan los niños, jóvenes y adultos mayores; colectivos considerados débiles que exigen mayor atención municipal (Cravacuore, 2007).

En medio de la devaluación de lo público las ciudades y sus gobiernos lograron situarse como espacios privilegiados de relaciones próximas entre ciudadanos y gobernantes, asumiendo de esta manera un papel central en la escena política, pasando a liderar las acciones de colaboración y cooperación entre actores en sus propios territorios. A su vez, crecen en tamaño e importancia global, convirtiéndose en complejos sistemas territoriales urbanos, reteniendo en su presente –físico y simbólico– múltiples niveles: asimetrías, tensiones, apropiaciones, comunidades. Desde una perspectiva histórica funcionan como estrategia de organización espacial, acumulación, producción y circulación de bienes –materiales y simbólicos– y servicios.

Siguiendo una definición clásica reconocemos en el territorio la posible exclusión de lo otro, puesto que siguiendo a Sack territorio se define

por tres relaciones: la de un área dada, la de una forma de comunicación y la de una intención de control (Sack, 1986). En este marco, como veremos más adelante, la ciudad era ya territorio de los jóvenes aun cuando no tuvieran peso en la agenda política.

Camino sinuoso / Demarcando lo juvenil

La concepción de políticas de juventud involucra dos temas complejos: a los jóvenes y a las políticas públicas. Desde diversas disciplinas y enfoques, actores académicos, gubernamentales y de la sociedad civil realizamos grandes esfuerzos para conceptualizar y definir qué es una política pública de juventud. Pero la tarea ha resultado numerosas veces incompleta, ya que los elementos constitutivos y fundantes –jóvenes y política pública– son cuestiones que se van construyendo y reconstruyendo en determinados espacios y procesos políticos. Cada idea, tema, cuestión o teoría se van ubicando, reubicando o desubicando en cada nuevo contexto. Machado Pais (2008: 292) ilustra esto sosteniendo que “las políticas de la juventud tienen por objeto una realidad compleja, la juventud: no sólo porque son complejas las trayectorias de los jóvenes sino porque transcurren en terrenos laberínticos”.

Por otro lado, las dinámicas políticas y organizacionales oscilan entre variadas tramas institucionales y agendas. Al respecto, no consideramos adecuado conceptualizar las políticas públicas de juventud de una manera unívoca, exceptuando la que puede definirse sólo a partir de las intervenciones estatales dirigidas a un grupo poblacional demarcado por límites etarios. Incluso así valoramos como insuficiente, exigua e inadecuada esa definición para dar cuenta de la cuestión juvenil en la contemporaneidad. Pero en este como en otros casos, dicha imposibilidad no es una limitante, sino que opera cual oportunidad, permitiendo pensar a las políticas públicas de juventud de una manera dinámica y en permanente construcción y disputa, inmersas en el funcionamiento –y a la vez constitutivas– de una matriz política (Acuña y Chudnovsky, 2013).

Concebimos entonces a las políticas de juventudes en el complejo marco de las políticas públicas como procesos, campos de permanente disputa política, ideológica y técnica; como terreno relacional y conflictivo donde distintos actores en pugna presentan sus proyectos socio-políticos que potencialmente se traducirán en distintas estrategias y formas

de intervenir en la cuestión juvenil. En este marco, realizamos un breve recorrido sobre las nociones y clasificaciones de políticas de juventud, trazando grandes marcas que nos orientarán en nuestra lectura cartográfica.

Una tipificación inicial sobre políticas públicas en materia de juventud fue presentada por Bendit (1998) donde se diferencia a partir de los instrumentos de políticas y su forma de implementación, según distintas dimensiones y niveles, cuatro tipos. La política juvenil *estatal sectorial*, se despliega desde organismos específicos de juventud en el nivel regional o nacional, construyendo los planes o programas para los jóvenes. La política juvenil *estatal transversal*, supone más allá del nivel de jurisdicción, la coordinación intersectorial de las políticas sectoriales de juventud. La política de juventud como *sistema legislativo*, es decir el sistema de leyes específicas al colectivo juvenil. Y por último, la política de juventud como *programa*, “aquella política reivindicativa y de orientación hacia el futuro, generada como plataforma de lucha por el actor social joven” (Bendit, 1988: 331).

Balardini (2003) siguiendo y ampliando la clasificación de Sáenz Marín (1988) tipifica las políticas de juventud a partir de preposiciones que vinculan la posición de los jóvenes según objetos o sujetos de la política: Políticas *para, por, con y desde* los jóvenes. Las políticas *para* la juventud, resumen la idea de paternalismo y proteccionismo. Se trata de “un dirigismo social generalizado ejercido bajo la tutela “omnipresente y omniprovidente” de los adultos que estimulan en los jóvenes conductas pasivas y conformistas” (Balardini, 2003: 93); situando a los jóvenes en espacios marginales y periféricos de la sociedad, vistos como vulnerables y sin experiencias. Las políticas *por* la juventud son impuestas y se caracterizan por glorificar a los jóvenes con el objetivo de reclutarlos y adoctrinarlos a favor del sistema. La participación juvenil como una herramienta necesaria para la movilización de masas. No obstante, estas acciones son pasivas por parte de los jóvenes ya que se convierten en instrumentos del poder político. Las políticas *con* la juventud están basadas en los principios de solidaridad y la participación juvenil. Si bien son propuestas por los organismos estatales, intentan incorporar a los jóvenes en la implementación y toma de decisiones. “Activa desde los jóvenes e interactiva en la dialéctica juventud – sociedad” (Balardini, 2003: 93). Finalmente, las políticas *desde* la juventud implican a las acti-

vidades, intervenciones y acciones diseñadas por los propios jóvenes a través del concepto de subsidiariedad o de autogestión.

Otra aproximación abarcativa sobre políticas de juventud, pero específicamente a nivel local, es la que recuperamos de Moisés Domínguez y Héctor Morales (2003), quienes sostienen que pueden estructurarse desde dos ópticas, que sin ser excluyentes, en ocasiones siquiera logran ser complementarias. Por un lado se destacan lo que comúnmente se denominan *políticas locales para jóvenes*, que son las actividades de largo alcance y de organismos sectoriales como las políticas de educación, salud y empleo. Estas políticas, por la propia incumbencia sectorial a la que se dedican, integran problemas que atraviesan también a los jóvenes; son políticas que se alojan en organismos gubernamentales sectoriales que tienen entre sus intervenciones algunas que están destinadas específicamente a jóvenes. Por otro lado, distinguen las *políticas locales juveniles*, entendidas como las acciones destinadas exclusivamente al sector juvenil, que intentan traducirse en una construcción conjunta entre el Estado local, la sociedad civil y los jóvenes en espacios físicos, materiales y simbólicos. Estas políticas son las que despliegan los organismos específicos de juventud en el ámbito estatal.

Revisando la bibliografía sobre políticas locales juveniles y para jóvenes y, subrayando que su implementación se desarrollan en contextos históricos diversos y bajo enfoques y metodologías distintas, se puede destacar, sólo a los fines analíticos, por los menos cuatro tipos ideales hegemónicos (Pérez Islas, 2002) de intervención estatal en juventud o modelos de políticas locales de juventud (Abad, 2002; Balardini, 2003; Montoya, 2003; Rodríguez, 2002).

Modelo de ampliación de la educación, ocio y tiempo libre: predominó durante los intentos de profundización de los Estados de Bienestar, en sus esfuerzos orientados a la universalización de sus políticas sociales en el marco de la modernización y un modelo económico supuestamente integrador. Este modelo está dirigido primordialmente a los denominados jóvenes integrados, debido a la masificación y creciente inserción de los sectores juveniles en el sistema educativo formal. Centró su atención en la ampliación de la cobertura educativa, generando un masivo acceso a jóvenes de las clases medias y medias bajas. “No contemplándose en esta perspectiva a otros sectores excluidos del propio sistema escolar, a quienes solo se identificaban con actividades delincuenciales” (Pérez Islas, 2002: 129). Así se legitimó al joven como

estudiante y portador de una moratoria social, enfatizando acciones destinadas a cubrir el buen uso del tiempo libre (campañas preventivas, actividades deportivas – recreativas y culturales, entre otras), con el fin de evitar que los jóvenes se vean subsumidos en conductas socialmente criticadas y reprochables por la visión adulta.

Modelo de Control Social: centrado en el control social de la juventud identificada fundamentalmente con sectores juveniles movilizados, especialmente en los movimientos estudiantiles y también a repertorios culturales que se manifestaban a partir de la movida del rock. Entre los años 60 y 70 los jóvenes estudiantes comenzaron a visualizarse en la escena política y a convertirse vertiginosamente en un sujeto político peligroso. Si bien las luchas y movilizaciones emergieron en el ámbito educativo, rápidamente las reivindicaciones y cuestionamientos se ampliaron hacia las distintas esferas de la sociedad. Por lo tanto, la estrategia de control social “se centró en tratar de impedir, por un lado, que los movimientos estudiantiles salieran de sus campus universitarios para vincularse a otras movilizaciones sociales” (Pérez Islas, 2002: 130). Recordemos en América Latina distintos y tristes episodios. En Argentina en el año 1966 la llamada Noche de los Bastones Largos a partir de la oposición de los estudiantes a la intervención militar en las universidades y a la eliminación del cogobierno universitario (Moreno, 2016), y diez años después la recordada Noche de los Lápices, cuando jóvenes estudiantes luchaban por la reincorporación del boleto gratuito estudiantil fueron secuestrados, torturados y asesinados (Seoane y Ruiz Nuñez, 1986). En México, los estudiantes universitarios fueron masacrados el 2 de octubre del 68 en la Plaza de Las Tres Culturas, hecho conocido también como la Noche de Tlatelolco (Poniatowska, 2015). En Brasil, a partir de la instauración de la dictadura en el año 1964 las universidades y especialmente el movimiento estudiantil fue foco de persecuciones e intervenciones. “La dictadura consideraba que la universidad constituía un espacio de proliferación de la subversión y por ello articulaba en ese espacio represión, control y disciplinamiento. Así no solo fueron detenidos estudiantes y docentes, sino que se propuso quitar autonomía a la universidad y reestructurar al movimiento estudiantil eliminando los órganos de representación existentes” (Luciani, 2011: 83). En Uruguay, también el año 1968 fue escenario de distintos episodios violentos a partir de distintas acciones represivas del gobierno para con el movimiento estudiantil. (Markarian, 2012).

Modelo de lucha contra la pobreza y prevención del delito: este esquema se manifestó a partir de los años 80, en la denominada “década perdida”, a partir de los vacíos que fueron dejando las políticas sociales en el marco del inicio de un proceso constante de recesión y aumento acelerado del desempleo, la pobreza y la desigualdad. En este marco, irrumpe la “otra juventud” (Weinstein, 1985), jóvenes excluidos del sistema de educación media y superior y del mercado laboral. Fenómeno que fagocitó y dio lugar a distintas lecturas y representaciones relacionadas a la juventud urbana popular en la calle y en la esquina en un nuevo clima cultural (Auyero, 1992). Los “otros jóvenes” comenzaron a ser identificados tanto por gobiernos como por sectores de la sociedad como potenciales delincuentes. En paralelo, aparece la necesidad de implementar acciones y planes sociales cada vez más focalizados a estos sectores juveniles. Estas acciones en general no fueron asumidas por organismos específicos de juventud, ni fueron explicitadas como políticas juveniles. No obstante, los jóvenes fueron destinatarios en procura de mostrar como lo señala Abad (2003), una “cara amable” del Estado hacia ellos.

Modelo de inserción laboral y el primer empleo: este último modelo, predominó en la década de los años 90, y tuvo como premisa la incorporación de los jóvenes al mundo laboral, principalmente los pertenecientes a los sectores que presentaban mayor vulnerabilidad frente a los cambios establecidos en el mercado formal de trabajo. “El desempleo de los jóvenes –que casi duplicaba al de la población activa total– se veía agravado por el bajo nivel educativo, en contraste con la mayor exigencia de competencias para ingresar al mercado de trabajo, en un contexto de reconversión productiva” (Cohen et al, 2001:11). Estas acciones centradas en la capacitación, pretendieron lograr la inserción laboral a través de cursos en oficios tradicionales de corta duración. Muchos de los países recibieron aportes económicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el diseño e implementación de planes y programas, como el Proyecto Joven en Argentina o el ProJoven en Uruguay. En cuanto a los resultados, “las indagaciones realizadas acerca de la relación entre la inversión estatal en estos programas y su éxito, han arrojado dudas sobre la eficiencia con que muchos de ellos han cumplido con sus objetivos” (Mitnik, 1997; 104). La mayoría de estos programas lograron mejorar la empleabilidad de los jóvenes, pero no alcanzó la pretendida inserción efectiva en el mercado de trabajo. Así mismo, y

recuperando la opinión de Balardini (2003) los proyectos y programas de capacitación laboral para jóvenes “no se han propuesto como auténticos generadores de nuevos empleos y, en muchos casos, supuso la utilización de mano de obra juvenil como modo de abaratar costos” (Balardini, 2003: 104).

Esta clasificación permite dar cuenta de las formas en las cuales el Estado a partir de sus intervenciones visualizó y reconoció desde distintas concepciones a los jóvenes en diferentes contextos históricos. De esta manera es posible distinguir en qué formas fue y es incorporada la temática juvenil en la agenda pública. Detrás de toda política se encuentra una noción determinada de él o los sujetos a quienes se destina y sus problemáticas concretas, y dependerá de esa noción el tipo de políticas y programas que se generen como respuesta. Así, además de la visibilidad del sujeto o colectivo social los fundamentos para su jerarquización adquieren gran relevancia (Dávila León, 2004).

Los modelos citados pueden agruparse, sin pretender caer en reduccionismos explicativos, en un enfoque de política de juventud que se podría denominar *integracionistas* para y por los jóvenes; a diferencia del enfoque de *políticas afirmativas* con y desde los jóvenes. Pero es también conveniente dar cuenta de las perspectivas a partir de las cuales se realiza el proceso de estructuración de estas políticas.

A la hora de atravesar la discusión y el análisis de las orientaciones y acciones por las cuales puede transitar el diseño de una política de juventud, es relevante indagar acerca de los paradigmas que las fundamentan y sustentan, debido al carácter polisémico que presenta para cada uno la categoría juventud.

La morfología en que se implementa cada política de juventud tributará necesariamente, en clave discursiva, a una manera de ver e interpretar la realidad social. Siguiendo a Giménez Gual (2002: 167) “la perspectiva desde donde miramos e intentamos explicar la juventud como realidad social, sea esta perspectiva reconocida asumida o bien implícita, define en muy buena parte la orientación de las políticas que se construyen para este colectivo”. De tal modo, podemos corroborar la existencia de dos corrientes o paradigmas (Krauskopf, 2002) que dan cuenta de la condición juvenil como categoría sociológica⁴.

4. Se define a la condición juvenil como categoría sociológica para distanciarla de cualquier interpretación biológica.

Por un lado, aquella que supone a la juventud como una etapa de formación y preparación para la vida adulta, es decir, dotándola de un status de transición: “el mito social de la juventud...consiste en decir que la juventud es la edad del paso, más o menos difícil, de la infancia al estado adulto, como si ello estuviese inscrito en la naturaleza misma de las cosas, cuando en realidad únicamente es producto de la situación de los jóvenes en el seno de la sociedad contemporánea.” (Monod, 2002: 315). Desde este paradigma, lo característico de la juventud es el proceso por el que se abandona la infancia y se ingresa a la vida adulta. Proceso que se irá cristalizando a partir de la asunción incremental de responsabilidades tradicionales para la etapa adulta, la inserción en el mercado formal de trabajo, la constitución de una familia entre las más destacadas. Se trata entonces de una visión adultocéntrica, ya que la noción de joven se origina a partir de una condición adulta. El futuro –la vida adulta– cumple la función de eje ordenador de su preparación (Krauskopf, 2003). Dicha visión implica una forma de estructurar relaciones de poder en la sociedad con base a criterios de edad, por lo que “la perspectiva adultocéntrica no es el modo de ver de los adultos sino el modo de entender las relaciones de edad con validez de la superioridad de lo adulto, avalando la dominación de lo adulto sobre las demás edades” (Chaves, 2013: 123).

Por otro lado, encontramos aquella corriente que se instala en el marco de pensar y comprender a la juventud como una etapa plena de la vida, conteniendo elementos sustantivos que ofrece posibilidades de ser, de pensar y actuar propios. Como etapa plena se desprende la idea de cierta autonomía en términos de decisiones, comportamientos, movilidad y centralmente repertorios y formas de participación. Lo dicho implica borrar la etiqueta de futuro, de ciudadano incompleto, de sujetos menores en preparación y otorgarles la de presente, ciudadano y sujeto de derechos. De esta manera se erige el denominado *paradigma juvenilista* (Giménez Gual, 2002) o *enfoque de ciudadanía* (Krauskopf, 2003) en la medida en que dan sentido a esta etapa desde la misma.

Desde este enfoque se puede ver a la juventud como categoría sociopolítica, implicando que la persona pueda apropiarse de sus talentos y capacidades, reincorporación de prácticas de control y exigibilidad, aprendizaje de niveles de ciudadanía y adquisición de nuevos roles para conseguir ampliación de derechos y poderes (Caputo y Palau, 2004).

Toda reflexión que intenta dar cuenta de la condición juvenil, se viene moldeando entre estos dos paradigmas dicotómicos –adultocentrismo / juvenilismo o de ciudadanía–, y por ende, dando lugar a diferentes orientaciones o modelos de intervención de política pública de juventud.

El enfoque de políticas integracionistas para y por los jóvenes o políticas de transición (Giménez Gual, 2003) parte de la premisa de identificar a éstos como objeto de intervención definido por los problemas específicos derivados del proceso de exclusión. Por lo tanto, las políticas desde este enfoque tienen como meta lograr la construcción de dispositivos para la integración social de los jóvenes, a partir de la preparación de sus futuros roles adultos pensando en la renovación generacional de la sociedad. Es decir, estas políticas tienen al futuro y a la transición como horizonte de acción, por lo cual basan su intervención social orientadora en la acumulación de experiencias como forma de conseguir el tan ansiado rol adulto. De esta manera, la juventud es interpretada como una etapa que no tiene otro fin que extinguirse para erigirse en la etapa adulta, considerada como la etapa de ciudadanía plena (Giménez Gual, 2003).

Por el contrario, desde el paradigma juvenilista o de ciudadanía, se intentan diseñar políticas afirmativas, las cuales tienen como misión lograr que ser joven pueda ser vivido plenamente, disfrutar de este ciclo vital en las mejores condiciones posibles a partir del enriquecimiento del propio itinerario biográfico.

Estas políticas parten de una visión estrictamente juvenil, de su cultura y su identidad en contraposición a la cultura adulta o establecida socialmente y, reconociendo a los jóvenes como parte activa de la ciudad, generadores de lazos, con potencialidades y capacidades de construcción (Beretta et al, 2005). Las políticas afirmativas llaman la atención en la necesidad de mirar más a los jóvenes y menos a sus problemáticas (Muñoz Fernández, 2002).

Además de las opciones paradigmáticas que hemos presentado –las que fundan y sustentan las políticas–, nos parece oportuno dar cuenta de las distintas formas en que se despliegan, en clave operativa, las políticas de juventud. Por un lado, se destacan las políticas que se implementan desde organizaciones estatales de los sectores tradicionales de políticas sociales heredadas de las estructuras del Estado de bienestar –educación, empleo, salud, vivienda– y, que por lo tanto, no son políticas exclusivas de juventud, sino que a sus acciones se les

agrega el adjetivo juvenil. Desde la perspectiva adultocéntrica la política por excelencia ha sido la educación (Krauskopf, 2003), complementada por actividades para el buen uso del ocio y el tiempo libre, y fomentando acciones voluntarias como un valor que fortalece el sano desarrollo de su etapa de formación.

Por el otro, se encuentran las que centran su atención en los procesos de cimentación identitaria, la promoción y fortalecimiento de la participación. Estas políticas afirmativas de la condición juvenil, son las que se erigen a partir de organismos específicos en materia de juventud que intentan posicionarse como actor protagónico en el desafío de transversalizar el tema juventud en el complejo entramado de las políticas públicas en general.

Este fugaz recorrido por las políticas de juventud nos demuestra la complejidad inherente de éstas, y que en muchos casos no existe una coherencia entre las visiones conceptuales y los modos de operacionalizar la intervención. En la corta historia de las políticas de juventud fueron alternando entre uno y otro de los paradigmas, que si bien a priori se pueden pensar como excluyentes, en muchos casos han coexistido desde la misma institucionalidad estatal buscando cierto equilibrio.

Reconocemos con Rodríguez (2105) que las políticas públicas de juventudes en América Latina en general y en Argentina en particular, vienen transitando en las últimas tres décadas por dos itinerarios paralelos. Por un lado, se consolidan las políticas sectoriales dirigidas a los jóvenes; mientras al mismo tiempo se intentan –en permanente construcción– diseñar políticas integrales y transversales, concluyendo que los avances son más retóricos que prácticos. Destaca como una de las principales tensiones y paradojas que afectan a los procesos de políticas públicas de juventud en todos los países de la región, “las notorias contradicciones existentes entre la lógica con la que funcionan las principales políticas sectoriales de juventud (influenciadas claramente por los enfoques de riesgo) y los intentos por construir políticas integradas de juventud (procurando trabajar prioritariamente con enfoques de derechos)” (Rodríguez, 2015:27).

No obstante, es relevante la ausencia de trabajos científicos y académicos en relación a políticas locales de juventud donde se explore específicamente el proceso de estructuración de la política, es decir, el proceso político de toda política pública. En este contexto resulta importante profundizar esfuerzos en relevar y analizar el sistema de políticas

públicas de juventudes en lo local, aportando a un campo específico e intentando recuperar la cuestión juvenil en los procesos de construcción de la agenda pública.

En los capítulos siguientes presentamos lo que en esa dirección hemos logrado para el caso de la ciudad de Rosario, haciendo foco en cuestiones como: los diseños organizacionales que asumen dichas políticas, los posicionamientos de los actores, los facilitadores y obstaculizadores que surgen en el contexto inmediato, el lugar que ocupan en las agendas, entre otros aspectos. Entendemos que el conjunto de elementos y reflexiones aquí planteados aportará a caracterizar y delimitar un objeto emergente y complejo como el de las políticas públicas de juventud y en un ámbito estatal como es el municipal, disponiendo así de un marco que podrá contribuir también para futuras y posibles comparaciones en otras ciudades.

CAPÍTULO 2

Leyendo mapas

Luego de haber caracterizado, demarcado y puesto en contexto la relación entre políticas públicas-juventud-agenda local, en este capítulo nos interesa señalar los *nudos* de la(s) política(s) local(es) de juventud, en tanto hitos significativos en su devenir, recuperando como claves de lectura las dimensiones analíticas señaladas antes. Una mirada en gran angular que intenta capturar los clivajes en la geografía de la política, pero sin desconocer la pluralidad de movimientos, conexos e independientes, que una mirada micro podría ofrecer.

Para poner en común el ámbito en que nos situamos, la ciudad de Rosario se encuentra emplazada a orillas del Río Paraná, en el Sur de la Provincia de Santa Fe. Según censo 2010 cuenta con 948.312 habitantes, proyectando para 2020 llegar 1.200.000; de esa población un 25,5% del total son jóvenes entre 14 y 30 años. Es cabecera del Departamento Rosario y de una región metropolitana densamente poblada integrada por casi treinta localidades de diversa magnitud entre las que se destacan Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, San Lorenzo, Puerto Gral. San Martín, Funes y Pérez. Justamente con estas ciudades se da un fenómeno de continuidad urbana pues los límites con Rosario han sido gradualmente diluidos.

En 1996 se inicia en la ciudad un proceso de descentralización municipal que al presente ha consolidado una serie de transformaciones ya asentadas tanto de carácter administrativo, como funcional y político. La ciudad hoy se organiza en 6 Distritos, cada cual posee un Centro Municipal que reúne la totalidad de áreas del Estado local, e incluyen algunas del provincial. A ello se suma desde 2002 la aplicación de un modelo de Presupuesto Participativo y desde 2004 un Presupuesto Participativo Joven, que constituyen herramientas destacadas vinculadas a la gestión local.

Otra característica relevante del municipio es su política de salud pública, ampliamente reconocida, que en términos de infraestructura edilicia posee 3 niveles de complejidad, con Centros de Salud de atención primaria y 5 hospitales.

Vista en macro y retrospectivamente, el abordaje de la cuestión juvenil por el gobierno local de la ciudad de Rosario siguió una trayectoria incremental, conformando un mapa de políticas que en una abstracción temporal reconoce diversas configuraciones.

Con el retorno a la democracia, comienza a estructurarse una primera configuración. La cuestión juvenil gana preponderancia en la agenda sistémica –de la sociedad– y hacia fines de los años 80 ingresa a la agenda gubernamental. En sus conceptualizaciones primigenias la juventud aparecía definida fuertemente desde un paradigma adulto-céntrico, pero prontamente la arena comenzó a poblarse de debates y nociones que fueron tendiendo a una renovación paradigmática de gran envergadura. En este punto, es menester señalar que no sería apropiado interpretar como sustitución paradigmática repentina; más bien se trató de una larga convivencia/coexistencia sin grandes conflictos.

En el transcurso de casi dos décadas, los jóvenes tendieron a ser resituados, tanto en la praxis como en el lenguaje, de meros destinatarios y objetos, a actores y sujetos de la política. Una *primera configuración* representa el desafío del “todo por hacer” que se expresa en el movimiento que va del inicio de la problematización en la agenda gubernamental, a un primer intento de reconceptualización de la cuestión. Si hacia fines de la década del 80 la juventud era comprendida como una etapa de tránsito hacia la vida adulta y los jóvenes como sujetos expuestos a múltiples riesgos a quienes había que ayudar –y enseñar– a eludirlos para no empeñar su futuro, hacia inicios del nuevo siglo la juventud era conceptualizada desde el gobierno local como una etapa plena de la vida y los jóvenes como sujetos de derechos. Del mismo modo, si en aquel primer posicionamiento público del Estado, la juventud era pensada como una entidad relativamente homogénea y abstracta, en el segundo nudo enunciado el singular deja paso al plural y la abstracción a lo concreto.

Este movimiento nunca estuvo exento de tensiones por coexistencias paradigmáticas. Entender esta primera configuración desde su dinamismo, nos permite reparar en los procesos de aprendizaje y en la construcción de capacidades institucionales, sociales y políticas que fueron nutriendo y haciendo lugar para un nuevo discurso y una renovada praxis.

Una *segunda configuración* irrumpe con la crisis de 2001, poniendo un “freno abrupto” al movimiento incremental que se venía forjando en el campo de las políticas de juventud en Rosario. La crisis provoca cierta interrupción en el camino a la construcción de la cuestión juvenil como un objeto específico de intervención estatal. En el contexto de una reorientación global de las políticas y el presupuesto municipal a la asistencia hacia los sectores más vulnerables, se reconduce la acción afirmativa de derechos del Estado hacia ciertos enclaves vulnerables de la población, incluyendo a grupos específicos de jóvenes. Si en aquella primera configuración la cuestión juvenil transitó el camino hacia la construcción de una agenda propia y autónoma en la formación y despliegue de políticas, en esta segunda geografía la cuestión queda subordinada a los urgentes problemas del hambre, la desnutrición, el desempleo y los cada vez más profundos y extensos procesos de exclusión social. Si bien no se abandona el enfoque de derechos que se había logrado construir y legitimar anteriormente, consolidando un marco conceptual para pensar a la juventud y las políticas, sí pierde centralidad práctica la perspectiva plural de las juventudes, al profundizar el foco sobre los sectores más vulnerables.

La conceptualización de un sujeto juvenil plural y portador de derechos, es retomado y profundizado en una *tercera configuración* de políticas, que “recalcula” posiciones para dibujar nuevos trazos en el mapa. Pero tampoco aquí encontramos un paisaje homogéneo, sin fisuras y retrocesos. Los primeros signos de superación de la crisis dieron nuevo aire para revisar el camino transitado y generar nuevos aprendizajes. Las claves serán ahora la integralidad, la transversalidad y la pluralidad/heterogeneidad como estrategias para el trabajo con jóvenes, que serán formalizados en un Plan Integral de Juventud. Pero este esfuerzo de coordinación anidado en un contundente paradigma de ciudadanía, será tensionado por la emergencia de pluralidad de programas e iniciativas sectoriales impulsadas desde diversas agencias y jurisdicciones. El campo de las políticas locales de juventud se multiplica, desplegándose en una lucha por la direccionalidad de las intervenciones y la conceptualización del sujeto al que ellas interpelan e incluyen. Hacia el final del período, el campo estará poblado de iniciativas diversas y fragmentadas, cada una con sus propios objetivos y miradas paradigmáticas respecto de la juventud.

Sin embargo, la contribución mayor del debate abierto en esta tercera configuración de políticas será, al final del camino, el reforzamiento del enfoque de derechos y la afirmación de la pluralidad. Ninguna contramarcha es definitiva, como tampoco lo es cada progreso. Los caminos transitados dejan huellas que quedan disponibles para ser actualizadas y recreadas.

Todo por hacer / Configuración I: Del ingreso a la agenda a un debate paradigmático

El regreso a la democracia en 1983 marca un punto de inflexión social en el país; la dictadura militar que irrumpiera con el golpe de 1976 acaba con las elecciones que depositan a Raúl Alfonsín en la presidencia del país. Queda en la memoria —que aflorará una y otra vez en adelante— un pasado de resistencia frente a la censura, persecución, proscripción y represión. Retornan al país exiliados, entre ellos intelectuales, artistas, académicos, militantes. El nuevo tiempo que inicia es visto como una oportunidad de recuperar el ejercicio libre de la política, así como también de una multiplicidad de formas organizativas y de expresión juvenil vinculada a la música, el ocio, la sexualidad, los consumos, la fe.

Emerge toda la potencia del Rock, saliendo de las pequeñas salas y bares, con ello un conjunto de lo que serán ritos indisociables, seguir las bandas, nuevos consumos, grandes recitales y el vedado permiso de una sociedad temerosa. Las universidades ven un nuevo influjo de jóvenes en sus aulas, ya sea como docentes o estudiantes, acompañados del libre ejercicio de participación política.

Junto a los nuevos espacios y expresiones surgen nuevas prácticas juveniles y la respuesta del mundo adulto lo expresa emparejándolo a problemáticas que son determinantes de una discursividad adultocéntrica. A través de los medios masivos —explorando ahora otro sentido narrativo— las publicidades al mismo tiempo que incitan también previenen sobre posibles conductas desviadas en relación a las drogas y las enfermedades de transmisión sexual. A la vez, son el vehículo que amplifica la difusión de producciones culturales de otras latitudes que antes llegaban seleccionadas por los filtros de la censura, así como de las propias aquí generadas.

La cuestión juvenil es agendada por medios, opinión pública, sectores de la academia y actores del Estado. Diferentes espacios –áreas, programas, proyectos– son creados con la juventud en mira. Es en este contexto que el 12 de octubre de 1989 se crea por Ordenanza N° 4701 el *Centro de Prevención Permanente para Púberes y Adolescentes*, en el marco de la Secretaría de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario, y hacia fines de ese año se pone en funcionamiento. Su puesta en marcha tuvo el mérito de haber marcado un momento fundacional. Por primera vez desde el Estado local se reconocía a la juventud como un colectivo singular y diferenciado, con particularidades que meritaban un abordaje específico. Se trata de un primer nudo, que introduce en el aparato estatal y en la estructura gubernamental, la cuestión juvenil con una mirada que innovaba en los abordajes tradicionales del Estado local, en el marco de la denominada nueva agenda.

Enmarcada en la Secretaría de Salud Pública, la cuestión juvenil queda inicialmente alojada en la racionalidad propia de dicha institución de acuerdo a los saberes y conceptos imperantes en la época. En este sentido, la noción del riesgo y el modelo médico hegemónico cobran centralidad en el modo que se piensa y conceptualiza la cuestión juvenil. La especificidad de la juventud como colectivo diferenciado estaba dado por un conjunto de peligros propios de esta etapa transitoria de la vida y cuyo abordaje se revelaba como urgente en ese momento histórico particular. La política pública asumía el desafío de generar las instancias y acciones necesarias para encauzar la vida joven hacia una adultez que tenga oportunidades de explotar todo su potencial. Según el Programa Analítico del Centro, se proponían

“tareas conducentes a la estructuración de una política de salud que permita accionar de la mejor manera ante las manifestaciones patológicas que se acrecientan progresivamente [...] emergencia de estas complejas manifestaciones sintomáticas (drogadicción, marginopatías, actuaciones violentas, suicidios, homicidios, depresiones serias, trastornos de la identidad sexual, etc.) y que en muchos casos trascienden la dimensión de síntomas para tratarse ya de graves estructuras psicopatológicas, hablan de la imperiosa necesidad de un posicionamiento serio ante tamaños riesgos” (Centro de Prevención Permanente para Púberes y Adolescentes, 1989: s/d).

En el mismo documento se define a la adolescencia como el sector de mayor riesgo y vulnerabilidad. Se trata, argumenta el texto, de una

“etapa crítica, en tanto crisis de identidad, en tanto incremento de tensiones sexuales y agresivas, en tanto momento decisivo en donde algo puede rectificarse o ratificarse quizás para siempre, aún en lo patológico [...] Consideremos además la seducción y convocatoria que lo ilegal prohibido ejercen sobre los adolescentes y que además disponen de un aparato psíquico no lo suficientemente estructurado para poder metabolizar estos elementos movilizantes, en el sentido de encontrar carriles simbolizados que permitan recorridos que lo aparten de lo patológicamente alienante” (Centro de Prevención Permanente para Púberes y Adolescentes, 1989: s/d).

En otro de los documentos se mencionaba que las demandas de intervención estaban referidas no solo a lo biológico sino también al ámbito psico-social. Este último, referenciado especialmente a la presión social para asumir nuevos roles evitando frustraciones que puedan dar origen a problemas sociales como el abuso del alcohol y drogas, violencia, entre otros. (Centro de Prevención Permanente para Púberes y Adolescentes, 1990: s/d)

En esta configuración fundacional, lo juvenil aparece caracterizado por la incompletitud, negado y negativizado (Chaves, 2005), y una carga socialmente problemática. Adolescentes y jóvenes carecen, desde esta concepción, de las herramientas subjetivas que les permitan afrontar los riesgos a los que están sometidos, peligros que conducirían a lo patológico y la desviación si no se los previniera adecuadamente. El lenguaje médico prescribe adaptación, normalización y encausamiento de las conductas. No resulta extraño entonces que la batería de acciones previstas inicialmente desde el Centro se desplegaran en y hacia instituciones clásicas de disciplinamiento o encauzamiento de conductas: la escuela, el centro médico, la familia. En la propia misión del Centro se planteaba trabajar en la “prevención, investigación, capacitación y orientación individual y familiar en torno al púber-adolescente”. Una ex trabajadora del Centro afirmó: “realizábamos talleres en escuelas secundarias para recoger inquietudes y propuestas de los jóvenes para reflexionar; surgían temas como sexualidad, identidad, adicciones”.

El primer posicionamiento estatal tuvo un sesgo profundamente adultocéntrico y un enfoque clásico de política sectorial en el área de salud, pero también tuvo la virtud de generar una problematización novedosa que formuló la cuestión en tanto cuestión juvenil. Se construye así un primer espacio institucional al interior de la estructura gubernamental que dota de cierta especificidad y singularidad a la cuestión juvenil.

Esta primera apertura, prontamente comenzó a desplegarse en un nuevo paisaje. En 1990 asume el primer intendente socialista en la ciudad de Rosario, Héctor Cavallero. Este movimiento, generado por la renuncia del antecesor radical Horacio Usandizaga en 1989⁵, propició una renovación de ideas y prácticas en el campo de la gestión local en materia de políticas sociales en general y de juventud en particular. El gobierno socialista de la ciudad de Rosario comienza un proceso político e institucional de transformación inédito. Las “marcas” de la gestión local estarán desde ese año caracterizadas por la creación de un sistema de políticas sociales locales en el marco de un proceso de planificación estratégica, descentralización territorial, y participación ciudadana.

En este punto importa hacer foco en el Partido Socialista Popular –PSP– que impulsó la candidatura de Cavallero. El PSP poseía desde su origen una fuerte impronta juvenil. En su fundación por parte de distintas organizaciones políticas en el año 1972, se destacan la confluencia de un grupo de jóvenes universitarios nucleados en el MAPA –Movimiento de Acción Popular Argentina– encabezado por Guillermo Estévez Boero. Este grupo detentaba una importante presencia en el Movimiento Nacional Reformista –MNR– especialmente en las Universidades de Rosario, Córdoba y del Litoral; y junto al Grupo Evolución caracterizaron ese influjo joven de la naciente vertiente socialista.

La cuestión juvenil no solo gravita en la fundación, sino que desempeñará por aquel entonces un elevado protagonismo en la estructura y líneas programáticas del PSP. En 1990, Estévez Boero, diputado y principal referente del partido, presentó el proyecto “Ley Nacional de Juventud” en la Legislatura Nacional. El mismo tenía por objeto “la regulación y la promoción de las actividades realizadas por los organismos del Estado y por el Consejo de Juventud, orientados al desarrollo y la concreción de los derechos de los jóvenes (Estévez Boero, 1991: 238). Para ello, el texto proponía crear dos instrumentos, la Secretaría de la Juventud y el Consejo Nacional de Juventud. Si bien el texto que fundamenta el proyecto enuncia en diversas partes que “tenemos una deuda inmensa pendiente con quienes son el futuro de la patria: los jóvenes” (Estévez Boero, 1991: 238), expresando una tradicional mirada adulto-

5. Horacio Usandizaga, intendente de la ciudad por la Unión Cívica Radical había prometido renunciar si ganaba las elecciones presidenciales Carlos Menem. Pasadas las elecciones de 1989, cumplió su palabra y renunció dos años antes de terminar su mandato.

céntrica, también introduce nuevas ideas y conceptos. Se sostiene que “el punto de partida para la determinación de toda política de juventud [son] los derechos de los jóvenes... Es el reconocimiento del derecho de los jóvenes a una formación integral, a un trabajo, a la participación, al disfrute del tiempo libre, al acceso a la educación, a la vivienda y a la salud, un hecho incontrastable de la sociedad moderna. Es así, que 1985 fue decretado el Año Internacional de la Juventud por Naciones Unidas.” (Estévez Boero, 1991: 238-239)

En el mismo año que se presenta el proyecto de Ley Nacional de Juventud, el Partido Socialista Popular instaura lo que se denominó “Campamentos Nacionales Juveniles”, conocidos entre sus militantes como los “Eneros”, realizando el primer encuentro en Villa Rumipal, provincia de Córdoba. Estos campamentos tuvieron su inspiración en las “tolderías” de los jóvenes socialistas uruguayos. Esos “Eneros” tenían y tienen hasta la actualidad el objetivo de potenciar la formación política de los jóvenes socialistas en el marco de unas vacaciones diferentes. “La tradición de los eneros es mucho más que la de unas vacaciones, sino que es un acto político” (MNR, 2004: 315).

Todos estos elementos aportan una nueva geografía que abreva en nuevos horizontes, consolidando a la década del 90 como el inicio de un nuevo campo conceptual en relación a la cuestión juvenil. Renovación de ideas y conceptos que viajaron culturalmente difundándose a través de organismos o acciones internacionales –como los ya descritos de la Organización de Naciones Unidas o el Primer Encuentro Iberoamericano de Ministros de Juventud–, de producciones académicas y políticas que fueron esparciéndose rizomáticamente por Europa y América Latina.

Quizás, por afinidad cultural y política de aquel tiempo histórico, la experiencia española a través de las políticas implementadas desde el Instituto Nacional de Juventud incidió vigorosamente en el pensamiento que anidaría en las prácticas y políticas de la Municipalidad de Rosario desde los albores de los '90 hasta la actualidad. Las políticas del INJUVE⁶ no solo fueron una fuerte influencia para la experiencia de la

6. El Instituto Nacional de la Juventud de España (INJUVE), fue creado como organismo autónomo bajo la órbita de la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte en el año 1977 durante el período que se conoce como la transición española; aunque es recién a partir del Gobierno del PSOE en el año 1982 que podemos tener como referencia a las políticas de juventud en España.

Ciudad de Rosario, sino que también es reconocida su ascendencia en la estructuración de los primeros organismos nacionales de juventud en Argentina (Liguori y García, 2017).

En 1990, se crea el *Departamento de la Juventud* en el ámbito de la entonces Secretaría de Promoción Social. Al igual que en las ideas que justifican el proyecto de Ley Nacional de Juventud mencionado, en documentos oficiales aparece la noción de juventud como el futuro de la comunidad, como “poder de renovación y como actor protagónico en la historia de la patria” (Departamento de la Juventud, 1990: s/d). Pero también alienta y propone procesos de participación y, con ello, se abre una ventana de renovación conceptual y política de amplio alcance.

Con la creación del Departamento se hace lugar a una doble institucionalidad. Si el Centro de Adolescencia se caracterizó por su acento puesto en la salud desde un enfoque de prevención y encauzamiento, el Departamento de la Juventud renueva los lineamientos de políticas en base a la tríada participación, promoción de derechos e integración social. La gestión local se configura como un paisaje de disputas, en el que se irán dirimiendo el sentido de la cuestión y el concepto mismo de lo que la juventud es. Este movimiento no estuvo exento —en absoluto— de tensiones, contradicciones y sinuosidades desplegadas en un aparato estatal no monolítico y abierto a la influencia de nuevos movimientos, procesos políticos e ideas.

El área que se inaugura a inicios de los '90 se halla sometida ella misma a dichas dinámicas de cambio y conservación, de innovación y tradición. Analíticamente, se pueden reconocer inicialmente dos proyecciones de trabajo. Por un lado, en confluencia con las visiones del área de salud pre-existente, se sostienen argumentos y acciones que refuerzan el paradigma adultocéntrico y que recuperan las clásicas acciones de política sectorial, prestando especial atención a los procesos y situaciones de vulnerabilidad y des-estandarización de los itinerarios y trayectorias juveniles: “trayectorias fallidas o des-encauzadas” (Miranda, 2006:47). En el marco de esta orientación de intervenciones, se remarcaran los problemas y obstáculos con los que se enfrentaban los jóvenes en su camino de formación a la vida adulta, destacándose las biografías escolares, laborales, y del ocio y uso del tiempo libre. Una batería de acciones ancladas en instituciones educativas, en el fortalecimiento de capacidades laborales y en la promoción de actividades deportivas, se desarrolla a partir de esta configuración de políticas.

Por otro lado, se producen bifurcaciones conceptuales que resituarán a la gestión local en su relación con los jóvenes en una nueva geografía. Prontamente, afloran referencias a este colectivo particular como actores sociales, parte de una identidad colectiva, plenos de derechos ciudadanos, y capacitados y habilitados para decir, hacer, decidir. Al respecto, una ex trabajadora del Departamento expresó: “Los objetivos generales eran ver qué querían los jóvenes, cómo podíamos acompañar el proceso de buscar soluciones o por lo menos actividades acordes con sus gustos o con sus preferencias, que les permitieran desarrollarse”.

Este desplazamiento conceptual que va de concebir a los jóvenes como meros destinatarios a actores sociales y protagonistas de la política fue forjando un nuevo vínculo del Estado local con la sociedad, particularmente con el colectivo juvenil. Los mecanismos clave de esta nueva institucionalidad fueron la participación, el asociativismo y, más tarde, la gestación de la noción de transversalidad y perspectiva generacional.

Las instituciones tradicionales sobre las que se anclaban las iniciales acciones dirigidas a la juventud comenzaron a compartir geografía con todo un nuevo entramado. Es en este tiempo que se abrieron las *Casas de Juventud* con el objetivo de “crear verdaderos espacios de participación en las distintas zonas de la ciudad, respetando las realidades y las problemáticas existentes en cada lugar, como así también impulsando a que se den su propia forma de organización para el mejor funcionamiento de las mismas y para la planificación y concreción de actividades.” (Ex trabajadora del Departamento de la Juventud).

También se puso en funcionamiento la *Asesoría de Grupos Juveniles*. Esta iniciativa tenía el objetivo de “promover el fortalecimiento de las instituciones existentes y alentar la formación de nuevas organizaciones o simplemente de nuevos grupos juveniles que, aunque no alcancen por sus características el estadio de organización, fueran ámbitos de participación de los jóvenes relacionados con distintas inquietudes (el arte, la cultura, la música, la solidaridad, la convivencia, etc.)” (Ex trabajadora del Departamento de la Juventud). Finalmente, con una clara influencia de la experiencia española, se destacó la puesta en funcionamiento del *Consejo de la Juventud*, como el primer antecedente de una plataforma asociativa en la ciudad, más allá del tradicional y fuerte movimiento estudiantil protagonizado por la Federación Universitaria de Rosario.

Estos espacios de participación y asociativismo auspiciaron el ingreso a las políticas locales —aunque nunca exento de sesgos y tensiones— de

la compleja y multidimensional morfología social de la cuestión juvenil. En un movimiento de apertura, mayor cercanía y distribución del poder —que pasaba a ser compartido con los jóvenes— se fue generando no sólo un deslizamiento del paradigma adultocrático hacia el de ciudadanía, sino también que se intentó una mayor adecuación de las políticas a las realidades diversas y plurales de los jóvenes. Un aspecto que destaca en este sentido es la relocalización de la política, que comienza a reconocer otras geografías institucionales y organizacionales. Los centros de estudiantes, los partidos políticos y movimientos sindicales, o las organizaciones tradicionales como los Scouts, van abandonando protagonismo en aras de la convivencia con nuevos espacios de expresión.

En este sentido, el proceso de recontextualización es también un producto de su tiempo histórico. Como sostiene García Delgado (1998), en la década del '90 se transita del modelo de movilización de masas hacia el modelo de movimientos sociales. En este último, las asociaciones juveniles presentan las lógicas del voluntariado, con grupos emocionales, de pares y las emergentes organizaciones no gubernamentales.

Esta renovada modalidad de vinculación del Estado local con los jóvenes, fue ganando consensos y protagonismo. Un claro ejemplo en este sentido es el *Encuentro de Jóvenes y Adolescentes* realizado conjuntamente entre el Departamento de la Juventud y el Centro de Adolescencia. Iniciativa paradigmática en el proceso de política local de juventud, tuvo su primer mojón en agosto de 1991 y llegó a ser considerado como uno de los eventos de juventud más importante de Latinoamérica. El encuentro se forjó en la idea de construir un espacio físico y simbólico donde los jóvenes pudieran expresarse, manifestando sus inquietudes y problemas y generando sus propias estrategias de abordaje o soluciones.

En aquel primer encuentro, más de 2000 jóvenes hicieron sentir su voz participando, debatiendo y proponiendo en espacios abiertos y flexibles. La palabra de los jóvenes fue ineludible. Los años siguientes —hasta 2006 en que se realizaron los encuentros— la participación juvenil se fue haciendo más amplia y diversa.

Este proceso de construcción de una nueva institucionalidad y de replanteo del vínculo del Estado con los jóvenes fue generando el desarrollo de nuevas capacidades institucionales al interior del Estado local. La gestión se nutrió de un conjunto heterogéneo y multidisciplinar de profesionales abocados específicamente al trabajo con jóvenes; profe-

sionales que, además de su trabajo directo y cotidiano con jóvenes de diversas características, comenzaron a imbuirse de nuevas nociones y conceptos, constituyéndose una masa crítica que encontraría su momento de esplendor hacia finales del año 1995, cuando Hermes Binner –PSP– asume la intendencia de Rosario.

En marzo de 1996 se crea por Ordenanza el *Centro de la Juventud*, que unificó en la Secretaría de Promoción Social, el Centro de Adolescencia y el Departamento de la Juventud. Política e institucionalmente, se trató de un hito significativo, ya que con este acto se jerarquizó la cuestión en la estructura municipal. No sólo se dotó al área de mayor autonomía orgánica, sino que además se garantizó para ella un fondo permanente y un espacio propio en un sitio estratégico de la ciudad en la costa recuperada del Paraná, además de una ampliación progresiva de su plantel profesional. Según la primera coordinadora del Centro de la Juventud “ya se empezaba a pensar en políticas integrales, un primer problema fue la integración de los equipos; porque había gente que venía del Centro de adolescencia, profesionales muy buenos pero grandes, y muy distintos de los que venían del Departamento de la juventud, con otra mirada, influenciada por sus disciplinas. Funcionábamos en la casa de calle Rioja, y el primer objetivo fue unificar el funcionamiento con los equipos”.

Se trata de un hito que consolida los nuevos trazos en el paisaje que ya se habían bosquejado en la primera intendencia socialista. Toma protagonismo una nueva modalidad de gestión, con cambios sustantivos en la forma de comprender paradigmáticamente a los jóvenes. Dos grandes innovaciones conceptuales tomaron forma y mayor robustez en esta época: la concepción del sujeto social “juventudes” y la visión del joven como sujeto de derechos. Este proceso de resignificación conceptual estuvo fuertemente influenciado por la vinculación con el Proyecto Juventud de FLACSO Argentina, conformando una relación entre actores académicos y la gestión pública local de juventud, que con distintas modalidades y nuevos actores aún persiste. Otra oportunidad que supo aprovechar el Centro de la Juventud fue el proceso de integración regional a nivel de gobiernos locales. Por un lado, la ciudad de Montevideo comenzó a realizar los Seminarios Regionales de Políticas Municipales de Juventud invitando a ciudades de la región del cono sur, lo que dio origen a la conformación de la Red de Organismos Municipales de Ju-

ventud – Cono Sur⁷. Por otro lado, la creación de la red de gobiernos locales del Mercosur “Mercociudades”, fundada en el año 1995 fue otro aporte regional para posicionar la cuestión juvenil. Organizada en distintas Unidades Temáticas, algunos funcionarios de áreas de Juventud (entre ellos los representantes de Rosario) comenzaron a participar en la Unidad Temática de Desarrollo Social, incorporando la cuestión juvenil como tema central en su seno. En este marco, se desarrolla en la ciudad de Rosario el “Primer Encuentro de Políticas Locales de Juventud en Mercociudades”, consolidándose la red de organismos locales de juventud. Allí se plantea la imperiosa necesidad de crear una Unidad Temática de Juventud, periplo que llevó algunos años hasta su concreción en la Cumbre de Mercociudades en Buenos Aires en el año 2004. Aquel paisaje que comenzaba a perfilarse unos años antes, se expande hasta abarcar gran parte de la geografía de la política local de juventud.

La década del ‘90 devuelve en Argentina, y en Rosario en particular, imágenes de fractura, heterogeneidad, diversidad. Fue un tiempo donde se estructuró una nueva cuestión social y una transformación profunda del Estado. Signado por el desempleo, la pobreza, exclusión y la necesidad de oportunidades, el final del primer gobierno desde la recuperación democrática llega con el país sumido en una profunda crisis económica: hiperinflación, desocupación creciente, endeudamiento. Las empresas del Estado son consideradas deficitarias, siendo privatizadas. Con ello grandes empleadores dejan en la calle a decenas de miles de personas. Aún permanecían bajo control estatal las grandes empresas de bienes y servicios –comunicaciones, transporte, gas, petróleo, siderurgia, etc.–. Quedan en el imaginario de ese período los sellos de Entel, Somisa, Fábrica Militar, YPF y otros tanto a escalas provinciales.

Llega un fenómeno que incide en los consumos culturales: la televisión por cable. Argentina es el país latinoamericano donde mayor penetración tuvo el fenómeno, logrando en pocos años entrar al 50% de los hogares. Llega, también, el Pacto de Olivos y la Reforma Constitucional, y los últimos estertores de la colimba⁸, con la derogación del Servicio Militar Obligatorio en el 94. Son años de grandes movilizaciones y nuevos repertorios de resistencia. En el ámbito educativo destaca la

7. Esta red tuvo un funcionamiento estable celebrando distintos encuentros regionales en Montevideo (1994, 1995, 1997 y 1998), en Villa María (1996) y en Asunción (1998).

8. Expresión que en Argentina alude a la realización del Servicio Militar Obligatorio.

Carpa Blanca y las marchas contra la Ley Federal y la Ley de Educación Superior. En otros ámbitos, la emergencia de un movimiento social que signaría una época, los piqueteros.

Las viejas identidades colectivas se fueron desmoronando, los tradicionales mecanismos de integración social de raíz solidaria dejaron paso a la emergencia de un nuevo individualismo; globalización, descentralización y organismos internacionales minaron la autonomía de los Estados nacionales de toda América Latina. Las políticas de pretensión universal dejaron paso a la intervención focalizada y meramente compensatoria, que ingresaban a través de organismos internacionales.

En el espacio neoliberal que se extendía sobre la nación, Rosario pretendía erigirse como geografía de resistencia y disputa política. Ser una alternativa progresista. El lenguaje de derechos opuesto al discurso del mercado se consolidó definitivamente y ganó en profundidad y homogeneidad conceptual para la fundamentación y legitimación de las políticas. Así sucedió con la cuestión de las infancias, las mujeres y también con la cuestión juvenil.

Pensar a los jóvenes como sujetos de derechos, suponía comprender a la juventud como una etapa plena de la vida, como presente. El énfasis pasará ahora por el intento de desarrollar acciones afirmativas de la condición juvenil. Frente a la imagen del joven como problema y futuro, esta etapa prioriza las visiones de joven como solución y presente. Aunque este horizonte fue claro, no estuvo exceptuado de tensiones y contradicciones. Existía una disputa paradigmática que se veía reflejada en la convivencia de acciones e intervenciones universales y focalizadas, y que pensaban a los jóvenes en tanto actores como en sujetos problemáticos.

En este marco las iniciativas del Estado local comienzan a multiplicarse y profundizarse, a través de un renovado conjunto de programas. Uno de los más significativos ponía el acento en la *participación y movilización Juvenil*, y tenía por finalidad resignificar a los jóvenes como sujetos de derechos y actores sociales. Documentos oficiales sostenían que: “creemos necesaria la instrumentación de acciones sistemáticas que promuevan al joven como sujeto de derechos, tendiendo a asumir un rol protagónico que les permita producir cambios atendiendo a sus necesidades, expectativas y experiencias particulares” (Centro de la Juventud, 1997: s/d). En el marco de este Programa de Participación y Movilización Juvenil se destacan tres ejes de trabajo: el fortalecimiento y conforma-

ción de Centros de Estudiantes en las escuelas secundarias, los talleres de expresión cultural y el Encuentro de Jóvenes y Adolescentes.

El Centro de la Juventud intentó fomentar la creación de Centros de Estudiantes y paralelamente promovió, junto a diputados provinciales socialistas, una ley provincial que los enmarque; cuestión que no logró los apoyos políticos necesarios. Será recién en el año 2013 que finalmente se sancione la Ley N°13.392 de constitución y funcionamiento de los Centros de Estudiantes Secundarios y Superior No universitarios de la Provincia de Santa Fe. Si bien los Centros de Estudiantes estaban prohibidos desde una lógica formal, al ser promovidos por un área de la Municipalidad los directivos escolares permitían el trabajo. Por otro lado, según expresiones de la coordinadora del Centro de la Juventud entre 1995 y 1999, este eje de trabajo “fue muy importante en nuestra época, esto nos permitía llegar a chicos de los barrios y difundir el centro de la juventud en toda la ciudad”.

Los denominados “talleres” del Centro se proponían construir espacios donde conviviera la heterogeneidad a través de la oferta de diversos lenguajes expresivos y culturales, y alternativos a la formación educativa formal. La dimensión cultural y artística es especialmente considerada bajo una estrategia de fortalecimiento a la movilización y la participación juvenil, reconociendo las múltiples formas en que se puede evidenciar la participación, más allá de la tradicional en los partidos políticos: “se les ofrece un espacio de participación, de encuentro con otros, de promoción y de canalización de sus inquietudes, de sus problemáticas y cuestionamientos, donde a la par se da un proceso de enseñanza-aprendizaje grupal que le permita producir con otros” (Centro de la Juventud, 2010: 102).

El Encuentro de Jóvenes y Adolescentes comenzó a tomar otra identidad y significación para los jóvenes y para la ciudad a partir de la 6ª edición, con el funcionamiento del Centro. Se realiza en el Parque de España, lindero al río Paraná y al galpón que será posteriormente la sede del Centro de la Juventud, instalando el primer mojón en la transformación simbólica de esta geografía, hoy conocida y reconocida como franja joven del río⁹. “Ya la modalidad había cambiado, se hizo

9. La franja joven o ciudad joven consiste en la refacción, puesta en valor y acondicionamiento de antiguos galpones de uso portuarios (Galpón 11 o Galpón de la Música, Galpón 15 o Escuela Municipal de Artes Urbanas, Galpones 13 y 17) a orillas del Río Paraná y a

más como un espacio donde los jóvenes circularan, se propuso ofrecer distintos espacios, distintas propuestas que tenían que ver con el teatro, con el baile... Incluso los espacios no alcanzaron, se desbordó de gente. Para el Sexto Encuentro ya se contaba con la participación de los jóvenes que realizaban los talleres en el Centro de la Juventud y el lugar mismo nos permitía más masividad” (Centro de la Juventud, 2010: 53). Según fuentes oficiales, el 6º Encuentro fue otro hito en clave de política juvenil en la ciudad con la presencia de aproximadamente 50.000 jóvenes.

En íntima vinculación con las acciones de Movilización y Participación, el *Programa de Fortalecimiento Institucional* seguía el objetivo de consolidar vínculos con diferentes organizaciones gubernamentales y especialmente con organizaciones juveniles. La innovación que se produjo en esta etapa, fue una adecuación o encadenamiento de las políticas de juventud a la descentralización y participación ciudadana iniciada en 1995. Esta política local, auspició un proceso de reconfiguración de las relaciones de poder en el territorio, facilitando el acceso de nuevos sujetos –individuales y/o colectivos– al Estado local, al tiempo que propició su constitución como actores. Esta estrategia significó adecuar programáticamente debates y discusiones relativas a la vinculación que establecen las juventudes con la política y el poder. Se inicia así un proceso en el cual se repiense las formas posibles de participación juvenil. Una de ellas es a través de las organizaciones juveniles, a diferencia de las organizaciones integradas por jóvenes. “Podríamos tender una línea divisoria entre organizaciones construidas con base a referentes identitarios de clase social, etnia, género, etc., y otras en las que sus miembros se identifican como jóvenes y se reconocen como parte de una generación” (Serna, 2000:120). El trabajo con estas organizaciones juveniles permitió al Centro de la Juventud desplegar una estrategia territorial. El vínculo con las organizaciones estaba ligado a ayudas financieras para ejecutar algunos proyectos barriales, con formación organizacional y acompañamiento continuo.

El acento puesto en las distintas formas de participación dio lugar también a la creación del *Programa de Espacios de Formación – For-*

la altura del Monumento a la Bandera. Este conjunto de galpones más el Centro de la Juventud y el Centro de Expresiones Contemporáneas (CEC) alberga una variada propuesta juvenil y cultural de la Municipalidad de Rosario y del Gobierno de Santa Fe.

mador de Formadores que tenía como principal objetivo la preparación de los jóvenes para la participación e incluía propuestas para agentes comunitarios, capacitación de promotores juveniles y espacios de discusión y enseñanza para y con otras áreas de la municipalidad sobre participación juvenil.

Otro de los programas alojados en el Centro de la Juventud, fue el de *Información, Asesoramiento e Investigación* y tenía el objetivo de divulgar entre los jóvenes conocimiento sobre sus derechos. Este programa fue creciendo rápidamente a partir de la experiencia recuperada del INJUVE. Entre sus acciones se encontraba el Centro de Información Juvenil, que sistematizaba todas las ofertas para jóvenes tanto del ámbito público como privado. También se realizó en el año 1998 la Primer Encuesta sobre Juventud en la ciudad de Rosario, con el objetivo de construir información certera y confiable sobre la situación de los jóvenes. En dicha encuesta, se trabajó sobre distintas dimensiones como la educación formal, el empleo, la sexualidad, los consumos culturales, la participación juvenil, entre las más importantes. El tercer eje de trabajo del programa, estuvo vinculado al asesoramiento vocacional, específicamente para jóvenes del nivel secundarios interesados en el ingreso a la universidad.

Finalmente, se desarrolló el *Programa Oportunidad* que, en el contexto de la nueva cuestión social de los 90 fue ganando fuerza y protagonismo. Este programa, nació a partir de la vinculación técnica y financiera con UNICEF. Su génesis es el resultado de un diagnóstico sobre los grandes problemas de los jóvenes: el desempleo juvenil, el difícil camino para ingresar al primer empleo formal y la deserción escolar. El programa es una síntesis de un clima de época: la emergencia de la crisis de los tradicionales mecanismos e instituciones de integración social juvenil: la educación y el empleo. En este marco, se fue evidenciando, como nuevo fenómeno social, lo que se dio a llamar la exclusión juvenil. Con esta perspectiva un joven se encuentra en situación de exclusión cuando deserta anticipadamente del sistema educativo y esto lo lleva a tener serias dificultades para el ingreso al mercado formal de trabajo. Desde el Centro de la Juventud afirmaban que “la escolarización fragmentada o directamente la no-escolarización, contribuyen a procesos de inserción precaria en el mercado laboral” (Centro de la Juventud, 2000: 83). El programa Oportunidad consistió en la oferta de capacitación profesional ligada a oficios tradicionales como la construc-

ción. Esta formación iba acompañada de asistencia educativa con el fin de la reinserción en el sistema educativo formal y tenía un seguimiento a través de orientadores juveniles quienes eran encargados del fortalecimiento del desarrollo personal y la integración grupal de los jóvenes. Durante el transcurso en el programa, seis meses de capacitación y cuatro de pasantía laboral, los jóvenes recibían una beca monetaria. El programa Oportunidad nace primigeniamente en el área de empleo de la Municipalidad de Rosario, y es el Centro de la Juventud a través de su equipo coordinador que insiste en incorporarse tanto en el diseño como en la implementación, logrando así agregar dentro de los componentes del programa los módulos sobre juventudes y derechos a partir de la figura del orientador juvenil. En el marco de la implementación del Programa, UNICEF también colaboró en la instalación de un centro informático en el Galpón del Centro de la Juventud, convirtiéndose en el primero del ámbito público donde los jóvenes podían capacitarse en herramientas informáticas. La ex coordinadora del Centro afirmó en una entrevista “que los resultados más exitosos estuvieron vinculados a la reinserción escolar, no así a la incorporación al mercado de trabajo”. En paralelo, desde la administración del Estado Nacional, y con fondos de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, se ejecutó el Proyecto Joven. A nivel local, la coordinación entre la política nacional y municipal fue casi nula, habiendo solo algunos encuentros ocasionales con la Gerencia local de empleo y capacitación laboral del Ministerio de Trabajo, encargada de llevar adelante el proyecto en las ciudades de la Provincia de Santa Fe.

La configuración que da inicio a las políticas de juventud en la ciudad de Rosario presentada, permitió que la cuestión juvenil comenzara a ser visualizada en forma situada y, por ende, visibilizada a partir del funcionamiento de áreas estatales específicas. El gobierno local, aunque de manera fragmentada, incorpora en su agenda gubernamental la cuestión juvenil. Una importante cantidad y variedad de acciones y proyectos, nos permite vislumbrar que desde el mismo Estado se veía la necesidad de diversificar acciones –en términos incrementales– en relación a las formas de pensar a los jóvenes, que iban deslizándose de una imagen homogénea a otra más plural para rescatar la diversidad, la heterogeneidad y las desigualdades. La convergencia de enfoques disciplinarios y de estrategias de intervención estatal lograda por la consolidación del Centro de la Juventud y a partir de su propia experiencia

permitió dar los primeros pasos en la construcción de una epistemología juvenil, reconociendo diversos modos de ser joven, distintas variables y abismales situaciones y condiciones de vida de los jóvenes, permeando las innumerables e inconmensurables subjetividades.

Si bien se puede observar una continuidad de la visión adultocéntrica a partir de algunas acciones y sus propias fundamentaciones, se inició un proceso –desde la propia institución– de poner en crisis dicho paradigma, desplegando distintas acciones que apostaron fuertemente a cambiar la visión acerca de los jóvenes, lo que se fue traduciendo en programas concretos. Esto significó para los profesionales del Centro el desafío de diseñar e implementar acciones y actividades novedosas, que en muchos casos no habían sido puestas en práctica anteriormente.

Sus políticas se fueron definiendo y delineando desde esta perspectiva, conviviendo acciones de acceso universal y a la vez focalizando en ciertos sectores juveniles con problemáticas específicas, siempre con la mirada atenta en los jóvenes en plural como sujetos de derechos, relegando anteriores perspectivas homogeneizantes de la juventud, y se fortaleció el componente participativo en los programas y proyectos como una síntesis dialéctica de la política pública local de juventud. Es este componente participativo el que intenta marcar a la política en todo el ciclo, ofreciendo posibilidades y oportunidades a las diversas juventudes, organizadas o no, de esbozar diagnósticos, fijar prioridades y proponer soluciones tanto a escala individual como en el ámbito grupal. Es decir, asegurar espacios de participación en la institucionalidad pública estatal, ejerciendo al mismo tiempo un aprendizaje democrático y ciudadano. Esto fue posible también debido a la visibilidad que fueron asumiendo distintas grupalidades juveniles.

Si bien el Centro de la Juventud fue actor protagónico en la discusión y puesta en crisis del modelo adultocéntrico, hacia el interior de la estructura municipal, seguían sobrevolando en términos de disputa de sentido algunas visiones de jóvenes basadas en la idea de transición a la vida adulta, especialmente, desde las áreas de salud pública, empleo y educación. Además, otras agencias municipales comenzaron a profundizar, desde sus políticas sectoriales, sus estrategias para jóvenes. En estos casos, podemos destacar el fuerte impulso que toman las políticas culturales en la ciudad en la década del 90. Además del funcionamiento de la Escuela Municipal de Música, la de Danzas y Artes Escénicas, la de Artes Plásticas, se pone en funcionamiento lo que devino en espacio

juvenil como el Centro de Expresiones Contemporáneas (CEC), los centros culturales barriales en el marco del proceso de descentralización municipal con una amplia oferta de espacios y talleres de educación no formal, teniendo a niños y jóvenes como sus principales destinatarios.

Por último, nos interesa rescatar dos tensiones que estuvieron presentes en esta configuración y que serán amplificadas en la nueva geografía de políticas de juventud a partir de los efectos de la crisis del 2001. Por un lado, la tensión centro-periferia o área central-barrios. Durante los 90 la ciudad sufrió un deterioro constante que fue alterando el espacio urbano. Modificaciones que fueron consecuencia de profundos cambios en la estructura política, económica y social implementados desde fines de los 80. Uno de los rasgos más sobresalientes, es el crecimiento de la urbanización de la pobreza o localización física de la pobreza, evidenciando grandes desigualdades socio-territoriales que se simplificaron desde la opinión pública como la imagen de dos ciudades, la del centro y la de la periferia. La coordinadora del Centro de la Juventud de aquel momento, reconocía la tensión centro-periferia como un desafío de la gestión de políticas de juventud: “fue claro que desde el Centro de la Juventud a fines de los 90 no llegábamos a los jóvenes de los barrios más vulnerables, jóvenes en situación de pobreza estructural; llegábamos a los jóvenes escolarizados. Hicimos varios proyectos: Uno era Estación Empalme, teníamos un terreno, queríamos hacer una especie de casa de juventud pero no lo logramos... La llegada que tuvimos en estos barrios y con esos jóvenes era a través de nuestro apoyo a organizaciones juveniles”.

Vinculado a esto surge la segunda tensión: jóvenes escolarizados y no escolarizados, dejando claras huellas de cómo ganaba terreno esta concepción en la estructuración de la cuestión juvenil. Los jóvenes no escolarizados estaban asociados a los sectores de pobreza estructural y fueron los que se visualizaban como posibles participantes del Programa Oportunidad.

Freno abrupto / Configuración II: Gestionar en la emergencia

Una crisis político institucional determina el fin anticipado de un gobierno y erosiona las bases del sistema de representación. Asambleas

barriales al calor de “que se vayan todos” junto al incremento de los niveles de pobreza e indigencia, desempleo, precariedad laboral ponen en jaque todos los niveles del Estado.

En ese marco algunos sectores innovan y arriesgan estrategias para re-ensamblar la trama social. Los partidos tradicionales incorporan a sus listas referentes “no políticos” y se configuran nuevos frentes. En este marco, tienen lugar elecciones anticipadas que debieron llegar a balotaje, pero sin concretarse segunda vuelta, lo que permitió la consagración de Néstor Kirchner como presidente con el más bajo porcentaje real de votos que haya visto el país —cerca del 22%—.

Los consumos habían cambiado y las batallas políticas se transparentaban entre grupos del poder empresario y la política. Internet crece y se potencian experiencias de intercambio a través del entorno virtual. En este contexto, entre 2001 y 2004, las políticas que venían desplegándose desde el Centro de la Juventud sufren un importante cimbronazo. Si el tránsito en aquella primera configuración se había caracterizado por el movimiento hacia la construcción de un espacio propio y relativamente autónomo desde el cual trabajar la cuestión juvenil, la crisis puso un freno abrupto. La gestión municipal en pleno, en un contexto de profunda escasez de recursos, se reorienta a la atención de la emergencia social;

“fue una emergencia que realmente azoró a todas las áreas, al país y a la comunidad, tuvimos que tener otro motor. Había que cambiar” (ex trabajador del Centro de la Juventud).

“A partir de entonces se tuvieron que rever muchas actividades. Ante la falta de insumos, falta de presupuesto a nivel estructural y la situación social, se empezaron a priorizar desde la Secretaría de Promoción Social muchas otras cosas” (ex trabajadora del Centro de la Juventud).

Pocos de los programas y proyectos que habían logrado germinar persistieron. Un nuevo paisaje alojó a la política. En línea con la orientación global de la gestión municipal, el Centro de la Juventud priorizó actividades focalizadas en los sectores más vulnerables de la población juvenil, especialmente vinculadas a iniciativas de empleabilidad y apoyo a emprendimientos.

Un debate muy significativo, la tensión centro-periferia, se robusteció en esta época. Atravesado por una emergencia social sin precedentes cercanos, un discurso crítico de las políticas llevadas adelante por el Centro de la Juventud tomó forma amplificadas. Desde los medios de co-

municación, las organizaciones políticas y sociales destacaban en medio de la crisis generalizada la situación problemática de los jóvenes. Como sostiene Martín-Criado (2005) la definición de los problemas de los jóvenes es realizada por grupos y organizaciones de adultos que suelen ser de dos tipos: “o bien la juventud constituye un problema, o bien la juventud tiene un problema” (Martín-Criado, 2005:90). Se demandaba intervenciones específicas con jóvenes excluidos del mercado de trabajo y de la educación formal y esa demanda comienza a dirigirse al Centro de la Juventud. Afloraron discursos que cuestionaban el área porque se había orientado mayormente a los sectores juveniles de sectores medio –escolarizados–, lo que se reforzaba por su emplazamiento físico en un área urbanística y social privilegiada de la ciudad, una ciudad que por entonces desnudaba las profundas y agudas desigualdades sociales.

Esta crítica se enmarcaba en un debate que venía tomando forma y que ganó en visibilidad y consenso con la crisis, el debate de las “dos ciudades” con el que la oposición política comenzó a cuestionar a la gestión local. La crisis mostraba la promesa inconclusa del proceso de descentralización que había iniciado la gestión de Hermes Binner, de una ciudad social y urbanamente más equitativa e integrada. Al influjo de la crisis y las agudas transformaciones de los 90, la ciudad se expresaba cada vez más como un paisaje de mosaicos, una yuxtaposición de situaciones. Fue así que, sumado a la subordinación a las nuevas urgencias, este debate introdujo una grieta en el consenso que se había logrado construir en torno a la cuestión juvenil. Al mismo tiempo, al justificar no sólo en la coyuntura sino también en una dimensión conceptual e ideológica más profunda la reorientación de la política, dejó huellas para una futura bifurcación. En la necesidad de reorientarse a los barrios, muchos programas y actividades ya consolidadas –como los diversos talleres de movilización y participación juvenil y el Encuentro de Jóvenes– fueron perdiendo centralidad en el ámbito de la gestión de Juventud. Particularmente, hasta se llegó a desarrollar el Encuentro de jóvenes distritalmente, desvirtuando de esta manera el principal objetivo que consistía en propiciar en dos días un único espacio de encuentro en donde puedan convivir, interactuar y expresarse los jóvenes de las distintas zonas de la ciudad.

Pero tampoco aquí el paisaje es homogéneo. Con los nuevos lineamientos de política municipal, se comenzó a implementar el *Programa Trabajo Barrial y Fortalecimiento de Grupos y Organizaciones Juveniles*,

con el objetivo de fomentar la participación y la capacidad de los jóvenes de mejorar la calidad de vida de sus entornos barriales. En 2002 el Programa lanzó una convocatoria de proyectos juveniles, constituyéndose en un importante dinamizador de trabajo en plena coyuntura de crisis. La principal orientación de este programa, pasó por la dimensión que adquiere la organización social juvenil, su trabajo asociado y su participación en el espacio comunitario. Según un estudio que tomó como caso el programa, menciona que “la experiencia permite potenciar una gran capacidad de gestión organizativa de las y los jóvenes, y su reconocimiento como interlocutor legítimo en la ciudad y agente de cambios y transformaciones en sus comunidades de pertenencia” (CIDPA - Açaç Educativa, 2005:115).

En la segunda convocatoria, en 2003, se presentaron 350 proyectos que fueron apoyados financieramente en su totalidad. El aporte interesante de esta iniciativa para el despliegue y desarrollo de la política local de juventud, fue que permitió profundizar la penetración estatal en territorio, superando algunos sesgos de acceso y relacionamiento, logrando establecer vínculos y sostener un trabajo continuo con más de 150 organizaciones territoriales, muchas de ellas con las que no se tenía previo contacto.

Por otro lado, en el año 2002, se comenzó a instalar en la ciudad la Feria de Proyectos juveniles de Rosario y la celebración del Día Global del Servicio Voluntario Juvenil. Ambas actividades tenían como finalidad dar visibilidad a las organizaciones que trabajan en los distintos barrios de la ciudad, destacando las contribuciones que los jóvenes realizan para el desarrollo de sus comunidades mediante la participación voluntaria.

Además de las acciones relacionadas al trabajo barrial, el otro programa que fue protagonista en esta configuración fue el de *Empleabilidad*. Iniciado años antes con el Oportunidad, la crisis social, el subempleo, el desempleo y la informalidad obligaron a direccionar las acciones hacia la formación y capacitación para el empleo. Esto se debió también a cierto impulso social a través de las inquietudes y propuestas votadas en el Presupuesto Participativo, que se empezó a implementar en el año 2002. Durante varios años, los proyectos más votados en cada uno de los distritos de la ciudad eran de capacitación en oficios para jóvenes. De esta manera, queda confirmado cómo los adultos lograban agendar la cuestión juvenil. Desde la mirada adulta concebían que los jóvenes debían capacitarse, como si el desempleo juvenil y la falta de oportuni-

dades estuviera ligada solo a la cuestión individual de los jóvenes, a sus aptitudes y actitudes.

Recalculando / Configuración III: Integralidad, transversalidad y sectorialidad.

Resulta complejo definir un momento concreto de salida de la crisis del 2001, lo que no implica reconocer durante el transcurso del primer gobierno kirchnerista la mejora en algunos indicadores, como disminución de la pobreza e indigencia. La estructura del Estado cambia el rol, con mayor intervención en las políticas sociales y en la gestión territorializada, desplegando una batería de acciones –Centros Integradores Comunitarios, Programa Incluir, etc.– aunque no necesariamente coordinan acciones con niveles sub nacionales. Los Derechos Humanos ocupan un lugar destacado en la agenda política, desde lo simbólico y en lo concreto, con la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, que implicó la re-apertura de juicios a ex represores.

En este contexto, la juventud se convierte en una causa pública que promueve adhesiones y movilización (Vázquez, 2013). Se otorga renovada importancia a la politicidad de las prácticas y discursos juveniles –surge y adquiere un gran protagonismo “La Cámpora¹⁰”, especialmente por parte del kirchnerismo.

Por otro lado, y en gran medida a causa de la tragedia de Cromañón¹¹, se vuelve a poner la mirada en los espacios y prácticas juveniles, impactando a nivel local con mayor control y el aumento de exigencias para las habilitaciones de espacios de esparcimiento nocturno. El vínculo noche-jóvenes-alcohol-espacio público persiste en reconocerse como problemático, generando una serie de medidas regulatorias que van desde la prohibición de venta de bebidas alcohólicas hasta los horarios de apertura y cierre de boliches. Al mismo tiempo, desde diferentes áreas estatales cobra mayor fuerza el enfoque de juventud como sujeto

10. Agrupación política que representa los jóvenes seguidores de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

11. Se conoce como tragedia de Cromañón al incendio ocurrido en el establecimiento República de Cromañón durante un recital de la banda Callejeros y que dejó casi 200 personas fallecidas.

de derechos y como etapa plena de la vida frente al conocido “cuento del futuro”, generando en las propias estructuras multiplicidad de espacios en distintos niveles jurisdiccionales integrados por jóvenes y para jóvenes.

En este contexto, el Centro de la Juventud, como área estatal referente de las políticas de juventud, evidenció un proceso de marchas y contramarchas, caracterizado por profundas tensiones que hacia el final de esta configuración podemos marcar como ciertos retrocesos. Inicia un proceso de recuperación y fortalecimiento, pero también de repliegues y estancamiento. Se transitó desde la construcción de un mapa conceptual e ideológico consistente en pos de políticas integrales y afirmativas como fue el Plan Integral de Juventud, a una atomización y fragmentación de políticas destinadas a jóvenes fortaleciendo la orientación sectorial e integracionista.

A partir de 2005, el Centro de la Juventud recupera los aprendizajes de su propio recorrido y experiencia para dotar con un nuevo impulso transitando hacia nuevas formas de gestionar lo público en materia de juventud, apostando por el trabajo integral, transversal y plural tanto en los abordajes como en los alcances de las acciones, que se materializará a partir de la construcción del *Plan Integral de Juventud*. El desafío consistió en construir capacidad institucional y política hacia el interior de la estructura municipal con el objetivo de dirimir tensiones y disputas en cuanto a las estrategias a definir en un contexto donde los jóvenes eran visualizados por la magnitud de sus problemas.

La propuesta de reorientar las políticas de juventud giró en torno a la integralidad y transversalidad para superar la visión agregativa y acumulativa de intervenciones fragmentas hacia una concepción de sistema de políticas. Se intentó superar la mirada sectorial de las políticas públicas tradicionales para jóvenes, lo que no implica que los distintos sectores no implementen políticas, sino que exista planificación, coherencia conceptual y coordinación entre actores. En este marco, el Centro de la Juventud se fijó como gran horizonte para trazar un nuevo mapa, dotar de perspectiva generacional a las políticas públicas municipales: “con esta perspectiva, se propone complementar las principales dimensiones y respuestas sectoriales conocidas y superar los espacios y programas exclusivos para jóvenes, incorporando esta mirada en todas y cada una de las políticas públicas” (Centro de la Juventud, 2006). Para ello, fue necesario configurar distintos espacios –tanto formales como informa-

les— donde los jóvenes puedan aportar desde su mirada a las políticas municipales. Se buscó convocar a todos los actores estatales, sociales y políticos, con los jóvenes como protagonistas múltiples, diversos, plurales y distintos de las políticas locales de juventud, “hacia la consolidación de una ciudad 100 % joven” (Centro de la juventud, 2008, s/d).

A partir del 2005 se refuerzan y fortalecen los intentos iniciados a mediados de los años 90 por poner en crisis el modelo adultocéntrico y las políticas integracionistas, en pos de construir nuevos conocimientos que permitan la consolidación de políticas afirmativas. El Centro de la Juventud define entonces tres orientaciones de políticas prioritarias:

a) Activar y fortalecer circuitos valorados y significativos de participación de los jóvenes. b) Articular y proponer acciones desde lo micro y lo local hacia la globalidad del territorio, siendo la ciudad el espacio público de los jóvenes por excelencia. c) Reconocer y consolidar los compromisos de trabajo asociado, con la totalidad de los actores que inciden en la política pública de juventud en la ciudad.

No obstante, el primer año de esta configuración puede considerarse como un proceso de transición, ya que el Centro de la Juventud estaba saliendo del contexto en que se gestionaba en plena crisis, lo cual generó distintas tensiones en su seno. Por un lado, los equipos profesionales se fragmentaron marcando una línea divisoria entre quienes intervenían en el trabajo barrial y los del galpón del Centro de la Juventud, evidenciando una segmentación y parcelamiento a partir de programas. Por otro lado, tanto intra como inter programas, se pusieron de manifiesto los conflictos a causa de las diferentes modalidades de contratación del personal, vinculado a las restricciones presupuestarias de años anteriores que obligaron a apelar a formas de contratación precarias, deviniendo en consecuencias sumamente conflictivas que detonarán años más tarde.

Por esta razón, en un primer momento, se trabajó internamente en una redefinición de la organización a partir de un diagnóstico participativo entre sus miembros. De este análisis, surgieron los primeros acuerdos que posteriormente facilitarían que la organización intentara una nueva forma de significar y redireccionar la gestión de las políticas locales de juventud. El Centro de la Juventud definió la visión como “la de una ciudad donde los jóvenes y sus acciones sean considerados en la sociedad como recursos estratégicos para su desarrollo social, político y económico” (Centro de la Juventud, 2008: s/d). Se llegó a un consenso

en cuanto a la misión de la institución, que fue “promover el desarrollo y la participación de los jóvenes desde su condición de sujetos de derechos, construyendo ciudadanía, consolidando la democracia y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos en general y de los jóvenes en particular” (Centro de la Juventud, 2008: s/d). Para esta etapa, podemos distinguir tres componentes que caracterizaron y definieron los principales proyectos y programas y que le dieron una dirección e intentaron transformar los nudos críticos de la problemática juvenil: la concepción del sujeto social juveniles, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación juvenil.

Se inicia, de esta manera, un proceso de revisión y reflexión acerca del diseño e implementación de las políticas locales de juventudes, configurándose un nuevo plano cartográfico en el cual la integralidad, la transversalidad y la pluralidad, basada en la gestión mixta o relacional entre el Estado y las organizaciones juveniles de la sociedad civil fueron las principales coordenadas. En este sentido, se planteó la elaboración conjunta entre Estado y organizaciones juveniles del Plan Integral de Juventud, intentado materializar una verdadera política afirmativa.

Tomando como base el documento oficial del Plan, se define a éste como “el resultado de un proceso de trabajo colectivo, que expresa las decisiones priorizadas y consensuadas de la sociedad rosarina en torno a la política pública local de juventud. Asimismo, es el producto construido a partir del uso y desarrollo de una herramienta estratégica innovadora de planificación y gestión pública” (Centro de la Juventud, 2006).

La elaboración del Plan Integral de Juventud se concibió “como una intervención social de amplio alcance, que facilite un proceso de aprendizaje, construcción y fortalecimiento de la capacidad de los/as jóvenes para activar circuitos de participación social legítimos y significativos” (Centro de la Juventud, 2006, s/d). En este marco, el documento institucional del Plan, define claramente cuáles son las orientaciones que propone. En primera instancia, se menciona explícitamente el paradigma que permite dotar de significado a la condición juvenil, reconociéndola como “etapa plena de la vida” en contraposición a la concepción de moratoria social entendida como la etapa de formación y preparación para asumir las responsabilidades de la vida adulta. Esta primera aproximación no sólo implica una direccionalidad conceptual en cuanto a cómo pensar a los jóvenes, sino también, induce a revisar y poner en crisis la visión hegemónica centrada en el adulto, la visión adultocentrista. Otra

de las orientaciones, y en plena convergencia con la anterior, reviste la necesidad de pensar a la juventud desde su situación, es decir, poder describir “cómo le va al joven”, en determinados contextos atravesados por diversas circunstancias tanto económicas, sociales, políticas, culturales. Finalizando las orientaciones conceptuales, emerge la noción de joven como sujeto de derechos. Se sostiene que los jóvenes no deben ser entendidos como “objetos” de políticas a partir de sus demandas y pedidos, sino que son sujetos que conocen y ejercitan sus derechos y reconocen sus responsabilidades. En definitiva, se sostiene que los jóvenes son capaces de proyectar, proponer, enunciar y participar. Desde el punto de vista de las políticas públicas, el Plan Integral de Juventud se imaginó como una política inspirada en términos de acciones afirmativas de la condición juvenil. En base a documentos oficiales: “Esto significa que las actuaciones públicas que inciden en las condiciones de vida presente de los/as jóvenes asuman como principal eje orientador desde el mismo momento de su diseño, potenciar su plena ciudadanía en la construcción del proyecto de vida propio” (Centro de la Juventud, 2006).

Desde la lógica de las acciones afirmativas, el componente participativo fue central en el proceso de la política, no sólo en la gestión y ejecución, sino fundamentalmente en todo el proceso de diseño y toma de decisiones estratégicas.

“Junto a las nuevas orientaciones que impulsamos desde la gestión, se generaron debates y reflexiones hacia el interior de los diferentes equipos de trabajo del Centro de la Juventud que fueron delineando la necesidad de desarrollar un Plan Integral de Juventud que aborde la temática juvenil desde estos lineamientos. Así, avanzamos en la investigación de experiencias de este tipo desarrolladas en ciudades de América Latina y Europa” (ex integrante del equipo del Plan Integral).

En una primera instancia, los actores jóvenes que participaron en la elaboración del Plan fueron representantes de organizaciones juveniles.

En términos metodológicos de diseño e implementación de política, el Plan Integral de Juventud asumió la perspectiva estratégica. En este sentido, el Plan fue considerado el punto de partida de una planificación de la gestión estratégica de la política de juventud en el ámbito local, intentando generar sinergias entre los diversos actores a partir de criterios comunes de intervención.

Recuperando la dimensión analítica actoral para pensar la elaboración del Plan, participaron organizaciones y áreas del Estado municipal que tenían un trabajo específico con jóvenes y por lo tanto un interés especial en fortalecer también su intervención. Entre ellos se pueden mencionar al componente de capacitación para jóvenes del Programa Rosario Hábitat, algunos programas dependientes de la Secretaría de Salud Pública como el área de promoción de la salud, el programa adolescentes y alcohol, y el programa de procreación responsable; equipos de la Secretaría de Cultura y Educación, y por la Secretaría de Promoción Social la Dirección General de Recreación y Deportes. Uno de los trabajadores involucrados en la elaboración del Plan manifestó que “el diseño de la red de actores terminó siendo muy ambicioso. Creímos que íbamos a tener mayor repercusión y apoyo desde los propios espacios municipales, sin embargo, lo que más nos costó fue lograr legitimidad hacia el interior del municipio”.

Un desafío que surgió al momento de iniciar la discusión del diseño del Plan Integral de Juventud fue la necesidad de contar con un diagnóstico lo más riguroso posible. Se realizó un exhaustivo trabajo de encuestas y entrevistas a jóvenes y adultos referentes de la ciudad sobre diversos temas que permitió conocer datos, opiniones e información ágil y actualizada acerca de “ser joven en Rosario”. Este material, bajo el nombre de “Informe sobre la situación de las y los jóvenes en Rosario” se constituyó en un primer diagnóstico de cara a la implementación del Plan Integral de Juventud Rosario.

Los resultados de la mencionada investigación/diagnóstico valió de puntapié inicial para (re)conocer la realidad juvenil de la ciudad, los principales intereses, los problemas más mencionados por los jóvenes y su convergencia –o no– con lo que sostenían los adultos acerca de cuáles son los problemas de los jóvenes. En definitiva, estas herramientas intentaron reconocer la heterogeneidad y complejidad que atraviesa el mundo juvenil, en un contexto situado y determinado.

La puesta en marcha de la elaboración del Plan Integral implicó para el Centro de la Juventud transitar por una geografía institucional en base a la coordinación y transversalidad que se plasmó junto a la Secretaría General del Municipio con la creación en el año 2004 del *Presupuesto Participativo Joven* –PPJ–. La participación de los jóvenes en el PPJ significó un gran avance para la perspectiva generacional, ya que se diseñaban proyectos y de ser elegidos en los días de votación, el muni-

cipio debía implementarlos al año siguiente. Los jóvenes comenzaron a pensar y a decir cosas sobre la ciudad desde sus puntos de vista, proponiendo proyectos y decidiendo la distribución de una proporción del presupuesto municipal. Por otro lado, la decisión de su implementación puso en crisis cierta visión adultocéntrica del Presupuesto Participativo, donde los adultos durante años votaban proyectos que desde su mirada ayudarían a los jóvenes en problemas. De esta manera, la ciudad iniciaba un recorrido donde habilitaba institucionalmente a los jóvenes a pensar la ciudad, sus déficits y sus posibles resoluciones. Los jóvenes eran disputados, pero también, erigidos como actores y sujetos políticos, disputaban la producción y construcción de lo público¹².

Por otro lado, como en todo el recorrido por las políticas de juventud, la cuestión del empleo también dejó huellas en esta configuración. A partir del año 2005 se instituye el *Proyecto de capacitación laboral en oficios* a los fines de implementar las acciones votadas por los vecinos en el Presupuesto Participativo de la ciudad. La principal característica que asumió en clave de gestión fue la asociatividad, articulando las acciones con entidades del ámbito empresarial, instituciones educativas públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil. Esta asociatividad se plasmó en la creación del Registro Municipal de Instituciones Capacitadoras, llegando a ofrecer más de 300 cursos diferentes distribuidos en todo el territorio. Merece una atención particular, las relaciones intergubernamentales en relación a políticas de empleo joven y capacitación laboral. Durante este período, desde el Gobierno Nacional a través de la Dirección Nacional de Juventud –DINAJU– se llevó adelante el Programa Nacional de Inclusión Juvenil “Incluir” financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y destinado para jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social. De forma similar al Proyecto Joven implementado desde Nación en la década del 90, el Programa Incluir basó su intervención en la teoría del capital humano, y detectando las principales causas de los problemas de ingreso al mercado de trabajo formal como déficits o carencias en la formación laboral. La implementación de este programa fue llevada adelante por el Área de Juventud de la Provincia de Santa Fe, dependiente de la Secretaría de

12. En un trabajo anterior, y a partir de distintas investigaciones situadas en la ciudad de Rosario, fueron examinadas diversas disputas de las juventudes como algunas disputas por las juventudes (Beretta, 2015).

Estado de Promoción Comunitaria, evidenciando una nula coordinación con el Centro de la Juventud. El Área de juventud –ARJU– de la provincia fue creada a petición de la DINAJU con el único objetivo de coordinar la puesta en marcha del Programa Incluir en las principales ciudades de Santa Fe. Como sostiene Balardini (2009) su tarea se restringió a bajar los planes provenientes del gobierno nacional. Residualmente a esta misión, el ARJU realizó algunos talleres relacionados con la salud sexual y jornadas solidarias, especialmente en la ciudad de Santa Fe, capital de la Provincia. En este marco, los cursos de capacitación laboral para jóvenes en la ciudad, brindados tanto por la municipalidad como por los gobiernos provincial y nacional a través del Programa Incluir llevaron a un solapamiento, fragmentando y disputando los posibles destinatarios. Desde esta época, las políticas de juventud se suman a una histórica disputa política que provenía desde el año 89 entre los gobiernos socialistas de la ciudad de Rosario y los Gobiernos Justicialistas de la Provincia de Santa Fe, hasta que en 2007, Hermes Binner es electo gobernador impulsado por el Frente Progresista Cívico y Social. Específicamente en el campo de las políticas de juventud, Binner, al igual que en el momento que fue intendente de la ciudad de Rosario, visualiza el tema de la cuestión juvenil en su estructura gubernamental, creando la Dirección Provincial de Políticas de Juventud y en ese marco la puesta en marcha del “Gabinete Joven”, destacándose como una política innovadora (Balardini, 2009), que intentaba erigirse como coordinador de las distintas políticas públicas destinadas a los jóvenes. El Gabinete Joven se creó como un dispositivo institucional con el fin de incorporar la perspectiva joven en el entramado de las políticas públicas de la provincia de Santa Fe integrando centralmente las ideas de transversalidad de la visión de los jóvenes y la integralidad en las intervenciones. Queda evidenciado como sostiene Balardini (2009: 12) que “el Gabinete Joven se reconoce tributario de la experiencia de gestión del Centro de la Juventud de Rosario”, siendo esta nueva e innovadora institucionalidad estatal en el gobierno provincial, la que recupera la impronta, la trayectoria y el saber acumulado de la experiencia Rosario.

En esta configuración fueron dos acciones las que se diseñaron e implementaron entre las áreas del gobierno municipal y el provincial. “Septiembre Joven” inició en 2008 recuperando los Encuentros de jóvenes en la ciudad de Rosario, instaurando el mes de los jóvenes, transitando así una variada ruta con distintas y múltiples actividades y con su

evento central de “Primavera en los Galpones”, instalando este espacio público como territorio de las juventudes. La segunda acción fue “Verano Joven” a partir del año 2009 con una mirada transversal e integral de la política social. Surgió como una iniciativa en el marco del Gabinete Social¹³ provincial junto al municipio, acreditando que los jóvenes se encontraban en un lugar significativo en la agenda social gubernamental. Verano Joven consistió en una propuesta para jóvenes de 13 a 25 años que brindaba un espacio de encuentro, de actividades deportivas, lúdicas y culturales que a su vez estaba abierto a nuevas acciones que surgieran de los propios grupos de participantes.

No obstante, el nuevo trazado iniciado a partir del año 2004 por el Centro de la Juventud no estuvo exento de accidentes geográficos que modificaron el itinerario inicial, y que produjo contramarchas e incluso algunos retrocesos. Mientras el Centro de la Juventud, como área específica en el entramado institucional municipal disputaba su legitimidad a través de la elaboración de un plan integral para la ciudad, en paralelo se gestaron tres programas que tenían a jóvenes como destinatarios – aunque con enfoques distintos– pero gestionados por fuera del Centro de la Juventud, evidenciándose de a poco una apuesta hacia el fortalecimiento de la sectorialidad. El programa Equidad Educativa desde la perspectiva de género, el programa “Cerveinticinco” desde la ampliación de acceso a los bienes culturales y el Programa Joven de Inclusión Socioeducativa, el que más impactó posteriormente en las políticas llevadas adelante por el Centro de la Juventud.

El Programa Equidad Educativa, creado por Ordenanza Municipal se pone en práctica a partir del año 2005 desde el Área de la Mujer y está destinado a mujeres jóvenes de hasta 18 años que sean madres o estén embarazadas. El programa consiste en la transferencia de recursos a través de una beca para que puedan continuar o terminar la educación formal. Además de la beca escolar, las jóvenes participantes tienen actividades informativas y de formación sobre métodos anticonceptivos y cuidados personal e infantil; sobre relaciones de poder entre géneros, mandatos culturales y estereotipos de roles entre varones y mujeres; relaciones afectivas y noviazgos violentos, derechos de los jóvenes en-

13. El Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe fue creado en 2008 como un espacio institucional interministerial para la definición de los principales lineamientos estratégicos en materia de políticas sociales.

tre los más destacados. Según documentos de difusión del Programa, la participación de las jóvenes en Equidad Educativa “disminuye la vulnerabilidad social de las adolescentes impidiendo el abandono escolar, la pérdida de vivencias propias de la adolescencia, la inserción laboral prematura con escasa preparación, asumiendo en edad temprana responsabilidades económicas”.

El Programa Ceroveinticinco surge por un expreso pedido del Intendente Miguel Lifschitz a sus equipos municipales para lanzar una política destinada a jóvenes de la ciudad de carácter universal y masivo. Es la Secretaría de Cultura y Educación que a través de sus equipos de proyectos socioeducativos materializa esta propuesta con un pasaporte cultural, que pretendió facilitar el acceso a los bienes culturales de Rosario tanto del ámbito público como del privado. Este pasaporte, al estilo de las tradicionales tarjetas jóvenes que se llevaron a cabo en distintas ciudades y países, ofrecía una amplia posibilidad de descuentos en comercios –librerías, disquerías, textil, etc.–, becas para realizar capacitaciones y sorteos de entradas para espectáculos. Además, el programa puso en marcha distintas instancias que vinculan el arte, la tecnología y la formación, como la Escuela de Animadores y la Escuela de Experimentación en Cine y Fotografía.

El tercero al que hicimos referencia es el Programa Joven de Inclusión Socioeducativa, enmarcado en la Secretaría de Promoción Social, pero creando un equipo y una estructura paralela al Centro de la Juventud. Será varios años después, en el 2008 cuando el Centro de la Juventud asuma directamente la conducción de dicho Programa. El mismo constituyó una oferta programática de espacios socioeducativos preexistentes más que una construcción con los jóvenes. Tenía como objetivo principal facilitar el regreso a la escuela de jóvenes provenientes de sectores medios pauperizados o empobrecidos. “El Programa, en este sentido, es tributario de una historia que desde fines de los años 90 se plantea extender el período de “moratoria social” de los jóvenes” (Fattore y Bernardi, 2014: 228). No obstante, a partir de su implementación, el perfil de los destinatarios fue cambiando, descubriendo y construyendo otro tipo de sujeto joven, caracterizado por su situación de vulnerabilidad y desafiliación (Castel, 2004) llevando a los equipos de trabajo a redireccionar y efectuar los ajustes de diseño e implementación. Obviamente, bajo una tensa calma convivieron distintos equipos profesionales

pero del mismo gobierno municipal que disputaban la forma de intervenir con jóvenes de sectores populares.

La sanción en 2009 de la Ley Provincial N° 12.967 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes generó un cambio sustancial en la intervención social que motivó incluso una serie de transformaciones burocráticas afectando a la Secretaría de Promoción Social lo que incluía al Centro de la Juventud y al Programa Joven. Se crea la Dirección General de Infancias y Familia y se inicia la transformación del Programa Crecer, con más de 30 centros distribuidos en todo el territorio municipal. Estos Centros Crecer que tenían desde la década del 90 su foco de intervención en la primera infancia, se configuran como Centros Territoriales de Referencia, los cuales intentarían desde el territorio centralizar las diferentes intervenciones sociales de la Secretaría de Promoción Social, aunque los resultados fueron más retóricos que programáticos. Las acciones del Programa Joven (inscripto desde 2008 en el ámbito del Centro de la Juventud) se incorporaron en este proceso intentando que estos centros sean base de sus equipos.

Sin embargo, como toda transformación que implica cambios y reconfiguraciones de paradigmas de intervención, en el año 2011 un grupo nutrido de trabajadores de la Secretaría de Promoción, entre ellos los del Centro de la Juventud, inician un conjunto de demandas en relación a sus formas de contratación paralizando durante varios meses las actividades. Esto fue un punto de inflexión que obligó a la nueva gestión municipal que asumiera en 2012 (Intendenta Mónica Fein) a replantear la política social a nivel territorial y que tendrá una notable incidencia en la nueva configuración que asume la política de juventud a partir de ese año.

Como corolario, podemos afirmar que a pesar de la formalización de un modelo que transitó de los problemas de los jóvenes a la ampliación de derechos, se fortalecieron significativamente las políticas sectoriales frente a las políticas integrales y transversales. Estas marchas y contramarchas muestran una trayectoria que va desde la potencia y participación de los jóvenes en la planificación de la ciudad a una oferta programática dispersa y fragmentada, donde los jóvenes quedaban encasillados en un lugar u otro.

El particular contexto de mejoramiento en los índices económicos –pero también de la mayor desigualdad– hizo colocar a la educación formal y el trabajo como las estrategias dominantes y como ejes orde-

nadores que desde el Estado local se debía guiar y acompañar a las trayectorias vitales de los jóvenes.

A partir de 2012, en un contexto inédito de violencia en la ciudad, el Centro de la Juventud es jerarquizado institucionalmente con la creación de la Dirección General de Políticas Públicas de Juventudes y se retoman las nociones que fueron construidas en el Plan Integral de Juventud, pero la singularidad de la situación añadió un nuevo trazo al mapa, un nuevo texto a la política. Se estructura entonces una *cuarta configuración* –hoy vigente (Capítulo 3)–, que disparará casi todo el arsenal de políticas en la lucha contra los efectos de la violencia extrema que afecta focalizadamente a un nuevo sujeto juvenil vulnerable y desafiado. Se comprende aquí, que las juventudes son heterogéneas y plurales. Pero también se asume que la estructura social y la geografía misma de la ciudad son igualmente heterogéneas, además, desiguales y fragmentadas. El paisaje actual de la políticas locales de juventud en Rosario, convive entonces en el espacio tensivo abierto por la asunción conceptual de lo heterogéneo y la decisión gubernamental de la focalización.

Zona peligrosa / Juventud y violencia

El 1 de enero de 2012 Jeremías Trasante –Jere, 17 años–, Claudio Suárez –Mono, 19 años– y Adrián Rodríguez –Patom, 20 años– fueron asesinados a quemarropa en Villa Moreno, un asentamiento precario del sur rosarino, mientras tomaban una cerveza en la canchita del barrio. Los tres jóvenes fueron ejecutados con una ametralladora FMK3. Las primeras versiones periodísticas hablaron de un “ajuste de cuentas”, inscribiendo el triple crimen en un caso más de inseguridad, en el que así, bajo esta clasificación, quedaban implicados. Pero, a diferencia de otras situaciones similares, el hecho de que Jere, Mono y Patom fueran militantes sociales propició disputar la definición del problema en el espacio público. Días después del crimen, el Movimiento 26 de Junio donde militaban convocó a una movilización frente a los Tribunales Provinciales que contó con la participación y adhesión de gran cantidad de organizaciones sociales y políticas de todo el país. Y luego fueron muchas las movilizaciones y marchas que lograron resituar las muertes jóvenes en el justo lugar de víctimas y desnudar todo un entramado de complicidades institucionales, encadenamientos de negocios ilegales e impunidades vinculados al control por el mercado ilegal de drogas a nivel micro-territorial. Los medios locales, y nacionales que se fueron sumando a la difusión de las noticias desde Rosario, pronto viraron su inicial discurso de “ajuste de cuentas”. Se trataba ahora de un crimen en el que los tres chicos eran víctimas, y ese crimen se parecía a muchos otros.

El triple crimen de Villa Moreno fue el evento focalizador (Medellín Torres, 1997) que forjó la convergencia entre la agenda de seguridad y las políticas de juventud, creando capacidad para estructurar una *cuarta*

configuración, un nuevo paisaje en las políticas locales de juventud en la ciudad de Rosario. Si bien en nuestro sistema político institucional la problemática de la (in)seguridad ha sido tradicionalmente un tema ajeno a los gobiernos locales, su inscripción en la agenda gubernamental de la ciudad de Rosario no era nueva. Lo que en cambio resultaba innovador en este momento, era su definición en tanto violencia y la reinscripción de la problemática en la agenda social, desplazando el abordaje situacional o estrictamente cultural (Galano, 2015).

El Informe de Homicidios y Violencia Armada elaborado por el Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Rosario, mostraba que en 2011 el 64,5% de los heridos de armas de fuego asistidos en los efectores de salud municipal tenían entre 15 y 29 años, más del 90% eran varones. Una dinámica similar mostraban los homicidios. Pero, además, se apreciaba una distribución territorial muy desigual; la mayor parte de los hechos de violencia altamente lesiva se producían en los barrios social y urbanamente más vulnerables de Rosario.

Esta geografía de la violencia persiste hasta nuestros días. El Informe de Homicidios 2016 elaborado conjuntamente entre el Observatorio de Convivencia y Seguridad de la Municipalidad de Rosario, el Ministerio Público de la Acusación y el Gobierno Provincial revela que el 88,3% de las víctimas de los homicidios que tuvieron lugar en la ciudad eran varones, y que la mayor proporción de ellos se concentraban en la población joven. En 2016, la tasa general de homicidios para la ciudad de Rosario se situaba en 15,6 casos cada 100 mil habitantes. En tanto la tasa de homicidios de jóvenes de entre 15 y 19 años era de 30,6 cada 100 mil –98,1% superior a la tasa general–, la del grupo de 20 a 24 años era de 32,5 cada 100 mil –108,3% superior a la general– y la tasa para la población de 25 a 29 años es de 41,5 cada 100 mil –166% superior–.

Los datos resultan aún más clarificadores cuando se conjuga edad y género de las víctimas. El Informe muestra que la tasa de homicidios para la población masculina de 15 a 19 años se ubica en 56,1 cada 100 mil –259,6% superior a la tasa general–, la de los varones de 20 a 24 años es de 59,1 cada 100 mil –278,8% superior a la general– y la de varones de 25 a 29 años es de 81 cada 100 mil –219,2% superior–.

Con este marco, el nuevo equipo de gestión que asume con Mónica Fein en la Intendencia el 10 de diciembre de 2011 –pocos días antes del triple crimen–, reubica el problema de la violencia social en tanto problemática juvenil arraigada estructuralmente y en conjunción con fe-

nómenos emergentes que derivan en una migración hacia la ilegalidad (Rossi, 2014). Sostenía la Intendente en algunos pasajes del Discurso de Apertura de Sesiones del Concejo Municipal en 2014:

“Las armas de fuego se han convertido en el vector más poderoso de transmisión de violencia y muerte, y la estructuración de los mercados ilegales de la droga junto a otras economías ilícitas, en el sustrato que la amplifica.”
 “Argentina tiene aún una agenda pendiente y una deuda social en esta materia. El crecimiento de la última década no ha logrado saldar suficientemente la brecha social de la desigualdad y la inequidad. La violencia que hoy afecta a Rosario debe ser alojada en este complejo entramado”.

Este posicionamiento político ante el pleno del cuerpo legislativo local, evidenciaba que la problemática de la violencia social y sus efectos nocivos sobre ciertos sectores de la juventud había ingresado de modo contundente en el debate público. Un trabajo realizado por el Seminario de Juventudes durante la campaña electoral a concejales del año 2015, demuestra que la cuestión juvenil tuvo relevancia en la agenda electoral de la ciudad desde un enfoque ligado a la vinculación entre jóvenes, violencia, inseguridad y narcotráfico. Si bien se pudieron identificar matices en cómo problematizan, diagnostican y proponen resolver esta cuestión los distintos partidos políticos, la inseguridad en relación a los jóvenes fue uno de los destacados de la campaña electoral (Beretta *et al.*, 2015).

Este nuevo mapa de políticas que se estaba estructurando, demandaba jerarquización, focalización y una definición de un nuevo sujeto juvenil. La problemática de la violencia social ingresó a la agenda gubernamental desde los albores de la primera gestión de la Intendente Fein, y el trabajo con jóvenes se constituyó en una prioridad de su gestión. Pero, como sucede con el despliegue de toda política, el Estado no es tierra despojada, ni yerma, ni pura fertilidad. Alojar en el espacio estatal al nuevo sujeto juvenil significaba un movimiento de gran envergadura. Ante todo suponía una tarea activa de búsqueda, de contacto, de disputa de ese sujeto joven. La primera gran definición fue:

“salir a convocar a los pibes que estaban totalmente desafiliados de todas las instituciones territoriales. Y ahí lo cruzábamos con el diagnóstico de violencia. Lo que nosotros estábamos planteando era que teníamos que ir a buscar a los pibes que están matando o que mueren; esos son los pibes con

los que nosotros queremos que se labure” (Director de Políticas Públicas de Juventudes).

Ese nuevo sujeto joven, caracterizado por su vulnerabilidad y desafiación –al punto de estar expuesto a riesgo de vida– resituaba definitivamente la problemática en el campo de las políticas sociales. Pero también se reconocía su desvinculación con las mismas agencias estatales con las que se pretendía abordar la problemática. Esto conducía la mirada a la gestión territorial y los desempeños anteriores de instituciones y políticas. Pero, fundamentalmente, iluminaban los blancos, los espacios vacíos, los sujetos sin Estado protector y la responsabilidad estatal en esas ausencias.

Sabemos, por la vasta literatura en evaluación de políticas públicas, que todo proceso apreciativo conlleva algo de crisis, resistencias y conflictos. Uno de los argumentos –muchas veces no dicho– en esta praxis de la resistencia, que operaba de manera casi siempre subterránea, era el miedo. El paisaje de los barrios había cambiado en los últimos años. A diferencia de lo que sucedía con los Centros de Atención Primaria –anclajes territoriales de primer nivel de atención del sistema local de salud– los centros territoriales de políticas sociales solían mostrar un repliegue, un encerramiento. Fue común ver puertas cerradas, rejas, cadenas, personal de seguridad privada en lugares que en otros tiempos tenían sus puertas abiertas de par en par.

El miedo suele ser el elemento no dicho. Se asume como un modo de estigmatización. Pero existe y moldea las conductas. Los trabajadores no dejan de ser ciudadanos de Rosario, ciudad en la que la brecha entre seguridad objetiva y subjetiva se amplía. Un estudio de victimización y sensación de inseguridad realizado por investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales da cuenta de esto. Mientras que el 55,6% de los consultados padeció alguna situación de inseguridad –delitos consumados e intentos–, el 75,4% pensaba que era probable o muy probable ser víctima de algún delito en el futuro cercano (Galano, 2012).

En otras ocasiones, el miedo se muestra desnudo. Cuando asume el nuevo equipo de juventud, cuatro anclajes territoriales de la Secretaría –por entonces, CTRs– estaban cerrados. Muchos factores incidieron en esta resolución, uno era el miedo, la falta de garantías para que los trabajadores desarrollen, en condiciones seguras, su trabajo. Cuando el

nuevo equipo de juventud llegó, se trabajaba desde estos espacios con menos de 150 jóvenes en toda la ciudad. El vínculo se producía mayormente con los que iban, con quienes estaban dispuestos a atravesar rejas, esperar que se abran llaves y candados y saludar a un personal de seguridad en la entrada.

En esta dinámica del miedo se juega una tensión, la conceptualización del nuevo sujeto juvenil se fue volviendo un campo de disputa y controversia; donde no sólo juega la palabra, lo dicho, sino también las prácticas y sus sentidos, los símbolos. Una tensión que se presenta como inmanente: víctima y victimario; un varón que sufre, pero que también produce daño. Ese era el nuevo sujeto joven que se construía desde la práctica concreta. Toda esta configuración estará en buena medida signada por el campo de fuerza que complejamente se produce en el cruce de tensiones, contradicciones, sentimientos, ideas, argumentos, decires y callares. Este campo de fuerza incidirá en las prácticas, en el despliegue de la política, en sus efectos y resultados.

El otro gran argumento adversativo de resistencia era la falta de capacidades para abordar a esta población, con la que no existían mayores antecedentes de trabajo. Con prioridades claras, con un nuevo sujeto, con múltiples y variados obstáculos, comenzó una refundación institucional. Se crea la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes, generando una nueva jerarquización de la cuestión juvenil en la estructura gubernamental. Desde allí, tomando como base la noción de derechos y de juventudes heterogéneas, se inicia un proceso de recuperación de experiencias anteriores. Los conceptos de transversalidad, coordinación e integralidad fueron clave en el cuerpo de la nueva política, adicionándose una renovada noción de territorio.

Algunos estudios mostraban que la violencia tenía un componente y una dinámica fuertemente territorializada (Galano, 2015). Más del 60% de los hechos en que había heridos de armas de fuego u homicidios ocurrían a una distancia menor a 500 metros del domicilio de la víctima. Gran parte de los jóvenes crecían, amaban, exponían sus vidas, morían en un radio de cinco cuadras.

La mirada en el territorio iluminó los clivajes con que la cuestión social, particularmente la violencia, se distribuía en el espacio fragmentado de la ciudad. Esta lectura condujo a la priorización de territorios altamente vulnerables en el marco del Gabinete Social del Gobierno de

la provincia de Santa Fe, que luego daría lugar al Plan ABRE¹⁴. La estrategia territorial de la Dirección de Juventudes se montó sobre esta definición –de la que al mismo tiempo fue parte, en una dinámica interjurisdiccional y multinivel– para conformar diecisiete equipos de juventud –que trabajarían en diecisiete barrios/territorios– a partir de la fusión de los operadores de programas antes existentes y de la incorporación de nuevo personal.

Esta reorientación articulada al territorio se imbrica también con toda una transformación de los anclajes territoriales de la Secretaría de Desarrollo Social –antes Promoción Social–. En la segunda década de los 2000, y en contextos de violencias y conflictividades territoriales sin precedentes, los Centros Territoriales de Referencia se reconvirtieron en Centros de Convivencia Barrial –CCB–¹⁵. No se trataba sólo de una nueva nominación, sino que se impulsó desde allí un cambio de estrategia de intervención. Se pretendía reorientar la acción estatal a partir de una construcción dialógica con cada territorio priorizado en que se localizara un CCB.

Así, espacial y territorialmente anclados, los equipos de juventud fueron encomendados a la búsqueda de aquel nuevo sujeto social de política juvenil: jóvenes, varones, vulnerables, en riesgo y desafiados, que despliegan su vida en los territorios signados por altos niveles de violencia altamente lesiva. Esta nueva estrategia piensa a los jóvenes no ya como destinatarios, sino como actores dinámicos en la construcción de las propuestas efectivamente desplegadas:

14. De acuerdo a la página oficial, el Plan ABRE “propone una estrategia de intervención integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social de la provincia de Santa Fe y gobiernos locales, con el fin de recuperar vínculos sociales en barrios de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez. Esta propuesta se puso en marcha en diciembre de 2013 y, posteriormente, se sumaron las ciudades de Santo Tomé, y Pérez. [...] se desarrolla a través de dos ejes: “Infraestructura y hábitat” y “Convivencia y participación”. La complementariedad de estos ejes busca dar una respuesta integral al diagnóstico realizado sobre los barrios incluidos en el programa partiendo de una concepción amplia, multidimensional y no fragmentaria de la política pública.”

15. Esta transformación se dio en el marco del Plan de Convivencia Barrial, definido como “una propuesta de participación integral que, a través de un conjunto de acciones entrelazadas y articuladas entre sí, busca generar procesos de inclusión social” (Secretaría de Desarrollo Social, 2013: 1)

“El direccionamiento que teníamos [para los equipos] era empezar a conectar con los jóvenes, rancho por rancho, casa por casa, pasillo por pasillo; e ir enlazándolos en acciones que se fueran construyendo escuchando el deseo de los propios pibes y que pudieran ir vertebrando proyectos territoriales en lo cultural, lo educativo y lo laboral... Pero construido con los pibes” (Director de Políticas Públicas de Juventudes).

Anidado en un proceso más amplio de revisión de las políticas sociales locales, este nuevo trazo de política implicó un desplazamiento fuerte desde una concepción centrada en la “oferta tipo góndola de supermercado” a la construcción colectiva de un proyecto social y territorialmente significativo. Esta estrategia de implementación *bottom-up*, desde abajo, se articula con un trabajo en red que busca provocar convergencias entre los deseos de los jóvenes y las propuestas existentes en diversos espacios estatales, sean municipales o no. Definido el proyecto territorial, compete al equipo de juventud la gestión para “bajar” —adecuándolas— las propuestas laborales, educativas y culturales existentes, o bien impulsar la necesidad de construir otras nuevas. Un ejemplo en este sentido es el trabajo articulado con el Gabinete Joven del Gobierno provincial, que mediante el Programa Ingenia¹⁶ posibilitó el financiamiento de muchos proyectos formulados por jóvenes en las instancias territoriales.

El trabajo con jóvenes a partir de un equipo unificado de juventud por barrio priorizado, reforzó la idea de integralidad de las intervenciones. Al trabajar desde una mirada compartimentalizada, el trabajo sectorial por programas había fragmentado al sujeto. Ahora, en cambio, se pensaba que había que dejar de pensar al sujeto desde lo que el Estado tiene para dar, y había que empezar a pensar en clave de lo que al joven le pasa, de lo que desea. En este sentido, la vida vivida debía ser trabajada en su integralidad. La oferta debía ser el momento posterior, y no anterior. Primero la vida y el deseo. Esto implicó una ampliación de

16. De acuerdo a la página oficial, “Ingenia, es un programa provincial desarrollado por el Gabinete Joven y la Secretaría de Juventudes cuyo objetivo principal es promover la participación juvenil de grupos, colectivos y organizaciones de jóvenes, a través del financiamiento y acompañamiento para la puesta en marcha de sus ideas. De esta forma, se busca reconocer, fortalecer e impulsar la capacidad y tejido asociativo de las organizaciones, grupos, movimientos, redes y colectivos de jóvenes, como estrategia para facilitar su incidencia en políticas públicas.”

facto de los objetivos iniciales que giraban en torno al trabajo, la educación y la recreación/cultura, a otros ámbitos de interés o necesidad de la población con la que se trabajaba. Así pasó más adelante, por ejemplo, con los problemas de violencia institucional que de manera sistemática solían mencionar –y padecer– los jóvenes.

Un hito importante en esta línea de trabajo fue la creación del *Programa Nueva Oportunidad*,

“con el objetivo de integrar a los jóvenes que están expuestos a altos niveles de violencia a una experiencia que permita empoderarlos en el reconocimiento de sus derechos y condición de ciudadanos. Esta propuesta se centra inicialmente en una capacitación en oficio con una duración de seis meses de trabajo. La misma se estructura en una herramienta, un vehículo, un puente para delinear estrategias de intervención en el plano individual y grupal con esta población que no llega tradicionalmente a las ofertas del Estado y de la sociedad civil” (Municipalidad de Rosario, 2014: 11).

La misma se complementa con un tercer tiempo, pensado como un espacio de re-trabajo y reflexión sobre temas que les preocupan a los jóvenes y que van desde aspectos recreativos a temas relacionados con su vinculación con el sistema penal o cuestiones de violencia institucional que afectan a los jóvenes que transitan el Programa. Más allá de este contenido, la apuesta fuerte de esta iniciativa es la existencia de una beca, inicialmente de igual monto que las otorgadas por el Programa nacional Progresar, que permitió generar una propuesta más atractiva.

Puesto en funcionamiento en 2013, el Nueva Oportunidad alcanzó en su primera edición a 360 varones jóvenes de sectores con alta vulnerabilidad social y urbana, luego pasó a ser financiado por el Gobierno provincial lo que permitió darle mayor escala y profundidad, y actualmente ha trascendido la ciudad de Rosario para implementarse paulatinamente en diez localidades de la provincia. En 2017 alcanzó a 4.300 jóvenes en Rosario y 7.500 en toda la provincia de Santa Fe.

Un aspecto clave del Nueva Oportunidad es el trabajo articulado con organizaciones sociales, lo que posibilitó darle no sólo escala, sino también capilaridad. A diferencia de las articulaciones plasmadas en otras configuraciones, se trata aquí de organizaciones de muy variadas características, que incluye organizaciones de base, sindicales, religiosas, clubes barriales, entre otras, y no necesariamente organizaciones juveniles. Lo que se prioriza es la proximidad –territorial, social y asentada

en la posibilidad de construcción de un lazo de confianza con los jóvenes–, la llegada, la posibilidad de entablar un vínculo, una referencia, con una población que se hallaba alejada de instituciones orientadas al trabajo social o al desarrollo de estrategias de inclusión.

La extensión y amplitud con la que incrementalmente fue desplegándose este Programa integral, condujo a la revisión y profundización de algunas nociones iniciales. Por un lado, pronto se comprendió que el territorio reconocía procesos de deslocalización física, que lo hacían presente en otros espacios. Gran parte de la vida de los jóvenes transcurre en sus barrios. Pero hay otros lugares a los que llegan a partir de los modos de vivir en esos entramados de violencia. Y allí llevan con ellos a sus barrios y sus conflictos. “El barrio está en la cárcel”, nos dijo un trabajador. Lo mismo se puede decir del hospital.

Con diversas estrategias, se comenzó a trabajar en estos otros territorios. Se instaló un dispositivo de Nueva Oportunidad en el Instituto de Rehabilitación del Adolescente Rosario –IRAR–, dependiente del Ministerio de Justicia e inscripto en el marco del sistema de justicia penal juvenil. El Dispositivo de Intervención sobre Situaciones de Violencia Armada –DISVA– es otro ejemplo destacable. En enero de 2014 comenzó a funcionar en el Hospital de Emergencias Dr. Clemente Álvarez –HECA–¹⁷ un equipo multiagencial destinado a trabajar desde una perspectiva de inclusión con los heridos de armas de fuego. Se había constatado que gran parte de los heridos atendidos allí no tenían –o habían perdido– vínculo con las instituciones del sistema de inclusión social –escuela, mercado de trabajo, anclajes territoriales de políticas sociales o de salud–. Se confirmaron casos de personas desvinculadas de estas instituciones que habían ingresado al HECA por causas de violencias hasta diez veces antes de morir. Se comprendió también que una persona en una cama del Hospital, señalaba –la mayor parte de las veces– un conflicto en el territorio. El DISVA nace, así, con la misión de rehabilitar el vínculo del herido –y su grupo de referencia– con instituciones y políticas de inclusión, pero también de construir conocimiento sobre los conflictos territoriales que explicaban ese ingreso, a los fines de activar estrategias de gestión territorial de conflictos. Dado que la

17. Es el mayor efector público municipal, referente en trauma y emergencias, ocupando el 3º nivel de complejidad dentro de la red de salud. Realiza un promedio de 40000 consultas en su área de emergencia primaria y 5000 cirugías anuales.

gran mayoría de los pacientes que ingresan por causas de violencias altamente lesivas eran jóvenes, el vínculo con la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes y, particularmente con el Nueva Oportunidad, se produjo con cierta naturalidad.

Este vínculo muestra además otro rasgo central del actual mapa de políticas, aunque impulsado años antes. La transversalidad de las políticas había sido pensada como una estrategia principal de trabajo con las juventudes por los gestores del Plan Integral de Juventud, sin embargo la fragmentación del campo de políticas dejó momentáneamente de lado ese modo de hacer. Ahora, bajo esta cuarta configuración, se recupera esa idea. Integralidad y transversalidad fueron las huellas disponibles sobre las que se comenzó a transitar para intervenir sobre la cuestión juvenil estructurada en un campo cada vez más complejo e interdependiente.

Nodo vial / Complejidad e interdependencia

La cartografía de las políticas de juventud en la Municipalidad de Rosario es cada vez más un palimpsesto. Un mapa que nunca está terminado, que requiere cambiar, borrar líneas, trazar nuevas, recuperar huellas, volver a las anteriores y re-escribir. Es también, una cartografía que permite observar muchos mapas, una coexistencia plural desplegada en espacios y tiempos, pero en simultáneo. Itinerarios múltiples y de carácter dinámico en permanente hechura. Una construcción que trae luchas, confrontaciones, acuerdos transitorios, nuevos desequilibrios, y así incesantemente. Un mapa que no cesa de moverse.

En esta cuarta configuración, el modo de conceptualización, priorización y abordaje fueron –y están– estructurando un campo crecientemente complejo e interdependiente, en el que la cuestión juvenil se va expandiendo y atravesando otros campos y sectores, produciendo encadenamientos novedosos de políticas. Estas articulaciones no necesariamente se producen de manera armoniosa. Las más de las veces se despliegan, hacen y rehacen en el contexto de arenas en que se disputan los sentidos mismos de la cuestión y los modos de hacer, cuando no a los mismos jóvenes.

Una de las confluencias por las que transitan ahora las políticas de juventud, es aquella que se conforma en la intersección del campo de lo

social y el campo de lo penal. El nuevo sujeto juvenil de políticas mostraba amplias desafiliaciones respecto de las instituciones y políticas de inclusión social. Pero pronto se hizo insoslayable que desafiliación, en el sentido que le da Castel (2004), no era igual que desvinculación institucional o desinstitucionalización.

Hablábamos un día con Tony de política, eran tiempos de elecciones. Tiene 21 años y vive en uno de los asentamientos precarios más populosos y antiguos de la ciudad, en el oeste rosarino. Estuvo detenido varias veces y otras tantas ingresó al HECA herido de arma de fuego. Este año alojó en su cuerpo el balazo número 13. Apenas sabe leer y escribir, pero tiene muchas ganas de alfabetizarse. En medio de la conversación, en una síntesis descarnada, nos dice: “En mi barrio la única política es la policía”. Tony entra y sale de las instituciones de inclusión. Hizo cursos de huerta, fue un tiempo a la escuela, ahora participa en un grupo de Nueva Oportunidad junto a varios amigos de su barrio. Pero a lo largo de su vida su principal territorio fue su barrio, su grupo y las instituciones del sistema penal, que interactúan regularmente con él en un marco de legalidad o no. Quizás sea propiedad policial (Reiner, 2015). Tony es uno de los rostros del nuevo sujeto juvenil de políticas.

El trabajo emprendido en esta cuarta configuración de políticas obligó el encuentro de lo penal y lo social. Trabajar desde la prevención social de las violencias, implicó disputar un espacio y nuevos sentidos de la acción estatal, cuando no el mismo cuerpo de los jóvenes. El Estado no es monolítico, nos dicen Oszlak y O’Donnell (2008), y carece de una racionalidad unívoca. Los productos estatales –como las políticas y lo que ellas generan– transitan también por esas disputas al interior de un Estado con múltiples caras. Habrá entonces algo de casuístico en el resultado.

La omnipresencia del brazo derecho del Estado (Wacquant, 2009) en la vida de los jóvenes con los que se venía trabajando, propició un aprendizaje de la política. En el marco del Nueva Oportunidad se desarrolló un dispositivo para asistir a los jóvenes en sus vinculaciones con las instituciones del sistema penal, conformado por asesores jurídicos y la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno provincial. Con esto, por un lado, se aportó una nueva capacidad para la canalización de casos de violencia institucional, que de otro modo se resolverían como tantas veces; es decir, integrándose la violencia a las estrategias de vida de los jóvenes de manera informal y enteramente vivencial. Por otro lado, se

cristalizó una clara diferencia, una confrontación entre agencias del Estado. Una noche de 2017 ingresan dos chicos muy golpeados al HECA. Alegan haber sido víctimas de un robo. Ellos participaban de un curso de Nueva Oportunidad. En la conversación nos cuentan, finalmente, haber sido hostigados y golpeados por policías. El caso termina integrándose al trabajo del equipo jurídico del Nueva Oportunidad, que efectúa la denuncia y activa los mecanismos de protección a los jóvenes.

En ocasiones, el brazo izquierdo del Estado disputa sujetos al campo penal, siendo ambos separados y diferenciados. Un Estado “desquiciado” que tensiona a ciertos sujetos criminalizados (Reiner, 2015). Dependerá de la configuración de cada situación y de cada arena de disputa particular, el modo en que la confrontación se resuelva.

Hay otras situaciones en que lo social y penal se complementan. La debilidad de los sistemas de promoción y protección social, los límites de las herramientas tradicionales de intervención ante una nueva realidad, la penetración y expansión de nociones del populismo punitivo y de peligrosidad que alcanzan también a los agentes del Estado, son todos elementos que producen delegaciones del campo social al penal.

Joaquín tiene 22 años. Vive cerca de Tony y son amigos. Joaquín tiene un montón de amigos, pero él patea solo. Desde que mataron a su amigo de toda la vida anda sólo. A partir de la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes se incorporó en una cooperativa donde trabaja desde hace varios meses, con ciertas intermitencias, pero haciendo un enorme esfuerzo para disciplinarse. Su último ingreso al HECA por herida de arma de fuego fue hace casi dos años. Cuando el equipo del DISVA lo vio por primera vez, se quería tirar por la ventana. Estaba con una crisis de abstinencia. La estrategia que se acordó en aquel momento, fue vincularlo a un centro de noche para un tratamiento de adicciones y brindarle un soporte psicológico a través del Dispositivo Integral de Atención Territorial –DIAT–, dependiente de la Dirección de Políticas de Juventudes, que estaba siendo refaccionado a partir de un convenio con SEDRONAR¹⁸. Joaquín construyó referencias institucionales y afectivas fuertes en aquellos espacios. Un día tuvo un conflicto en el centro de noche y tuvo que irse del lugar. Pero recurrentemente volvía y se ge-

18. Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas dependiente de la Presidencia de la Nación, anteriormente denominada Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico: SEDRONAR

neraban nuevos conflictos. Los trabajadores se alarmaron. Una noche se paró frente al centro y comenzó a gritar, dicen que aullaba, y lloraba. Otras de sus referencias institucionales y afectivas dijeron que tuvo una “crisis de subjetividad”. Los trabajadores del centro de noche llamaron al 911¹⁹, donde ya habían alertado previamente de que una situación así podía ocurrir. Se envió un patrullero al lugar, la policía no lo quería llevar porque decían que el chico lloraba acurrucado, sentado en la vereda. Recibieron la orden de detenerlo. Estuvo varios meses detenido, primero alojado en una comisaría y luego en la cárcel de Coronda²⁰.

El abordaje integral con que se despliega la política pública que definió un nuevo sujeto joven conlleva un movimiento de internalización y actualización del encuentro entre lo social y lo penal en cada caso singular. Desde este punto de vista, el paisaje aparece como una composición de mónadas disputando sentido y modos de resolver. La pluralidad y diversidad institucional que integra la nueva configuración de políticas introduce complejidad, desafiando la coherencia y unicidad de la acción estatal. En este sentido, el proceso de política se convierte en un tránsito de negociación y aprendizaje, pero también en una ventana de oportunidad por la que organizaciones de lo más diversas cuelan sus intenciones, intereses, motivaciones, modos de hacer y formas de desplegar prácticas. Este entramado complejo es la política. Una verdadera arena. Canalizar la diversidad y heterogeneidad de actores que intervienen e inciden en los resultados de la política, parece ser uno de los puntos críticos de la nueva configuración y uno de los factores que más ajustes ha experimentado en el proceso. Mesas de trabajo con organizaciones, nuevas exigencias de inicio para integrarse como capacitador o acompañante a los espacios del Nueva Oportunidad, instancias de formación y problematización transversales y colectivas, son algunos de los ajustes efectuados.

Entre los modos de coordinar la pluralidad, la cuarta configuración de políticas exploró en la transversalidad de la intervención una estrategia.

19. El 911 es un sistema de atención a las emergencias, comúnmente centrado en los requerimientos de intervención policial.

20. Popularmente conocido como cárcel de Coronda, se refiere al Instituto Correccional Modelo Unidad N°1, el mayor establecimiento penitenciario de la Provincia de Santa Fe.

En octubre de 2015 había comenzado a funcionar una mesa de trabajo multiagencial y multinivel con la que se pretendía abordar desde una visión integral la violencia en los barrios más vulnerables, aunque trascendiendo a la población juvenil. Esta experiencia, pronto se institucionalizó mediante la firma de un convenio entre el Ministerio Público de la Acusación, el Gobierno provincial y la Municipalidad de Rosario, por el cual se crea el Dispositivo Multiagencial de Abordaje Territorial de las Violencias –DIMAT-V–. Por la provincia, se integraron al nuevo dispositivo los Ministerios de Desarrollo Social, Justicia y Seguridad y, por la Municipalidad, las Secretarías de Desarrollo Social, Gobierno, Control y Convivencia, Salud y General. El mismo contemplaba el funcionamiento de una mesa de coordinación política, a la que asisten los máximos referentes de cada área; y mesas de gestión territorial por cada barrio priorizado, en la que están presentes las agencias sociales de territorio y todo actor estatal vinculado a lo social, urbano y comunitario con presencia e incidencia territorial. Prontamente, los equipos de la Dirección de Juventudes se integraron a ambas mesas con un rol protagónico.

Estos espacios ofrecen un ámbito institucional para el trabajo en red, habilitando el atravesamiento de la problemática juvenil en sectores estatales tradicionalmente resistentes. Los casos del DISVA y del DIMAT-V son ejemplificativos del modo en que, no sin dificultades, se construye transversalidad en esta cuarta configuración. A diferencia de la experiencia del Plan Integral de Juventud, el actual mapa de políticas encuentra en la violencia social un tema prioritario y jerarquizado gubernamentalmente, que opera en buena medida de articulador de una gran pluralidad de estrategias y políticas, propiciando el encuentro de acciones sectoriales. A su vez, la calificación juvenil de esta violencia, asumida y consensuada política y socialmente como un rasgo urgente de la ciudad, contribuyó a darle viabilidad al enfoque integral y transversal.

Otra arena que se ilumina en esta cuarta configuración de políticas, otra geografía de superposiciones, es la que se produce en el encuentro entre las políticas de juventud y las de género. La nueva Dirección de Políticas Públicas de Juventudes había definido al inicio de su gestión un nuevo sujeto. Sus características eran múltiples, pero había una que era central: la masculinidad. Las primeras acciones, incluso la primera edición del Nueva Oportunidad, estuvieron exclusivamente dirigidas a varones. La problemática y perspectiva de género inicialmente estuvo ausente.

En confluencia con procesos macro de mayor visibilización de la cuestión de violencia hacia las mujeres y, particularmente, a partir de la interacción cotidiana con los jóvenes, los equipos territoriales pronto problematizaron y mostraron capacidad para revisar esta decisión, este foco inicial.

“Fue una perspectiva [la de género] que fue incorporada con el tiempo y al calor de la emergencia social. Al principio, cuando definimos qué sujeto ir a convocar, estaba fuertemente la figura del varón, pobre, de los barrios populares, de 18 a 25 años. Que son los datos del propio Observatorio. Y ese fue el primer direccionamiento. De hecho todo el Nueva Oportunidad se armó en perspectiva de esa figura. Es más, nosotros machacábamos a los equipos: varón, varón, varón; hay que buscar varones. Después con el tiempo, fueron los mismos equipos los que empezaron a agendar en los espacios más colectivos la problemática de género. Empezaron a agendar el lugar excesivamente doméstico de las pibas de los barrios, donde estaban a cargo de la crianza de los hermanitos, o embarazos adolescentes, etc., etc., y ahí es cuando, te diría más, a fuerza de la agenda de los propios equipos y de la coyuntura, empezamos a reconfigurar la propuesta de laburo [...] Nosotros hoy tenemos un montón de espacios de mujeres o mixtos en los CCB. Y de hecho hoy tenemos más mujeres que varones en el Nueva Oportunidad”. (Director de Políticas Públicas de Juventudes).

La cuestión del género, que ponía el foco en las mujeres y el lugar que ellas ocupan en la sociedad barrial –de esos territorios altamente vulnerables y precarizados– penetró la agenda y las políticas de juventud. Pero también sucedió a la inversa. El foco en la violencia entre varones germinó la emergencia de un debate incipiente sobre la incidencia del género en las violencias horizontales, intragénero masculino.

En una entrevista con dos chicas de un asentamiento del oeste rosarino, mientras hablábamos del barrio y los modos de transitar, Flor nos dice:

Los chicos tienen broncas y no pueden andar por cualquier parte. Y ustedes, ¿pueden andar por cualquier lado? –les preguntamos–.
¡Sí, nosotras sí! ¡Vamos por cualquier lado! Si somos mujeres, dicen al mismo tiempo Abril y Florencia.
Las chicas tenemos broncas, pero no es la misma bronca que la de los chicos, dice una.
¿Y cómo es la bronca de las chicas y la de los chicos?, preguntamos.
La bronca de las chicas es agarrarse de los pelos..., acota la otra.

A las piñas...

Pero las broncas de los chicos... –dice Brisa– ya no es como antes. Ahora ya andan con fierros²¹, todo.

¿Y las chicas no?, preguntamos.

No, contesta Brisa.

Las chicas son atrevidas, todo, te pueden cortar la cara, todo. Pero las armas son de los pibes, dice Flor.

Y luego seguimos hablando de cómo los chicos resuelven sus conflictos a los tiros, dicen que muchos “tiran a los pies para ponerlo ‘pillo²²’”, a modo de advertencia. También nos cuentan de sus conflictos. Las broncas de Flor son sobre todo por chicos, ella es soltera y no tiene hijos, está en cuarto año del secundario. Hace poco se agarró de los pelos con una chica que le tenía bronca porque le gustaba su novio. Brisa en cambio quedó embarazada a los 14 años y dejó la escuela; ahora que tiene 17, sigue casada con el padre de su único hijo, y no tiene intenciones de agarrarse de los pelos con nadie.

La resolución violenta de los problemas atraviesa los géneros. Pero en los varones parece exacerbar los atributos de masculinidad como modo de reafirmación identitaria, además de ser una fuente de construcción de respeto (Bourgois, 2015). “Tenés que tener un arma para que te respeten”, nos dijo Brian, un chico de 19 años, que vive en un barrio precario de zona sudoeste. Brian es agudo y certero, fue soldadito²³. Hoy está esperando su segunda hija. “Antes mi vida era muerte”, nos dijo un día.

Esa violencia altamente lesiva en que se había puesto el foco mostraba, exacerbados, los atributos de la “masculinidad hegemónica, [...], pero desposeídos de la mayoría de los privilegios del patriarcado, pues son pobres, jóvenes y de ocupaciones poco calificadas; narco-adolescentes, sicarios de medio pelo, narco-menudistas de poca monta”. (Connell en Cruz Sierra, 2011: 42).

21. Fierros hace alusión a las armas de fuego.

22. Coloquialmente hace referencia a ser más fácil de agarrarlo, de dominarlo, de “pillarlo” por haber quedado lesionado o herido.

23. Con la expresión de soldaditos se designa a los cuidadores de los espacios en los que se comercializan ilegalmente drogas (bunker o quioscos fijos de drogas) del narcomenudeo. Por lo general son niños y jóvenes, quienes cumplen esta función a cambio de un estipendio.

La fuerza con la que irrumpió la violencia horizontal entre varones como parte del paisaje de la ciudad —y que ocupó un lugar protagónico no sólo en la agenda gubernamental, sino también en las más amplias agendas políticas y sistémicas— actualizó, por cierto marginalmente, la agenda de género. Se trata de un debate que ya está planteado en el campo del feminismo y que recupera las perspectivas interseccionales en la producción de las múltiples opresiones sociales (Carrington, 2001).

Pero, además, la fuerza de la irrupción contribuyó a que los espacios institucionales específicos, como el Instituto Municipal de la Mujer, empezaran a mirar al varón, a preguntarse al menos el modo en que las formas heteronormativas y patriarcales asentadas en la masculinidad son productoras de múltiples formas de violencia. Así enmarcada, la violencia horizontal tiene un sentido productivo en contextos de profunda expropiación; pues produce respeto e identidad. La exacerbación de lo masculino sea acaso, en estos contextos, el modo de adaptación a las pautas axiológicas, que aunque subyacentes, resultan imperantes.

Una propuesta, implementada desde el Instituto Municipal de la Mujer, que fue muy debatida —criticada y defendida— por organizaciones feministas, fue el inicio de trabajo con varones denunciados por violencia hacia mujeres (excluyendo los casos más graves como femicidio, feminicidio y violencia sexual) con el objetivo de comenzar a trabajar sobre la cultura del machismo y el modo en que ella estructura la vida cotidiana. La iniciativa no tuvo mayor amplitud, sin embargo cabe preguntarnos si quizás haya sembrado una apertura para renovar tanto la cuestión de género como la cuestión juvenil.

Este particular encuentro con el género resulta en buena medida expresivo del modo en que las interpenetraciones de políticas sectoriales han conducido a la construcción de campos más complejos e interdependientes en la gestión de políticas de juventud. Por el lado de la producción normativa/legal a nivel supralocal, también se fueron configurando nuevas arenas en el campo de las políticas de juventud. Las nuevas leyes de protección de la infancia y de salud mental mostraron una capacidad para estructurar el campo en este sentido, en un encuentro privilegiado y urgente con la problemática juvenil, sobre todo, de esta juventud vulnerable y desafiada.

La Ley Provincial N° 12.967 por la que se adhiere a la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes introdujo la problemática del abordaje asistencial, que tradicionalmente

había permanecido ajeno a las áreas de juventud desde que se creó el Departamento de Juventud en 1990. Este nuevo marco normativo confluyó con la problemática omnipresente de vulneración de derechos que experimentaba el nuevo sujeto joven y demandó la construcción de nuevas capacidades institucionales. Nos dice el Director Políticas Públicas de Juventudes:

“Tuvimos que crear un equipo específico para tomar toda la parte de vulneración de derechos y la parte que nos correspondía de la Ley Provincial de Protección. Armamos todo un equipo, que se llama Equipo de Intervención y Abordajes Específicos, que son unos 10/12 profesionales entre psicólogos, trabajadores sociales, técnicos en minoridad y familia; que trabajan las situaciones particulares de pibes, algunos con medidas excepcionales y otros que son derivados de juzgados, de Justicia Penal Juvenil, del Patronato de Liberados, de Libertad Asistida, o aquellas situaciones que los equipos ya sienten que llegaron a un límite en el abordaje territorial. Nos derivan también del DISVA, del Poder Judicial, de algunas otras instituciones. Todo eso fue una dimensión nueva que la Dirección no tenía”.

El abordaje de esta problemática dio lugar, además, a la conformación de diversas mesas de trabajo con objetivos específicos. Una mesa con las áreas de infancia –tanto municipal como provincial– para tratar los casos de chicos de 13 a 18 años; otra con el Poder Judicial para los casos de mayores de 18 años, otra con distintas áreas del Ministerio de Justicia, entre ellas la de Justicia Penal Juvenil para el caso de menores punibles infractores. El Servicio Local que prevé la Ley de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, que está en conformación, seguramente demandará revisar el deslinde de funciones y responsabilidades hoy vigentes.

Los contextos de violencia en que se inscribe el nuevo sujeto de política demanda activar estrategias de articulación entre lo territorial y lo extraterritorial. En ocasiones se requiere sacar a un chico del territorio por motivos de violencia, a partir de lo que suele nominarse como riesgo territorial en el lenguaje de los trabajadores, y ese seguimiento no lo puede realizar el equipo profesional del CCB. En otras oportunidades, la necesidad de no exponer a los trabajadores en territorio –que podrían quedar involucrados en broncas de grupos con los que se debe seguir trabajando– requiere activar otras estrategias que vengan desde fuera,

con otros rostros no conocidos. Todo ello, supone una gran artesanalidad, una casuística de la intervención.

Un movimiento similar de ampliación de funciones tradicionales sucede con la cuestión del consumo problemático. Los cambios en la normativa sobre la Salud Mental con la Ley N° 26.657 modifica el sistema de abordaje de la problemática psiquiátrica, constituyendo unidades hospitalarias polivalentes que alojarán la cuestión. La envergadura de este proceso adaptativo, superaba ampliamente las posibilidades e incidencia de la Dirección de Salud Mental situada en la estructura orgánica de la Secretaría de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario. Esta misma área, junto con la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes logró agendar el tema en el Gabinete Municipal. Se conformó así una mesa multiagencial de trabajo que culminó con la formulación del Plan de Prevención de Consumo de Alcohol y Sustancias Psicoactivas.

La cuestión asistencial, terapéutica, constituía un nudo problemático que demandó, también, la actualización de capacidades institucionales y organizacionales. En este marco, se crea la Agencia de Prevención de Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones –APRECOD²⁴ en la órbita provincial y el centro La Estación en el ámbito de la Municipalidad de Rosario. Este último cumple, entre otras, la función de coordinación y derivación a la red de salud mental conformada por efectores públicos polivalentes.

Un aspecto que destaca para el área de juventud, es que La Estación articula con equipos territoriales de enlace que realizan una primera identificación y escucha de los casos detectados en territorio para su posterior canalización institucional. Esto requiere, al menos en la letra del proyecto, estar en permanente contacto con los equipos territoriales de juventud. De esta manera, no sólo desde la pretensión de un abordaje integral y desde abajo, que a fuerza del contacto permanente con los jóvenes agenda políticamente el consumo problemático, sino también desde el despliegue de otras estrategias sectoriales, la cuestión del consumo y las adicciones se instala en los equipos territoriales. Una

24. APRECOD es una agencia dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, creado en marzo de 2016 a través del Decreto 0419/2016 con el principal objetivo de articular y coordinar acciones con las diferentes jurisdicciones para garantizar el tratamiento integral de los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones.

vez más, esa instalación no está exenta de controversias. El director de Políticas Públicas de Juventudes sostiene que el Plan de prevención de consumos abrió, en la gestión de políticas de juventudes un proceso de debate y de disputa de sentido: “Lo que nos siguen reclamando al día de hoy los equipos es el especialista, que le arme los 12 pasos de Minnesota²⁵”.

La política de salud mental muestra, reforzando lo que se viene sosteniendo en este texto, a la política local de juventud como un campo complejo e interdependiente, en el que los resultados de otras luchas y debates se cuelan, dirimiendo el sentido mismo de la acción. Esta complejidad e interdependencia –que fue transformando el campo juvenil y que se plasmó en el entramado institucional de políticas– no podía dejar de trazar, delinear y a la vez recuperar diferentes recorridos e itinerarios para otras y diversas juventudes que habitan la ciudad.

Cruce de caminos / un mapa con múltiples itinerarios

Según un documento oficial:

“Las juventudes remiten a un sujeto social heterogéneo y diverso cuyos trayectos vitales se configuran en las intersecciones de vinculaciones intergeneracionales, de género, clase, acceso o privaciones de los beneficios socialmente producidos y distribuidos. Las juventudes son en tiempo presente y el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos un imperativo insoslayable [...] los jóvenes [son] protagonistas de sus propios destinos, tanto personales como colectivo. En territorios socio-urbanos de heterogeneidades y fragmentaciones, los y las jóvenes son potencias libres, creativas, rebeldes; pero son también uno de los grandes afectados por la desigualdad, la exclusión y la violencia”. (Municipalidad de Rosario, 2014: 10)

Si bien desde la gestión se reconocía la heterogeneidad y diversidad de las juventudes, pronto la problemática de la violencia fue asumiendo un lugar protagónico –si no hegemónico– en la agenda gubernamental de Rosario. No obstante la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes,

25. Se refiere al método creado en Estados Unidos en los años 50. Un modelo de tratamiento para la rehabilitación en el consumo de alcohol y otras drogas basado en un enfoque de abstinencia que contiene los doce pasos utilizados en Alcohólicos y Narcóticos Anónimos.

frente a la priorización de estrategias destinadas a jóvenes vulnerables y desafiados, también sostiene acciones en base a la conceptualización plural de juventudes, que implica trabajar en el marco de la heterogeneidad y diversidad del colectivo juvenil, construyendo distintos itinerarios posibles para recorrer, creando múltiples geografías de políticas.

El primer señalamiento es la nueva denominación, “El galpón de las juventudes”. De esta manera, se intenta legitimar este espacio como aglutinador y como posible punto de llegada y de encuentro de las juventudes de la ciudad. La programación del galpón pretende reflejar la heterogeneidad y la diversidad de acciones. Se destacan los tradicionales talleres del Galpón con distintos espacios destinados a las danzas como zumba, ritmos brasileños, tango, folclore, reggaetón, pop latino, cumbia, capoeira y salsa. Espacios en donde poder expresar la creatividad como fotografía, comic, radio, realización de cortometrajes, guitarra, percusión, teatro, acrobacia y artes urbanas.

Estos talleres se fueron reconvirtiendo en proyectos con la pretensión de un diseño integral, donde se vincularan los espacios tanto del galpón como algunos territoriales, haciendo converger y dando lugar a la heterogeneidad juvenil. Por otro lado, el galpón de las juventudes se convierte en el centro neurálgico en la celebración de la semana de las juventudes y del Septiembre Joven, donde el espacio urbano se convierte en territorio juvenil.

El Presupuesto Participativo Joven –PPJ–, que se implementa desde el año 2004, es reconocido como otra estrategia que permite intervenir en el marco de la diversidad y heterogeneidad de los jóvenes. La Dirección de Políticas de Juventudes celebró un convenio con el Ministerio de Educación, permitiendo darle mayor escala y un acompañamiento institucional por parte de docentes. De esta manera, el PPJ recorre 115 escuelas secundarias públicas al año, llegando a participar en 2017 unos 32000 jóvenes. Según el actual Director de Juventudes, “con esos 32000 intervenimos de abril a noviembre en distintas instancias en que se implementa el PPJ, reuniones en cada escuela, selección de consejeros, foros distritales, asambleas, semana de las juventudes, etc. A partir del PPJ, de la llegada por esa vía, los vinculamos a otros procesos”. Con esta iniciativa, se propone que los jóvenes logren realizar el salto cualitativo de la enumeración de problemas a la realización de propuestas concretas y viables, expresando de esta manera el rol de

los jóvenes y la importancia de la participación en las decisiones de su propio barrio y en la ciudad.

La amplia escala que logró el PPJ implica no solo la legitimación de la cuestión juvenil como un tema prioritario en la agenda gubernamental, sino también la institucionalización de una disputa por los sentidos acerca de las capacidades y los derechos de los jóvenes en el espacio público local. Si bien el alto número de jóvenes participantes lleva inevitablemente a pensar en la diversidad, es necesario resaltar que el PPJ así orientado es un itinerario para estudiantes, jóvenes escolarizados. Esto nos interpela en diferentes planos, tanto en cuanto no podemos dilucidar cuáles serían los recursos de participación de los jóvenes, en una política como esta, por fuera de la trayectoria escolar; y cómo recuperar la diversidad en la cantidad, desde una institución fuertemente homogeneizante como es la escuela.

Otro de los itinerarios posibles que se despliega en la ciudad vino de la mano de la tecnología y el mundo digital. Conjuntamente con la Secretaría de Cultura y Educación, y la Secretaría General se conformaron los “Puntos Digitales”, que actualmente funcionan en dos Centros Municipales de Distrito –en el Oeste y en el Noroeste– y un tercero en La Estación. Cabe destacar que está previsto la puesta en marcha de otros tres. Los Puntos Digitales son espacios multimediales, que promueven la inclusión social a partir de nuevas formas de comunicación y desde una perspectiva colaborativa. En estos espacios los jóvenes pueden elegir formarse en producciones de cine y video, videoanimaciones de 2 y 3D, luthería digital, diseños de páginas web, periodismo digital y talleres de audio instrumental. Asimismo, el “punto” permite profundizar y coordinar con otras políticas que se despliegan en el mismo territorio, como son los espacios culturales y el programa Nueva Oportunidad.

Más allá de la distancia conceptual –y política– con la que se visualiza la cuestión juvenil, desde la Dirección de Juventudes se propuso canalizar los recursos del proyecto “Casas del Futuro”, impulsado por la actual Subsecretaría de la Juventud del Gobierno Nacional. Así el municipio intentó coordinar esfuerzos para fortalecer los equipamientos existentes –Galpón de las Juventudes, Puntos Digitales, Centros de Convivencia Barrial– y de esa manera evitar mayor solapamiento. Sin embargo, se recibió un rotundo rechazo ya que el programa contiene un formato pre-diseñado que no admite adaptaciones a los contextos locales.

La innovación, creatividad y emprendedurismo son otros itinerarios por los que se transita. De esta manera, se abrieron espacios institucionales (aunque limitados) como incubadoras de emprendimientos vinculadas a plataformas productivas de la economía social, permitiendo llegar a otros jóvenes.

Pero, en este mapa de itinerarios múltiples, la participación juvenil también exigió reconocerla de variadas formas. Los Centros de estudiantes secundarios han sido y son las organizaciones con mayor vinculación con la Dirección y más aún con la puesta en marcha por parte del Gobierno Provincial del Programa Estudiantes al Centro. No obstante, ya no se destacan las tradicionales organizaciones juveniles, sino que toman protagonismo distintos colectivos o grupalidades que son visualizados en el “estar juntos” en el espacio público, por ejemplo en torno a alguna expresión artística cultural. Emergen así interpelando tanto a la ciudad, como a los tradicionales programas de fomento a la participación juvenil. Conquistaban las calles, las plazas, cada vez más los grupos de skaters, bikers, grupos de hip hop, grupos de parkur, demandando espacios y acciones universales pero que atiendan a las particularidades.

Como último itinerario que da muestra de este mapa plural que intenta contener, llegar y disputar a las diversas juventudes, se encuentra la propuesta recientemente lanzada –2017– consistente en la implementación de la aplicación digital –app– Movi Joven, para jóvenes de 13 a 30 años. Reconvirtiendo e intentando ampliar el Programa Ceroveinticinco mencionado en la configuración anterior. La nueva aplicación funciona al estilo de programas de beneficios con un sistema de *scoring*, que permite sumar puntos para canjearlos por diversos descuentos y beneficios. La sumatoria se acrecienta con la participación de los jóvenes en distintas ofertas estatales de bienes y servicios como los distintos espacios culturales, polideportivos, museos, la utilización de la tarjeta Movi para el transporte público de pasajeros, el uso de las bicicletas municipales entre los más destacados. Esta propuesta aspiracionalmente anclada en la diversidad y pluralidad, actualiza cierta tensión paradigmática con la perspectiva de derechos, potenciando la imagen del joven como consumidor. Emplaza a los jóvenes en una posición cercana al tradicional terreno del consumo, propio del enfoque de la moratoria social, disputando en esa misma arena prácticas propias del mercado.

Esta cuarta configuración refleja las complejidades de la geografía actual y muestra la vastedad de la cuestión juvenil. El plural juvenil se

despliega en nuestra estructura social y urbana en un paisaje de fragmentos, de partes inconexas, descoyuntadas. La política, entonces, reconoce esos clivajes y construye focos de intervención, tensionada siempre por el riesgo de compartimentalizar lo heterogéneo, de construir islas de diferencias.

In conclusiones / Paisajes inexplorados

Estas últimas páginas son el camino aún no transitado, el viaje por hacer, el mapa por trazar. Cartografiar es siempre un ejercicio inconcluso. Las políticas públicas también lo son.

Hemos asumido en este libro que las políticas son –se despliegan en y a través de– procesos sociales y políticos complejos y dinámicos, que se estructuran en arenas atravesadas por luchas, tensiones, contradicciones, inconsistencias, sinuosidades. En este sentido, las políticas son un proceso en permanente hechura, como encender el GPS y que marque la ruta que estás haciendo. Un *hacer haciendo*, un marcar transitando. Y en este movimiento no sólo se rehacen a ellas mismas, sino que también definen y redefinen a su propio objeto/sujeto de modo dialógico e interactivo. Esa construcción también es la política.

Como el viajero que al desplazarse se ubica en un escenario diferente al mismo tiempo que el estar ahí transforma el lugar, las políticas en su desarrollo recontextualizan el paisaje. En esta reubicación se reposicionan actores y se reconfiguran las relaciones de poder, pero también se abren ventanas de oportunidad para nuevos conceptos, ideas y formas de entender y hacer, renovando cuestiones y problemas. Al tiempo que buscan resolver, las políticas crean nuevos problemas, en un movimiento incesante.

El recorrido fugaz –aunque aspiramos que haya sido significativo– por casi cuatro décadas de políticas de juventud en Rosario, nos muestra el permanente tránsito a la inconclusión y con ello la emergencia de espacios abiertos, de paisajes inexplorados para el aprendizaje, en tanto ejercicio reflexivo que nos ayude a ajustar la brújula. Presentamos algunos de ellos.

Desde su surgimiento como cuestión social y como problema de política pública, la noción de juventud asumió distintas conceptualizaciones. Aunque el campo aparece siempre plagado de fisuras y controversias, hoy parece haber un amplio consenso en que “*las juventudes son*”, en plural y presente. Este modo de definir y nominar implica asumir con ciertas variabilidades y singularidades un conjunto de premisas paradigmáticas en que la noción de derechos asume una centralidad estructurante.

Las ciudades, al menos en nuestras latitudes, son cada vez más expresión y síntesis de sociedades de fractura, en tanto la desigualdad social y la fragmentación urbana con rasgos de perdurabilidad se han vuelto parte del paisaje. Es dable reconocer, entonces, que la heterogeneidad del campo juvenil se asienta en parte sobre esta desigualdad estructural, donde el acceso a derechos y su ejercicio efectivo están distribuidos de modo muy heterogéneo en la trama social. El riesgo a eludir es que la noción de juventudes, en plural, no se convierta en un enunciado vacío que oculte la desigualdad.

Ante esta heterogeneidad de situaciones, la selectividad y diferenciación de políticas se advierte como una estrategia posible para promover la igualdad; desplegar acciones diferenciales atendiendo a las particularidades derivadas de una estructura social crecientemente compleja. La debilidad inherente al foco –que se debe reconocer y tratar de eludir– es la de separar las partes, insularizar²⁶ grupos sociales y territorios.

Se abre entonces el espacio para pensar una nueva configuración de políticas estructurada en torno a una *multifocalización igualadora*, que opere no sólo al interior de las distintas juventudes de modo diferencial de acuerdo a la brecha de derechos, sino también en la trama, los vínculos entre las juventudes y los nexos que construyen sociedad. El momento actual plantea como desafío urgente a las políticas de juventudes desplegarse en la tensión –abordándola– de trabajar la desigualdad sin insularizar y al mismo tiempo contemplando la diversidad y la pluralidad. Es necesario acercarse a las juventudes, ponerlas en relación, aproximar las distancias. La imagen/metáfora debe remitir no a los elementos singulares distribuidos en el espacio, unas veces cercanos, otras lejanos; sino a la composición de y entre esos elementos, puntos y relaciones, fondo y figura.

26. Recuperamos la noción de proceso de insularización de Soldano (2010).

La cuestión juvenil fue y es alojada —en tanto asunto de políticas— por diversas agencias, sectores y niveles del Estado. Cada uno portando su propia racionalidad, fines singulares, agendas y modos particulares de comprender y conceptualizar a los jóvenes. Visto desde el Estado —y desde el gobierno— la juventud es también en plural, pero no tanto aquí —o no inicialmente— por el reconocimiento de la heterogeneidad de ese colectivo, sino más bien por la fragmentación y carácter multifronte de ese aparato que lo constituye en asunto público y en este proceso lo construye también como sujeto empírico múltiple y diverso. Una cuestión de política, como la cuestión juvenil, no es un dato objetivo que se presenta naturalmente, es un asunto social y políticamente construido y en tanto tal en su devenir convoca a diversos actores y agencias que disputan no sólo la definición de lo que el sujeto es, sino también la direccionalidad y contenido de la acción pública. En este marco *las juventudes son disputadas*. Procesos donde distintos actores (tanto individuales como institucionales) se disputan los sentidos a partir de sus argumentaciones, sus visiones, sus versiones sobre la cuestión juvenil, ensayan acciones y en muchos casos, también omisiones, con el objetivo de posicionar las maneras o formas que la sociedad quiere moldear —o manipular— a los jóvenes.

El cuerpo joven suele convertirse en el territorio de la controversia estatal —y gubernamental—. Jóvenes tensionados, cuando no desmembrados, por las batallas o alianzas libradas en la intersección de lo penal y lo social en tiempos de fracturas y desarticulaciones de los tradicionales mecanismos de integración. Jóvenes dirimidos por los programas sectoriales que emanan de diversos niveles estatales —en competencia o en articulación y encadenamientos de políticas—. Jóvenes ajustados a la oferta estatal disponible. Jóvenes etiquetados. Jóvenes receptores de múltiples luchas paradigmáticas, alternativa o simultáneamente concebidos en su transitoriedad o en su plenitud.

Esta (i)racionalidad y/o esquizofrenia estatal siempre conlleva el riesgo de situar al sujeto en un lugar de disponibilidad y pasividad, de cosificarlo. Pero la vida joven, como todas las vidas, desbordan la estatalidad. Hay prácticas de resistencia y resignificación con las que las políticas pueden o no interactuar. Las juventudes no solo son disputadas, sino que ellas mismas disputan, como por ejemplo en el espacio público, escenario cotidiano de mayor visibilidad de esas prácticas de resistencia.

La mirada diacrónica a las políticas locales de juventud en la ciudad de Rosario muestra procesos de aprendizaje que han conducido al desarrollo de nuevas estrategias que pueden ser claves de transformación de la lógica de dominio del cuerpo y la vida joven. La constitución de las juventudes como actores de políticas, la integralidad de las intervenciones, la transversalidad, la multiagencialidad se constituyen en un instrumental de gestión disponible y significativo para el tránsito de las juventudes como objeto de la política a las juventudes como sujeto de derechos. Y aquí radica quizás el mayor desafío de las áreas estatales de juventud, convertirse en el *nexo* o *fuerza activa* que amalgame fragmentos o busque construir suturas, devolviendo unicidad y singularidad a la vida y el cuerpo joven. Desafío que se deberá dirimir en las arenas de un Estado complejo, afrontando necesariamente la construcción de capacidades técnicas y políticas.

* * *

En este marco nos propusimos generar un aporte desde contextos concretos, a partir de una relación dialógica entre discusiones y corpus teóricos y nuestras propias prácticas profesionales. No pensamos en la relación teoría-práctica en términos duales, sino que perseguimos su integración. Nuestro contexto de producción no se caracteriza por una zona estable y certera, sino que, al igual que los viajeros transitamos distintos terrenos. Es en el viaje entre lo académico y la gestión que se ha construido un conjunto de reflexiones, siempre abiertas, que componen esta cartografía de políticas públicas de juventudes.

Bibliografía

- Abad, Miguel (2002)**, “Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil”. En *Revista Última Década*, Año 10 N° 16. CIDPA Ediciones. Viña del Mar.
- Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013)**, “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”; en Acuña, Carlos (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- Auyero, Javier (1992)**, “Juventud popular urbana y nuevo clima cultural. Una aproximación”. En *Revista Nueva Sociedad* N°117 Enero-Febrero.
- Balardini, Sergio (1999)**, Conferencia sobre políticas locales de juventud; en Publicación del Primer seminario de políticas locales de juventud en Mercociudades, Municipalidad de Rosario.
- Balardini, Sergio (2003)**, “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”; en Dávila León, Oscar (editor) *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. CIDPA Ediciones. Viña del Mar.
- Balardini, Sergio y Hermo, Javier (1996)**, *Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño. Informe Argentina*. FLACSO - Sede Académica Argentina – Proyecto Juventud. Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI) y Organización iberoamericana de la Juventud (OIJ).
- Bendit, René (1998)**, “Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas”; en Hunermann, Peter y Eckholt, Margit (Eds.) *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes*. ICALA - FLACSO - Eudeba. Buenos Aires.
- Beretta, Diego (Comp.) (2015)**, *Las juventudes disputadas. Aportes para un campo en construcción*. UNR Editora.
- Beretta, Diego; Trinchero, Romina; Estévez, Victoria; Laredo, Fernando; Crescini, Verónica, Negroni, Paula y Male, José (2015)**, “Las juventudes

en la agenda político electoral de Rosario”; ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, agosto.

Beretta, Diego; Turra, Silvana y Ferrero, Mónica (2005), “Presupuesto participativo joven en Rosario: una estrategia de inclusión social”; en *Experiencias de inclusión social con jóvenes de sectores carenciados en las Mercociudades*. Mercociudades y GTZ. Asunción.

Bourgois, Philippe (2015), *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Siglo XXI editores. Buenos Aires.

Cao, Horacio; Blutman, Gustavo; Estévez, Alejandro; Iturburu, Mónica (2007), *Introducción a la administración pública Argentina. Nación, provincias y municipios*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Caputo, Luis y Palau, Marielle (2004), “Juventud y exclusión social. Conceptos, hipótesis y conocimientos interpretativos de la condición juvenil. Resultados de estudio” Documento de trabajo N° 107. BASE Investigaciones Sociales. Asunción.

Carrington, Kerry (2001), “Posmodernismo y criminologías feministas: la fragmentación del sujeto criminológico”, en Sozzo, Máximo (coord.), *Reconstruyendo las criminologías críticas*, Ad Hoc, Buenos Aires.

Castel, Robert (2004), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Centro de la Juventud (1997), “Documento base de discusión”, Municipalidad de Rosario.

Centro de la Juventud (2008), “Informe de gestión 2004/2008”, Municipalidad de Rosario.

Centro de la Juventud (2010), “Programa de Movilización y Participación Juvenil” en *Políticas de Juventud 20 años*. Municipalidad de Rosario.

Centro de Prevención Permanente para Adolescentes y Púberes (1989), Programa Analítico. Municipalidad de Rosario.

Centro de Prevención Permanente para Adolescentes y Púberes (1990), Aportes del Centro de Adolescencia a la calidad de vida. Municipalidad de Rosario.

Chaves, Mariana (2005), “Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”. En *Última Década* N°23, CIDPA Valparaíso.

Chaves, Mariana (2013), “Culturas juveniles en la tapa del diario: tensiones entre el margen y el centro”; en Chaves, Mariana y Fidalgo Zeballos, Enrique (Coordinadores) *Políticas de infancia y juventud. Producir sujetos y construir Estado*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

- CIDPA - AÇÃO EDUCATIVA (2005)**, “El estudio de buenas prácticas de inclusión social de jóvenes en la Red Mercociudades” en *Experiencias de Inclusión Social con jóvenes de Sectores Carenciados en las Mercociudades*. Mercociudades y GTZ. Asunción.
- Cohen, Ernesto; Martínez, Rodrigo y Navarrete, Cecilia (2001)**, Gestión de programas sociales en América Latina Análisis de casos Vol. I: Proyecto Joven de Argentina. CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- Concilio Vaticano II (1965)**, Mensaje a los Jóvenes. Clausura del Concilio Ecu­ménico Vaticano II, Libreria Editrice Vaticana.
- Cravacuore, Daniel (2007)**, “Los municipios argentinos (1990-2005)”, en Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (Coord.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires.
- Cruz Sierra, Salvador (2011)**, “La homofobia en los crímenes de odio y el homicidio masculino: expresión de poder, de la sexualidad y de género”, *Revista de estudios de antropología sexual*, Vol. 1, Nº 3.
- Dávila León, Oscar (2004)**, “De la agregación programática a la visión constructiva de políticas de juventud”, en Gerber, Elisabet y Balardini, Sergio (Comps), *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. FLACSO - FES. Argentina.
- Del Brutto, Bibiana (1986)**, *Política municipal y participación*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Delgado, Manuel (2007)**, *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Editorial. Anagrama. Barcelona.
- Departamento de la Juventud (1990)**, Programa Municipal de Juventud. Municipalidad de Rosario.
- Domínguez, Moisés y Morales, Héctor (2003)**, “Políticas locales de juventud en México”, en Dávila León, Oscar (Editor) *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas locales*. CIDPA. Viña del Mar.
- Estévez Boero, Guillermo (1991)**, *Reseña de labor parlamentaria*. Período de sesiones ordinarias 1990, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.
- Fattore, Natalia y Bernardi, Gabriela (2014)**, *Programa Joven de Inclusión Socioeducativa. Rosario, Santa Fe (Argentina)*. UNICEF, Fac. Humanidades y Artes UNR.
- Galano, Natalia (Coord.) (2012)**, *Estudio de victimización y sensación de inseguridad en la ciudad de Rosario*. Fac. Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR.
- Galano, Natalia (2015)**, “Desafíos locales en el gobierno de la seguridad. Replanteos, tensiones y desafíos a partir del caso del Dispositivo de Intervención

sobre Situaciones de Violencia Armada de la Municipalidad de Rosario”; en Díaz, Cristina e Isuani, Fernando (Comps.) *Políticas Públicas en Estados subnacionales*. SAAP.

García Delgado, Daniel (1998), “Jóvenes en las estructuras: cultura, educación, familia y política” en Hunermann, Peter y Eckhol, Margit (Eds.) *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes*. ICALA – FLACSO - Eudeba.

Gimenez Gual, Laura (2003), “Las políticas de juventud: hacia unas políticas emancipatorias”, en Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (Comps.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Instituto de la Juventud. Madrid

Juan Pablo II (1985), Carta Apostólica DILECTI AMICI, a los jóvenes y a las jóvenes del Mundo en ocasión del Año Internacional de la Juventud. Libreria Editrice Vaticana.

Krauskopf, Dina (2003), “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica”; en Dávila León, Oscar (editor) *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. CIDPA. Viña del Mar.

Liguori, Mariana y García, Analía (2017), “Un papel protagónico que cumplir. Las juventudes en las políticas públicas de los ochenta en Argentina”. En Vázquez, Melina; Vommaro, Pablo; Núñez, Pedro y Blanco, Rafael (2017), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires.

Luciani, Laura (2011), “Movimiento estudiantil y juventud en Brasil. Una mirada desde la sociología de Marialice Mencarini Foracchi”. En *Contemporánea Historia y problemas del siglo XX | Volumen 2, Año 2*.

Machado Pais, José (2008), “Jóvenes, ciudadanía y ocio”. En Bendit, René; Hahn, Marina y Miranda, Ana (Comps.) *Los jóvenes y el futuro. Procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en un mundo globalizado*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Majone, Giandoménico (2005), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México DF.

Markarian, Vania (2012), *El 68 Uruguayo. El movimiento estudiantil entre molotovs y música beat*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.

Martín-Criado, Enrique (2005), “La construcción de los problemas juveniles”, en *Nómadas* N°23, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, CLACSO, Universidad Central, Bogotá.

Medellín Torres, Pedro (1997), “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Caracas.

- Miranda, Ana (2006)**, “La condición joven” en *Revista Acceso Directo* N° 1”, Revista de Estudios sobre Juventudes de la Municipalidad de Rosario; Rosario UNR Editora.
- Mitnik, Félix (1997)**, “Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social”. En Boletín Cinterfor *Jóvenes, Formación y empleabilidad* N° 139-140, abril-setiembre. Montevideo.
- MNR (2004)**, “Los campamentos nacionales de juventud. Breve síntesis conceptual acerca de nuestros campamentos”. En *Estudiar, organizar y difundir. Elementos para la formación política*. UNR Editora, Rosario.
- Montoya, Luis (2003)**, “De las marchas de las juventudes políticas al camino de las políticas de juventud en el Perú”, en Dávila León, Oscar (editor) *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. CIDPA Ediciones. Viña del Mar.
- Moreno, Sergio (2016)**, *La noche de los bastones largos*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Municipalidad de Rosario (2014)**, *Nueva Oportunidad. Proyecto de inclusión socio-laboral para jóvenes*.
- Munóz Fernández, Luis Bernardo (2002)**, “Políticas integrales de juventud versus políticas afirmativas. Presupuestos para un debate”, en *Revista Juventud* N° 59 Discursos y debates en políticas de juventud. INJUVE.
- Núñez, Pedro (2015)**, “Articulaciones entre problemas sociales y problemas de investigación. Un breve recorrido por las temáticas abordadas en los estudios de juventud(es) en la última década (2003-2013). En Beretta, Diego (Comp.), *Las juventudes disputadas. Aportes para un campo en construcción*. UNR Editora.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell Guillermo (2008)**, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Pascual Esteve, Josep María (2001)**, “De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades”, *Elements de debat territorial*, Num. 13. Diputació de Barcelona.
- Pérez Islas, José Antonio (2002)**, “Integrados, movilizados, excluidos. Políticas de Juventud en América Latina” en Feixa, Carles y otros, *Movimientos juveniles en América Latina. Pachucos, malandros, punketas*. Ariel Social. Barcelona.
- Poniatowska, Elena (2015)**, *La Noche de Tlatelolco. Testimonios de historia oral*. Marea Editorial. Buenos Aires.
- Reiner, Robert (2015)**, *La política de la policía*. Prometeo, Buenos Aires.

- Rodríguez, Ernesto (2015)**, “Estudios sobre juventudes en América Latina. Un mosaico de realidades diversas pero convergentes, a caracterizar más y mejor”; en Cubides C., Humberto; Borelli, Silvia; Unda, René y Vázquez, Melina (editores) *Juventudes Latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. CLACSO, E-Book. Buenos Aires.
- Rossi, Adriana (2014)**, “Drogas y narcotráfico”, Instituto para el Estudio de las problemáticas actuales – IEPA Universidad Nacional de Salta – Módulo VIII, Política Pública sobre el uso indebido de drogas (cuadernillo).
- Sack, Robert (1986)**, *La territorialidad humana. Su teoría y la historia*. Cambridge University Press.
- Sáenz Marín, Juan (1988)**, *El frente de juventudes. Políticas de juventud en la España de la Posguerra (1937-1960)*. Siglo XXI Editores. Madrid.
- Seoane, María y Ruiz Núñez, Héctor (1986)**, *La Noche de los Lápices*. 6ª edición. Editorial Contrapuntos. Buenos Aires.
- Secretaría de Desarrollo Social (2013)**, Plan de convivencia barrial. Municipalidad de Rosario.
- Serna, Leslie (2000)**, “Las organizaciones juveniles. De los movimientos sociales a la autogestión”. En *Jóvenes. Revista de Estudios sobre juventud*. Nueva Época. Año 4, N°11, Instituto Mexicano de la Juventud. México DF abril-junio.
- Soldano, Daniela (2010)**, “Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004)”, en Kessler, Svampa y González Bombal (Coords.) *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano bonaerense en la post-convertibilidad*. Prometeo, Buenos Aires.
- Szulik, Dalia y Kuasñosky, Silvia (1996)**, “Jóvenes en la mira”, en Margulis, Mario, *La juventud es más que una palabra*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Vázquez, Melina (2013)**, “En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento”. En *Revista Argentina de Estudios de Juventud*; Vol. 1, Núm. 7 Juventud, Política y Nación. Observatorio de Jóvenes, Comunicación y Medios, UNLP.
- Wacquant, Loïc (2009)**, *Castigar a los pobres*. Gedisa, Barcelona.
- Weinstein, Javier (1985)**, *Otra juventud: el período juvenil en sectores de extrema pobreza urbana*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Santiago.
- Weiss, Hirschon (1999)**, “La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?”, en Wagner, Peter y otros (comps.), *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. FCE, México DF.

Wittrock, Björn (1999), “Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción”, en Wagner, Peter y otros (comps.), *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. FCE, México DF.

Sobre los autores

Diego Beretta es Licenciado en Ciencia Política (UNR), Magister en Gestión Pública (UNR) y doctorando en Ciencia Política (UNR). Docente e investigador Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR) y Facultad Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL). Coordinador Grupo de Estudio sobre Juventudes y Políticas de Juventud, Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR). Fue coordinador del Centro de la Juventud (2003-2007) de la Municipalidad de Rosario.

Natalia Galano es Licenciada en Ciencia Política (UNR), Magister en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Menéndez Pelayo) y maestranda en Criminología (UNL). Docente e investigadora Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR) y Facultad de Trabajo Social (UNER). Integrante del Grupo de Estudio sobre Juventudes y Políticas de Juventud, y del Centro de Investigación Política y Gestión del Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR).

Fernando Laredo es Licenciado en Comunicación y Periodismo (UNR), Maestrando en Comunicación Estratégica (UNR). Integrante del Grupo de Estudio sobre Juventudes y Políticas de Juventud, Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR). Docente Facultad de Comunicación (UAI). Se desempeñó en el equipo profesional del Centro de la Juventud (2005-2007).

Este libro se propone reconstruir y analizar la estructuración de la política local de juventud en la ciudad de Rosario desde una perspectiva que se nutre predominantemente de la ciencia política, a partir del enfoque del análisis de políticas públicas. Para ello, se recorre un período que abarca desde fines de la década del 80 -momento iniciático para el ingreso de la cuestión juvenil a la agenda gubernamental- llegando hasta nuestros días, transitando por sus avatares más significativos.

Exploramos las características que asume el proceso de problematización, hechura y despliegue de las políticas de juventud en espacios locales a partir de la articulación de dimensiones contextuales, cognitivas y actorales. El contenido se nutre de distintas experiencias en la gestión de políticas, como así también de la recuperación de diversas instancias de investigación tanto colectivas como individuales en las que participamos los autores.

El trabajo está presentado en clave de lectura cartográfica. Mapas y configuraciones que revelan distintos recorridos posibles, cruces, avances, atajos y retrocesos. Pero en tanto representación de un territorio dinámico y cambiante, un mapa será siempre inacabado y, por lo tanto, sujeto a un permanente desarrollo.

Trazar y explorar mapas se nos presenta como una tarea analítica que nos permite develar los procesos políticos en torno a la cuestión juvenil como problema de política pública. Con solapamientos, yuxtaposiciones, marcas, huellas y re-escrituras sobre los mapas, pretendemos mostrar caminos que avanzan, obstáculos que revisan y modifican la marcha y resistencias que afloran cuando las juventudes son disputadas.

ISBN 978-987-1309-67-2



9 789871 309672