



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

La ciudad de las Juventudes
Itinerarios de políticas públicas de juventudes en la ciudad de
Rosario (1989-2015)



Autor: Diego Beretta
Director: Dr. Pedro Núñez
Co-directora: Dra. Rita Grandinetti

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo indagar el proceso de estructuración de políticas públicas de juventudes en gobiernos subnacionales. Para ello, se toma como caso de estudio empírico la ciudad de Rosario. La investigación implementa un enfoque de análisis de políticas públicas y lleva a cabo un análisis diacrónico que abarca desde 1989, considerado el año de inicio de las políticas de juventud en la ciudad, hasta 2015. La reconstrucción de estas políticas se realiza mediante la exploración de la institucionalidad estatal, las concepciones sobre juventud, los paradigmas que sustentan la cuestión juvenil, las orientaciones de políticas, los actores relevantes y las estrategias de gestión asumidas. Conceptual y metodológicamente, se desarrolla la categoría de itinerarios de políticas públicas, lo que permite observar las políticas de juventud desde una perspectiva contextual y situada, y que se consideran como un cierre de un proceso político, concretamente el proceso de estructuración de políticas. Este cierre manifiesta un equilibrio o acuerdo transitorio (siempre inestable) que ocurre una vez que prevalece una determinada postura, argumentación y conceptualización sobre las juventudes y sus principales desafíos a abordar. Así, la tesis evidencia, a través de la identificación de itinerarios, que estos no son lineales ni unívocos, reflejando las posiciones y decisiones del Estado local (en ocasiones en colaboración con otros actores) sobre diversas y posibles direcciones a seguir. En definitiva, esta investigación contribuye a una mejor comprensión del proceso político en torno a las políticas públicas de juventud en la ciudad, resaltando sus continuidades, transformaciones, avances y retrocesos. Además, busca enriquecer la construcción del campo de estudios sobre juventudes, particularmente en lo que respecta a sus políticas públicas en el ámbito local, un enfoque aún incipiente en la ciencia política. De este modo, se pretende fomentar reflexiones que permitan redefinir los enfoques de políticas que aborden las juventudes, enfatizando el reconocimiento de su heterogeneidad, diversidad y desigualdad.

SUMMARY

This thesis aims to investigate the process of structuring public youth policies in subnational governments. For this, the city of Rosario is taken as an empirical case study. The research implements a public policy analysis approach and carries out a diachronic analysis that covers from 1989, considered the year of the beginning of youth policies in the city, until 2015. The reconstruction of these policies is carried out by exploring the state institutions, the conceptions of youth, the paradigms that support the youth issue, the policy orientations, the relevant actors and the management strategies assumed. Conceptually and methodologically, the category of public policy itineraries is developed, which allows youth policies to be observed from a contextual and situated perspective, and which are considered as a closure of a political process, specifically the policy structuring process. This closure manifests a transitory balance or agreement (always unstable) that occurs once a certain position, argumentation and conceptualization about youth and its main challenges to be addressed prevail. Thus, the thesis shows, through the identification of itineraries, that these are neither linear nor univocal, reflecting the positions and decisions of the local State (sometimes in collaboration with other actors) on various possible directions to follow. Ultimately, this research contributes to a better understanding of the political process around public youth policies in the city, highlighting its continuities, transformations, advances and setbacks. In addition, it seeks to enrich the construction of the field of youth studies, particularly with regard to public policies at the local level, a still incipient approach in political science. In this way, the aim is to encourage reflections that allow redefining policy approaches that address youth, emphasizing the recognition of their heterogeneity, diversity and inequality.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	8
Estrategia metodológica.....	15
Hoja de ruta.....	18
CAPITULO 1. DE LA INVESTIGACIÓN DISCONTINUA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN CAMPO. ESTADO DE LOS CONOCIMIENTOS SOBRE POLÍTICAS DE JUVENTUDES.....	22
Introducción	23
1.1 La investigación discontinua: 1985 – 1999	24
1.2 La construcción de un campo: 2000 - 2015	28
1.3 La situación de las revistas académicas	38
1.4 Breve recorrido de investigación en clave situada para Rosario	40
1.5 Recapitulando	44
CAPITULO 2. LA CONSTRUCCIÓN DE ITINERARIOS. UNA RED CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	47
Introducción	48
2. 1 Delimitar el enfoque	48
2.2 Itinerarios de Políticas.....	52
2.2.1 Mapa de sentidos.....	55
2.2.1.1 Jóvenes, juventud, juventudes	55
2.2.1.2 Paradigmas sobre juventudes	58
2.2.1.3 La cuestión juvenil como problema público	61
2.2.1.4 Síntesis del mapa de sentidos	64
2.2.2 Mapa contextual	65
2.2.3 Mapa de actores.....	66
2.2.3.1 Organizaciones juveniles como actores de la política.....	68
2.2.3.2 Vínculos e interacciones entre actores	74
2.2.4 Mapa de la arquitectura institucional	77
2.2.5 Mapa de gestión y orientaciones de políticas.....	79
2.3 Recapitulando	81
CAPITULO 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CUESTIÓN JUVENIL	83
Introducción	84
3.1 Preludios de las políticas de juventud.....	84
3.1.1 De los adultos del mañana a la movilización juvenil	84
3.1.2 De la “desperonización” de la juventud a la rebeldía del rock.....	89

3.1.3 De la juventud subversiva a la primavera democrática.....	93
3.2 La juventud en “cascada”. De la agenda internacional a la institucionalidad estatal nacional.....	96
3.2.1 La influencia de organismos internacionales	96
3.2.2 La institucionalidad nacional de juventud.....	99
3.3 Recapitulando	103
CAPITULO 4. DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA A LA GESTIÓN SOCIALISTA. ROSARIO, EL SOCIALISMO Y LA CUESTIÓN JUVENIL	105
Introducción	106
4.1 La ciudad de Rosario	106
4.2 La ciudad de los pibes sin calma. Una mirada de la situación juvenil.....	109
4.3 Las nuevas agendas municipales	117
4.4 La gestión local en la transición democrática	119
4.5 La juventud en el Partido Socialista Popular	123
4.6 El PSP y la cuestión juvenil como problema de política pública	126
4.6.1 La cuestión juvenil en las fuentes documentales del PSP	127
4.6.2 Los “Eneros”	131
4.6.3 Proyectos de ley del PSP	136
4.7 Recapitulando	142
CAPÍTULO 5. “LARGADA”: ITINERARIO DE CREACIÓN DE ÁREAS ESTATALES Y ORIGEN DE LA NOCIÓN DE POLÍTICAS DE JUVENTUD (AÑOS 85/95)	144
Introducción	145
5.1 El primer mojón: El centro de Adolescencia	146
5.2 El Departamento de la juventud: los cimientos de las políticas de juventud.....	153
5.3 Peligro de desmoronamiento.....	167
5.4 ¿Propuestas inconclusas?	169
5.5 Recapitulando: “Todo por hacer” en materia de juventud.....	174
CAPÍTULO 6. PUNTOS DE INTERÉS. ITINERARIO DE CONSOLIDACION DE LAS ESTRUCTURAS ESTATALES DE JUVENTUD Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE PARADIGMAS DE POLÍTICAS DE JUVENTUDES. (AÑOS 1996/2001)	178
Introducción	179
6.1 Consolidación de la institucionalidad. “La juventud como sello del socialismo”	180
6.2 El Galpón como hito para la ciudad: “un espacio que los jóvenes necesitan”	185
6.3 Innovación conceptual	189
6.4 Las orientaciones de políticas	192
6.5 El escenario internacional	207

6.6 Recapitulando	211
CAPÍTULO 7. NUEVAS RUTAS: ITINERARIO DE LA INTEGRALIDAD Y A TRANSVERSALIDAD (AÑOS 2001/2007).....	215
Introducción	216
7.1 Las respuestas municipales frente a la crisis.....	216
7.2. “Otro motor, había que cambiar” o la necesaria estrategia del Centro de la Juventud	222
7.3 Cambio en Argentina, continuidad en Rosario	227
7.4 “Volver a las bases” o la refundación del Centro de la Juventud	230
7.5 Una apuesta para gestionar desde la mirada de las juventudes.....	233
7.5.1 La “costura” del Plan.....	237
7.6 Entre la transversalidad y la sectorialidad	246
7.6.1 Talleres y encuentro: estandartes del Centro de la Juventud	250
7.6.2 El empleo como eje sectorial	253
7.7 Nuevos actores en escena. Entre la disputa y la coordinación.....	254
7.8 Nuevas políticas para jóvenes. El Centro de la Juventud como espectador	258
7.9 El Centro de la Juventud en la escena internacional.....	261
7.10 Recapitulación. La refundación que no culminó	263
CAPITULO 8. “RECONFIGURACIÓN FORZADA”: LA EMERGENCIA DE UN NUEVO SUJETO JUVENIL. PELIGROSIDAD Y VIOLENCIA COMO EJES DE INTERVENCIÓN (AÑOS 2007/2015).....	269
Introducción	270
8.1 La perspectiva joven en el gobierno provincial. La coordinación idealizada.....	271
8.2 Las condiciones iniciales que no fueron	276
8.3 El tablero político gubernamental.....	279
8.4 La exaltación de la juventud como causa pública en diferentes posiciones políticas	282
8.5 La seguridad en la agenda pública y gubernamental	284
8.6 La ciudad de la furia. La cuestión juvenil reconfigurada.....	286
8.7 La intervención de la Dirección General de juventudes	289
8.8 “Así como estábamos no podíamos seguir”.....	291
8.9 “El Estado no brinda ninguna herramienta atractiva para estos pibes”	295
8.10 Las otras juventudes.....	300
8.11 Relaciones y tensiones multinivel.....	303
8.12 Recapitulación.....	306
CONCLUSIONES.....	310

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	325
ANEXOS	370
ANEXO N° 1	371
Operacionalización teórica metodológica.....	371
ANEXO N° 2	374
Cuadro Entrevistas	374
ANEXO N° 3	375
Línea de tiempo Intendentes de Rosario y gobernadores de Santa Fe.....	375
ANEXO N° 4	376
Campamentos Nacionales Juveniles: “Los Eneros”	376
ANEXO N° 5	378
Fotos Eneros.....	378

INTRODUCCIÓN



El interés académico y político por el estudio de las políticas de juventudes que incentivó la escritura de la presente tesis proviene en primera instancia de una preocupación personal académica y también de la experiencia previa en la gestión de políticas¹, que fue enriquecida

¹ El autor desde el año 1999 se desempeñó en diferentes espacios del gobierno municipal, destacándose la coordinación del Centro de la Juventud.

a partir de compartir visiones y debates con colegas de distintas latitudes del país como de América Latina².

Transitar un proceso de revisión y reflexión acerca de las políticas locales de juventud, es un desafío que requiere en primera instancia, reconocer que los cambios sociales, políticos e institucionales que se identificaron en las últimas cuatro décadas en el país y en la región latinoamericana, impactaron en forma determinante en la relación entre Estado y sociedad. Y en este marco, se configuraron y confirieron de nuevos sentidos a las nociones y tipos de propuestas estatales hacia las y los jóvenes.

Sin embargo, la cuestión juvenil como nodo de las políticas públicas no ha sido un tema prioritario en los espacios académicos de la Ciencia Política, ni en las Ciencias Sociales en general, a diferencia de lo que sucede con la participación política juvenil. Por ende, esta tesis tiene como propósito contribuir y fortalecer la construcción de un campo de investigación que presenta vacíos significativos en lo que respecta a los procesos de estructuración de políticas públicas destinadas a la juventud.

La noción de juventud como categoría analítica tiene sus orígenes en Europa a partir de la segunda posguerra (Reguillo, 2012; Miranda, 2006; Chaves, 2009) y se fue extendiendo hacia América Latina a través de algunos actores internacionales, quienes identificaron problemáticas específicas que afectaban a las personas jóvenes y que requerían atención y solución. De este modo, a mediados de la década de 1980, se comienza a consolidar la noción de políticas **de o para** la juventud.

En América Latina, este inicio está ligado fundamentalmente a la declaración de 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ) por parte de la Organización de Naciones Unidas. Este hito marcó dos grandes consecuencias. Por un lado, los procesos democratizadores que se venían produciendo en la región generó euforia y un incipiente protagonismo de la participación juvenil. Por otro, se fueron visibilizando y construyendo los grandes problemas sociales que afectaban particularmente a las y los jóvenes. Así, fue emergiendo la cuestión juvenil como cuestión de política pública. Asuntos relativos a qué hacer, cómo, con quiénes y con qué orientaciones comenzaron a ser discutidas por distintos sectores y actores de la sociedad, por actores gubernamentales de distintas jurisdicciones del

² Se hace especial referencia a la Red de Investigadores/as de Juventud Argentina (ReIJA) y al Grupo de Trabajo Infancias y Juventudes de CLACSO.

Estado y también por actores académicos. Desde entonces, tanto desde ámbitos académicos como desde los espacios gubernamentales y de gestión pública, la puesta en marcha y la implementación de políticas de juventud se convierten en un punto de discusión que marcan no solo la agenda académica, sino también la política.

Específicamente en Argentina, y a escala de gobiernos locales, las políticas de juventud se comenzaron a promover como intervenciones compensatorias y de asistencia a personas jóvenes a partir de las consecuencias que surgieron con la implementación de los procesos de ajuste y reforma del Estado que tuvieron inicio en los años 70 y se fortalecieron en la década del 90 del siglo XX.

Las políticas públicas de juventud en espacios locales, tema central de esta investigación, es abordado desde la ciencia política a partir del enfoque del análisis de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2009; Medellín Torres, 2004; Parsons, 2009), con la intención de dilucidar, explorar y entender el proceso de la política, haciendo foco en el proceso decisorio como un proceso político (Aguilar Villanueva, 2009). Desde esta perspectiva, la pregunta central para la construcción del objeto fue qué características asume el proceso de estructuración de las políticas públicas de juventud en espacios locales.

Se hace necesario especificar algunas precisiones respecto a la forma que se aborda el análisis de una política pública. Es recurrente la utilización de la categoría política pública para describir lo que el Estado “hace” o mirar “el gobierno en acción”. No obstante, esta concepción es considerada limitada, ya que condiciona la mirada y el análisis a un solo actor (el Estado) y no permite recuperar la complejidad que implica el proceso social en la que se estructura. Es decir, una política pública es la cristalización de las múltiples posibilidades que puede asumir la relación y vinculación entre Estado y sociedad en un contexto histórico y situado.

También, una política pública implica una intervención con el objetivo de remediar, alterar, y/o resolver alguna circunstancia, problema o incluso conductas. En términos generales, el punto de fuga, es el hecho de considerar una cuestión o situación como problemática. 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 actores. Esto lleva a concebir la política pública como proceso social complejo (Díaz, 1998), lo que implica situarse en el plano de comprender y esclarecer cómo la movilización de distintos actores de

la sociedad en torno a una cuestión o situación problemática se traduce en un conjunto de acciones y decisiones, en las que el Estado puede o no haber adoptado un papel central. Así, el proceso de políticas se convierte en un proceso político que es atravesado y a la vez se manifiestan relaciones de poder que pueden afectar determinados intereses, ya que se construyen definiciones respecto de qué hacer, para quiénes se hace o no se hace, y la finalidad de la acción.

En el contexto de la presente investigación, se retoma la visión trabajada previamente (Beretta et al., 2018) respecto a las políticas de juventudes, concebidas en el complejo entramado de las políticas públicas como procesos en constante transformación. Las políticas se despliegan como ámbitos de disputas políticas, ideológicas y técnicas que se hallan en permanente tensión, donde diversos actores en conflicto presentan sus proyectos políticos, los cuales pueden o no materializarse en acciones dirigidas a atender la cuestión juvenil.

Desde esta perspectiva, y reponiendo un trabajo previo (Beretta y Galano, 2014), se sostiene que, para el análisis y la problematización de las políticas públicas dirigidas a la juventud, es necesario abordarlas desde una doble dimensión. En primer lugar, como un proceso político de toma de decisiones; y en segundo, como el conjunto de herramientas y relaciones que operan en el ámbito de intervención. La primera dimensión pone énfasis en los procesos complejos en los que los actores buscan priorizar diferentes problemas como asuntos públicos, estructurando la demanda y los conflictos en términos de disputas de significados, entendidos como espacios donde se entrelazan las relaciones entre el Estado y la sociedad. La segunda dimensión está vinculada a la asignación de recursos, herramientas de planificación y tecnologías de gestión.

A partir de lo expuesto, se formularon las primeras preguntas que orientaron el proceso de investigación: ¿Cómo se configuran las políticas locales de juventud? ¿Cuáles son las características principales como proceso político? ¿Cuáles son los factores que inciden en su construcción? ¿Cómo influyen estos factores en el proceso de estructuración de la política? Así, tomando como caso la ciudad de Rosario, el objetivo general de la presente tesis radica en indagar y explorar los procesos de estructuración de políticas públicas de juventudes en la ciudad de Rosario desde 1989 hasta el año 2015.

Entre los objetivos específicos se definió identificar y caracterizar los contextos que incidieron en la estructuración y orientación de las políticas. Para ello se formularon algunas

preguntas orientadoras: ¿Cuáles fueron los hitos más importantes del contexto que intervinieron en el proceso de la política? ¿Cómo influyeron esos eventos contextuales en el proceso de estructuración de las políticas? ¿Cuáles fueron las condiciones de posibilidad? ¿Cuáles son los actores interesados de la política local de juventud?

El segundo objetivo específico se desplegó a partir de examinar los procesos de estructuración e incorporación de la cuestión juvenil en la agenda pública y sus respectivas respuestas en términos de institucionalidad estatal. Este objetivo giró en torno a las siguientes preguntas: ¿Cómo se dieron los procesos de incorporación de la cuestión juvenil en la agenda pública en los distintos contextos? ¿Cuáles son las representaciones y conceptualizaciones sobre las juventudes jóvenes que estructuran las políticas públicas? ¿Cómo se construyó la cuestión juvenil como cuestión de política pública? ¿Qué supuestos conceptuales existen detrás de cada política? ¿Cómo se configuró la institucionalidad pública en la que se estructura la política de juventud? ¿Cuáles fueron las áreas de implementación, agencias, organizaciones, actores participantes y qué dinámicas adquirieron de acuerdo al tipo de política desarrollada?

Mientras que el tercer objetivo plantea identificar las orientaciones de políticas en clave de rupturas y continuidades en el tiempo. Las preguntas que guiaron este objetivo fueron: ¿De qué manera conviven distintos paradigmas de políticas de juventudes? ¿Cuáles son las tensiones? ¿Qué lugar ocupa la mirada integral y transversal y en qué contextos? ¿De qué forma, si lo hacen, incorporan la perspectiva generacional? ¿cuáles son las orientaciones de políticas que continuaron en el tiempo? ¿Cuáles son las rupturas más significativas?

A manera de justificación, se sostiene que la presente investigación puede contribuir a ampliar el campo de estudio de las políticas de juventud a nivel local, exploración aún muy incipiente en Argentina, permitiendo la problematización de marcos analíticos que promuevan estudios empíricos desde el nivel local (Pereyra, 2019). Además, esta investigación puede ser considerada como un aporte para gestores y responsables de políticas de juventud, interesados en procesos de elaboración de políticas. En definitiva, se pretende realizar un aporte que permita problematizar y resignificar las miradas para el abordaje de las juventudes, haciendo hincapié en el reconocimiento de la heterogeneidad que supone el sujeto de políticas de juventud. Se entiende así a la categoría juventudes como una construcción sociocultural, a partir de la cual las experiencias de las personas jóvenes se

corresponden a partir de distintos analizadores de acuerdo a los contextos, los entramados socio culturales y las diversas perspectivas de las políticas públicas.

Si bien en los últimos años se pueden identificar y encontrar un cúmulo de investigaciones en torno a las juventudes, lo que puede considerarse como un campo de estudio en construcción y expansión³, existe una vacancia en estudios empíricos sobre los procesos de estructuración de políticas de juventud desde una mirada amplia e integral que vaya más allá de análisis particulares de algunos programas o proyectos. En este sentido, este trabajo de investigación tiene como referente empírico (estudio de caso) al conjunto de acciones e intervenciones del área (y en algunos momentos áreas) específica en materia de juventud del gobierno local de la ciudad, pensadas como sistema de políticas. No obstante, también se analizarán políticas emanadas de otros niveles gubernamentales que impactaron en la ciudad.

La tesis se ha guiado por una serie de hipótesis simples que, sin embargo, muestran carencias en su contraste. En este sentido, las hipótesis son entendidas como ideas generales que orientan un estudio (Saltamacchia, 2005) y se presentan de manera interrelacionada, recuperando conceptos de otras investigaciones, aunque se aplican en el ámbito específico de las políticas de juventud.

En primer lugar, al reponer lo indicado por Soldano (2021) en sus investigaciones sobre políticas sociales a nivel local, se argumenta que las políticas públicas a nivel nacional no necesariamente explican las dinámicas y temporalidades que se presentan en los gobiernos locales. A esto se añade la reflexión de Pereyra (2019) sobre la dificultad de entender los procesos de políticas locales dirigidas a la juventud bajo una supuesta homogeneidad a nivel nacional. Así, en el ámbito de las políticas de juventud, aunque se parte de la premisa de que la construcción de la cuestión juvenil se desarrolló en un proceso en cascada (de arriba hacia abajo, desde el nivel internacional hasta el local), el caso de la ciudad de Rosario exhibe una singularidad que no se alinea necesariamente con dicho proceso. Esto se evidenciará en diversos capítulos, aunque se puede adelantar que las políticas de juventud en Rosario

³ En el capítulo 1 se realiza un análisis de las principales líneas y enfoques de investigación en relación a los jóvenes y particularmente de los análisis de políticas públicas de juventud. En dicho apartado se sostiene que es a partir de los años 2000 cuando se avizora un incremento en la producción, publicación y divulgación de la investigación en juventud. De hecho, este crecimiento generó la creación e institucionalización a partir del año 2007 de la Red de Investigadores/as en Juventudes de Argentina, que desde la fecha hasta la actualidad ya realizó cinco reuniones nacionales con sus respectivas publicaciones.

encontraron su condición de posibilidad en el momento de su surgimiento y también en su sostenibilidad a lo largo del tiempo, dado que la cuestión juvenil formaba parte integral de la identidad partidaria del liderazgo político municipal. Con la llegada del Partido Socialista al gobierno de la ciudad en 1989, se incorporó la temática juvenil en la agenda gubernamental local, a pesar de que no era un tema en la agenda pública en ese momento.

En segundo lugar, se considera que el estudio de caso seleccionado es relevante ya que se distingue del proceso de estructuración de políticas de juventud no solo a nivel nacional sino también internacional. Además, se parte del supuesto que la ciudad de Rosario se constituyó en una experiencia que logró estructurar políticas públicas con cierta independencia de las políticas de otros niveles de gobierno, incorporando estrategias y agendas propias, en las que se destacan las políticas sociales y en este caso las de juventud. En este último caso, la experiencia del proceso de estructuración de políticas de juventud se caracterizó por su capacidad de problematizar y construir marcos conceptuales que singularizaron y sustentaron las políticas, fundamentalmente en contextos donde las y los jóvenes no eran un tema priorizado en la agenda pública. En contraposición a esto, en los momentos de mayor priorización en las agendas locales de temas de juventud, las políticas públicas juveniles devienen en meros programas y proyectos desde una lógica adultocéntrica. Dicho proceso, además, permite dar cuenta de un proceso poco común en la gestión pública, que es la construcción de conocimiento desde la propia gestión.

Por último, el marco conceptual de esta investigación se articula en torno a la idea de que las políticas de juventudes no dependen de una cuestión técnica de planificación (enfoque *expertise*), sino que su estructuración está en permanente disputa a partir del contexto político, de los actores que tratan de incidir en los procesos decisionales, y fundamentalmente por cómo se define y construye el problema o problemas de las personas jóvenes como problema público para su posterior intervención.

Desde estas perspectivas se realizará un análisis diacrónico de las políticas de juventudes de Rosario en base a la reconstrucción de su institucionalidad estatal, las nociones sobre juventud y los paradigmas de la cuestión juvenil, las orientaciones de las políticas, los procesos de su producción y estrategias de gestión. Dicho análisis se presentará a partir de la señalización de distintos itinerarios de las políticas. La categoría de **itinerario de políticas** se construyó como estrategia teórica metodológica para hacer observable las políticas de

juventud en el marco de procesos políticos en determinados contextos. La demarcación temporal de cada itinerario no se corresponde necesariamente con cambios de gobiernos y de gestión, sino que fueron contruidos con fines analíticos, a partir de ciertos hitos contextuales y/o políticos, oportunamente explicados en cada capítulo.

La construcción de cada itinerario obedece a las características que asumió el proceso de estructuración de las políticas de juventud a partir de la interpretación de distintas dimensiones analíticas seleccionadas y ordenadas en mapas⁴ (Anexo N° 1). Cada mapa ofrece claves de lectura para la interpretación de una realidad acotada y que la triangulación de las distintas dimensiones analíticas permite esbozar la configuración de cada itinerario de política.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica comprende el conjunto de procedimientos y métodos destinados a la elaboración de la evidencia empírica (Sautu et al., 2010). En este sentido, la perspectiva metodológica que guió la tesis se fundamentó en el paradigma cualitativo con un diseño flexible (Mendizábal, 2007). Este paradigma es particularmente adecuado para la investigación en cuestión, ya que contempla el proceso constructivista de la realidad desde una dimensión intersubjetiva, en constante interacción y determinación con el contexto. De este modo, el enfoque cualitativo concibe al proceso investigativo desde una lógica principalmente inductiva, y por tal motivo se seleccionó como método el estudio de caso único (Stake, 1999), muy habitual en la investigación empírica en el universo de las ciencias sociales en general y del análisis de políticas públicas en particular.

El estudio de casos en el marco de las ciencias sociales tiene el propósito de comprender en profundidad una situación específica en relación con sus actores y contextos. Este método permite dar cuenta especialmente de los procesos que se dan en torno a la experiencia analizada, poniendo de relieve el contexto en el que se despliega. El estudio de caso explora la particular y la complejidad de un caso singular (Stake, 1999). Este método fue seleccionado por el interés investigativo de observar, descubrir e interpretar el complejo proceso de estructuración de políticas más que comprobar alguna hipótesis. En este sentido,

⁴ Se contruyeron los siguientes mapas: el de sentidos, el contextual, el de actores, el de la arquitectura institucional y el de gestión y orientación de políticas.

el estudio de caso en esta tesis es instrumental e interpretativo siguiendo la clasificación de Stake (1999) que permitirá dar cuenta de las características que asume el proceso de estructuración de políticas públicas de juventud a nivel local en diferentes contextos.

En el marco de las investigaciones basadas en análisis de políticas públicas es habitual el uso de estudio de casos tanto a nivel nacional como subnacional (Gorrochategui, 2020; Ginga, 2019; Díaz e Isuani, 2015; Ilari, 2015; Acuña, 2014; Carmona, 2012; Franco y Lanzaro, 2006; Díaz et al., 2002)⁵. Si bien una de las más importantes críticas es que no posibilita realizar generalizaciones, si permite contribuir la construcción de marcos analíticos para futuras y posibles comparaciones.

El proceso de indagación se llevó a cabo intercalando etapas de recolección de datos y su consiguiente análisis e interpretación, lo que favoreció la reconfiguración de estrategias a medida que emergieron ciertos hallazgos. Asimismo, la dinámica de la investigación fomentó la adopción de decisiones vinculadas al planteamiento inicial, lo que implicó la necesidad de ajustar algunos objetivos, evidenciando así la naturaleza flexible y adaptativa del proceso investigativo en su totalidad. La conexión entre las fases de trabajo de campo y el análisis permitió una retroalimentación constante, enriqueciendo el estudio y propiciando una comprensión más profunda del caso abordado. Cada hallazgo, en su especificidad, sirvió como un catalizador para la reflexión crítica, lo que a su vez impulsó un ciclo de revisión y ajuste que se tradujo en una evolución sustancial del marco teórico y metodológico utilizado.

Los instrumentos de análisis fueron concebidos y reformulados a lo largo del desarrollo de la investigación, considerando las categorías esenciales y las preguntas que sirvieron de guía a lo largo del proceso. Esta dinámica contribuyó a la reconfiguración constante de la investigación, incrementando su profundidad, y a la adecuación de sus métodos de sistematización de la información, así como su análisis conceptual. Cada fase del proceso investigativo se encuentra marcada por principios fundamentales, tales como: una comprensión pluralista de la realidad, la interpretación de las relaciones internas de los fenómenos, la interconexión entre el investigador y el objeto de estudio, así como un análisis exhaustivo de situaciones contextualizadas que permiten desentrañar la complejidad inherente a los procesos en cuestión.

⁵ Los antecedentes de análisis de políticas públicas a partir de estudios de casos son numerosos en Argentina y en la región por tal motivo se mencionan solo algunos ejemplos.

Para la realización del análisis diacrónico del proceso de estructuración de políticas de juventudes en la ciudad de Rosario se utilizaron datos provenientes tanto de fuentes primarias como secundarias, mientras que las técnicas de recolección se basaron en el análisis documental y bibliográfico y en la realización de entrevistas semiestructuradas en profundidad.

Las fuentes secundarias provienen de la recopilación y sistematización de investigaciones y estudios precedentes, documentos normativos como decretos, resoluciones y ordenanzas; datos estadísticos oficiales y publicados; y a los documentos existentes y que se lograron recuperar como informes de gestión y/o evaluación de programas y proyectos, documentos de circulación interna, folletería de difusión, fotografías, y artículos de prensa escrita. Además, se recuperó material del archivo de la Fundación Estévez Boero para rastrear los antecedentes sobre la cuestión juvenil al interior del Partido Socialista. Gran parte de todo este material fue suministrado por actores claves que fueron entrevistados. El análisis de contenido de estas fuentes secundarias se valió de los aportes del trabajo etnográfico con archivo documental (Rokwell, 2009) para comprender la documentación como fuentes de información, pero sin perder de vista su carácter histórico y contextual y lo que representa institucionalmente como la oficialidad y así poder hacer un ejercicio reflexivo desde una posición crítica (Liguori y Beretta, 2022).

Las fuentes primarias resultan de la administración de 20 entrevistas semiestructuradas en profundidad (Taylor y Bogdan, 1992). Tuvieron como objetivo indagar sobre el proceso de estructuración de las políticas desde la perspectiva del informante. Es necesario resaltar que los eventos y hechos del pasado no pueden ser observados directamente y, por lo tanto, requieren de este enfoque, ya que hechos del pasado no pueden ser observados directamente. Así, los informantes se convierten en los ojos y oídos en el campo (Taylor y Bogdan, 1992), proporcionando información en base a sus percepciones y experiencias vividas.

Se estableció una selección rigurosa de informantes clave mediante un muestreo intencional, donde la cantidad de entrevistas quedó determinada a partir de la saturación teórica. Las entrevistas se llevaron a cabo con actores que se desempeñaron en roles significativos en el área de juventud municipal, abarcando tanto a profesionales de equipos técnicos como a autoridades políticas provenientes de la militancia partidaria. Entre los

participantes se encuentran personas que asumieron la dirección de las políticas juveniles en contextos determinados, así como algunos que estuvieron presentes desde los inicios del proceso y que pueden o no continuar en sus respectivos roles. Se realizaron un total de 14 entrevistas a mujeres y 6 a varones; de estas, 12 corresponden a profesionales vinculados a equipos técnicos y 8 a funcionarios políticos (Anexo N°2)⁶. La información recabada y analizada a través de estas entrevistas fue crucial, dado que, como señala Bertranou (2004), estas personas han ido tejiendo un conocimiento colectivo dentro de la organización, derivado de experiencias que se transforman en normas de acción.

En definitiva, la estrategia metodológica construida no solo tiene como objetivo ofrecer una visión clara sobre la evolución de las políticas de juventud en la ciudad de Rosario, sino que se aspira a desentrañar las relaciones complejas entre los diversos actores implicados, la influencia de los contextos socio-políticos y las dinámicas de poder que impactan en los procesos decisionales. En este sentido, el análisis de los datos se llevó a cabo a través de una triangulación que permite visualizar las múltiples dimensiones del proceso de estructuración de las políticas de juventud, contribuyendo a una comprensión más profunda tanto de su evolución histórica como de los desafíos contemporáneos a los que se enfrentan.

Hoja de ruta

La tesis que se presenta a continuación se organiza en su totalidad en 8 capítulos, junto con las conclusiones y el material anexo.

El capítulo 1 aborda la producción de conocimientos en relación con el tema de investigación de esta tesis, con una mirada particular en el contexto nacional y específicamente en la ciudad de Rosario. Se presenta el corpus de investigación recopilado de manera cronológica, realizando un análisis crítico que resalta tanto las fortalezas como las vacancias existentes en este campo.

En el segundo capítulo, se exponen los enfoques y categorías teóricas que orientaron la investigación, centrándose en el análisis de políticas públicas, el proceso de estructuración de políticas, la cuestión juvenil y las políticas públicas de juventudes. Además, se aborda la operacionalización teórica y metodológica mediante la elaboración de la noción de itinerarios

⁶ Debido a que algunas personas entrevistadas prefirieron el anonimato se definió mantenerlo para todas las entrevistas. No obstante, al referenciar cada entrevista se distingue si forma parte del equipo profesional o es autoridad política, incluso a las y los coordinadores y directores.

de política, la cual posibilitará una comprensión diacrónica del caso de la ciudad de Rosario. Para identificar cada itinerario, se elaboraron diversos mapas que proporcionan claves de lectura a partir de diferentes categorías analíticas que a partir de su triangulación permite interpretar la complejidad del proceso de estructuración de las políticas públicas de juventud.

El capítulo 3 plantea una reconstrucción de la cuestión juvenil como un asunto de política pública. En un primer apartado, se examinan los antecedentes en Argentina de acciones e intervenciones dirigidas a la población joven, aunque en su momento no se categorizaban como políticas de juventud. A continuación, se detalla y explica el proceso de construcción de la cuestión juvenil, los actores involucrados y la creación de las primeras instituciones dedicadas a las juventudes en el ámbito del Estado nacional.

El capítulo 4 tiene como propósito situar el referente empírico, es decir, el caso de estudio. Se realiza una breve referencia socio-institucional de la ciudad de Rosario, y se presenta un cuadro situacional de las juventudes rosarinas basado en los censos nacionales. Asimismo, se examina la llegada del Partido Socialista a la conducción municipal y la incorporación de la temática juvenil en su agenda local. Este proceso es relevante para la tesis, ya que establece las condiciones de posibilidad para la implementación de políticas de juventud en la ciudad, dado que la cuestión juvenil era parte integral de la identidad partidaria.

En el capítulo 5 se presenta el primer itinerario denominado “Largada”, el cual da cuenta del proceso de creación de las primeras áreas de juventud en la ciudad y la implementación de sus respectivas políticas. Este itinerario se entrelaza con los procesos democratizadores que se vivían en Argentina, así como con un hito internacional importante: la proclamación de 1985 por parte de Naciones Unidas como el Año Internacional de la Juventud. En la ciudad de Rosario, se establecieron dos agencias estatales, el Centro de Adolescencia (1989), bajo la Secretaría de Salud Pública, y el Departamento de la Juventud (1990), en el marco de la Secretaría de Promoción Social. El itinerario abarca desde 1985 hasta 1995 y se caracteriza claramente por las políticas integracionistas, que se sustentan en la lógica de exclusión/inclusión. Todas las acciones estaban orientadas a integrar a las personas jóvenes en los ámbitos educativo y laboral como una forma de “encauzar” su camino y facilitar un buen tránsito hacia la vida adulta.

El capítulo 6 explora el itinerario denominado “Puntos de Interés” que abarca desde 1996 hasta la crisis de 2001. Este periodo se considera un momento clave para la consolidación de las estructuras estatales y la construcción de paradigmas en políticas de juventud, con la creación del Centro de la Juventud. Se identifica, así, un cambio significativo en la forma de concebir y abordar a las juventudes. Este nuevo enfoque se articula en dos ejes fundamentales: la concepción de “juventudes” como sujetos sociales y la visión de las personas jóvenes como sujetos de derechos. Estos cambios se vieron robustecidos en 1998 con el traslado de la institución a antiguos galpones portuarios que fueron reciclados para su uso. Esta etapa se mantendrá hasta 2001, momento en el que acontece un quiebre notable debido a las repercusiones internas en el municipio desencadenadas por las formas de trabajo e intervención ante la urgencia provocada por los eventos del 19 y 20 de diciembre de ese año.

En el capítulo 7 se desarrolla un análisis sobre el itinerario denominado “Nuevas Rutas”, que corresponde al periodo de 2001 a 2007, y que buscó establecer intentos para estructurar las políticas públicas dirigidas a las juventudes desde una perspectiva integral y transversal. La génesis de este itinerario fue el impacto de la crisis social y política de 2001, que obligó a operar en un contexto de emergencia, relegando las políticas de juventud a un lugar marginal en la agenda municipal. Esta situación provocó, además, una fragmentación interna en el área de juventud y un distanciamiento de los fundamentos conceptuales y políticos que habían sido elaborados en el itinerario anterior. Sin embargo, en los años sucesivos a la crisis, se planteó la necesidad de refundar las políticas de juventud, con el objetivo de recuperar los lineamientos conceptuales previos y desarrollar nuevas estrategias en el diseño y la gestión de estas políticas. Este itinerario llegará hasta finales de 2007 cuando el contexto requirió reconfigurar el proceso de estructuración de políticas públicas a partir de la participación de jóvenes en situaciones de violencia urbana.

El capítulo 8 analiza el último itinerario comprendido entre 2008 y 2015, el cual se desarrolló recuperando experiencias previas, pero principalmente condicionado por el contexto local, lo que resultó en una "Configuración Forzada". Este proceso dio origen a una estructuración inédita de políticas de juventud, posicionando la cuestión juvenil en un lugar más prominente dentro de la agenda municipal. Este itinerario se distinguió por abordar problemas públicos complejos, lo que propició una nueva problematización en torno a la

juventud, ampliando los límites y las estrategias tradicionales de las políticas dirigidas a este grupo.

Finalmente, en las conclusiones se presenta de manera resumida los principales hallazgos que se fueron mostrando en cada uno de los capítulos de la presente tesis. Además, se incluyen nuevas preguntas y líneas de investigación abiertas a partir del análisis del proceso de estructuración de políticas públicas que permite ampliar el campo de los estudios sobre juventudes.

CAPITULO 1. DE LA INVESTIGACIÓN DISCONTINUA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN CAMPO. ESTADO DE LOS CONOCIMIENTOS SOBRE POLÍTICAS DE JUVENTUDES

“La resistencia contra la homogeneidad comprensiva de la categoría Juventud, la negativa a dejarse atrapar en simplones y reductivos marcos analíticos en los que la juventud sería apenas un status pasajero *que se cura con los años*, ha producido en América Latina un vigoroso campo de producción de conocimiento, un intenso debate, y ha inaugurado una moderna tradición en lo que quisiera llamar los estudios críticos latinoamericanos en juventud”.

(Rossana Reguillo; 2010: 11)



Introducción

Desde mediados de los años 80 existieron algunas producciones dedicadas a las juventudes, pero los estudios sobre políticas públicas destinadas a personas jóvenes no eran muy habituales. Así, las producciones académicas sobre juventud que circularon hasta mediados de los años 90 giraron en torno al empleo/trabajo juvenil, las culturas juveniles o los problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva en las juventudes.

Por esos años, la producción de conocimiento sobre políticas de juventud venía intentando incluirse en el ámbito académico. Los primeros y pocos estudios e investigaciones sobre políticas de juventud, se caracterizaron por tener un componente mayormente prescriptivo/normativo en torno a las políticas de juventudes que expresaba importantes niveles de consenso, pero con un bajo nivel de evidencia empírica (Beretta, 2012).

Asimismo, los estudios de políticas de juventudes que toman el nivel subnacional (provincias y ciudades) son escasos e incipientes, a pesar que en la ciencia política hay líneas de trabajo de estudios subnacionales⁷. En este sentido, en Argentina son exiguos los estudios que analizaron el diseño y la implementación de políticas juveniles en los niveles provinciales y municipales (Chaves, 2009). En el ámbito de las investigaciones, se destacaron aquellos estudios que facilitan la identificación de los rasgos fundamentales de las políticas a nivel nacional; sin embargo, esto ha limitado la exploración de los procesos subnacionales, dejando ciertas problemáticas ocultas detrás de una aparente homogeneidad nacional (Pereyra, 2019). No obstante, se pueden destacar estudios sobre los municipios de Córdoba, Villa María y Jesús María de la Provincia de Córdoba (Pereyra, 2019), sobre el municipio de Santa Fe (Beretta y Núñez, 2021), sobre municipios de la provincia de Tierra del Fuego (Colombari et al., 2019; Colombari, 2023), sobre municipios de la provincia de Buenos Aires (Arpini, 2020).

Este capítulo propone una doble entrada de análisis. Por un lado, la presentación está organizada a partir de la dimensión temporal, tomando el período de 1985 hasta 2015. Este extenso ciclo se presenta en dos subperíodos con sus dinámicas y particularidades. Una

⁷ El caso más significativo es la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA). Es un espacio interdisciplinario que reúne a investigadores de distintas universidades dedicados al análisis de problemáticas diversas en escenarios provinciales o locales.

primera etapa de producción de conocimiento que se denomina *Investigación Discontinua*, desde el año 1985 al año 1999; y la etapa desde el 2000 a hasta 2015 conceptualizada como la *construcción de un campo*⁸.

Por otro lado, se destaca el estado de la institucionalidad del campo de investigación (Núñez, 2015) en base a los principales trabajos publicados, revistas especializadas y equipos de investigación; sumando además algunas investigaciones desde el sector gubernamental. Por último, se presentan algunos antecedentes de investigación situados para la ciudad de Rosario.

1.1 La investigación discontinua: 1985 – 1999

En relación al campo de estudios sobre juventudes, Macri y Guemureman (2013) identifican un período de desarrollo inicial entre los años 1985 y 1995, el cual se puede extender hasta el año 1999. Este período emerge a partir de un contexto internacional específico, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas declara a 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ).

Un antecedente previo a este período es el libro *Juventud y política en la Argentina* de Hebe Clementi (1982). En este, la autora recupera en clave histórica el involucramiento de jóvenes⁹ en distintos procesos políticos. Para ello, destaca ciertos hitos de la historia argentina¹⁰ y la participación de los jóvenes, y concluye que “la juventud ha pagado los platos rotos de la inoperancia y el apresuramiento de los adultos que deciden, y que suelen vegetar en la rutina y el poder” (Clementi, 1982: 10).

Pero el principal hito de esta etapa y que puede significar la apertura de los estudios de juventud en Argentina es el trabajo *La juventud argentina: informe de situación* (Braslavsky, 1986). Su valor radica en el intento por desmontar empíricamente lo que denominó como el mito de la juventud homogénea o monocromática. El trabajo pone de

⁸ Dentro de cada etapa a su vez, se podrían señalar diferentes subperíodos de acuerdo a la magnitud de los estudios, los enfoques teóricos y a su vinculación con el impacto de creación de la institucionalidad pública en materia de juventud. No obstante, se decidió a los fines de esta tesis simplificar el análisis del campo a partir de la categorización en dos grandes etapas.

⁹ Cabe destacar que la autora define a la juventud desde una perspectiva biológica y limitada a las juventudes urbanas de los sectores medios de la sociedad.

¹⁰ Los hitos representan varios capítulos del libro entre los que se destacan: La ley Sáenz Peña, La Reforma Universitaria, La revolución de 1930 y las juventudes nacionalistas, las juventudes socialistas y comunistas, las juventudes radicales y los maestros de la juventud.

manifiesto datos sobre dónde están y cómo son los jóvenes en el contexto de la transición democrática en Argentina. En este sentido se hace referencia “a la distribución de los jóvenes argentinos en el espacio geográfico, su lugar en las familias, su situación educacional, la diversidad de actividades que despliegan, su situación laboral y su participación política” (Braslavsky, 1986:16). De esta manera comprueba en base a datos estadísticos que la juventud argentina lejos de ser monocromática es *multicolor*, generando un antecedente en términos conceptuales de lo que actualmente se define como juventudes.

Sin embargo, hasta los años noventa no hubo una gran producción académica sobre juventud, más allá de algunos informes, artículos y posicionamientos desde las primeras áreas gubernamentales de juventud a nivel nacional, y de las juventudes partidarias al calor de las nuevas reivindicaciones en democracia. También en la década del 80 tuvo cierto protagonismo la Iglesia Católica Argentina con la organización de distintos encuentros y documentos donde la juventud pasó a ser considerada la prioridad pastoral de la Iglesia (Díaz Porcellana, 2013).

En los años 90 es entonces cuando aumenta la cantidad de investigaciones en términos cuantitativos, pero además comienzan a extenderse sobre otras áreas temáticas (Chaves, 2009). En el año 1993 se publica el libro *La juventud argentina. Una comparación de generaciones*. (Hentschel, Sperber y Waldman, 1993). La investigación constó de una encuesta de 1019 casos, realizada a jóvenes de entre 14 y 24 años de Capital Federal y el conurbano bonaerense con el objetivo de describir a los jóvenes y su mundo en sus distintas facetas. Dicho libro está estructurado a partir del análisis de: objetivos de vida, conceptos de amistad y pareja; uso del tiempo libre, influencia de la droga y el sida. Por otro lado, se incluyen las valoraciones que hacen los jóvenes de las instituciones sociales y estatales, el sistema educativo y el sistema político.

En el mismo año, se edita el libro *Jóvenes en los '90, la imaginación lejos del poder*, una compilación de ensayos coordinado por Manuela Fingueret. Este trabajo es diametralmente opuesto a los mencionados anteriormente ya que no se basan en datos cuantitativos, sino que realizaba un análisis desde una perspectiva cultural. De hecho, uno de los objetivos planteados es el intento de aproximación a la cultura (o su malestar) (Fingueret, 1993). Los ensayos se despliegan en temas diversos y desde distintas disciplinas de las

ciencias sociales que van desde cómo interviene el psicoanálisis en los jóvenes, la historia de los jóvenes, la música y el rock; hasta las identidades culturales y política.

En este contexto se publica también *La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación*, del año 1998 compilado por Ricardo Sidicaro y Emilio Tenti Fanfani. Los artículos presentados en este libro están centrados en los problemas de los jóvenes como consecuencia de la implementación de políticas neoliberales y pretenden ser analizados desde la propia voz de los actores, teniendo un gran impacto en las carreras de ciencias sociales, poniendo en agenda académica la cuestión juvenil. Según los autores:

Muchos son los peligros que acechan a los más jóvenes: la pobreza de las familias, las dificultades del aprendizaje, las situaciones de riesgo moral, los retos de la inserción laboral y los vacíos de una democracia en construcción permanente (Sidicaro y Tenti Fanfani, 1998:7).

A partir de la presentación de estos trabajos realizados en esta etapa se observan algunas similitudes. Todos estos estudios pueden considerarse pioneros en la investigación que tienen a los jóvenes como objeto de estudio, aunque están muy lejos de constituirse en un campo de investigación específica. Por otro lado, ninguno de ellos pone el foco específicamente en políticas públicas de juventud, quizás porque aún los organismos estatales de juventud eran muy incipientes.

Asimismo, se identifica un enfoque análogo en todos ellos: intentan descifrar, entender y comprender las particulares de la cuestión juvenil pero siempre desde una mirada adultocéntrica, es decir, un análisis pormenorizado desde miradas adultas con el fin de encauzar las trayectorias de los jóvenes en contextos complejos. Por otro lado, se acentúa una cierta centralidad de la investigación situada para la Argentina desde una mirada de los equipos de investigación de la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, y como sostiene Núñez (2015), desde el año 1989 el número de trabajos sobre juventud en el marco de las ciencias sociales aumentó, aunque de manera fragmentada y dispersa. A este diagnóstico, y a partir de la realización de esta investigación se agrega la particularidad de ser discontinua. La investigación discontinua se entiende como el proceso de investigación que: a) carece de una sistematización, b) su frecuencia es a partir de intervalos variable, se presenta en forma espaciada, intermitente e irregular; c) tiene ciclos que se interrumpen; d) se visualiza fragmentadamente, en partes o elementos separados.

En este marco, y teniendo en cuenta las características que implica la investigación discontinua, se presentan a continuación algunos trabajos significativos.

En cuanto a los estudios e investigaciones específicos en materia de políticas públicas de juventud, se reconoce una proliferación a partir de mediados de los 90. Uno de los textos más reconocidos data del año 1995: *Políticas de Juventud en América Latina: evaluación y diseño. Informe Argentina*; en el marco de un estudio a nivel latinoamericano encomendado por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). Fue elaborado por Sergio Balardini y Javier Hermo del Proyecto Juventud en el marco de la sede académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina¹¹. En este informe se presenta un diagnóstico y descripción de las principales políticas que involucran a los jóvenes en Argentina en el período 1990-1995, pero desde una perspectiva nacional. Es decir, en ningún momento se hace referencia a políticas locales o a la relación entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales en el diseño e implementación de las políticas.

En esta misma etapa, René Bendit (1998), coordinador del Programa Juventud de FLACSO Argentina, realiza una de las primeras tipificaciones en materia de políticas de juventud, en el marco del libro *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes*. La clasificación permite iniciar una conceptualización acerca de las políticas de juventud a partir de la diferenciación en política estatal sectorial, política estatal transversal, política como sistema legislativo y política como programa.

En estos años surgieron también investigaciones y estudios originados desde áreas gubernamentales en vinculación con actores académicos. En 1999 se editan las conferencias centrales del primer seminario de Políticas locales de Juventud en Mercociudades¹² organizado por los municipios de Rosario y Montevideo. Esta publicación (Municipalidad de Rosario, 1999) puede ser considerada pionera en la materia, ya que fue una iniciativa de un gobierno local que intentó colaborar en la construcción de conocimiento. Esto será en las

¹¹ En 1994 se constituye El Proyecto Juventud por iniciativa de la Dirección Académica de la FLACSO Sede Argentina. Cabe destacar que el Proyecto Juventud se trató del primer equipo dedicado a la investigación de las condiciones de vida de los jóvenes y de las políticas de juventud al interior de todas las FLACSO que se extienden por América Latina. Realiza distintas acciones inscriptas en la producción de conocimientos en torno a los jóvenes y a las políticas de juventud. En 1996 pasa a institucionalizarse como Programa de Estudios de Juventud. Para ampliación sobre el equipo ver: <https://programajuventudflacso.wordpress.com/>

¹² Mercociudades fue fundada en 1995 por las autoridades del gobierno de las ciudades de Asunción, Brasilia, Buenos Aires, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario y Salvador.

siguientes décadas una característica de la institucionalidad de juventud en Rosario y la Provincia de Santa Fe. Inicia un recorrido para poner en crisis cierta visión de las políticas bajo el paradigma del control social, centrado en pensar a los jóvenes como problemas frente a un nuevo paradigma que está en proceso de legitimación basado en una visión de la juventud como solución. En esta publicación Sergio Balardini, en base a la clasificación realizada por Sáenz Marín (1988) para el caso español –una referencia insoslayable tanto por el despliegue temprano de políticas públicas de juventud como por la considerable producción académica que las ubica como objeto de análisis- tipifica las políticas de juventud a partir de preposiciones que vinculan la posición de los jóvenes según objetos o sujetos de la política: las políticas **para** y **por** la juventud, y las políticas **con** y **desde** la juventud.

Resumiendo, en esta etapa se encuentra el inicio de investigaciones sobre juventudes y escasos trabajos sobre políticas públicas de juventud. Se repite en la mayoría de las investigaciones la preocupación por comprender exhaustivamente los problemas de los jóvenes desde distintos enfoques disciplinares. No llega a vislumbrarse aún a las juventudes como un campo de investigación, sino que son campos disciplinares (educación, trabajo, salud, etc.) que intervienen o permiten realizar algunas lecturas sobre jóvenes. En el mismo sentido, en nuestro país no se registraban revistas académicas específicas sobre la temática ni grupos de investigación, salvo el caso mencionado del proyecto juventud de la sede argentina de FLACSO.

1.2 La construcción de un campo: 2000 - 2015

En diciembre de 1999 se reunió en Buenos Aires el Grupo de Trabajo sobre Juventud del Concejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)¹³, convirtiéndose así en un foro inspirador para investigadores y equipos que permitió posteriormente hablar de un campo¹⁴ en construcción, o como sostiene Chaves (2009) un campo disperso pero en consolidación.

Dicho grupo de trabajo publicó el libro *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo* (Balardini, 2000), en el cuál se problematizó

¹³ El grupo de Trabajo fue creado en 1997 y estaba integrado por investigadores en temas de juventud pertenecientes a distintos centros académicos miembros de CLACSO. Entre los investigadores se destacan Sergio Balardini, René Bendit, Luis Caputo, Dina Krauskopf, Ana Miranda, entre otros.

¹⁴ La noción de campo científico de Bourdieu (1994) fue guía conceptual en la realización de este estado del arte.

específicamente las distintas formas en que se despliega la acción colectiva y la participación política juvenil. Si bien este libro constituyó un hito en la producción de conocimiento sobre participación juvenil, ninguno de sus artículos la problematiza como componente de las políticas públicas.

En los primeros años de la década del 2000 se da una proliferación de investigaciones que se materializa en la edición de las primeras revistas académicas sobre juventud, se institucionalizan distintos equipos en el marco del sistema universitario y se publican variados materiales desde organismos estatales de juventud, hechos que demuestran que las juventudes en general y las políticas públicas de juventud en particular vienen desde esta etapa convirtiéndose en un campo de investigación. Como corolario, se origina entre distintos equipos e institutos universitarios del país, la Red de Investigadoras/es en Juventudes Argentinas, fortaleciendo aún más la construcción de este campo. Entre las variadas publicaciones sobre políticas de juventud que emergen en esta etapa se presentan las que pueden ser reconocidas como antecedentes indiscutibles para la presente investigación.

Domínguez y Morales (2003), sostienen que las políticas locales de juventud pueden ser desarrolladas desde dos ópticas diferentes, que, sin ser excluyentes, en algunas ocasiones están lejos de lograr su complementariedad. En este sentido, por un lado, se destacan lo que comúnmente se denominan *políticas locales para jóvenes*, que son las actividades de largo alcance 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 la juventud. Por otro lado, se distinguen las *políticas locales juveniles*, entendidas como las acciones destinadas exclusivamente al sector juvenil, que se traducen en construcción conjunta entre el Estado local, la sociedad civil y los jóvenes en espacios físicos, materiales y simbólicos.

La lectura de distintos aportes académicos sobre las ofertas públicas locales juveniles y para jóvenes, y subrayando que su implementación se desarrolló en contextos históricos diversos y bajo enfoques y metodologías distintas, se puede construir, sólo a los fines analíticos, por los menos cuatro tipos ideales hegemónicos (Pérez Islas; 2002) o modelos de políticas locales de juventud (Abad, 2002; Balardini, 2003; Montoya, 2003; Rodríguez, 2002):

- ***Ampliación de la educación, ocio y tiempo libre***: este modelo 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. Centró su atención en la ampliación de la cobertura educativa, generando un masivo acceso a jóvenes de las clases medias y medias bajas. 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.

- ***Control Social:*** centrado en el control de la juventud identificada fundamentalmente como movimiento estudiantil. La ampliación progresiva de la educación, especialmente en la media y superior, puso en escena a los estudiantes como un actor movilizador que adquirió rasgos opositores y contestatarios acerca del sistema político y social vigente. Si bien la génesis de sus luchas se inició en los ámbitos educativos, luego se extendieron al cuestionamiento de la sociedad en general (profundización de la democracia, redistribución más equitativa, entre otras), con la pretensión de poner en crisis las estructuras de poder. 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). Contra esto, se gestaron distintas reacciones de notable magnitud que asumieron la forma de represión. En Beretta, Galano y Laredo (2018) se reseña brevemente como ejemplos la llamada Noche de los Bastones Largos en 1966 y la Noche de los Lápices en 1976 en Argentina; el hecho conocido como la Noche de Tlatelolco en 1968 cuando fueron masacrados estudiantes en la Plaza de Las Tres Culturas en la ciudad de México; las intervenciones de las universidades y la persecución a estudiantes universitarios por parte de la dictadura instaurada en Brasil en el año 1964; y las distintas acciones represivas del gobierno Uruguayo para con el movimiento estudiantil en el año 1968. Por otro lado, se extendieron algunas actividades destinadas al ocio y tiempo libre que, con el rótulo de promoción juvenil, intentaban evitar la expansión de las voces del movimiento estudiantil.

- ***Enfrentamiento de la pobreza y prevención del delito:*** este esquema se manifestó 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 vertiginoso de la

pobreza. En este marco, irrumpe la "otra juventud" (Weinstein, 1985). Un sector urbano popular, excluido de la educación media y superior y del mercado laboral, que se organizó en lo que se dio en llamar "pandillas", sirviéndoles como espacios de construcción de identidades (Nateras Domínguez, 2019). 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 principales destinatarios fueron jóvenes en procura de mostrar, como señala Abad (2002), una "cara amable" del Estado hacia los jóvenes.

- ***La inserción laboral y el primer empleo***: este último modelo, predominó en la década de los años 90, y tuvo como premisa la incorporación de jóvenes al mundo laboral, principalmente los pertenecientes a los sectores que presentan mayor vulnerabilidad frente al mercado formal del trabajo. Estas acciones centradas en la capacitación, pretendieron lograr la inserción laboral a través de cursos de corta duración. El resultado que se obtuvo fue mejorar la empleabilidad de 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).

Durante los años 2004 y 2005, el Programa Juventud de FLACSO Argentina y la Fundación Friedrich Ebert (FES) coordinaron el Grupo de intercambio y formación de áreas municipales de juventud y redes de organizaciones juveniles, publicando dos trabajos relevantes: *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva* (2004) y *Políticas locales de juventud. Experiencias en el Cono Sur* (2005). En ambos trabajos se recopilan artículos de diferentes investigadores y responsables de políticas de juventud de América Latina, cuestión que permite percibir que la producción sobre políticas de juventud en Argentina fue convergente con distintos países de la región. El trabajo realizado por estas dos instituciones se inscribió, por un lado, a problematizar y discutir sobre el diseño e implementación de las políticas públicas de juventud tanto a nivel nacional como local. Por otro lado, intentó identificar agrupaciones y movimientos juveniles "tratando de establecer canales de articulación entre estas dos esferas: la de las áreas gubernamentales y la de la sociedad civil organizada" (Gerber y Balardini, 2004: 5). En este marco, se recuperan algunas

reflexiones de los autores, los cuales en su mayoría exponen en clave de recomendaciones y de cómo deberían caracterizarse una política de juventud. Krauskopf (2004: 15), sostiene que

las propuestas avanzadas de políticas de juventud buscan conjugar la acción del Estado y la sociedad civil a fin de integrar plenamente a las mujeres y hombres jóvenes del país a los procesos de transformación económica, social, política y cultural...Son políticas fundamentalmente participativas, consultadas y validadas por las juventudes de los países, por diversos sectores estatales y de la sociedad civil.

También ensaya a modo de propuesta, que una política pública de juventud debiera contemplar entre sus características “mecanismos institucionales y de gestión en red con las y los jóvenes, sustentados en una rectoría clara, con alto rango, capaz de fijar horizontes y desconcentrar permanentemente las acciones y las responsabilidades” (Krauskopf, 2004: 17). No obstante, señala que, si bien existe un consenso generalizado sobre el diseño de políticas inclusivas con y para las juventudes sobre la base de la interacción de actores sociales, “aún faltan precisiones que cuenten con las miradas hacia y desde los sujetos juveniles” (2004: 20)

En otro de los artículos, Balardini (2004) plantea la necesaria revisión del diseño y la gestión de las políticas de juventud, con el objetivo de dar un

salto cualitativo, con la creación de un sistema que optimice lo existente, lo legitime y lo faculte para dar respuesta a las nuevas exigencias. Este sistema debería tener por ejes principales: la coordinación de las políticas y programas; la integralidad de las acciones; un abordaje federal; el desarrollo de un Plan consensuado y; la convocatoria a la participación juvenil (Balardini, 2004: 28).

Una de las propuestas específicas que expone como conclusión de estos ejes, es la propuesta de diseño y construcción de un Plan integral de juventud,

en el cual se recojan, coordinen y racionalicen las propuestas y recursos que desde la administración se dirigen a los jóvenes, como herramienta que permita facilitar los cauces necesarios para que los mismos tengan a su disposición los recursos que les permitan el desarrollo de su ciudadanía y el apoyo a sus iniciativas (Balardini, 2004:28).

Estas mismas preocupaciones, también estuvieron presentes en el resto de los países de la región y tuvieron impacto en la circulación de las producciones en Argentina. Así, interesa reseñar las principales investigaciones de Brasil y Uruguay. Desde la experiencia de Brasil, Abramo (2004) hace hincapié tanto en la coordinación de las distintas áreas estatales que trabajan con jóvenes, como así también en la necesaria articulación en el diseño e

implementación de las políticas con la sociedad civil. La cuestión principal para la autora es develar

cómo encarar la creación de políticas públicas que integren instancias, actores y modos diferentes de hacerlo; qué espacios de articulación y negociación deben ser garantizados para procesar y negociar diferentes visiones, y posibles conflictos, de modo de involucrar a estos diferentes actores y comprometerlos con principios y directrices comunes (Abramo, 2004: 41).

En el mismo tenor, Paciello (2004) desde el contexto uruguayo plantea cuatro pilares sobre los cuales se debe construir las políticas públicas de juventud. El primero y clave según lo constituye la descentralización, como herramienta para saldar la necesidad de acciones específicas que entusiasmen y puedan interpretar las expectativas juveniles de distintos territorios. El segundo pilar estaría ubicado en el reconocimiento y en la promoción de la participación juvenil, “en el sentido de visualizar y entender que las múltiples formas en que los jóvenes participan hoy en día son mucho más profundas, auténticas y valiosas de lo que se aprecia a través de los medios y de la percepción general” (Paciello, 2004: 49). Con respecto al tercer pilar, menciona a la eficiencia que deben poseer las políticas de juventud, en el sentido de lograr “niveles satisfactorios de aciertos en las acciones emprendidas” (2004: 49). Finalmente, menciona como el cuarto pilar a la transparencia, como estrategia para recomponer los niveles de confianza de los jóvenes hacia las instituciones estatales.

Por último, y desde el mismo enfoque del “deber ser”, Rodríguez (2004a), presenta criterios básicos para un enfoque alternativo en políticas de juventud, de los cuales resaltan los siguientes:

- Las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, participando protagónicamente de la modernización económica, social y política de sus países.
- Las políticas de juventud deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en su dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados excluyentes entre sí.
- Las políticas de juventud deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva (2004: 71).

El otro trabajo compilado por FLACSO Argentina y la Fundación Friedrich Ebert, *Políticas locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur* (2005), que también reúne a distintos investigadores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, presenta variados artículos centrados en organismos locales de juventud, recorriendo experiencias, actividades y

modelos de gestión de políticas de juventud en los países del Cono Sur. Esta publicación destaca que las políticas locales de juventud se ponen de relieve a partir de los años 90, y se concibe a la política de juventud como

toda acción articulada que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también, a aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados (Balardini, 2005: 5).

En relación a los objetivos de una política pública de juventud, Balardini (2005) sostiene que se pueden agrupar en dos tipos:

- La promoción del desarrollo juvenil y la participación de los jóvenes, creando espacios formales, y
- La asistencia, protección y bienestar (educación, empleo, tiempo libre, recreación).

Todos los trabajos mencionados, tienden a realizar un breve recorrido y diagnóstico de las políticas de juventud a nivel local, y finalizan manifestando los desafíos que debieran encarar los responsables de políticas de juventud, demostrando un camino paralelo entre el campo de *expertise* (Morresi y Vommaro, 2011), y la gestión pública en esta materia.

Balardini (2005) retoma la Declaración Final del Primer Seminario de Políticas Locales de Juventud en Mercociudades (realizado en el año 1999 en la ciudad de Rosario), para apoyarse en lo que plantea como uno de los desafíos más importantes de las políticas de juventud: la coordinación entre Estado y organizaciones juveniles; “entendemos prioritaria la participación de las asociaciones, grupos y colectivos de jóvenes organizados como garantes del fortalecimiento y eficacia de estas políticas” (2005: 15).

En el mismo sentido Dávila León (2005), desde su análisis de las comunas de Chile, pregona como mayor desafío de las políticas de juventud el relacionamiento de las áreas estatales de juventud con los propios jóvenes, con el fin de lograr políticas inclusivas con y desde los jóvenes. Asimismo, suma la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de las áreas estatales de juventud a partir de las herramientas que provee la planificación, y el cambio paradigmático en cuanto a pensar a las políticas desde una mirada integral.

Estas dos instituciones (Fundación Ebert y FLACSO Argentina) fueron claves también en formación y apoyo académico en el marco de la Unidad Temática de Juventud de la Red de Mercociudades, erigiéndose como actores de *expertise*. Es así que, junto a distintos organismos locales de juventud, publicaron en el año 2003 *Juventud, diversidad cultural y*

desarrollo local. Propuestas e ideas contra la exclusión social, y en el año 2004 *Integración y participación de la juventud en las Mercociudades. Distribución del ingreso en América Latina*. Ambos libros fueron el fruto de los encuentros desarrollados en la Cumbre de Mercociudades donde se encontraban a debatir responsables políticos de las áreas de juventud de distintos municipios y expertos de la región. Esta mención es significativa ya que demuestra la importancia que tuvieron las redes regionales académicas y organismos supra nacionales en el proceso de incorporación de la cuestión juvenil a la agenda pública.

Estos dos libros, simbolizan una clara marca de época donde las políticas públicas de juventud comenzaron a ser un tema de agenda en y para los gobiernos locales. Además, fortalecieron el impulso de la construcción de conocimiento desde la gestión pública, un dato significativo en la investigación en el campo de las políticas públicas de juventud. También, se comenzaba a cristalizar una vinculación entre la lógica técnico-profesional y la política, de construcción de un “saber hacer” con pretensión de utilidad práctica (Morresi y Vommaro, 2011).

Específicamente para el caso de Argentina, se debe mencionar otro estudio que ya es considerado como referencia para analizar el estado de la cuestión sobre investigaciones en juventud en general, y de políticas públicas de juventud en particular, es el denominado *Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983 – 2003* (Chaves, 2009). En el capítulo destinado a las políticas públicas, el estudio es taxativo en plantear que

los análisis de políticas públicas de juventud muestran en primer lugar la ausencia de apoyo y/o interés gubernamental fuerte para la consolidación de un organismo de nivel nacional que posibilite articular las políticas dedicadas a este sector (Chaves, 2009:42).

En segundo lugar, este trabajo plantea que se evidencia un alto grado de dispersión y fragmentación de las políticas públicas de juventud:

Existen programas o planes que tratan con jóvenes o que los focalizan directamente desde diversos ministerios, subsecretarías u organismos presidenciales, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, pero la mayoría de esas políticas no están articuladas entre sí y hasta desconocen su mutua existencia (Chaves, 2009: 42).

Por último, concierne destacar una de las conclusiones de Chaves (2009) sobre de los estudios sobre políticas de juventud en Argentina. La autora asevera que de los informes

analizados no brindan una perspectiva alentadora en cuanto a las políticas públicas de juventud;

se indican logros parciales o puntuales, pero mayoritariamente se realizan y/o solicitan cambios en los diseños de las políticas y se propone la jerarquización de la institución gubernamental que debería coordinarlas (mayor rango, mayor presupuesto, mayor injerencia) (Chaves 2009: 42).

En un artículo publicado en la segunda década del Siglo XXI, Núñez y Vázquez (2013), advierten que las políticas que atienden la cuestión juvenil se caracterizan por una marcada superposición entre las acciones que implementan las áreas específicas de juventud y las áreas sectoriales. A partir de ello identifican, según rasgos y atributos comunes, seis tipos de políticas: políticas de participación política y construcción de ciudadanía; políticas de inclusión social; políticas de actividades y prácticas culturales; políticas de acceso a derechos; políticas de inclusión y terminalidad educativa; y políticas de apoyo al desarrollo económico y los emprendimientos productivos (Vázquez y Núñez, 2013: 3).

A partir de la creación de la Red de Investigadoras/es en Juventudes Argentina (ReIJA), la investigación en juventudes comienza a ser sistematizada constituyéndose en un proceso institucional de construcción del campo. La red surge como iniciativa de distintos investigadores que participaron del simposio Antropología y Juventud en el marco del VII Congreso Nacional de Antropología Social organizado por la Universidad Nacional de Córdoba en el año 2004. Entre los propósitos de la red se explicitan la incidencia en el debate público a través de la producción científica, la colaboración en el diseño de políticas públicas ya sea con actores estatales y/o movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la Red iniciaba un proceso social de construcción de un campo, con el intento de erigirse en un actor con autoridad científica (Bourdieu, 1994).

En el año 2007 se realizó la 1ª Reunión Nacional de investigadores/as en Juventudes Argentina (ReNIJA) y el principal objetivo fue iniciar el trazado de un estado del arte de las investigaciones en juventudes en el país. Desde esa 1ª Reunión en la ciudad de La Plata, sostenidamente se fueron realizando las reuniones en diferentes universidades nacionales: 2010 en Salta, 2012 en Viedma, 2014 en Villa Mercedes, 2016 en Rosario y 2018 en

Córdoba. Como resultado de cada reunión se publica un libro¹⁵ convirtiéndose actualmente en un material indispensable al momento de iniciar una investigación en el campo de las juventudes. En este sentido, se presentan las principales conclusiones de los cinco libros publicados de las ReNIJAs, específicamente las derivadas del grupo de trabajo sobre políticas públicas presentados desde el año 2007 al 2018¹⁶.

En el primero se destacan trabajos que analizan programas y proyectos específicos de intervención con y sobre jóvenes, pero se identifica la falta de escritos que analicen integralmente los procesos de estructuración y elaboración de políticas juveniles como es pretensión de esta tesis. En el segundo libro surge como dato distinguible la aparición de trabajos relacionados con políticas de control social, penales y de seguridad destinadas a jóvenes que hasta el momento no eran temáticas dentro de los estudios de juventudes, reactualizando el debate. Otro dato distintivo fue el surgimiento de varios trabajos intentando recuperar la voz de jóvenes participantes o destinatarios de las políticas con el objetivo de evaluar, analizar e indagar el impacto en la calidad de vida a partir de la implementación de ciertas políticas. Otras investigaciones empezaron a indagar en torno a las tensiones intergubernamentales en la implementación de las políticas y programas. El tercer libro se caracteriza por priorizar el análisis de las relaciones que se despliegan entre políticas sociales y políticas de seguridad. En el cuarto libro persiste una importante convocatoria más ligado a las políticas de seguridad que a las políticas públicas de juventud. Si bien existen trabajos que analizan programas y políticas de alcance nacional, especialmente en relación al trabajo, salud y educación, las principales discusiones están relacionadas con programas de prevención de delito, con la sobre criminalización y desprotección de los jóvenes, el accionar

¹⁵ Cada libro que se produce en las ReNIJAs presentan la relatoría de los coordinadores de cada grupo de trabajo con la finalidad de realizar un recorrido por el estado de la cuestión y una enunciación de las áreas de vacancia. Pueden descargarse gratuitamente en la página de la Red: <http://redjuventudesargentina.com>

¹⁶ El primer libro de la Red inauguró el título de los siguientes: *Estudios sobre juventudes en Argentina I. Hacia un estado del arte* 2007, publicado por la Editorial de la Universidad Nacional de la Plata en 2009. El segundo libro publicado por la Red es *Estudios sobre juventudes en Argentina II. Líneas prioritarias de investigación en el área jóvenes/juventud. La importancia del conocimiento situado*; publicado en el año 2012 por la Universidad Nacional de Salta. El tercer libro editado por la Red, *Estudios sobre juventudes en Argentina III. De las construcciones discursivas sobre lo juvenil hacia los discursos de las y los jóvenes*, es el resultado de la reunión llevada a cabo en Viedma en el año 2012 y publicado en el 2014. El cuarto libro de la red publicado es *Estudios sobre juventudes en Argentina IV. Juventudes. Campo de saberes y campo de intervención. De los avances a la agenda aún pendiente*, publicado en 2016 siendo el producto de la Reunión realizada en 2014 en Villa Mercedes, San Luis. El quinto libro de la red, a partir de la realización de la Reunión en la ciudad de Rosario en el mes de noviembre de 2016, fue publicado por la UNR en 2018.

policial y judicial, y las imágenes construidas en torno a jóvenes y sus conflictividades. Por último, el quinto continuó y se fortaleció con su enfoque de intersección entre políticas de juventud y políticas de seguridad, ampliando a dimensiones como la conflictividad y las violencias.

En paralelo a las Reuniones de investigadoras/es sobre juventudes, el Grupo Editor Universitario, lanzó la Colección *Las juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates*; dirigida por Pablo Vommaro. Esta colección editó once libros durante los años 2015 y 2016, convirtiéndose en el primer proyecto editorial de alto alcance específico en materia de juventud, demostrando que esta temática se fortalece desde el año 2000 como un campo de investigación. Los libros de esta colección¹⁷ representan un variado matiz temático, pero todos sus autores se reconocen como investigadores en juventudes. De esta colección se destaca a los fines de la presente investigación el de Melina Vázquez (2015b) *Juventudes, políticas públicas y participación*. El propósito del libro, es estudiar la producción de la categoría joven desde el impulso de políticas públicas en la actualidad, aunque especialmente de las políticas públicas que promueven la participación. Uno de los principales aportes de este texto radica en el relevamiento realizado de más de 100 políticas de nivel nacional entre los años 2010 y 2014, construyendo un mapa general de políticas y de diferentes producciones socioestatales de la categoría joven que se desprenden.

1.3 La situación de las revistas académicas

A los fines de completar este estado de la cuestión resulta relevante analizar la situación de las revistas académicas. Recuperando a Núñez (2015), en Argentina la primera revista académica específica en juventud fue *Mayo*, editada en el año 2000 por la Dirección Nacional

¹⁷Los libros de la colección son los siguientes: “Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones de juventud en la Argentina reciente” de Melina Vázquez. “Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos” de Pablo Vommaro. “Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven(es) en la escuela” de Pedro Núñez y Lucía Litichever. “Tiempo de chicas. Identidad, cultura y poder” de Silvia Elizalde. “Conexión total. Los jóvenes y la experiencia social en la era de la comunicación digital” de Marcelo Urresti, Joaquín Linne y Diego Basile. “Adentro y afuera. Juventudes, sistema penal y políticas de seguridad” de Silvia Guemureman. “Las nuevas generaciones del sindicalismo. Jóvenes, trabajo y organización gremial en la Argentina” de Sandra Wolanski. “La tercera invención de la juventud. Dinámicas de la politización juvenil en tiempos de la reconstrucción del Estado-Nación (Argentina, 2002-2015)” de Miriam Krieger. “Juventudes argentina: prácticas culturales, ciudadanía y participación” coordinado por Florencia Saintout. “Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos” de Mariana Chaves, Sebastián Fuentes y Luisa Vecino. “Escenas militantes. Lenguajes, identidades políticas y nuevas agendas del activismo estudiantil universitario” de Rafael Blanco.

de Juventud¹⁸, con un único número y que fue dedicado exclusivamente al tema de “Empleo joven”.

Recién en los años 2006 y 2007 se editó en la ciudad de Rosario *Acceso Directo, Revista de Estudios sobre Juventudes*, dependiente del Centro de la Juventud de la Municipalidad de Rosario, con el aval de la Dirección Nacional de Juventud y la editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Su primer número tuvo como tema central “Empleo y juventudes”, mientras que el segundo fue “Escenarios nocturnos”. El tercer número, que no logró salir publicado estaba dedicado al análisis de políticas públicas de juventud. A fines de 2007, cuando cambia la gestión del Centro de la Juventud la tercera revista estaba preparada pero nunca se editó:

con el cambio de director se definió que no iba a continuar la revista. Se iban a realizar publicaciones, pero no tan específicas, sino que para otro público. Fue una lástima porque la idea era problematizar sobre las políticas, ya que estamos diseñando desde el estado, también se aprende a partir de las discusiones¹⁹.

La transición en la gestión del área de juventud mantuvo la misma línea partidaria; sin embargo, los procesos institucionales evidencian una serie de avances y retrocesos, así como disputas, tensiones y conflictos que coexisten. Aunque una revista académica no es central para una organización estatal, su continuidad podría haber reflejado una característica profesional y de construcción de conocimiento que se genera de manera reflexiva “desde la acción” y “desde la práctica” (Schön, 1998).

Así, las dos revistas mencionadas (una a escala nacional y la otra local), si bien tienen un carácter académico, es relevante que surgieran de ámbitos gubernamentales revitalizando la idea sobre la construcción de conocimiento desde la gestión pública. Recuperando los aportes de la perspectiva de estudio del Estado “desde dentro” y “en plural” (Bohoslavsky y Soprano, 2010) y de la epistemología de la práctica (Schön, 1998), lo señalado podría suponer que existen estructuras gubernamentales que construyen conocimiento desde la gestión a partir de la reflexividad de los profesionales desde la práctica como alternativa de superación para algunas debilidades propias de cada profesión y de la formación disciplinar tradicional.

¹⁸ En el capítulo 3 se desarrolla el proceso de creación, cambios y transformaciones de la estructura estatal de juventud en el gobierno nacional desde la década del 80.

¹⁹ Entrevista N° 11

En el año 2009, vio luz la *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, dependiente de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Esta revista digital cuenta con nueve números publicados hasta el 2015 y entre sus temas centrales se pueden citar: Juventudes y política; juventudes y medios de comunicación e industrias culturales; juventud y música; las juventudes en la escuela media argentina; juventud, familia y sexualidades, entre otros. Cabe destacar, que en ninguno de los números el tema de las políticas públicas de juventud fue su tema central.

Si bien no existen otras revistas académicas específicas en temas de juventud en Argentina, la gran participación de investigadores en distintos congresos a nivel nacional como los de Antropología Social, de la Sociedad Argentina de Análisis Político, la reunión de investigadores en comunicación, entre los más destacados, generó una interesante producción de convocatorias en revistas académicas con llamados a *dossiers* específicos para el tema de juventud²⁰.

1.4 Breve recorrido de investigación en clave situada para Rosario

Un apartado especial merece la producción específica sobre políticas públicas de juventudes en la ciudad de Rosario, que contempla algunas características similares a lo presentado en los apartados anteriores. La diferencia radica que es escasa la producción durante los años 80 y 90, es decir que la expansión (aunque fragmentada y discontinua) de las investigaciones a nivel local se vislumbra con mayor nitidez a partir de los años 2000, cuando el campo de los estudios de juventud a nivel nacional estaba en proceso de consolidación.

En términos generales la investigación sobre juventudes a nivel local se caracterizó por la fragmentación, dispersión y discontinuidad. Sus producciones se pueden situar en la

²⁰Se pueden mencionar los siguientes *dossiers* en revistas académicas: Dossier Juventud y Nuevas Prácticas Políticas, Revista Argentina de Sociología, vol. 6, núm. 11, noviembre-diciembre, 2008, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, Argentina - Dossier Juventudes. Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales Número 2, 2013. Universidad Nacional de Mar del Plata - Dossier Juventud y Política. De prácticas y discursos. Cuadernos de ciencias sociales. Año 4, número 4, 2015. Centro de estudios sociales (CES), Universidad Nacional del Nordeste - Dossier Construcciones de las infancias y las juventudes en América Latina: discusiones sobre diversidad, diferencia y desigualdad. HS- Horizontes Sociológicos revista de la Asociación Argentina de Sociología- AAS- Año 3.- Número 6. Julio-Diciembre 2015 - Dossier Juventudes contemporáneas. Socio Debate, Revista de Ciencias Sociales Nº 2, Fundación editorial educativa jurídica, Villa Mercedes, San Luis - Dossier Jóvenes, juvenil, juventudes. Hacia la búsqueda de nuevos debates. Argumentos Revista de Crítica Social Número 18, 2016, Instituto Gino Germani, FSOC-Universidad Nacional de Buenos Aires - Dossier Juventudes en agenda: tensiones y desafíos en el contexto latinoamericano. Cuadernos del Ciesal Nro. 15 – Enero-Diciembre 2016

contribución a distintas disciplinas dentro de las ciencias sociales más que al campo sobre juventud.

Un antecedente a resaltar es la tesis doctoral de Edihit Busleiman (1966) *Algunos aspectos de la delincuencia juvenil en la ciudad de Rosario*. Esta investigación de enfoque sociológico, dio cuenta de la caracterización de la población denominada delincuentes juveniles, los factores que incidían en el fenómeno y un acercamiento a la forma en que se intentaba resolver el problema.

Pero como se afirmó con anterioridad, fue en los inicios de los 2000 cuando se empezó a extender la investigación sobre juventud en clave situada. Esto permite demostrar que la producción académica no impactó directamente en la creación de organismos estatales ni en el origen de las primeras políticas de juventud en la ciudad. Por el contrario, el mayor cúmulo de investigaciones se desplegó en el momento de auge y consolidación del modelo de política de juventud local.

Entre los trabajos en clave situada se puede referenciar a “Juventud y etnicidad. Procesos identitarios de jóvenes tobas en la ciudad de Rosario” de Silvana Sánchez (2001), donde analiza las relaciones interétnicas en que se insertan los jóvenes tobas; el ámbito escolar, el contacto con la policía y las relaciones interbarriales. La misma autora realizó también la compilación del libro *El mundo de los jóvenes en la ciudad* (Sánchez, 2005), producto de trabajos presentados en las III Jornadas “Vivir en la ciudad”, Expresiones urbanas en tiempos turbulentos, organizadas por el Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos (CEA-CU) de la Facultad de Humanidades y Artes de la UNR. El libro aglutina investigaciones antropológicas de Rosario, Córdoba y La Plata en torno a la noción de “mundo de los jóvenes, intentando aludir a la diversidad de situaciones y de interconexiones contradictorias y complejas en que se articulan y constituyen las biografías de los jóvenes de nuestro tiempo” (Sánchez, 2005:9).

Otra producción fue el libro *Ser joven en Rosario: Estrategias de vida, políticas de intervención y búsquedas filosóficas*, de Ana María Tavella, Marcos Urcola y Wiliam Daros, publicado en el año 2004. El capítulo de Marcos Urcola, “Estrategias y políticas de intervención con jóvenes”, se posiciona desde la construcción social de la juventud, que va más allá de la simple referencia como grupo etario. Con esta perspectiva, el autor promueve la dimensión participativa en las instituciones y políticas por donde transitan los jóvenes;

“hay que partir de donde los jóvenes están y no desde donde quisiéramos que estén” (Urcola; 2004: 163), dando cuenta de una estrategia de empoderamiento de los jóvenes como sujetos políticos para la construcción de ciudadanía. No obstante, el trabajo no analiza ni menciona ninguna política en particular, sino que intenta constituirse en una contribución más filosófica y política que la construcción de conocimiento desde el análisis empírico.

En 2005 se publica en el libro *Experiencias de inclusión social con jóvenes de sectores carenciados*, una investigación que indaga la intervención del Estado local en la promoción de la participación juvenil: “Presupuesto participativo joven en Rosario. Una estrategia de inclusión social (Beretta et al; 2005), dando cuenta cómo la política pública municipal comenzaba a ser observada en el ámbito académico y en el internacional.

Desde una óptica similar, docentes integrantes del Seminario sobre Juventudes y Políticas de Juventud²¹ de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, llevaron a cabo una investigación sobre participación en organizaciones juveniles y políticas públicas, de la cual surgió el trabajo “Espacio y formas de participación: las organizaciones juveniles” (Beretta, Trincheri, Laredo y Verdi) que fue publicado 2013 en el libro *Juventud y Participación política. Más allá de la sorpresa* (Borobia, Kropff y Núñez, 2013).

En este período también convergen a los estudios de juventud, algunas investigaciones sobre el sistema de educación formal y los procesos de enseñanza-aprendizajes. Entre ellos se puede destacar la producción de María Paula Pierella (2014), quién analiza diferentes aspectos de los primeros años de la vida universitaria especialmente desde el punto de vista de jóvenes universitarios. Muchos otros trabajos desde el campo educativo pero que tienen a los jóvenes como objeto de estudio fueron publicados en la Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación, cuyo primer número fue editado en el año 2005. También se destacan los aportes de Silvia Alucin (2017) quién indagó sobre las prácticas políticas en escuelas secundarias de la ciudad.

Desde una perspectiva antropológica Cecilia Pinto y Sandra Gerlero (2018; 2018b), vienen desarrollando investigaciones desde el campo de la salud a través de los proyectos de investigación: “Accesibilidad de jóvenes a la red de servicios socio-sanitarios municipales del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario (2015-2016)” y “Juventud, inclusión y territorio.

²¹ El autor de la presente tesis es uno de los docentes responsable del Seminario.

Accesibilidad de jóvenes a la red de servicios socio- sanitarios municipales de la ciudad de Rosario” (2015-2016).

En el año 2015, se publicó el libro *Las Juventudes Disputadas. Aportes para un campo en construcción* (Beretta, 2015), que compila una serie de tesis de grado y de posgrado en torno al análisis de distintas políticas juveniles en la ciudad de Rosario: políticas participativas, políticas de drogas, políticas de prevención del delito y políticas de empleo juvenil. El libro condensa el trabajo que distintos investigadores de Rosario que contribuyen y aportan al campo de juventudes en la ciudad.

En 2017 se publica la tesis doctoral de Laura Luciani, *Juventud en dictadura. Representaciones, políticas y experiencias juveniles en Rosario (1976-1983)*, la cual desde los enfoques de historia reciente contribuye a cubrir una vacancia en los estudios sobre juventud referida justamente a la etapa dictatorial.

Sin embargo, una de las características para la ciudad de Rosario es la importante producción académica desde la gestión pública, especialmente desde los equipos profesionales del área de juventud tanto municipal como provincial, jerarquizando la capacidad de reflexionar a partir de las acciones y prácticas para la construcción de conocimiento (Schön, 1998) que permite abordar la complejidad y la elaboración de alternativas posibles que allí surjan. En este sentido, la incipiente creación de un área específica en juventud en el gobierno local en el año 1989 (como se analiza en los próximos capítulos) y de una pionera forma de gestión de políticas juveniles en el gobierno provincial a través del Gabinete Joven desde el año 2007, podría haber tenido incidencia, como se preguntó Núñez (2015) en el nivel de producción académica en clave situada en Rosario.

El Centro de la Juventud, desde su creación, impulsó la producción de conocimiento como insumo para el diseño e implementación de políticas. Dos fueron los estudios realizados conjuntamente con investigadores que consistieron en la realización de encuestas sobre la situación de las juventudes en la ciudad. La primera se desarrolló en el año 1998 y la segunda durante 2006. En ese mismo año y en el siguiente se editó la *Revista Acceso Directo* que fuera mencionada en el apartado anterior.

En el año 2010, en conmemoración de los 20 años de existencia del Centro de la Juventud, se publicó el libro *Políticas de juventud, 20 años*, convirtiéndose en una invaluable memoria de gestión de las políticas de juventudes para la ciudad de Rosario.

El Centro de la Juventud y el Gobierno Provincial a través de la Dirección de Políticas Públicas de juventudes y el Gabinete Joven construyeron desde sus propios equipos profesionales materiales sobre las formas de intervención con jóvenes. Es así que se publicaron tres libros sobre “Adolescencia y juventudes en Rosario. Ideas y debates compartidos”. Entre sus objetivos se explicitó la necesidad de crear un espacio legítimo y sistemático de reflexión sobre el contexto y las prácticas cotidianas de los trabajadores en el abordaje integral con jóvenes. Por otro lado, desde el Gabinete Joven se creó el Observatorio de Políticas de Juventudes constituyéndose en un espacio de construcción de conocimiento, problematización y reflexión desde la gestión pública. Entre sus publicaciones se pueden mencionar “El gabinete joven, una política pública innovadora (Balardini, 2009); “Los derechos se llevan el cuerpo: la vos de los jóvenes santafesinos” (Núñez, 2011b); “Políticas locales de Juventud en Santa Fe” (Farroni et al., 2011); “Hoja de ruta, para conocer el territorio joven” (Farroni et al., 2012); “Juventudes, ciudadanía y participación: un acercamiento desde el paradigma sociocultural. Algunas concepciones fundamentales para acercarse a la formación de la ciudadanía Joven” (Gobierno de Santa Fe, 2013); “Estudiantes al centro: Elementos para repensar la participación juvenil desde la escuela media” (Gobierno de Santa Fe, 2014); “Con Perspectiva Joven” (Gobierno de Santa Fe, 2017).

1.5 Recapitulando

A partir de la recuperación y revisión bibliográfica del estado de la cuestión de la presente investigación se advierte que a partir de la década del 2000 se inicia un proceso de consolidación y construcción de un campo sobre la cuestión juvenil, superando algunas de las características que se definieron en la etapa previa y enunciada como investigación discontinua.

La creación de la Red de Investigadoras/es en Juventudes Argentina y sus Reuniones fueron claves en este proceso, a partir de la sistematización de los trabajos de las y los investigadores, la frecuencia cada dos años de sus encuentros que se desarrollan desde 2007 ininterrumpidamente, y el intento de articular y aunar la construcción de conocimiento, desde un enfoque integral y federal.

No obstante, el análisis situado para la ciudad de Rosario, da cuenta sobre la permanencia y preeminencia de la investigación discontinua y fragmentada, más allá de

algunos avances en el intento por fortalecer el campo, pero en menor medida que a nivel nacional. La realización de la Reunión Nacional (Renija) en la ciudad en el año 2016, que exigió la coordinación de distintos equipos, puede ser considerado como un hito en el proceso de consolidación y articulación de distintos investigadores locales para el amojonamiento del campo, aunque en permanente construcción.

Específicamente sobre análisis de políticas de juventud, se advierten durante la década del 2000 variados estudios e investigaciones, destacándose como un momento de reflexión y discusión acerca de cuáles debían ser los mecanismos estructurantes de una política de juventud. En este sentido, se percibe un importante consenso en las características que debe asumir una política pública de juventud, determinada fundamentalmente por la integralidad y la inclusión de la sociedad civil en todo el ciclo de la política, ya sea en el diseño, implementación y/o evaluación.

Para ejemplificar esto, resulta interesante recuperar las premisas orientadoras de una nueva política de juventud que realiza Bendit (1998) como síntesis de los trabajos revisados.

Entre las premisas orientadoras de un nuevo modelo latinoamericano de políticas de juventud debería darse particular relevancia a aquella referida al desarrollo de una política de Estado, acordada con la sociedad civil en términos de una concertación sin hegemonías basadas en los objetivos y propuestas tanto del sector público como del privado o tercer sector...Priorizamos una estrategia de acción que apunte a la potenciación de las redes sociales y grupos formales e informales existentes en las respectivas comunidades locales para, a partir de allí, avanzar tanto hacia la construcción de plataformas juveniles locales (mesas de concertación, como hacia un diálogo con el sector público que permita y conduzca a la estructuración, financiamiento e implementación de Planes Juveniles Municipales (1998: 347).

En definitiva, el estado del arte sobre la investigación en políticas públicas de juventudes da cuenta de una vacancia sobre los procesos de estructuración de políticas de juventud, es decir, el proceso político de toda política pública. En este contexto, la presente investigación busca aportar a la construcción de marcos analíticos y evidencia empírica para el análisis de políticas públicas de juventud especialmente a nivel subnacional. Esto contribuirá también para futuras y posibles comparaciones con casos similares en otras ciudades. Es así, que el trabajo también aporta al fortalecimiento del campo específico, indagando en torno a la cuestión juvenil en los procesos de construcción de la agenda pública, los posicionamientos de los actores interesados incluyendo a las y los jóvenes, los

facilitadores y obstaculizadores que surgen en el contexto inmediato y los diseños organizacionales que asumen dichas políticas.

En el próximo capítulo se presenta la red conceptual y metodológica que permitió analizar las políticas de juventudes en la ciudad de Rosario desde su origen en 1989 hasta el 2015.

CAPITULO 2. LA CONSTRUCCIÓN DE ITINERARIOS. UNA RED CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Introducción

El presente capítulo expone la red conceptual que permitió el desarrollo de la investigación, concebida no como un marco cerrado con fronteras estrictas, sino como un mapa de navegación que guía y transparenta el ángulo desde el cual se observa, así como las herramientas que facilitan el análisis para describir, comprender y reconstruir una realidad acotada y seleccionada. Todo esto, sin perder de vista la pluralidad de perspectivas posibles en el marco de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular.

Así, el primer apartado da cuenta del enfoque teórico metodológico del análisis de políticas públicas en el campo de la ciencia política y que atraviesa todo el proceso de la tesis. Posteriormente, se presenta la problematización sobre la categoría de política pública, para poder pensar las políticas públicas de juventud. En tercer lugar, se despliega el proceso de construcción de la categoría itinerarios de políticas, fundamental en este análisis para poder cristalizar los distintos rumbos que asumieron las políticas de juventud en la ciudad de Rosario, determinadas por factores contextuales y decisiones políticas. Las características que permiten delimitar cada itinerario, surgieron de la creación de una matriz construida a partir de varios mapas conceptuales. En este sentido, el capítulo concluye presentando las claves interpretativas de cada mapa, con el fin de comprender una realidad específica y establecer cada uno de los itinerarios.

2. 1 Delimitar el enfoque

Para indagar y explorar el proceso de estructuración de políticas públicas de juventudes en la ciudad de Rosario desde 1989 hasta 2015, se seleccionó como enfoque teórico metodológico el análisis de políticas públicas. Según Aguilar Villanueva (2009: 7-8),

el análisis consiste en revisar críticamente la información, el razonamiento y el cálculo del análisis que se hizo anteriormente y sustentó la decisión y el diseño de la política...el análisis forma parte de la historia de las decisiones de una política pública...historia que puede ser un proceso acumulativo de aprendizaje, pero también un proceso errático con discontinuidades o regresiones injustificables.

Desde su nacimiento, considerado a partir de la obra de Harold Laswell (1951), el análisis de políticas públicas se encuentra disputado por distintos enfoques y marcos de análisis, teorías y disciplinas. Sabatier (1991), reconoce que el campo de las políticas públicas comparte una característica con muchos subcampos de la ciencia política: la ausencia de un cuerpo de teoría consensuado, claramente articulado y sustentado en la

evidencia empírica. Esto puede ser atribuible a la complejidad del proceso de las políticas públicas (10).

En el mismo sentido, Cabrero Mendoza afirma que el derrotero del campo del análisis de políticas públicas no se situó en el desarrollo de una única teoría y de una única disciplina, sino que lo define como “un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos, del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas (Cabrero Mendoza, 2000: 190).

Trabajos centrales del campo como los de Aguilar Villanueva (2009), Medellín Torres (2004), Sabatier (2010), Oszlak y O'Donnell (1995) entre otros, recuperan y reconocen los distintos y posibles posicionamientos y abordajes desde una multiplicidad de marcos o enfoques de análisis de políticas públicas. No obstante, resaltan la importancia de no centrarse en un sólo enfoque ya que la multidimensionalidad y multidisciplinariedad de los problemas públicos en el marco del análisis de las políticas públicas requiere distintas “lupas”, de muchas capas y muchos puntos cardinales (Aguilar Villanueva, 2009). Y como sostiene Parsons (2007: 100), “la principal tarea del análisis de las políticas públicas es, como lo definió Lasswell, entender la forma en que pueden contextualizarse los problemas y los procesos”.

En definitiva, el análisis de políticas públicas busca explorar, entender y explicar el proceso de la política, fundamentalmente el proceso decisorio de las políticas como un proceso político (Aguilar Villanueva, 2009). El término de proceso es utilizado a los fines de no considerar la construcción de una política en forma lineal y evolutiva de acontecimientos, ya que se construye y reconstruye permanentemente (Díaz, 2014), donde se deberá tener en cuenta el contexto, los actores (cambiantes y dinámicos), las relaciones de poder, en síntesis, el régimen político. Asumir dicho enfoque, implicar desmitificar que una política pública supone un ejercicio técnico, como un todo coherente y deliberado de acciones e intervenciones recíprocamente conectadas.

El análisis de políticas públicas permite desentrañar un campo en permanente disputa, “describir el juego político o proceso de formulación de políticas: es decir, el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) al largo del tiempo” (Scartascini et al., 2011: 2).

La categoría política pública, se caracteriza por su polisemia conceptual y su diversidad de definiciones. En muchos casos, se la utiliza indistintamente para enunciar un campo de actividad, una descripción de una propuesta, un sinónimo de decisión gubernamental, un conjunto de normas, programas o proyectos, o un resultado final. A los fines de la presente tesis, se sostiene la noción de Oszlak y O'Donnell (1981) como un proceso social complejo que se configura en torno a una cuestión donde distintos actores, tanto estatales como sociales, disputan sentidos, movilizan recursos, y pugnan por sus intereses.

Por consiguiente, la política pública es una expresión particular entre las múltiples modalidades que pueden asumir la relación y vinculación entre Estado y sociedad en un contexto histórico determinado. También, una política pública implica una intervención con el objetivo de remediar, alterar, y/o resolver alguna circunstancia, problema o incluso conductas. En términos generales, es el hecho de considerar una cuestión o situación como problemática. 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 en un determinado contexto.

Concebir la política pública como proceso social complejo implica situarse en el plano de comprender y dilucidar cómo la movilización de distintos actores de la sociedad en torno a una cuestión o situación problemática se traduce en un conjunto de acciones y decisiones, en las que el Estado puede o no haber adoptado un papel central. Así entonces, el proceso es vertebralmente político, está atravesado y es expresión de relaciones de poder que afectan determinados intereses, en tanto comporta una definición respecto de qué se hace, para quién se hace, con quién se hace y para qué se hace.

Esta definición, permite pensar a las políticas públicas 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).

En este mismo sentido, en Scartascini et al. (2011:2) se afirma que

las políticas públicas no son simplemente objetos de elección para un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la población. Más bien, las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios.

Las políticas no son un mero ejercicio de diseño en el que se aplican técnicas y herramientas, sino que emergen de una arena política en la que intervienen y pugnan distintos actores y sus respectivos intereses, argumentaciones y formas de mirar y entender una cuestión. Como sostiene Sabatier (2010) el proceso de las políticas públicas implica un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo. Y a partir de esta dimensión política de las políticas públicas, esta tesis encuentra como nodo conceptual la noción de estructuración o proceso de estructuración de la política pública como producto de un proceso político.

Con el concepto de estructuración se busca una mayor capacidad explicativa del proceso de producción y configuración de las políticas (Medellín Torres, 2004: 27). Por estructuración se entiende, siguiendo a Aguilar Villanueva (2009: 5)

que la política pública tiene una configuración delimitada, establecida por el número, tipo e interacciones de sus componentes. Dado que la política pública está constituida e integrada por acciones, intencionales y causales, entonces su estructuración está determinada tanto por normas valorativas, jurídicas y morales, que sustentan la validez de los objetivos que se persiguen.

El concepto de estructuración intenta explicar y ordenar las partes de una manera tal que pueda expresar las formas, ideas y acciones en un todo coherente en el marco de un proceso en permanente disputa, “un proceso permanente de selección, jerarquización y apropiación de las formas, relaciones y significados” (Medellín Torres, 2004: 27).

La noción de estructuración, destaca además el carácter dinámico como consecuencias del proceso político. Por un lado, se considera que la estructuración de las políticas se produce y reproduce como un proceso simultáneo y de permanente retroalimentación: “Es proceso simultáneo porque en la elaboración y despliegue concurren de manera desordenada y aleatoria distintos acontecimientos que hacen que las políticas se proyecten como conjuntos desarticulados” (Medellín Torres, 2004: 28). Por otro lado, se recupera la noción de recontextualización. Cada idea, tema, cuestión o teoría se van ubicando, reubicando o desubicando en cada nuevo contexto. En definitiva,

la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados” (Medellín Torres, 2004: 28).

Estas nociones generales de políticas públicas y de proceso de estructuración orientaron esta investigación para indagar acerca de políticas públicas juveniles en el ámbito local. Es así que, se concibe a las políticas de juventudes:

en el complejo marco de las políticas públicas como procesos, como campos de permanente disputa política, ideológica y técnica, como un terreno relacional y conflictivo donde distintos actores en pugna presentan sus proyectos socio-políticos y que se traducirán (o no) en distintas intervenciones o formas de intervenir en la cuestión juvenil” (Beretta et al., 2018: 20-21).

2.2 Itinerarios de Políticas

Con el objetivo de indagar y explorar los procesos de estructuración de políticas públicas de juventudes en la ciudad de Rosario desde 1989 a 2015, se construyó la noción **itinerarios de políticas**, de manera que se logren señalar diferentes momentos de la política estudiada en clave situada. Esta reconstrucción de momentos señalizados por itinerarios es el resultado de una interpretación posible a partir de la triangulación de distintas dimensiones y no como la foto de una cadena de acontecimientos (Soldano y Beretta, 2021). El presente apartado da cuenta entonces de la operacionalización teórica metodológica para esta posible interpretación, sus componentes y dimensiones.

La idea de itinerario se emplea frecuentemente para aludir a una dirección a seguir, así como una guía y descripción de un recorrido lineal, que ha sido previamente planificado y estructurado. Desde esa perspectiva, los itinerarios son establecidos y prefijados. Los itinerarios desde esta lógica son prefijados y establecidos con anticipación, donde un diseñador, basándose en la racionalidad técnica, señala el trayecto más adecuado, la alternativa óptima, para conectar un punto de partida con un destino determinado.

La noción de itinerarios de políticas construida a los fines de esta investigación, tuvo su inspiración en el enfoque de itinerarios y trayectorias de gran referencia teórica y metodológica en el campo de la sociología de la juventud. En Casal et al. (2006), exponentes de este enfoque proveniente de España lo describen como una relación de conceptos, a partir de la biografía de las personas para comprender los cambios que transitan los jóvenes durante el ciclo de su vida:

La perspectiva de los itinerarios-trayectorias (presentes en las biografías de las personas) busca definir un campo de conceptos y relaciones que hagan posible

interpretar y comprender mejor los cambios y sus repercusiones sobre los jóvenes y su juventud (Casal et al., 2006:10).

Este dispositivo teórico – metodológico supone entonces otra forma de ver y pensar la inserción en la estructura social de las personas jóvenes en su transición a la vida adulta, especialmente a partir de su tránsito por la educación formal y su incorporación al mercado de trabajo. La noción de trayectorias exige poner la lupa en la transición desde una situación de dependencia, como se define a la infancia, para pasar a una situación de autonomía que sería la adultez (Dávila León et al., 2006). Pero en esta transición, resulta necesario reconocer la multidependencia de factores y dimensiones que inciden en las biografías. Justamente, el carácter complejo de la dimensión biográfica hace que los hechos y sucesos de la vida cotidiana requieran una lectura en sus contextos, sentidos y dirección de futuro; en definitiva, busca interpretar las trayectorias en un contexto situado, recuperando el pasado y también las expectativas de futuro (Casal et al., 2006).

Esta transición al mundo adulto no es lineal o mecánica, de final conocido, sino que en muchos casos ese tránsito es más vulnerable y con una importante incertidumbre hacia donde se llega (Dávila et al., 2006), configurándose trayectorias reversibles, laberínticas o desestandarizadas (Machado Pais, 2002). Casal (1999), tomando como caso las y los jóvenes españoles construyó seis tipos ideales que dan cuenta de los procesos de transición: las trayectorias en éxito precoz; las trayectorias obreras; las trayectorias de adscripción familiar; las trayectorias de aproximación sucesivas; las trayectorias de precariedad y las trayectorias de desestructuración²².

A fin de cuentas, desde este enfoque surge el concepto de variabilidad de rumbos o cambios de trayectorias (Casal et al., 2006). Las trayectorias tienen un punto de inicio o una posición de partida, y que, en base a distintas dimensiones contextuales, oportunidades, y capacidades pueden ir transitando por diferentes rumbos probables. A veces esta variabilidad puede ser una cuestión azarosa, en otras oportunidades puede ser condicionada, como así también determinada (Casal et al., 2006).

Con estos antecedentes, para esta tesis se construye la noción de *itinerario de políticas* como herramienta para dar cuenta de las características centrales de una política sectorial, en este caso de juventudes, en determinados contextos, y que se consideran como

²² Para ampliar sobre cada tipo de trayectoria ver Casal (1999).

cierre de un proceso político, el de estructuración de políticas. Cierre que expresa un determinado equilibrio o acuerdo transitorio (nunca estable) una vez que ha triunfado una cierta postura, argumentación y conceptualización sobre las y los jóvenes y sus principales problemas a resolver. Desde esta perspectiva, no se conciben a los itinerarios como unívocos o lineales, recuperando los debates de las trayectorias de la sociología de la juventud, sino que materializan la toma de posición del Estado y decisiones tomadas sobre posibles y variados rumbos a adoptar. En definitiva, construir de esta manera itinerarios contribuye a comprender el proceso político de la política pública. Estos posicionamientos del Estado, también pueden variar en el tiempo adoptando distintos rumbos, vueltas, regresiones, caminos divergentes, marchas y contramarchas.

En esta idea de itinerario es central el concepto de toma de decisiones “como un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción, entonces la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de las políticas asignan valores” (Parsons, 2007: 273). Es así que los procesos decisionales se encuentran en todo el ciclo de cualquier política pública, desde la construcción de un problema o cuestión pública, en el momento de seleccionar la información y los datos para la argumentar la constitución del problema público, la elección de las orientaciones o estrategias a tomar, la selección de métodos y técnicas de implementación, y con qué actores.

Estos itinerarios son resultantes del proceso de estructuración de políticas y emergen a partir de cómo se conceptualiza a las y los jóvenes y sus problemas, cómo “se produce” juventudes, cómo las juventudes se convierten en una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell; 1995), el momento previo a la toma de la decisión: la definición del problema a resolver (Subirats, 1994). En este sentido se comparte con Núñez et al. (2015) que el análisis de las políticas públicas de juventud permite conocer las formas en que se define a los jóvenes y la cuestión juvenil desde el Estado.

Las características que asumen cada itinerario de política surgen de una matriz de análisis configurada por distintos mapas conceptuales. Cada mapa ofrece una clave de lectura que a partir de distintas categorías analíticas permite obtener información para la interpretación de la realidad acotada y que en su triangulación establecen los diferentes itinerarios de políticas. La decisión de la construcción de mapas obedece a la estrategia de

operacionalización teórica para presentar de manera simplificada procesos complejos. En definitiva, se logra delinear cada itinerario a partir de la información que emerge de los distintos mapas. A continuación, se presentan las categorías analíticas y dimensiones de cada mapa, a saber: el mapa de sentidos, el mapa contextual, el mapa de actores, el mapa de la arquitectura institucional y el mapa de gestión y orientación de políticas.

2.2.1 Mapa de sentidos

La elaboración del mapa de sentidos se inscribe en los enfoques cognitivos, los cuales proponen el estudio de las políticas públicas en el marco de un proceso donde se disputan distintos marcos interpretativos para dotar de contenido a dichas políticas. En esta línea, asume una gran importancia el proceso de construcción de conocimiento que puede materializarse como datos, ideas o argumentos (Weiss, 1999), como marco general (Witrock, 1999), como dimensión legitimadora de las decisiones (Majone, 2005), o como el referencial, entendido este como la representación de una problemática a intervenir (Müller, 1990).

Entendidas las políticas públicas como proceso social complejo, se asume que éstas son producto de una dinámica disputa de sentidos, formas de entender una cuestión y, por ende, formas de hacer e intervenir, en un determinado momento y contexto. Esto implica que una política, en su despliegue y evolución, puede cambiar el sentido dando cuenta de su carácter contextual, situado e histórico (Beretta *et. al*, 2018). El mapa de sentidos brinda las categorías analíticas en relación a las dimensiones de las representaciones sobre las y los jóvenes, los paradigmas sobre las juventudes y la cuestión juvenil como problema público.

2.2.1.1 Jóvenes, juventud, juventudes

Al momento de iniciar cualquier discusión o análisis y procesos de investigaciones que tengan a las y los jóvenes en su centro, es relevante indagar acerca de su conceptualización, las miradas y visiones, debido a que es un concepto en disputa (Pérez Islas, 2008), con un carácter polisémico y de significante complejo (Margulis, 2001) que presenta la categoría “juventud”. En palabras de Margulis:

Juventud convoca a un marco de significaciones superpuestas, elaboradas históricamente, que refleja en el proceso social de construcción de su sentido la complicada trama de situaciones sociales, actores y escenarios que dan cuenta de un sujeto difícil de aprehender (Margulis, 2001: 41).

El término juventud fue utilizado históricamente de las más variadas maneras dando cuenta de una multivocidad del concepto. Entre los diferentes significados se pueden enumerar los siguientes: Juventud sirve y ha servido para referirse a un momento histórico de la persona, como así también para demostrar un estado de ánimo o energía, para ejemplificar metafóricamente anhelos o fantasías. También fue utilizado para señalar una etapa traumática social y psicológicamente en el desarrollo personal, o para referirse a los problemas que devienen de cierto tipo de culturas, subculturas o contraculturas, resultando una acepción negativa para la sociedad.

En palabras de Miranda (2006: 41),

...Los primeros abordajes del campo de la sociología de la juventud hoy reconocidos como clásicos señalaron que, se puede pensar en la juventud –en términos de categoría social- a partir del período de la segunda posguerra. Momento a partir del cual se considera a la juventud en tanto grupo social, como producto del desarrollo sociocultural, histórico, inherente al devenir de las sociedades occidentales modernas...

Un factor que hace proliferar la ambigüedad en la definición de las fronteras que cercan a la juventud son los distintos enfoques disciplinarios. Tradicionalmente, y basada en cohortes etarias, sobresalieron consideraciones demográficas, complementadas con enfoques biológicos y psicológicos. Desde estos últimos se define a la juventud como el período (medido en conductas y actitudes) que va desde el logro de la madurez psicológica hasta el logro de la madurez social. El ingreso al mundo adulto se daba a partir de la convergencia de ciertas conductas y comportamientos, cuyos ejes lo definían los roles laborales y familiares. Según el informe de la OIJ - CEPAL (2004: 15) *La juventud en Iberoamérica, tendencias y urgencias*,

La vida moderna coloca a los jóvenes en el proceso de preparación para entrar en el sistema productivo e independizarse de sus familias de origen. La juventud se transforma en objeto de discusión y análisis cuando los canales de tránsito de la educación al empleo, de la dependencia a la autonomía o de valores heredados a valores recreados se vuelven problemáticos y difusos. Conflictividad o apatía política, deserción escolar, postergación de la procreación, desempleo masivo, crisis normativa o conductas de riesgo pasan a ser parte del lenguaje que la sociedad usa para referirse a los problemas de la juventud.

Desde la antropología, la sociología y la ciencia política (Mauger, 2007; Battistini y Mauger, 2012; Duschatzky y Corea, 2002; Monod, 2002; Mayer, 2009; Margulis, 2000;

Reguillo, 2012) se fueron incorporando otras variables (participación, cultura, educación, empleo, etc.) moldeando a la juventud de extrañas y distintas formas, bajo las circunstancias que el contexto político, económico y social impone en distintos momentos históricamente determinados. Desde estas disciplinas se introdujeron distintos indicadores como cobertura de salud, población económicamente activa, grado de alfabetismo, o fragmentación cultural; que demuestran que la juventud está muy lejos de ser un sector homogéneo estructuralmente.

A los fines de la presenta investigación se recuperan las versiones sobre la juventud que presenta Duarte Quapper (2001) en una propuesta de cierta epistemología de lo juvenil que abrevan al mapa de sentidos y que se pondrán en juego al momento de la construcción de los itinerarios de públicas de juventudes para la ciudad de Rosario.

La versión clásica o tradicional de juventud es pensarla como una *etapa de la vida*, distinguible de las otras (vejez, adultez, infancia) en el marco del ciclo de la vida. Pero no cualquier etapa, sino que se concentra en una etapa transicional, de preparación y formación para la vida adulta, las y los jóvenes viven un estatus temporal en que no es ni niño ni adulto (Bourdieu, 1990). Como sostiene Chaves (2005: 14), “desde la infancia, se transita hacia la adultez que aparece como el momento de mayor plenitud, ya que luego sobreviene la decrepitud: la vejez”. En este sentido, la juventud es considerada un estadio incompleto, una etapa de la vida que no se vive plenamente, sino que se transita por un no lugar entre la infancia y la adultez (Balardini, 2000).

Otra forma (y una de la más simple) en que se construye la noción de juventud es en base a la edad, definiendo la segunda versión en términos de *grupo social*. Construcción analítica netamente demográfica que no permite tener en cuenta las dimensiones socioculturales. Por otro lado, la definición de grupo social en términos de edad supone que algún actor (institución política, institución de expertos, instituciones gubernamentales) define arbitrariamente desde y hasta que edad se considera el grupo social juventud. En este sentido, Bourdieu (1990) sostiene que caracterizar a la juventud como unidad social que comparten intereses y rasgos comunes solo por entrar en determinado grupo etario constituye una manipulación evidente.

Una tercera construcción social de la juventud es como **conjunto de actitudes ante la vida**. Desde esta versión se vincula a las y los jóvenes con un estado de vitalidad y fertilidad, de erotismo y de alegría, siempre emprendedores y construyendo hacia el futuro.

Actitudes y cualidades físicas a las que quisieran recuperar adultos y ancianos. Juventud como lo moderno, lo nuevo, como portadora del indescifrable elixir de la vida. Estas visiones acerca de la juventud fueron construidas y hegemonizadas por el mercado construyendo un estilo de vida juvenil, dando paso a la imagen juvenilizada de la sociedad, un valor del que participan también los adultos (Méndiz Noguero, 2005).

Una cuarta versión planteada por Duarte Quapper (2001) es la de juventud como **generación futura**. En ésta, se pone el énfasis en los deberes y obligaciones en términos de ciudadanía. Las y los jóvenes serán los gobernantes del mañana, los adultos, trabajadores, padres y madres del futuro. De esta manera, es considerada como una generación que aún no existe, o existe pero que deberá prepararse para cuando deba cumplir con los roles adultos.

Sin embargo, el mismo autor amplía estas cuatro versiones a partir de la necesidad de replantear y revisar críticamente estas concepciones sobre la juventud, considerando su pluralización en **juventudes**. Basándose en teorías constructivistas, sostiene que las juventudes “son diversas expresiones y significaciones del entramado complejo que surge en nuestras sociedades desde un grupo social que se expresa de maneras múltiples y plurales” (Duarte Quapper, 2001: 67). En definitiva, propone la idea de afinar la mirada para identificar distintas juventudes caracterizadas por singularidades y particularidades emergentes de las diferencias sociales, culturales, históricas y territoriales. La noción de juventudes lleva a resituar su conceptualización poniendo en crisis la homogeneidad y de esta forma, reconocer la heterogeneidad, la diversidad y también la desigualdad.

2.2.1.2 Paradigmas sobre juventudes

En el marco de la reflexión sobre las orientaciones y las acciones que pueden encauzar el proceso de elaboración de una política de juventud, resulta fundamental indagar en los paradigmas que las sustentan y legitiman. La formulación de políticas no puede ser considerada un mero ejercicio técnico; por el contrario, se encuentra imbuida de significados y tensiones que emergen del entramado social y político en el que estas se inscriben. Es decir, siguiendo a Giménez Gual (2003: 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”.

En la literatura específica se corrobora un consenso generalizado en cuanto a la existencia de dos corrientes o paradigmas que dan cuenta de la condición juvenil como categoría sociológica²³ y que surgen a partir de las distintas nociones de juventud descriptas en el apartado anterior. Por un lado, se reconoce la corriente o paradigma 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 adquisición progresiva de responsabilidades tradicionales (económicas, familiares, laborales, etc.), consideradas como propias de la vida de los adultos.

Se trata entonces, de una **visión adultocéntrica** (Duarte Quapper, 2015), ya que la noción de joven se origina a partir de una condición adulta. El futuro, es decir la vida adulta, cumple la función de eje ordenador de su preparación (Krauskopf, 2003). Según la tesis doctoral de Duarte Quapper (2015: 23), define al adultocentrismo:

como una categoría con al menos una doble acepción: como una estructura de dominación de carácter sistémico y concatenada con otros modos de dominio – clasismo, capitalista, racismo, patriarcado-, y como un paradigma que remite a un y a una matriz sociocultural que incide en la construcción de imaginarios.

En esta misma línea, Montoya (2003) define al paradigma adultocéntrico desde una perspectiva relacional, considerándolo como una vinculación entre adultos y jóvenes en la que los adultos establecen un trato desigual y asimétrico con las y los jóvenes, lo que dificulta y obstaculiza su participación en las decisiones que afectan la vida pública y/o privada.

Por otra parte, se encuentra una corriente que interpreta y comprende a la juventud como una **etapa plena de la vida**, la cual abarca elementos esenciales que ofrecen oportunidades de ser y de pensar de manera autónoma. De este modo, se desprende la concepción de que las y los jóvenes disponen de una autonomía relacional en cuanto a

²³Se define a la condición juvenil como categoría sociológica para distanciarla de cualquier interpretación biológica.

decisiones, comportamientos, actividades, ideas y compromisos que configuran espacios, códigos y mundos propios. En consecuencia, esto les permite alcanzar altos niveles de experimentación, creatividad y fundamentalmente participación (Beretta y Verdi, 2005).

Esta corriente sugiere borrar la etiqueta de futuro asignada a los y las jóvenes, brindándoles en su lugar la de presente, con el objetivo de dejar de considerarlos como menores y como sujetos dependientes de la tutela de adultos. Este paradigma se conoce como juvenilista (Giménez Gual, 2003) o como enfoque de ciudadanía (Krauskopf, 2003), ya que busca dar un significado a esta etapa desde una perspectiva activa y participativa. Esta perspectiva permite ver a la juventud como una categoría sociopolítica, integrando varios campos y disciplinas de estudio, lo que supone que la persona joven pueda apropiarse de sus talentos y capacidades, “un aprendizaje de niveles de ciudadanía, la reincorporación de prácticas de control y exigibilidad, y la adquisición de nuevos roles para la consecución de mayores derechos y poderes” (Caputo y Palau, 2004: 9).

Toda reflexión que intenta dar cuenta de la condición juvenil, se ha venido 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.

A partir de estos dos paradigmas contrapuestos y ambivalentes, interesa dar cuenta de un tercero construido en una investigación previa denominado de “**apuesta insegura**” (Beretta, 2012). Dicho paradigma, fue estructurado a partir de dos grandes tendencias sobre las y los jóvenes. Una, que postula a la juventud desde las ventajas potenciales, como una apuesta hacia el futuro. La otra, parte de las dificultades reales de los jóvenes que hace insegura la posibilidad de convertirse en actor y sujeto político.

Reguillo (2012: 12) sostiene una tensión entre dos narrativas:

Por un lado, los jóvenes como sujetos inadecuados, actores de la violencia, del deterioro o la pérdida de valores, desimplicados y hedonistas, calificaciones que provienen tanto de las derechas robustecidas como de las izquierdas desconcertadas; por el otro, los jóvenes como reservas para un futuro glorioso, el bono demográfico para los países de América Latina.

De lo anterior surge la noción de paradigma de juventud como **apuesta insegura**, a partir de los dos grandes discursos de las sociedades modernas acerca de la juventud: glorificándola como motor del cambio social; y demonizándola a partir de la construcción de

imágenes peligrosas de las y los jóvenes. En definitiva, se espera y se apuesta mucho de las potencialidades de las y los jóvenes, pero a la vez se duda, se desconfía y se teme de los posibles desbordes o fracasos.

2.2.1.3 La cuestión juvenil como problema público

Para analizar la cuestión juvenil como problema público, esta investigación se basa en la definición de cuestión como aquellos asuntos, necesidades o demandas socialmente problematizadas que se incorporan a la agenda de problemas socialmente vigentes (O'Donnell y Oszlack, 1981). A esta definición, se le suma la adjetivación juvenil y, de esta manera, la cuestión juvenil queda conceptualizada como aquellos asuntos, necesidades o demandas que involucran de forma directa o indirecta a las y los jóvenes (Beretta et al, 2018).

Dicha definición de cuestión, supone un proceso cognitivo, argumentativo, conflictivo y dinámico en que se construyen los problemas sociales, la problematización de la cuestión juvenil. Dicha cuestión como problema de política pública no está dada, sino que es un constructo social que está signada por la producción de conocimiento, por la opinión pública, por intereses económicos y políticos, por cuestiones ideológicas entre las más importantes.

Para la identificación de la cuestión juvenil, se tiene en cuenta la enunciación y argumentación en su presentación, las narrativas tanto hegemónicas como las contestatarias o instituyentes, los discursos políticos, mediáticos/periodísticos y técnicos, y las conceptualizaciones oficiales pronunciadas en los documentos gubernamentales. De esta manera se disponen y se obtienen conceptualizaciones en el proceso de estructuración de la política de juventud y la problematización de la cuestión, es decir cómo se construye la definición del problema a plantear y resolver (Subirats, 1994).

La morfología en que se implementa cada política de juventud tributará necesariamente, en clave argumentativa, a una manera de ver e interpretar la realidad social:

El paso de un tema o cuestión de relevancia pública a la consideración de asunto público a resolver y, por tanto, a su inclusión en el programa o agenda de los poderes públicos implica una cierta definición oficial del problema a resolver. Será una versión oficial de un problema que, en cambio, puede tener muy distintas consideraciones desde las distintas posiciones de los actores implicados” (Subirats, 1994: s/d).

Detrás de toda política se encuentra una noción determinada del o los sujetos a quiénes se destina y sus problemáticas concretas, en definitiva, de la cuestión; 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). En este sentido, la cuestión juvenil es construida a partir de la tensión entre las distintas representaciones sobre juventud y los enfoques o paradigmas de juventud.

Distintos autores e investigaciones (Balardini, 1999; Krauskopf, 2003, 2004; OIJ-CEPAL, 2004; Rodríguez, 2016, 2018; Pereyra, 2019) dan cuenta de las distintas formas en que se construye la cuestión juvenil como problema de política pública. A los fines de esta investigación, se recupera la sistematización realizada por Vommaro (2016) en cuatro enfoques políticos y científicos que permiten tener una mirada panorámica acerca de cómo se construye (y reconstruye) la cuestión juvenil en el marco del proceso de políticas públicas.

Un primer enfoque es interpretar la cuestión juvenil como **transición a la vida adulta**. Se tiende a homogenizar al colectivo juvenil considerando que el proceso por el cual transitan todas las personas jóvenes es lineal y unívoco. Si bien desde los estudios del campo de la juventud este enfoque ha sido ya reemplazado por el de trayectorias²⁴, aún es posible encontrar no solo investigaciones que recuperan la idea de transición, sino que muchas políticas públicas basan sus intervenciones desde este enfoque. En otro trabajo (Beretta y Soldano, 2023) se sostuvo que esta operación homogeneizante sobre un universo complejo y diverso que realiza el actor estatal en las intervenciones sociales se puede denominar astigmatismo estatal, construyendo una visión borrosa que configura una única juventud. Es así que este enfoque de cuestión juvenil abreva a la producción de políticas universales en términos de pensar el actor juvenil sin distinciones. Las principales políticas que se implementan en base a este enfoque están relacionadas a la educación formal, la formación ciudadana y la preparación para la vida laboral y productiva, como las únicas transiciones posibles a la vida adulta, suponiendo una idea de linealidad y recorrido mecánico.

²⁴ El enfoque de trayectorias supone que existen tanto factores estructurales que determinan la transición a la vida adulta, como así también de factores y/o condiciones subjetivas que pueden influenciar en dicho proceso configurando trayectorias disímiles entre las juventudes.

El enfoque de **riesgos** es otra de las formas en que se conceptualiza la cuestión juvenil, el cual identifica la etapa de la juventud como problemática, que necesita ser direccionada para ser transitada de manera segura. Las y los jóvenes, especialmente los denominados excluidos y pobres, son identificados como potenciales peligros para el orden social, apuntalados tanto víctimas como victimarios. Este enfoque hace hincapié en la posibilidad latente que las y los jóvenes pueden caer en ciertos riesgos considerados naturales de la etapa: problemas en el acceso y permanencia en trabajo y la educación, problemáticas relacionadas a la sexualidad, las adicciones y los delitos. De este modo, el repertorio de intervenciones públicas se centró en políticas sectoriales según el problema o el riesgo identificado en cada momento histórico a través de dispositivos compensatorios como los asistenciales o de control “con ofertas dispersas y superpuestas que suelen priorizar a los jóvenes urbanos pobres quienes muestran situaciones más agudas de precariedad estructural” (Vommaro, 2016: 127). Desde este enfoque, se asumen entonces las diferencias sociales dentro de las juventudes y se diseñan políticas públicas focalizadas en los sectores excluidos a los fines de reducir los riesgos a que se conviertan en posibles ciudadanos peligrosos. Este tipo de políticas, si bien rompe con la universalización homogeneizante, corre el peligro de la estigmatización de sus destinatarios, como así también, se concentra casi con exclusividad en la asistencia sin tener en cuenta la promoción de la ciudadanía juvenil (Rodríguez, 2008).

El tercer enfoque que permite analizar la cuestión juvenil es el de **derechos**, el cual supone identificar a las y los jóvenes como sujetos de derechos y por ende reconociendo su estatus de ciudadanía. Como sostiene Otero (2020: 3), este enfoque desplaza la concepción de los destinatarios como beneficiarios de lo público por una “basada en los derechos ciudadanos donde el Estado tiene la responsabilidad fundamental como garante de éstos”. Esto también implica pensar la cuestión juvenil como una etapa plena de la vida en oposición a la etapa de transición y preparación para la vida adulta. Desde esta construcción, las políticas tienden a intervenir en el sujeto joven de manera integral, priorizando la plenitud de derechos de las y los jóvenes, de su participación política e incluso en el diseño e implementación de dichas políticas (Krauskopf, 2003). Así, intentan diseñar e implementar políticas públicas con el objetivo de garantizar y promover derechos de las juventudes, como la participación, la educación, el empleo, etc.; a partir de estrategias de difusión, asistencia y protección social.

El último de los enfoques, que se asienta y complementa al de derechos, es el que concibe la cuestión juvenil centrada en las capacidades de las personas jóvenes, denominándolas como **actores estratégicos** del cambio y del desarrollo social. Implica pensar a las personas jóvenes no solo como destinatarios de las políticas sino también como actores en los procesos de desarrollo (Rodríguez, 2014), como agentes de participación social en la arena pública (Vommaro et al., 2021). Desde esta óptica, las políticas se inscriben a partir de la lógica intersectorial buscando la transversalidad de la perspectiva generacional en el universo de las políticas públicas. Así, distintos planes estratégicos de ciudades o países incorporan la perspectiva generacional en distintos ejes de intervención, a partir de la participación de las juventudes en los diagnósticos de las situaciones problemáticas como así también de las posibles soluciones.

2.2.1.4 Síntesis del mapa de sentidos

Las categorías presentadas y descriptas en el marco del mapa de sentidos permiten nutrir desde una perspectiva cognitiva la caracterización de cada itinerario de política de juventud en la ciudad de Rosario, objeto de la presente investigación. Cabe destacar que dichas categorías del mapa de sentidos no implican una relación de mutua exclusión, sino todo lo contrario. Como se podrá observar en los siguientes capítulos, en determinados itinerarios coexisten y se solapan enfoques o paradigmas que de manera abstracta podrían analizarse como antagónicos o contradictorios.

A los fines de sistematización, se presenta el cuadro N° 1 del mapa de sentidos.

Cuadro N° 1: Mapa de sentidos

REPRESENTACIONES	Etapas de la vida
	Grupo social
	Actitudes
	Generación futura
	Juventudes
PARADIGMAS	Adultocéntrico
	Juvenilista
	Apuesta insegura
CUESTIÓN JUVENIL	Transición a la adultez
	Riesgos
	Sujetos de derechos
	Actores estratégicos

Fuente: elaboración propia

En síntesis, el mapa de sentidos permitirá reconstruir en cada itinerario de políticas de juventud en la ciudad de Rosario, el proceso cognitivo y argumentativo que permite definir y problematizar la cuestión juvenil como problema de política pública.

2.2.2 Mapa contextual

El mapa **contextual** es clave en esta investigación porque transparenta el posicionamiento epistemológico, ya que se considera que las políticas públicas (en este caso las políticas de juventudes) no son neutrales ni pueden desarrollarse ajenas al entorno/contexto, escindidas de acontecimientos, factores y eventos (tanto locales como internacionales). Es decir, el contexto es el terreno en la que la política se despliega y desarrolla. No se puede escindir la gestión de la política pública del contexto, ya que es necesariamente situada y relacional. Se define al contexto siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995) como el “conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables”.

El análisis de las políticas públicas, como se sostuvo en los apartados previos, solo pueden ser interpeladas desde una lógica situada, temporal y contextual. Si bien esta dimensión no es específicamente un componente de la cuestión juvenil, incide significativamente en su construcción y propuesta de intervención. Se tiene en cuenta especialmente la matriz política a partir del sistema de partidos, el impacto del proceso de

reforma del Estado en los estados subnacionales; así como los grandes hitos o eventos contextuales que llevaron a configurar y reconfigurar la cuestión juvenil.

Para comprender los itinerarios de políticas de juventud en Rosario, cuándo y cómo la cuestión juvenil es parte de las intervenciones sociales del Estado, se requiere recomponer todo un conjunto de condiciones de contexto vinculadas con acontecimientos y sucesos de época (Liguori y Beretta, 2022) que inciden en la estructuración de las políticas públicas.

Desde la literatura del análisis de políticas pública se destaca la importancia del contexto y su implicancia en los procesos de la construcción de la agenda pública a partir de conceptos como el de eventos no anticipados en el proceso de iniciación de problemas, eventos focalizadores y situaciones detonadoras (Elder y Cobb, 1993; Kingdon, 1984; Medellín Torres, 2004).

A los fines de dotar de información y así robustecer el proceso de construcción de itinerarios, y recuperando las discusiones específicas en la literatura de análisis de políticas públicas en el mapa contextual se diferencian dos variables: los hitos estructurantes y los eventos o situaciones detonadoras (Medellín Torres, 2004).

Los hitos estructurantes hacen referencia a un conjunto de procesos (generalmente de mediano y largo plazo) que intentan regular y moldear las relaciones sociales (en aspectos económicos, culturales, sociales y políticos). Mientras que los eventos o situaciones detonadoras se definen como hechos o circunstancias que debido a su dimensión política y a sus formas en que se manifiestan llaman la atención de la sociedad y de las autoridades de los gobiernos resaltando la necesidad de actuar sobre alguna cuestión (Medellín Torres, 2004). Es decir, impactan directamente en la definición (revisión, cambio, modificación) de la cuestión juvenil y por ende en la orientación de alguna política pública.

2.2.3 Mapa de actores

Desde el enfoque teórico hasta acá presentado, resaltan los enunciados sobre la multiplicidad de actores en el proceso de estructuración de las políticas públicas. Actores que tratan de incidir política, técnica o ideológicamente en la definición de la cuestión juvenil, en su priorización (o no) en la agenda pública, y por tanto en la orientación de las políticas que intervienen en dicha cuestión.

Así es que este enfoque supone una mirada relacional (y por ende política), y no queda reducida a una cuestión meramente técnica o de *expertise*. De esta manera, el análisis de actores es indispensable para analizar el proceso de estructuración de las políticas de juventudes, reconociendo el conflicto entre los distintos y variados actores interesados en la cuestión. Siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013), se afirma que los actores son claves para el análisis político y la explicación de los procesos históricos. En esta clave, se define actor como

todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36).

Si bien los actores públicos estatales (decisores gubernamentales de los distintos niveles, gestores públicos y representantes legislativos) tienen un rol fundamental en el proceso de estructuración de políticas de juventudes no son los únicos. En dicho proceso también inciden (con distintos niveles) otros actores que van desde organismos internacionales (intergubernamentales como de la sociedad civil), y actores del sector privado (ya sea del sector lucrativo o no lucrativo). En este último punto tendrá una mención especial las denominadas organizaciones juveniles.

Además, es necesario destacar que no todos los grupos afectados por una decisión de política pública se convierten en actor de la política. La condición de actor está dada por la capacidad de definir estrategias colectivas a partir del análisis de tres dimensiones: los intereses, las capacidades/recursos y las ideas/entendimiento (Acuña y Repetto, 2007; Acuña y Chudnovsky, 2013).

Una simple clasificación (Cuadro N° 2) permitirá tener una primera aproximación a los actores que incidieron o intentaron incidir en los distintos itinerarios de políticas de juventudes.

Cuadro N° 2: Mapa de Actores

ESTATALES	Nacional
	Provincial
	Municipal
PRIVADOS	Empresarios
	Sociedad civil
	Intergubernamentales
INTERNACIONALES	Sociedad civil

Fuente: elaboración propia

2.2.3.1 Organizaciones juveniles como actores de la política

Interesa realizar un apartado especial sobre las problematizaciones existentes acerca de las organizaciones juveniles para pensarlas como actores en el proceso de estructuración de las políticas de juventudes.

Las investigaciones centradas en organizaciones juveniles como objeto de estudio, demuestran una variedad de enfoques teóricos y metodológicos. Además, se constata el uso indistinto, (tanto en espacios académicos como en el relato político e institucional), de diferentes términos para referirse a las experiencias de organización juvenil: movimientos juveniles, asociaciones, agregación, acción colectiva, participación juvenil, cultura y ciudadanía juvenil, entre las más señaladas.

Reguillo (2000), se pregunta si es suficiente que exista un grupo de jóvenes juntos para que devenga en organización. A lo cual arriesga una posible respuesta:

El tema de la organización juvenil, es altamente complejo, porque se trata de un referente cargado de connotaciones. El término organización, hace pensar siempre en mecanismos, en maquinarias, en objetivos precisos y puntuales, en temporalidades establecidas, en visibilidad... se trata de algo complicado, la poca problematización acerca de los conceptos y las categorías con las que suele pensarse a los jóvenes y a la vida social en general (Reguillo, 2000: 518).

La literatura específica en relación a las organizaciones de carácter juvenil, realiza un primer acercamiento a partir de la distinción entre “organizaciones integradas por jóvenes” y “organizaciones juveniles” (Serna, 2000). Las primeras son organizaciones construidas a partir de referentes identitarios o cuestiones programáticas particulares en las que participan jóvenes. Mientras que las segundas, denominadas juveniles, son organizaciones en las que sus miembros se identifican como jóvenes, como partes de una generación y que tienen entre sus aspiraciones la defensa y promoción de los derechos juveniles.

Por otro lado, partiendo de la premisa que el conflicto esencial de las juventudes es lograr la autonomía de las normas y valores de la sociedad adultocéntrica, se pueden identificar en base a Serna (2000) otros dos tipos de organizaciones:

Organizaciones promovidas por las instituciones del mundo adulto a fin de lograr la incorporación de las y los jóvenes a un determinado orden: estatal (grupos de servicio social, agrupaciones de voluntarios); de administración del tiempo libre (grupos deportivos y de entretenimiento, clubes musicales); político ideológico (grupos juveniles partidarios, asociaciones políticas); religioso-moral (pastoral juvenil, grupos eclesiales, de educación moral) ...

...Organizaciones autogobernadas por jóvenes para el logro de su autonomía con respecto al mundo de los adultos... Autonomía: económica (grupos de empresarios, microempresarios, cooperativos); política (grupos de defensa del medio ambiente, derechos humanos, derechos de los pueblos); cultural (colectivos culturales, grupos musicales); en el logro de un estatus (asociaciones estudiantiles); en el manejo del tiempo libre (asociaciones deportivas y de recreación); en el control de la información y comunicación (grupos en torno a fanzines, radios comunitarias, producciones de video, etc.); en el ejercicio de la sexualidad (grupos por los derechos sexuales) (Serna; 2000:121).

Estas primeras diferenciaciones, podrían considerarse útiles analíticamente desde el punto de vista de la ubicación y el posicionamiento de los actores (jóvenes) en la estructura de la organización. No obstante, no logra abarcar la complejidad que caracteriza al dinámico y heterogéneo entramado de organizaciones juveniles en la coyuntura actual (PyG-OIJ, 2006).

Serna (2000), intenta superar esta limitación, proponiendo una tipología de organizaciones juveniles basada en la experiencia mexicana, a partir del análisis de las grandes zonas urbanas. La autora plantea la siguiente clasificación, en base a la situación en la estructura social que se encuentran las y los jóvenes que la conforman:

- “**Los de arriba**”: su principal objetivo es la formación de líderes de excelencia en el marco de la filosofía capitalista. Ha emergido una cierta red de asociaciones universitarias, fomentando el éxito personal, la filosofía emprendedora y estrategias innovadoras, para de esta forma, desarrollarse como seres humanos y contribuir al desarrollo de sus países, representando una nueva generación. Sus interlocutores y actores con los que se relacionan son los empresarios y grandes firmas. La relación con instancias estatales es mínima, aunque se destaca un trato de respeto y cordialidad. Los grupos tienen una

estructura vertical, distinguiéndose por una clara división de tareas y responsabilidades entre sus miembros.

- **“Los del medio”**: en referencia a grupos de jóvenes compuestos básicamente por sectores de clase media. Las organizaciones que se destacan son las que luchan por el medio ambiente, los derechos sexuales, la defensa de la democracia, de los pueblos originarios y comunidades particulares. En definitiva, son organizaciones que se conocen como de *“advocacy”*. Se caracterizan por una clara voluntad de trabajo en red con otras organizaciones, logrando llevar a cabo proyectos de desarrollo en territorios particulares.
- **“Los de abajo”**: para referirse a la gran cantidad de pequeños grupos nutridos de las más variadas identidades y expresiones culturales. “Su campo de batalla es el espacio urbano; su meta el control de los recursos culturales; su arma, la comunicación” (Serna, 2000: 125). Estos grupos juveniles, son la mejor expresión de la heterogénea forma en que se presenta y se construye la cultura juvenil contemporánea.
- **“Los del sótano”**: grupos y organizaciones conformados con jóvenes excluidos del sistema formal de educación y del mercado de trabajo. Estas agrupaciones, han logrado conformarse en centros comunitarios, grupos deportivos, cooperativas de trabajo, etc., en una escala micro local o territorial. Entre sus objetivos, no se encuentra el cambio del sistema, pero si alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida, principalmente sobrevivir a la exclusión. Sus estructuras internas son demasiadas débiles, teniendo a la horizontalidad como ideal para la toma de decisiones.

Toda taxonomía es arbitraria, y quizás la que se presenta tiene algunas marcas de linealidad en cuanto a la posición de las juventudes en la estructura social a partir de una operacionalización estratificadora. No obstante, resulta interesante ya que permite observar algunos rasgos característicos para pensar la participación de las organizaciones juveniles en el entramado del diseño de las políticas. Pero siempre reconociendo que será necesario complejizar su participación a través de otros miradores.

Con respecto a las características que asumen las organizaciones juveniles, un estudio realizado a nivel latinoamericano (Rodríguez, 2005) destaca que una notable mayoría de las y los jóvenes se encuentran totalmente al margen de organizaciones y movimientos juveniles. No obstante (y paradójicamente), resaltan el interés por parte de las personas jóvenes de

participar en instancias grupales y colectivas (Rodríguez, 2005). En este sentido, el autor afirma que esto

demuestra que lo que rechazan son las prácticas con que dichas organizaciones se manejan, y no sus fines u objetivos concretos... Los jóvenes quieren participar (y lo hacen muy activamente cuando las convocatorias son transparentes y compartibles) pero no quieren sentirse manipulados (Rodríguez, 2005:32).

Otro de los supuestos es el de reconocer al universo de las organizaciones y movimientos juveniles como diverso y heterogéneo. Sin embargo, delinear una clasificación en cuatro grandes grupos:

- a. los movimientos más politizados (organizaciones estudiantiles, ramas juveniles de partidos políticos y sindicatos, etc.);
- b. los que funcionan en el marco de ciertas lógicas adultas (scouts, pastorales, rurales, etc.);
- c. los que se relacionan con iniciativas programáticas de diversas municipalidades en el ámbito local; y
- d. grupos más informales (incluyendo a los que operan en torno a expresiones culturales, pandillas juveniles, etc.) (Rodríguez; 2005:33).

Además, el estudio realiza una interesante reseña de la relación entre participación juvenil y políticas públicas, a partir de la descripción de las instituciones estatales dedicadas exclusivamente a la juventud y a una de las dinámicas más reconocidas en los países estudiados como son los concejos, plataformas o mesas de concertación juvenil. A una de las conclusiones a las que arriban, es el consenso existente (tanto desde la institucionalidad estatal como desde el espacio académico) en que es necesario trabajar en el fortalecimiento de las organizaciones juveniles, y en el fomento de su participación para incidir en las políticas públicas de juventud:

dotar de voz los jóvenes organizados, fomentando al mismo tiempo un cambio radical de la imagen vigente en la opinión pública y los tomadores de decisiones en relación a los jóvenes (vistos sistemáticamente como un problema) y promoviendo a la vez todos los diálogos intergeneracionales que se pudieran desplegar a todos los niveles, en base a esfuerzos sostenidos en el tiempo, que formen parte de programas integrales e integrados (Rodríguez; 2005:44).

En cuanto al caso específico de Argentina existen pocos estudios. Una excepción es el análisis realizado en las ciudades de Buenos Aires, Mendoza y Rosario, donde se recupera una interesante caracterización en clave histórica, que da cuenta de las diversas formas que

fueron asumiendo las organizaciones juveniles en nuestro país, haciendo coincidir cada contexto señalado con una década, desde los 60 hasta los años 2000. Sin embargo, el informe es taxativo en afirmar que “las organizaciones juveniles se han basado, históricamente en Argentina, en enfoques casi calcados –y con escasas mediaciones propias- de los correspondientes a sus organizaciones madres de mayores” (Balardini, 2005:14).

Como rasgos generales, Balardini (2005b) afirma que las y los jóvenes prefieren participar en acciones puntuales, realizando reclamos o denuncias específicas, de las cuales esperan cierta respuesta rápida. Dichas acciones suelen quedar relegadas de los repertorios de acción de las organizaciones tradicionales. “También podría afirmarse, que hoy los jóvenes son más proclives a vincularse o asociarse alrededor de proyectos de gestión concretos y, menos, con fines de representación de intereses” (Balardini, 2005b:18). Por último, resalta como manifestación de una nueva sensibilidad de época, originales formas de expresión que enlazan cultura juvenil y política, manifestándose a partir de acciones directas.

En la misma sintonía, en un momento en que Argentina se consolidaba el campo de estudios de juventudes, una investigación realizada por un grupo de investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, (P&G y OIJ, 2006) demostró que las formas asociativas y participativas particulares funcionan en torno a cuestiones e intereses concretos, traducidos en temáticas específicas.

Las tendencias de la participación juvenil relevadas en los últimos años no sólo en Argentina sino en América Latina toda (y probablemente en el mundo), revelan que existen múltiples ámbitos de socialización y participación juvenil ignorados, desconocidos, sub-valorados las más de las veces (PyG-OIJ, 2006: s/d).

Estudios más recientes indagan acerca de la politicidad de las prácticas juveniles poniendo en cuestión la relación juventud y política como sorpresa (Borobia, Kropff y Núñez, 2013); trabajos que analizan distintos movimientos y movilizaciones juveniles demuestran cómo se disputa el uso, apropiación y producción de lo público (Vommaro, 2014) y otros que exploran para el caso de Argentina, cómo a partir del primer gobierno de Cristina Fernández la juventud se convierte en una causa pública que promueve adhesiones y movilización (Vázquez, 2013).

En este sentido, al abordar la relación de los actores juveniles en el contexto del proceso de estructuración de políticas públicas, se propone enfocar la relación juventudes y políticas desde el enfoque de la politicidad de las prácticas juveniles. Concebir la situación

de esta manera implica reconocer que las juventudes despliegan un vasto y heterogéneo universo de sentidos y experiencias en torno a la política y a lo político. La politicidad de las acciones juveniles invita a identificar distintas construcciones de sentido en término contrahegemónicos en la acción de “hacer política”. Por lo tanto, se hace necesario reconocer la participación juvenil en diversas esferas que trascienden los ámbitos políticos tradicionales: desde la escuela, el voluntariado, hasta las variadas expresiones culturales y artísticas, entre otros. Como se argumentaba en un trabajo anterior (Beretta, et al., 2022), en dichos ámbitos lo que prevalece son los sentidos y significados que las y los jóvenes le otorgan a la noción de lo público, y es en este punto donde radica la politicidad de sus acciones. Las y los jóvenes ejercen cotidianamente la práctica política, ya sea en la escuela, a través de sus cuerpos, en su forma de hablar, en sus códigos, en el territorio y en la manera en que utilizan y se apropian del espacio público.

En definitiva, el mapa de actores brinda especial atención a las organizaciones juveniles como actores en el proceso de estructuración de las políticas de juventudes, que se irán identificando y analizando en cada itinerario a partir de las características mencionadas y que se resumen en el Cuadro N°3 de organizaciones juveniles:

Cuadro N° 3: Organizaciones juveniles

Según la orientación	Organizaciones integradas por jóvenes
	Organizaciones juveniles
Según el posicionamiento de las y los jóvenes	Organizaciones adultas con jóvenes
	Organizaciones autogobernadas por jóvenes
En relación a la estructura social	Los de arriba
	Los del medio
	Los de abajo
	Los del sótano
Heterogenidad de las Organizaciones	Politizadas
	Lógicas adultas
	Programáticas
	Grupos informales

Fuente: elaboración propia

2.2.3.2 Vínculos e interacciones entre actores

Para pensar los vínculos e interacciones entre actores en el marco de las políticas de juventud se definió analizar tres tipos posibles de coordinación (Bifarello, 2014): la coordinación vertical o intergubernamental a partir del enfoque de Relaciones Intergubernamentales (RIGs); la coordinación horizontal entre distintas agencias del gobierno local; y la coordinación pública-privada, entre el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil y del mercado.

Desde el enfoque de las RIGs, se recupera una definición amplia y general basada en los aportes de Agranoff (1997), quien las conceptualiza como un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación. Así, este enfoque permite analizar el proceso relacional de interacción de actores de manera dinámica, configurándose permanentemente dichas relaciones, y en algunos momentos estabilidades transitorias (Soldano et al., 2021).

Para el análisis de las RIGs en el marco de las políticas de juventud en el territorio rosarino, se reponen las siguientes variables presentadas por Bertranou et al., (2021):

- Tipo de relacionamiento: hacer referencia a la modalidad vertical de las relaciones entre gobiernos de distintos niveles. Pueden ser “de arriba hacia abajo”, negociadas/consensuadas, demandadas de “abajo hacia arriba”.
- Propósito de la RIG: sectorial, territorial o difuso. Para esta variable es necesario tener en cuenta cuál es la política que moviliza las relaciones entre las agencias gubernamentales.
- Nivel de formalidad de la relación: Hace referencia a la formalidad o informalidad de la relación. Aunque en el medio de ambos polos se pueden configurar distintos y posibles tipos de relación.

Revisar las RIGs, supone mirar más allá de la distribución de competencias entre niveles de gobierno, y poner el foco en los arreglos entre niveles de gobiernos en cuanto a las responsabilidades en el proceso de toma de decisiones tanto en el diseño como en la implementación de la política (Chiara, 2022).

En la coordinación horizontal entre distintas agencias del gobierno local, a diferencia de las RIGs (que supone una cierta jerarquía en cuanto a los niveles de gobierno), se trata en la mayoría de los casos de una relación entre pares (Ilari, 2015). Sin embargo, detrás de esa imagen de pares en muchos casos se cristaliza una relación asimétrica de poder, en base a las

historias institucionales, presupuestos y capacidades de cada agencia estatal reconocida como par.

Recuperando aportes de Ilari (2105) y Martínez Nogueira (2010), las dimensiones para analizar la coordinación horizontal entre agencias estatales del municipio en el proceso de estructuración de políticas de juventud estarán centrado en la existencia de dispositivos de coordinación (gabinetes específicos, acuerdos formales o sistemáticos, entre otros) o no (adaptación mutua); y el tipo de coordinación en base a cómo se construye el problema público a resolver: coordinación basada en un enclave territorial o desde una lógica sectorial.

Los dispositivos de coordinación o de enlace (Ilari, 2010), son estructuras formales o *ad hoc* que garantizan llevar adelante procesos de coordinación tanto en el diseño como en la implementación de una política. Pueden variar en sus formas, cantidad de actores y sustentabilidad en el tiempo. Lo significativo es algún tipo de formalización en su creación y reglas de funcionamiento. La adaptación mutua es la forma más simple y sencilla de coordinación, a partir del reconocimiento que hay otro que pueden intervenir en el mismo campo de la política, y solo supone intentar no solaparse o incluso establecen una comunicación informal (Ilari, 2010).

Otra de las formas en la que puede devenir la coordinación horizontal depende de la forma en que se construye el problema público a intervenir. El más tradicional tiene que ver con la construcción sectorial del problema, a partir de la clásica distinción entre campos de intervención o sectores de la estructura estatal. Así, el problema puede ser de salud, de empleo, de asistencia alimentaria, de transporte, etc., a lo cual se le suma el adjetivo juvenil. Por otro lado, y no de forma contradictoria, sino que en muchos casos puede converger con lo sectorial, se encuentra una forma de construir el problema desde la escala territorial, es decir, colocando a cierto territorio como eje de la intervención.

Finalmente, para indagar en las relaciones o vinculaciones entre Estado y sociedad civil en el marco del proceso de estructuración de las políticas de juventud se retoma la categoría espacios de interacción, como “oportunidades, momentos y canales en los que los ciudadanos pueden actuar (con el Estado) para potencialmente incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses” (Weyrauch, 2009: 19). Desde este enfoque, se señalan cinco dimensiones relevantes sugeridas por Cunill Grau (2008), para analizar la relación Estado y sociedad civil.

La primera consideración sugiere el carácter de la participación ciudadana que puede configurarse como participación administrativa o como participación política (Cunill Grau, 2008: 125). La primera hace referencia a una participación instrumental, como forma de legitimar desde un gobierno alguna política. En cambio, la noción con carácter político deviene en una herramienta de cambio y transformación. Significa que la participación logra intervenir en fines, valores, e intereses sociales problematizados, poniendo en juego la racionalidad comunicativa (Cunill Grau, 2008). La participación con carácter político supone que tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados para poder influir en la formación de las decisiones, modificando (o intentando modificar) los equilibrios de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

La segunda dimensión es el grado de inclusión de las organizaciones, ya que la modificación (o no) de los equilibrios de poder en los procesos de decisión deriva necesariamente de la capacidad de traducirse en mayor igualdad y pluralismo de actores. No obstante, limitaciones propias de la participación pueden generar una tensión entre inclusión y elitismo, “habida cuenta de que este último puede devenir en un resultado posible, toda vez que la representación social queda circunscrita permanentemente a unos pocos que, a su vez, buscan obtener privilegios especiales” (Cunill Grau, 2008: 126).

Una tercera dimensión es el grado de deliberación, la que determinará no sólo en cuanto contribuye a la democratización y pluralidad en las decisiones públicas, sino también que será categórico en cuanto a su eficiencia. Vale la pena aclarar que la deliberación

supone aceptar la autoridad del mejor argumento, en vez de la autoridad jerárquica, el número, el dinero o la fuerza. De hecho, la deliberación constituye un proceso de discusión pública en que las propuestas que se ofrecen para apoyar la toma de decisiones están respaldadas por justificaciones o razones que apelan a intereses públicos (Fung, 2003) (Cunill Grau; 2008: 126).

En este sentido, la responsabilidad de permitir la deliberación, supone el reconocimiento de distintas perspectivas y puntos de vistas para llegar a una decisión, y por lo tanto el reconocimiento de la necesidad de discusión, debate, negociación y diálogo. Por eso, la deliberación “no sólo puede producir decisiones más justas y legítimas, sino lograr más comprensión mutua y confianza para lidiar con la complejidad de los problemas y respetar la diversidad” (Cunill Grau, 2008: 126).

La cuarta cuestión a considerar desde esta perspectiva analítica, es el grado de institucionalización formal. Las formas, entramados y diseños en cuanto a los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil se encuentran en permanente construcción, en proceso de elaboración y experimentación. La discusión acerca de la organicidad y el grado de institucionalización formal, es menos frecuente en momentos de diseño de una política y más frecuente durante la implementación.

Una última dimensión a tener en cuenta, surge indirectamente de las restantes, y es el grado en que la participación ciudadana deriva en consecuencias. En este caso, se puede arriesgar a plantear la diferencia entre consecuencias en forma inmediata y las consecuencias de tinte más mediato y a largo plazo.

En definitiva, el mapa de actores quedaría inconcluso sin indagar sobre el relacionamiento y posicionamiento en el momento de la estructuración de las políticas. El Cuadro N° 4 resume las dimensiones observables que nutren al mapa de actores.

Cuadro N° 4: Vínculos e interacciones entre actores

RELACIONES	Coordinación vertical (RIGs)	tipo de relacionamiento
		propósito
		nivel de formalidad
	Coordinación Horizontal	dispositivos de coordinación
		adaptación mutua
		coordinación territorial
		coordinación sectorial
	Coordinación pública privada	carácter de la participación
		grado de inclusión
		grado de deliberación
		institucionalización
		consecuencias

Fuente: elaboración propia

2.2.4 Mapa de la arquitectura institucional

Con la intención de reponer la idea de cristalización institucional (Oszlak, 2008) como el proceso de creación de las instituciones creadas por el Estado a lo largo del tiempo con el objetivo de atender cierta cuestión socialmente problematizada, el mapa de la arquitectura

institucional se inscribe en la indagación de las formas en que asumieron las estructuras organizacionales que se construyeron o transformaron para darle respuesta a cierta cuestión (Soldano y Beretta 2021), en este trabajo a la cuestión juvenil.

Los principales rasgos de las estructuras burocráticas y el cuerpo normativo permiten construir la arquitectura institucional de juventud. Esta dimensión echa luz en clave de cambios, rupturas y continuidades, la calidad, la jerarquía y el entramado organizacional e institucional que se propuso en cada contexto para intervenir en la cuestión juvenil. Para la indagación de la arquitectura institucional en juventud surge del interrogante sobre cómo el Estado local concibió a las juventudes y cómo esto se cristaliza en la definición de estructuras de gobiernos. El Estado al nombrar sus estructuras ordena la política pública, construye sentidos y significados, y da cuenta de su priorización y jerarquización de la cuestión. En este sentido, el análisis de la estructura orgánica es un interesante mirador para estudiar la institucionalidad construida como respuesta de los gobiernos (Paura, 2018).

Así, se tomará en cuenta para la construcción de los itinerarios de políticas de juventud las siguientes dimensiones de la arquitectura institucional: dependencia institucional, jerarquía y caracterización de la estructura del organismo específico de juventud.

La dependencia institucional da cuenta de la inserción en la tradicional organización de la intervención de la política social en sectores (Repetto, 2009): salud, desarrollo social, cultura, educación, trabajo, entre otros. La jerarquía hace referencia al nivel institucional en el que se inserta el área específica en el organigrama del gobierno. La caracterización de la estructura tendrá en cuenta las dimensiones de personal, organización en áreas y programas, la cultura organizacional y el presupuesto.

En síntesis, el mapa de la arquitectura institucional (Cuadro N° 5) permite apreciar el modo y el momento en que el Estado se transforma (Soldano y Beretta, 2022) dando cuerpo a la matriz institucional con el objetivo de atender una cuestión, en este caso la cuestión juvenil.

Cuadro N° 5: Arquitectura institucional

ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL	Dependencia
	Jerarquía
	Caracterización: áreas y programas, personal, cultura y presupuesto

Fuente: elaboración propia

2.2.5 Mapa de gestión y orientaciones de políticas

La problematización del campo de la gestión de políticas se viene estructurando en una doble dimensión que permite su configuración. La gestión como proceso político y de toma de decisiones, y la gestión como conjunto de herramientas y relaciones en el campo de intervención (Beretta y Galano, 2014). La primera dimensión hace referencia a los procesos complejos donde los actores intentan priorizar distintos problemas como problemas públicos, en la estructuración de la demanda y los conflictos en términos de disputa de sentidos. Mientras que la segunda dimensión pone la lupa sobre los procesos de asignación de recursos, herramientas de planificación y tecnologías de gestión. Desde esta perspectiva relacional la gestión no queda reducida a una cuestión meramente técnica o de *expertise*, como caja de herramientas a los fines de evaluar resultados o gerenciar proyectos y programas de manera eficaz y eficiente.

Así, partiendo de este supuesto conceptual sobre la gestión de las políticas públicas, se tomarán como observables en el caso de las políticas de juventud de la ciudad de Rosario los dos enfoques más difundidos en las experiencias e investigaciones sobre políticas locales de juventud como son el enfoque integracionista y el afirmativo; y los modelos de gestión que pueden asumir dichos enfoques: el modelo sectorial y el modelo transversal o perspectiva generacional.

Los enfoques de políticas de juventud, de los que permite observar las orientaciones que asumen dichas políticas, pueden agruparse, sin pretender caer en reduccionismos explicativos en el enfoque integracionista para y por las personas jóvenes; a diferencia del enfoque de políticas afirmativas con y desde las juventudes. Dichos enfoques, se sustentan conceptualmente a partir de los distintos paradigmas sobre juventudes enunciados anteriormente.

El enfoque de políticas integracionistas para y por los jóvenes, 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 las personas 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 su 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 en negativo, como una etapa que no tiene otro fin que extinguirse para erigirse en la etapa adulta, interpretada como la etapa de “ciudadanía plena”.

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 las y 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 las y los jóvenes y un poco menos a sus problemáticas (Muñoz Fernández, 2002).

Además de las opciones de enfoques de políticas de juventud que se presentan, es oportuno mirar además las formas en las que son llevadas a cabo según su forma de intervenir: la gestión sectorial y la gestión transversal o perspectiva generacional.

Por un lado, se destacan las políticas que se implementan desde una perspectiva nuclear o central, correspondientes al diseño de las políticas sectoriales. Es decir, se implementan desde las áreas tradicionales de política social heredadas de las estructuras del Estado de bienestar (educación, empleo, salud, seguridad social), y que por lo tanto no son políticas exclusivas de juventud, sino que a las acciones cotidianas se les agrega el adjetivo “juvenil”. Desde la perspectiva adultocéntrica, de preparación para la vida adulta, 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. En este sentido, también se

complementan con políticas compensatorias y sectoriales, traducidos en programas orientados a los comportamientos de riesgos y trasgresión, su asistencia y prevención (Krauskopf, 2003).

Por otro lado, se encuentran las políticas de gestión transversal, que intentan incorporar la perspectiva juvenil o generacional en todo el sistema de políticas públicas (emulando a las políticas de género) procurando que dichas políticas acompañen a las personas en todo el ciclo de la vida (Rodríguez, 2014b). Gestionar de manera transversal implica el intento por superar las políticas, programas y espacios destinados exclusivamente a las juventudes, para incorporar las temáticas juveniles en cada una de las políticas (empleo, movilidad, seguridad, etc.), favoreciendo además un diálogo intergeneracional (Ver Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6: Gestión y orientaciones de políticas

GESTIÓN	Sectorial
	Transversal
ORIENTACIÓN	Integracionista
	Transversal o enfoque generacional

Fuente: elaboración propia

2.3 Recapitulando

El presente capítulo da cuenta de la red conceptual que orientó el trabajo de investigación a partir de la presentación y problematización de las principales nociones teóricas conceptuales. Así, la tesis se basa en la perspectiva del análisis de políticas públicas para indagar y explorar los procesos de estructuración de las políticas públicas de juventud en Rosario desde 1989 hasta 2015.

En este marco, se recupera como noción central la de política pública como proceso social complejo que se configura en torno a una cuestión donde diversos y distintos actores, tanto estatales como sociales, disputan sentidos, movilizan recursos y pugnan por sus intereses. En tanto política pública de juventud, como procesos, como campo de permanente disputa política, ideológica y técnica, como terreno relacional y conflictivo donde distintos

actores en pugna presentan sus proyectos socio políticos y que se traducirán (o no) en diferentes intervenciones en la cuestión juvenil.

Como estrategia para la indagación del caso de estudio, se definió construir la categoría de itinerario de política a los fines señalar distintos momentos de la política. La noción de itinerario permite dar cuenta de las características centrales de las políticas de juventud estudiadas en determinados contextos, y que expresa un determinado equilibrio o acuerdo transitorio sobre el sentido y argumentación que fundamenta el proceso de toma de decisión de una política pública.

Pero como todo proceso social complejo, se requiere un ejercicio para presentar de manera simplificada sus principales características. Así, cada itinerario se erige a partir del resultado de análisis de distintos “mapas conceptuales” contruidos como proceso de operacionalización teórica metodológica (ver Anexo N°1).

En el siguiente capítulo, se presentan los preludios o antecedentes de las intervenciones sociales del Estado en el país previo al surgimiento de la categoría política pública de juventud. Además, se realizará un breve recorrido histórico del proceso de construcción de la cuestión juvenil como problema de política pública, haciendo hincapié en la incidencia de algunos organismos internacionales; y en el surgimiento de la institucionalidad estatal de juventud en Argentina, como antecedente de la institucionalidad de juventud para la ciudad de Rosario.

CAPITULO 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CUESTIÓN JUVENIL



Introducción

Con el fin de llevar a cabo el análisis que posibilita reconstruir los itinerarios de las políticas de juventudes en la ciudad de Rosario desde 1989 hasta 2015, se ofrece una breve caracterización de los antecedentes de intervención social del Estado en relación con las personas jóvenes, antes del surgimiento de la categoría de política pública juventud y el comienzo del proceso de construcción de la cuestión juvenil como problema de política pública.

Este capítulo da cuenta en su primer apartado de lo que se puede denominar como antecedentes o preludios de las políticas públicas de juventudes. Un mapeo que brinda la oportunidad de detectar los primeros procesos de construcción socioestatal de la categoría juventud en términos de intervención pública (Vázquez, 2015b). El segundo apartado recupera la influencia que tuvieron actores internacionales en la definición y estructuración de políticas de juventud, especialmente en los orígenes de la estructura estatal a nivel nacional. El tercero, realiza un recorrido por la institucionalidad de juventud en el ámbito del gobierno nacional, como antecedentes de la institucionalidad local.

3.1 Preludios de las políticas de juventud²⁵

En el marco del análisis de políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1995) recomendaron iniciar las investigaciones indagando los períodos previos al surgimiento explícito de una cuestión de política. Es así, que el presente apartado, denominado preludios de las políticas de juventud, intenta acercarse a diversas intervenciones que, sin tener de manera explícita a la cuestión juvenil, giraron en torno a las personas jóvenes. Se sostiene en esta investigación que los preludios identificados, es decir, el “período de iniciación” (Oszlak y O'Donnell, 1995), interesan como entrada y como mirador de anticipación al proceso de problematización de la cuestión juvenil en la escala temporal seleccionada.

3.1.1 De los adultos del mañana a la movilización juvenil

La categoría juventud, es una construcción en permanente construcción y disputa. Resulta plausible decir que, en Argentina, es en la década del 50 cuando se inicia a reconocer dicha

²⁵ Este apartado se nutrió de los aportes que el autor desarrolló en el marco de las investigaciones PICT-2021-GRF-YII-00311 y CAI+D 2020 UNL: Ciudadanía, territorio y subjetividad en las periferias de ciudades intermedias, del Centro de Investigaciones de la FCJS-UNL, dirigidos por Daniela Soldano.

categoría, aunque ligada especialmente al movimiento estudiantil, y por lo tanto como un grupo posible de ser definido como sujeto político. En este sentido, las y los jóvenes pertenecientes al movimiento estudiantil fueron reconocidos por diferentes actores estatales. Sin lugar a dudas el antecedente de la Reforma Universitaria del año 1918 tiene un impacto notable en esta cosmovisión y la tendencia a identificar jóvenes con estudiantes universitarios. Hasta entonces la representación hegemónica de la juventud era la de un proceso en transición, joven como el adulto del mañana. Es así, que los distintos actores sociales, entre ellos el Estado, comenzaron a problematizar sobre las posibles y mejores estrategias para que puedan transitar dicho proceso (por lo general calificado como problemático).

Entre los ejemplos históricos más significativos de intervenciones con jóvenes se puede mencionar la creación de la conscripción o servicio militar obligatorio a partir de la Ley Ricchieri en el año 1901 (que se derogó recién en 1994²⁶); la extensión y expansión de la educación formal en todo el país a partir de la creación de los colegios nacionales y escuelas normales con una clara distinción en cuanto a la formación²⁷, así como también distintas leyes que regulaban la edad para el trabajo formal y la definición etaria para contraer matrimonio.

Sin embargo, será recién en la década del 50, a partir de la figura de estudiantes secundarios y en un proceso inédito de movilización cultural y política en torno a las personas jóvenes durante el primer gobierno de Perón, lo que Manzano (2017) denomina la era de la juventud. En este contexto, Balardini y Herms (1995) identificaron entre las intervenciones estatales durante los gobiernos peronistas (1945-1955) como los antecedentes principales de políticas de juventud. Estas intervenciones se desplegaron en torno al deporte y a la promoción de actividades que promovían la movilización de masas, especialmente a partir de la coordinación con la Unión de Estudiantes Secundarios (UES) creada en 1953. Así,

²⁶ El servicio militar obligatorio fue derogado por decreto presidencial a partir del crimen de Omar Carrasco, un conscripto de 19 años. Fue asesinado en el regimiento de Zapala (Neuquén) con apenas tres días de haber ingresado al servicio militar. Este asesinato generó un intenso debate sobre la necesidad y funcionamiento de dicho servicio que finalmente fue derogado y se creó un sistema voluntario rentado. Para ampliar ver Soprano (2016).

²⁷ Los colegios nacionales representaban un modelo unificado de educación liberal en las grandes ciudades, mientras que las escuelas normales propiciaban una separación de la educación secundaria en tanto nivel, de la educación preparatoria como función (Southwell, 2009).

situar a las y los jóvenes en el centro de los debates públicos fue uno de los legados más singulares del peronismo (Manzano, 2017).

En el proyecto político de resignificar el bienestar desde el primer gobierno peronista se destacaron las políticas de tiempo libre y ocio (Roldán, 2006) dirigidas a niños y jóvenes, entre las que se subrayan las estrategias de turismo social estudiantil y los juegos deportivos Evita. En este contexto, las y los jóvenes santafesinos no estuvieron exentos. El gobierno de Santa Fe mantuvo una activa participación en la promoción del turismo juvenil, dejándolo explícito en el II Plan Quinquenal de la provincia (Roldán, 2006). El propio Ministro de Educación, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe, Dr. Dumont durante un acto en el que recibía a jóvenes estudiantes de la ciudad de Rosario en la capital provincial pronunciaba:

Los gobiernos de la nación y de la provincia han dispuesto el conocimiento del país mediante la concertación de un turismo estudiantil que ocasionará el intercambio de visitas en gran escala de todos los educandos de toda la República (El Orden, 24 de mayo de 1948).

La provincia de Santa Fe, en esos años, planificó los viajes estudiantiles a una colonia de vacaciones propia que poseía en la provincia de Córdoba. Hacia 1950, el gobierno provincial promocionaba que casi 2000 jóvenes y 300 docentes habían participado de la estrategia de turismo juvenil (Badaloni, 2006).

La otra gran estrategia peronista destinada a las y los jóvenes fue la implementación de los Juegos Nacionales Evita. Dichos juegos se destacaron por su masividad en todo el país, y la coordinación que generó entre el gobierno nacional y los provinciales, así como con organizaciones de la sociedad, entre las que se destacaron las bibliotecas populares y los clubes. La coordinación e implementación estuvo a cargo de la Fundación Eva Perón y se llevaron adelante en todo el territorio argentino desde 1949 convirtiéndose en un antecedente de estrategia de política deportiva y juvenil que perdura hasta nuestros días²⁸ (Beretta y Núñez, 2021).

De este modo, los Juegos Evita pueden señalarse como la intervención más exitosa de organización del tiempo libre y de los espacios de interacción social de las y los jóvenes

²⁸ Los juegos se suspendieron a partir del golpe de Estado en el año 1955 y se restituyeron en 1973 cuando asume nuevamente Perón a la presidencia. Con el Golpe del 76 vuelve a interrumpirse esta política y se reinicia recién en el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003. En la Provincia de Santa Fe, el gobierno comenzó a implementar desde el año 2008 el programa deportivo y cultural denominado Santa Fe Juega, inspirado en los tradicionales Juegos Evita.

(Plotkin, 2007). En este sentido, investigaciones como la de Navarro (1994), dan cuenta que en el año 1949 participaron 100.000 niños y jóvenes del país, mientras que en 1953 se llegó a 218.540 participantes, lo que demuestra una movilización inédita de niños y jóvenes, favoreciendo al proceso de “peronización” de la juventud (Plotkin, 2007).

No obstante, los juegos Evita significaron mucho más que solo una política deportiva, ya que permitió al Estado ejercer un control social sobre las y los jóvenes, como así también fomentar y regular lo que se consideraba como el buen uso del tiempo libre. Por otro lado, permitió desplegar los servicios sociales y sanitarios de manera universal llegando así a lograr una normalización sanitaria (Stawski, 2009), ya que la participación de las personas jóvenes en los juegos tenía como condición excluyente controles médicos básicos. En forma paralela, la Fundación Eva Perón fue la encargada de la regularización y tramitación de los documentos de identidad de quienes no lo poseían, como así también de la provisión integral de ropa deportiva para la totalidad de los equipos inscriptos.

En la provincia de Santa Fe, la inauguración anual de los juegos era considerada como un acto político de magnitud. El Diario “El Litoral”, en septiembre de 1954 destacaba que fue el Gobernador de la Provincia quien presidió la ceremonia en el Salón Blanco de la casa de Gobierno. En su discurso de apertura, previo homenaje a la ya fallecida Eva Perón, expresó, refiriéndose a los jóvenes la importancia de su transformación en el adulto del mañana:

el hombre que será el futuro de la patria, destinataria y depositaria de la gloria de hacer de esta patria tan querida, la nación fuerte y viril que pueda servir a la humanidad en función de paz y concordia, como lo pensara San Martín y como lo está realizando el líder general Perón, debe ser física y mentalmente sano (El Litoral, viernes 24 de septiembre de 1954).

Particularmente, la ciudad de Rosario estuvo presente en la escena del país a partir de un importante número de jóvenes participantes, aunque queda en la memoria la actuación año tras año del equipo de *Morning Star* en los Juegos Evita, contando con un subcampeonato y un campeonato nacional en el año 1952.

En suma, las y los jóvenes durante el peronismo fueron actores centrales en el proceso denominado de democratización del bienestar (Torre y Pastoriza, 2002), incorporando la incipiente cuestión juvenil desde las políticas deportivas, asistenciales y de salud pública. Las intervenciones sociales del Estado durante la década peronista dan cuenta de una

conceptualización de jóvenes como etapa de transición a la adultez, en donde el rol del Estado pasaba por la responsabilidad (junto a las familias) de dotar y proveer lo necesario para encauzar y formar a los adultos del mañana (Beretta y Núñez, 2021).

Durante el segundo gobierno de Perón, se puede encontrar el otro de los legados del peronismo: la promoción de la movilización política y cultural de las y los estudiantes secundarios (Manzano, 2017). Este proceso tiene su hito estructurante en 1953 cuando el Ministerio de Educación de la Nación funda la Unión de Estudiantes Secundarios (UES) tanto en la rama femenina como la masculina. El Estado nacional ya tenía antecedentes de regulación de la participación estudiantil a partir de normativas relacionadas a los centros de estudiantes²⁹; sin embargo, la creación de la UES marcó un parteaguas en la participación juvenil en la escuela secundaria porque no solo reguló el funcionamiento, sino que destinó edificios, infraestructura y un importante presupuesto para su puesta en marcha.

En efecto, la creación de la UES fue un corolario de un contexto de auge y expansión de la escuela secundaria³⁰ enmarcada en las políticas de bienestar del peronismo. Este dato cristaliza cómo las y los jóvenes fueron en el marco del debate público asociados a la imagen y construcción del joven estudiante. Según Más Rocha (2016) la matrícula en establecimientos secundarios se duplicó a nivel nacional entre los años 1945 y 1955, fundamentalmente a partir del ingreso masivo de niños y jóvenes de sectores populares, medios bajos y obreros calificados. Para el caso específico de la provincia de Santa Fe, Luciani (2017) sostiene que según los datos oficiales la población estudiantil del nivel secundario creció en una tasa anual del 8% desde 1947 hasta 1960. En ese contexto, el discurso peronista logró identificar a las y los jóvenes como estudiantes secundarios y miembros de la UES (Manzano, 2017).

Tanto la expansión de la escuela secundaria como el fomento de la participación estudiantil tuvieron impacto en la construcción de las y los jóvenes como estudiantes en la ciudad de Rosario y en toda la provincia de Santa Fe. Como ejemplo de esto, se puede resaltar la aprobación en el poder legislativo provincial la franquicia escolar para el transporte interurbano³¹, después de intensas demandas por parte de organizaciones estudiantiles.

²⁹ Para ampliar ver Más Rocha (2016).

³⁰ Revisar la expansión de la escuela secundaria durante el primer período peronista requiere destacar el peso que tuvo la ampliación del sistema de educación técnica oficial. Para ampliar ver Dussel y Pineau (1995).

³¹ Diario el Litoral, 3 de julio de 1953.

3.1.2 De la “desperonización” de la juventud a la rebeldía del rock

En 1955, a partir de la denominada Revolución Libertadora se inicia el proceso conocido como “desperonización”, en el cual las y los jóvenes fueron destinatarios cruciales para el proyecto de reconstrucción del país por fuera del pensamiento peronista (Manzano, 2017). En dicho contexto, las juventudes fueron las receptoras de los discursos moralistas y de encauzamiento. El gobierno cívico-militar tuvo como aliados en esta estrategia de reeducación moral de las personas jóvenes a la Acción Católica Argentina y la Liga de Madres.

Reconociendo que el peronismo había logrado interpelar a las y los jóvenes desde el espacio escolar, también éste fue el espacio privilegiado para iniciar el proceso de desperonización de la juventud. Así, se iniciaron importantes modificaciones en los contenidos curriculares, se intensificaron y se restauraron subsidios estatales a innumerables escuelas de gestión privada, y, sobre todo, se inició una intensa lucha y persecución contra la UES que terminó disolviéndose, y que lograra reorganizarse recién en 1973 aunque bajo otros preceptos completamente diferentes a las que había sido creada (Di Terlizzi, 2019). No obstante, la lucha contra la movilización estudiantil no obtuvo siempre el resultado esperado, ya que un importante número de estudiantes, tanto del nivel secundario como del universitario, fueron actores centrales e indiscutidos en la conocida disputa a partir del antagonismo sobre la educación Laica o Libre. Mediante el decreto ley N° 6403 de 1955, se permitió la creación de universidades privadas frente al monopolio estatal, y más que libres serían confesionales (Manzano, 2009). Los sectores católicos promovieron la organización de estudiantes libres y en el año 1957 llevaron adelante el primer congreso nacional de la Confederación Argentina de Estudiantes Libres en la Ciudad de Santa Fe.

Esta disputa se exacerbó en 1958 cuando el presidente Frondizi intentó avanzar en la implementación de la Ley, generando uno de los momentos de mayor participación estudiantil en el país materializado en protestas callejeras, tomas de escuelas y facultades. Una década más tarde, ya con Onganía como presidente, la participación de los estudiantes se radicaliza y junto a trabajadores y gremios desatan distintos conflictos. La intervención de las Universidades Nacionales por parte del gobierno nacional hizo que confluyan los movimientos estudiantiles universitarios y secundarios, llegando a ser protagonistas de las

revueltas más significativas de la época como el “Cordobazo” y el “Rosariazo” (Manzano, 2011; Millán, 2008; Bonavena y Millán, 2007).

Entre los años 60 y 70 las y los jóvenes estudiantes profundizaron su visibilización en la escena política y se convirtieron rápidamente en un sujeto político bajo la representación del joven sospechoso (Vila, 1985). La presencia juvenil en el debate público fue primigeniamente en el espacio educativo, pero lograron traspasar los muros escolares a partir de diferentes demandas y reivindicaciones para así interpelar distintas esferas de la sociedad. Por lo tanto, de manera similar a lo que ocurrió en otros países de la región, 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).

Resulta pertinente realizar una breve reseña de tristes acontecimientos que se registraron en la región latinoamericana para ilustrar las estrategias de control social. En Argentina, la denominada Noche de los Bastones Largos ocurrida en 1966, como consecuencia de la férrea oposición de las y los estudiantes frente a la intervención militar en las universidades y a la disolución del cogobierno universitario (Moreno, 2016). Una década más tarde, estudiantes fueron secuestrados, torturados y asesinados en la trágica Noche de los Lápices en momentos de lucha por la reincorporación del boleto gratuito estudiantil (Seoane y Ruiz Núñez, 1986). En Brasil, el movimiento de estudiantes universitarios fue uno de los principales sectores perseguidos por el gobierno militar instaurado en 1964. En el año 1968, Uruguay fue escenario de distintos sucesos violentos y represivos del gobierno contra el movimiento estudiantil (Markarian, 2012); y en México fueron masacrados estudiantes universitarios en la Plaza de Las Tres Culturas, hecho reconocido y recordado como la Noche de Tlatelolco (Poniatowska, 2015). Todos estos hechos violentos dan cuenta del lugar en que pusieron a las universidades y a los movimientos estudiantiles los distintos gobiernos dictatoriales. En palabras de Luciani

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 (2011: 83).

El período que va desde mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta, puede ser identificado como los años dorados de la movilización social y juvenil (Bonvillani, et al., 2010). La visión hegemónica de la juventud fue identificada fundamentalmente con sectores juveniles movilizadores, especialmente en los movimientos estudiantiles y también a repertorios culturales que se manifestaban a partir del denominado movimiento del rock nacional. Pujol (2002) sostiene que la incomunicación fue el gran tema de las y los jóvenes de los años 60, ya sea entre padres e hijos, y entre jóvenes y el gobierno. Y en este marco, fueron la música, el *hipismo* y el rock, los espacios en los que se manifestaba la rebeldía y el inconformismo. En cuanto a la música y especialmente en el rock como espacio de socialización, la ciudad de Rosario adquiere algunas características singulares.

En todas las grandes ciudades del mundo, durante los 60 estalló el fenómeno del rock configurándose así no solo un movimiento por un estilo musical, sino que aparecía una novedad en torno a la cual las y los jóvenes comenzaron a organizar diversas actividades relacionadas al ocio, al esparcimiento, la cultura y el consumo (Manzano, 2017); “el rock llegó como forma de música y baile que rebasó las fronteras de clase y de género para sentar las bases de una nueva sociabilidad, específicamente juvenil” (Manzano, 2017:151).

La ciudad de Rosario figura en cada uno de los libros y/o revistas en que se menciona la historia del rock nacional gracias a la aparición en Buenos Aires de *Los Gatos Salvajes* de la mano de Litto Nebbia y Ciro Fogliatta, banda considerada por la bibliografía especializada como hito fundacional (Alabarces, 1992). No obstante, previo a la popularidad alcanzada por *Los Gatos Salvajes* en la capital federal, en Rosario se venía gestando un movimiento juvenil en torno al rock. Los *Wild Cats* (como se bautizaron antes de ser *Los Gatos Salvajes*) fue la primera banda de rock que incluyó temas en castellano en los destacados conciertos en el Club Francés³² y el Club Gimnasia y Esgrima de Rosario (Rébori, 2012).

El auge del rock en la ciudad construyó un circuito de recitales y bailables en distintos clubes popularizándose a partir de la importante difusión y participación de las bandas en programas televisivos y radiales rosarinos. Algunos grupos actuaban en el programa juvenil *Ritmorama* de Canal 5 o en *Nace una Estrella* de Canal 3, mientras que en las radios se difundía el rock rosarino en los programas *La guarida de Fortunata de Poli Román*, y *Mundo joven* de Alfredo Mónaco (Rébori, 2012).

³² Actualmente funciona la Alianza Francesa Rosario en la calle San Luis 846.

Algunas de las bandas como *Hurricanes*, *Wild Cats*, *Los Dangers*, *Los Vampiros*, *Los Sabres* y *Los Dippers*, llegaron también a animar fiestas en ciudades y pueblos de la región. El libro *Generación Subterránea* (Rébora, 2012), pasa revista de las famosas *matinéas* del Club Echsortu y el Centro Castilla, los bailables como *Caprichos*, *Sunderland* o *La Notte*, y los clubes como *Provincial*, *Plaza*, *Regatas*, *Jockey*, *Baltasar*, *La Unión*, *Defensores*, *Gimnasia* y *Esgrima*, *Nueva Era*, *Servando Bayo*, *Unión y Progreso*, *Onkel* y *Sarmiento*, entre los más destacados y distribuidos en los distintos barrios de la ciudad. En 1970 se inauguró *Tunelmanía*, un reducto juvenil que fue escenario de cientos de bandas, utilizando un viejo túnel ferroviario en desuso.

El estado municipal, en este contexto de auge del rock, decidió no quedarse al margen y ajeno a este movimiento. Además de autorizar y habilitar conciertos y bailes, la municipalidad a través de la dirección de turismo organizó directamente distintos eventos vinculados al rock, en el que sobresale el *Primer Festival Beat de Playa y Río* en el año 1968 en el predio de la Sociedad Rural.

En este marco, recién iniciados los años 70 se refunda la Unión de Estudiantes Secundarios en Buenos Aires, y rápidamente se extiende la creación de distintas UES en las principales ciudades, entre ellas la de Rosario, que supo llegar a la mayoría de las escuelas públicas. El mayor ícono de la UES Rosario se desarrolló en el Superior de Comercio, colegio dependiente de la Universidad Nacional de Rosario.

Pero el hecho más recordado es la masiva toma de colegios en la ciudad, junto a la universidad y edificios públicos entre los días 11 y 17 de junio de 1973, con el objetivo de garantizar la transición democrática de las autoridades designadas por el electo presidente Héctor Cámpora. En una entrevista publicada a uno de los dirigentes estudiantiles que participó en aquella toma, se menciona que en el pliego de reivindicaciones se exigía

la normal asunción de las autoridades escolares nombradas en democracia, el medio boleto escolar y la reformulación de los reglamentos escolares internos, poniendo eje en la revisión y eventualmente modificación del sistema de promoción de materias (Diario La Capital, 11 de marzo de 2012).

Es para destacar también, en el breve período del gobierno de Héctor Cámpora, uno de los antecedentes de creación de un ámbito específico de juventud en el marco del gobierno nacional. Es así que, en 1973, el presidente designa a Juan Carlo Dante Gullo como asesor en asuntos de juventud en el marco de la presidencia de la Nación. Dicha medida permite dar

cuenta, como sostienen Liguori y García (2019) del rol que asumieron diferentes grupos juveniles durante el proceso del regreso de Perón; pero además, fue un hito en el intento de institucionalizar la participación de las juventudes:

este nombramiento buscó sentar las bases para la institucionalización de la promoción de la participación juvenil en relación con la construcción de un proyecto político específico, en el cual las juventudes representaban un rol central en reconocimiento a la importancia de la lucha armada en el regreso de Perón (Liguori y García, 2017:30).

3.1.3 De la juventud subversiva a la primavera democrática

La instauración de la dictadura cívico militar en 1976, encarnó un hito en Argentina, lo que implica significativos y trascendentales cambios sociales, políticos y económicos que impactó directamente en la cuestión social de las décadas siguientes (Soldano y Beretta, 2021). Particularmente en relación a la cuestión juvenil, se profundizó la reconceptualización de pensar a las y los jóvenes en torno a la figura de sospechoso, una cierta forma de demonización, o, en otras palabras, “la asociación juventud – subversión – universidad fue aquella que mantuvo cierta constancia inclusive hasta 1981” (Luciani, 2017: 55). Es así, que las y los jóvenes debían “adiestrarse” en base a las prerrogativas impuestas por el Proceso de Reorganización Nacional; había que desactivar a la juventud como sujeto político con la necesidad de crear un sujeto nuevo, disciplinado y controlado (Luciani, 2017).

Los gobiernos subnacionales, especialmente los municipales cumplieron un rol significativo en el proyecto del gobierno militar, que debido a su cercanía en el territorio podía implementar medidas de control y estrategias de disciplinamiento y despolitización en las diversas esferas públicas, en las cuales se encontraban amplificadas las representaciones de jóvenes y universitarios.

En este marco, las autoridades tanto locales como provinciales instaban a toda la sociedad, especialmente a referentes adultos a trabajar por el cuidado y control de los posibles desmanes de la juventud. Un diario de la ciudad de Santa Fe, durante el año 1977 en su editorial marcaba esta preocupación sumada a la vigilancia necesaria de los espectáculos públicos. Se sugería que

gobierno, maestros, sicólogos (sic), médicos, asistentes sociales, institutos específicos, y fundamentalmente, padres deben extremar recaudos para defender un patrimonio espiritual y material invalorable (El Litoral, 08/05/1977).

Las principales tareas de las áreas municipales consistieron en definir y hacer públicos los umbrales de tolerancia en ciertas actividades públicas, que debían ser respetadas y cumplimentadas. Las acciones gubernamentales no fueron un silenciamiento absoluto de ciertas prácticas juveniles, sino que la figura de sospecha necesitó de una vigilancia y seguimiento de sus prácticas (Luciani, 2017):

En junio de 1976 La Capital aplaudía las manifestaciones del gobernador Jorge Aníbal Desimone sobre la necesidad de encarar una campaña de moralidad pública en lugares de diversión, en la que tendrán que intervenir –dijo– las municipalidades con los organismos respectivos; y en notas sucesivas instaba a multiplicar la vigilancia activa de jóvenes a través de las instancias municipales (Luciani, 2017: 192).

Junto a las áreas municipales, se destacaron algunas organizaciones de tinte conservador como la Liga de Madres de Familia y la Liga de la Decencia, quienes desde sus discursos moralistas intentaron regar en la sociedad los peligros en los cuáles podían caer las y los jóvenes, los vicios en torno a las culturas juveniles y la distinción entre lo que consideraban buenas y malas costumbres. La municipalidad de Rosario, bajo la intendencia de Cristiani, comenzó a difundir la imagen de ciudad que pretendía el gobierno dictatorial local a partir del *slogan* “Rosario ciudad limpia, ciudad sana, ciudad culta”.

A nivel policial existió el área de Asuntos Juveniles, encargada de sostener el orden público, con capacidad de detener a las personas para averiguación de antecedentes, que realizaban los operativos denominados razias, que en general se llevaban adelante en espacios concurridos por jóvenes como bares, recitales y boliches bailables (Luciani, 2017).

En este contexto, el movimiento del rock se fue erigiendo como un espacio de encuentro, resguardo y resistencia, permitiendo, como sostiene Vila (1985) la construcción de un “nosotros los jóvenes”.

Y mientras el movimiento estudiantil y las juventudes políticas poco a poco van desapareciendo como marco de referencia y sustento de identidades colectivas, el movimiento de rock nacional se afianza como ámbito de constitución del nosotros (Vila, 1985: 85).

La cultura de las bandas y los recitales se constituyeron en el eje estructurante de nuevos ritos de sociabilidad y encuentro entre las y los jóvenes, una suerte de refugio en el contexto represivo (Beretta y Núñez, 2021). La cultura del rock en Rosario, tuvo un intenso movimiento a pesar de la dictadura, aunque sus raíces provenían de la década previa (Luciani,

2017). La *Sala Lavardén*, el *auditorio de Luz y Fuerza*, la *Asociación Cristiana de Jóvenes*, la *Fundación Astengo*, el *Club Sportivo América* o el *teatro La Comedia* fueron los espacios más icónicos del movimiento del rock rosarino durante la dictadura. Si bien algunas actividades eran organizadas de manera autónoma, también existieron diversas y variadas actividades culturales organizadas desde la Municipalidad de Rosario, específicamente a través de la Dirección General de Cultura bajo el estricto control de la Comisión Calificadora de Espectáculos Públicos. En una entrevista realizada a Rébori³³, músico y autor de un libro sobre la historia del rock en la ciudad de Rosario, afirmó que el rock generaba un “sentimiento de que había un nosotros irreductible. Era un respiro en la dictadura”

En definitiva, y recuperando los aportes realizados por Luciani (2017), se puede concluir que el rock, como uno de los espacios juveniles y de sociabilidad más destacado durante el proceso dictatorial,

fue para muchos un aire de libertad menor, un respiro, el cuestionamiento al orden estatuido y al mundo adulto, un reclamo generacional a la imagen hegemónica del deber ser del joven de aquellos años. (Luciani, 2017: 187)

Los primeros años de la década del 80 estuvieron signados por el intento de visibilizar formas de organización social, a la vez que se imponía una reactivación de los partidos políticos. En este marco, las y los jóvenes vuelven a posicionarse en el espacio público a partir de marchas demandando la apertura democrática, los eventos culturales masivos y la participación como soldados/conscriptos en la guerra de Malvinas. Dicha guerra, además es considerada un hito en el contexto nacional, no solo porque impulsó la organización y solidaridad juvenil, especialmente en el ámbito de los estudiantes secundarios, sino que su finalización adelantó la caída del gobierno militar (Vázquez et al., 2017), sembrando las raíces de la que fue denominada la “primavera democrática” en los primeros años de la democracia liderada por el presidente Raúl Alfonsín.

Y será en justamente en la década del 80 que la cuestión juvenil comienza a incorporarse en la agenda a partir de un proceso global en el que actores internacionales tuvieron un gran protagonismo, y llevaron a promover la creación de áreas estatales específicas y procesos de elaboración de políticas públicas de juventud.

³³ Entrevista en <http://www.libreexpresion.net/un-ejemplo-a-seguir-la-historia-del-rock-rosarino/> publicada el 3 de septiembre de 2013.

3.2 La juventud en “cascada”. De la agenda internacional a la institucionalidad estatal nacional

Será a partir de los años 80, con la recuperación democrática en Argentina que la cuestión juvenil deviene en cuestión de política pública en el marco de un proceso global específico, en el cual organismos internacionales impulsaron desde décadas anteriores la necesidad que los Estados reconozcan a las y los jóvenes como problemas públicos. En este sentido, esta investigación sostiene que la incorporación de las juventudes en la agenda pública supuso un proceso vertical en “cascada”, de arriba hacia abajo (desde la escala internacional, pasando por la escala nacional hasta llegar a las escalas subnacionales). Esto da cuenta de la importancia de los organismos internacionales en el proceso de incorporación de la cuestión juvenil en la agenda pública, y que será hasta nuestros días actores protagonistas e indiscutidos en el debate conceptual sobre las juventudes, el diseño e implementación de políticas de juventudes.

3.2.1 La influencia de organismos internacionales

La Organización de Naciones Unidas (ONU) puede considerarse un actor pionero en la promoción de las políticas de juventud, a partir de la instalación en la agenda de los gobiernos, la necesidad de pensar a las y los jóvenes como cuestión de políticas públicas. Un primer acontecimiento que permite dar cuenta de un proceso de configuración de un escenario de oportunidad fue la Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 2037 “Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos”, aprobada en el año 1965. Esta declaración, que consta de seis principios, intentó promover la importancia de ciertos valores en los procesos formativos y educativos de las y los jóvenes, relacionados con el espíritu de paz, libertad, y respeto en el marco de la igualdad de derechos. Desde esta declaración hasta el año 1975, distintas reuniones y actividades de la ONU giraron en torno a tres temas en relación a la juventud: la participación juvenil, el protagonismo de las y los jóvenes en el desarrollo, y la cultura de paz. En este marco, se puede destacar la creación del Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) en el año 1970. Y entre 1978 y 1985 se llevaron a cabo distintos eventos

internacionales que permitieron construir una agenda de trabajo y una forma singular de tematizar las juventudes (Vázquez y Liguori, 2018)³⁴.

Pero será en 1979, que se sentarán las bases del proceso de iniciación de las políticas y de la institucionalidad de juventud, cuando también desde Naciones Unidas, en la 105ª sesión plenaria designó al año 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ) bajo el lema Participación, Desarrollo y Paz³⁵, y además instauró un Comité Asesor para la coordinación de las actividades en los distintos países. Este impulso del AIJ llevó a un proceso institucional que no tuvo marcha atrás y que logró profundizarse en las siguientes décadas (Dávila León, 2000). Es así, que la designación del AIJ se configuró como una ventana de oportunidad para la creación de instancia gubernamentales con la finalidad de organizar actividades preparatorias para dicho festejo, que posteriormente en algunos países lograron ser formalizados como organismos estatales de juventud (Liguori y Beretta, 2022; Beretta *et al.*, 2022, 2018; Liguori y García, 2017).

La declaración del AIJ, propuso a los gobiernos crear espacios formales de participación social y política para las y los jóvenes, promovió la articulación y alianzas entre organismos gubernamentales y organizaciones juveniles de la sociedad civil y estimuló la formulación de políticas y programas destinados a las personas jóvenes. Todas las acciones propuestas por la ONU giraron en torno a visualizar y priorizar a la categoría juventud en cuanto a su situación problemática, es decir, a los problemas que atañen a las y los jóvenes (Beretta *et al.*, 2018) y comenzaron a constituirse como un problema público (Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 1994), como un sector poblacional que requería soluciones a través de la implementación de políticas públicas. La emergencia de la cuestión juvenil en términos de problemas de las y los jóvenes fue legitimada a partir de la construcción de sujetos distinguibles como objetos de políticas, basado en la construcción de conocimiento y sistematización de datos estadísticos. La ONU y la CEPAL aportaron estudios y saberes expertos con propiedad legítima sobre el estudio y gestión del problema (Cortés y Kessler, 2013). La CEPAL publicó en 1985 el estudio pionero denominado “La juventud en América

³⁴ Vázquez y Liguori (2018) mencionan como ejemplos los Festivales Mundiales de la Juventud y de los estudiantes realizados en 1978 en Cuba y en 1985 en la URSS.

³⁵ En la fundamentación de la resolución se hace referencia que el año 1985 coincide con el vigésimo aniversario de la Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos; y el décimo quinto aniversario del programa de voluntarios de las Naciones Unidas.

Latina y el Caribe. Plan de Acción Regional en relación con el Año Internacional de la Juventud”, que fue clave para presentar de una manera multidimensional la problemática juvenil, influyendo en el modo en que comenzó a ser estructurada la cuestión como problema público (Gusfield, 2014). En su introducción, se afirmaba que era necesario

tener en cuenta el tipo de relación que la sociedad establece con la juventud y la particular importancia que adquieren las acciones que el Estado, a través de sus políticas, puede llevar a cabo (CEPAL, 1985: 23).

En base al informe, la CEPAL promovió y coordinó distintos estudios sobre la situación y condición de las y los jóvenes en distintos países de América Latina y el Caribe, lo que permitió iniciar una construcción de un mapa de conocimiento sobre las personas jóvenes de la región, y tener evidencia concreta para la formulación de políticas públicas. Por otro lado, organizó encuentros regionales en los que brindaba asistencia técnica y fondos económicos para la gestión de políticas de juventud: en 1983 realiza la primera Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año internacional de la Juventud en San José de Costa Rica, y en Montevideo en 1985 se llevó a cabo la segunda reunión.

En julio de 1985, se desarrolló en Barcelona el Congreso Mundial sobre la Juventud, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Participaron aproximadamente 600 jóvenes, expertos en políticas públicas, representantes de distintos gobiernos, especialmente de países de Europa, y miembros de organismos de la sociedad civil. En el documento final, denominado declaración de Barcelona, se expuso que los principales problemas de la juventud estaban relacionados con los conflictos armados, el empleo juvenil, la calidad educativa, y el uso y tráfico de drogas.

Otro actor significativo en el concierto internacional que incidió en la incorporación de las juventudes en la agenda política fue la Iglesia Católica. En el año 1965, durante la clausura del Concilio Ecuménico Vaticano II, el Papa Pablo VI se dirigió exclusivamente a los jóvenes del mundo, como los responsables y líderes del futuro:

sois vosotros los que vais a recibir la antorcha de manos de vuestros mayores y a vivir en 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 de mañana; os salvaréis o pereceréis con ella (Concilio Vaticano II, 1965).

Ya en 1985, y en el marco del AIJ, durante el papado de Juan Pablo II se realiza en Roma el Encuentro Mundial de Jóvenes, en el cual se presenta la Carta Apostólica a los jóvenes del Mundo “*Dilecti Amici*”. En dicho encuentro se instituyeron las Jornadas Mundiales de la Juventud, evento que se destaca por la masiva movilización de jóvenes de todo el mundo. La primera Jornada se efectuó en 1986, y en 1987 el segundo encuentro se desarrolló en Argentina. La carta apostólica da cuenta de una visión adultocéntrica, en donde ubican a las y los jóvenes en un momento de formación espiritual y ciudadano: “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 vuestras manos” (Juan Pablo II, 1985; s/d). En el marco de este enfoque, el documento hace hincapié en los riesgos, amenazas y peligros que la juventud deberá sortear para llegar a una futura vida adulta: “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).

Otro de los hitos globales que fue significativo para los países de América Latina y el Caribe en el proceso de incorporación de la juventud en la agenda pública fue la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de la juventud³⁶, reunida en San José de Costa Rica recién entrados los años 90. La conferencia tenía como objetivo promover la cooperación internacional y la planificación intergubernamental como forma de profundizar las políticas públicas de juventud.

3.2.2 La institucionalidad nacional de juventud

La designación del Año Internacional de la Juventud fue adoptada por distintos países de América Latina y el Caribe, lo que permite identificar el inicio del proceso de la institucionalidad en materia de juventud. En un trabajo previo (Liguori y Beretta, 2022) se sistematizó la emergencia, las condiciones de posibilidad y el desarrollo de la institucionalidad estatal en torno a cuatro ciclos, identificando recorridos múltiples caracterizados por ser inacabados y en permanente construcción.

³⁶ La conferencia fue la antesala de la creación en 1992 de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). La OIJ es un organismo de carácter intergubernamental.

El primer ciclo se ubica en la década de los 80, momento en el cual la declaración del AIJ cataliza el proceso institucional de los organismos de juventud, marcando así un ingreso formal en la agenda de gobierno de varios países de la región. Durante este primer ciclo, se establecen las primeras estructuras gubernamentales dedicadas de juventud en países como Argentina, Uruguay, Ecuador, Colombia y Honduras.

El segundo ciclo, durante la década del 90, consolida y profundiza la institucionalidad estatal de juventud en la región en la que se suman las experiencias de Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Este momento se caracteriza por la impronta iberoamericana a partir de la incidencia de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) creada en 1992, teniendo como faro la gestión de políticas de juventud del Instituto de la Juventud (INJUVE) de España como modelo exitoso a ser replicado en los países latinoamericanos y caribeños.

El tercer ciclo de conformación de estructuras estatales de juventud en la región latinoamericana y caribeña se desarrolló entre los años 2000 y 2015 coincidiendo con la nueva agenda regional en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) y contempla los casos más tardíos de la región con la configuración de la institucionalidad de juventud en Perú, El Salvador y Brasil. Los principales hitos de este ciclo se encuentran en la suscripción de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes en el año 2006, en la designación del año 2008 como Año Iberoamericano de la Juventud, la realización de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno bajo el lema “Juventud y desarrollo”, y en 2010 la reedición por parte de la ONU del Año Internacional de la Juventud, otorgando un nuevo impulso a las estrategias de trabajo para fortalecer los organismos nacionales de juventud (Liguori y Beretta, 2022).

En el cuarto y último ciclo, que se puede temporalizar desde 2015 hasta la irrupción de la pandemia de COVID-19 no se han creado nuevos organismos de juventud en la región, pero si se dio una reconfiguración en las políticas a partir del denominado “giro a la derecha” y los lineamientos planteados en la Agenda 2030 y el Pacto de Juventud 2030, ambos impulsados por la ONU.

En relación a este breve recorrido, la emergencia de un organismo nacional de juventud en Argentina se inscribe en el mencionado primer ciclo. Fue el Estado Nacional el actor principal que trazó las líneas demarcatorias de los primeros mapas de políticas de

juventud (Beretta et al., 2018) a partir de la creación de áreas específicas de juventud en la estructura gubernamental a partir de la transición democrática. Si bien la adhesión al AIJ se produce en pleno gobierno dictatorial en el año 1982, será “la democracia que le da espacio a los jóvenes” (Vázquez y Liguori, 2018:18) en un contexto que propicia condiciones para apropiarse a los lineamientos y postulados vertidos por los organismos internacionales en relación a la cuestión juvenil (Vázquez y Liguori, 2018). Con la asunción de Raúl Alfonsín en diciembre de 1983 como presidente democrático, el juzgamiento a los responsables de la dictadura militar fue sin dudas la principal orientación política de su gestión. No obstante, se destaca además en este escenario la democratización del sector educativo (Ríos y Serra, 2021), la promoción y el fortalecimiento de participación y la apelación a la civilidad, y, el rol de la juventud como regeneración moral como ejes que logró incorporar en la agenda pública.

En 1984, el gobierno nacional creó el Comité Nacional de Coordinación para los festejos del AIJ en el marco de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, en el que participaron como integrantes numerosas organizaciones juveniles y distintas áreas estatales nacionales. Sus acciones prioritarias fueron las de promover festejos y actividades junto a gobiernos provinciales entre los que se destacan además de la ciudad de Buenos, las provincias de Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan, Tucumán y Misiones (Balardini y Hermo, 1996). El comité estuvo conformado por representantes de distintas áreas del gobierno nacional, de los organismos de juventud provinciales creados en Catamarca, Córdoba y La Rioja, por representantes de la ONU y más de veinte organizaciones juveniles de distintas vertientes políticas (Liguori y García, 2017). Algunas actividades organizadas por el comité del AIJ fueron la realización del Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina, el primer Encuentro sobre Políticas y Estrategias para la participación Juvenil en América Latina; el Foro sobre Participación juvenil en la prevención de uso indebido de drogas; los encuentros juveniles de participación y el Encuentro sobre Juventud y Voluntariado (INDEC, 1985).

En 1986, se constituyó el Área de Juventud en el marco del Gobierno Nacional en dependencia de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En los siguientes años, la institucionalidad nacional de juventud seguirá un derrotero de transformaciones, jerarquizaciones y desjerarquizaciones. En el año 1987 se creó

la Subsecretaría de la Juventud, que funcionó hasta 1989 cuando se reemplaza por la Dirección Nacional de Juventud. Al año siguiente se jerarquiza como Secretaría y en poco tiempo, también en el año 1990 por decreto se reconfigura en el Instituto Nacional de Juventud. En el año 1993 nuevamente pasa a constituirse como Subsecretaría en el marco del Ministerio del Interior hasta el año 1996 en que vuelve a ser desjerarquizada como Dirección Nacional de Juventud. En 1998 vuelve a convertirse en Subsecretaría hasta el año 2000 cuando se crea la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social que funcionó hasta 2015 cuando nuevamente se convierte en Subsecretaría. Este derrotero finaliza en 2018 con la creación del Instituto Nacional de Juventud (INJUVE) primero en el ministerio de Desarrollo social y en el 2020 en dependencias de la Jefatura de Gabinete.

Así, aunque el Estado nacional ha tenido desde la recuperación democrática un área dedicada a la gestión de políticas sobre juventud, los constantes cambios han difuminado su identidad, manifestándose en una notable inestabilidad, escasa visibilidad y una continuidad incierta de sus políticas a lo largo del tiempo (Núñez, Vázquez y Vommaro, 2015).

Por otra parte, con la emergencia de la institucionalidad estatal de juventud, el Año Internacional de la Juventud supuso además la promoción de un proceso de construcción de conocimientos específicos sobre las juventudes en Argentina, especialmente desde las ciencias sociales que permitieron la formulación de nuevos saberes para nutrir y guiar la intervención social del Estado (Vázquez y Liguori, 2018). Así, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) fue pionero y cumplió un papel clave. Vinculado al ya clásico libro *“La pobreza en la Argentina”* del año 1984, en 1985 el INDEC publicó *“La juventud de la Argentina”*, considerado como el primer compendio estadístico sobre este sector, delimitando el corte etario entre 15 y 24 años.

Los datos producidos para esta publicación fueron presentados desde la escala nacional, a excepción de cierta información desagregada para los conglomerados de Rosario, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires. El INDEC presentaba una fotografía de los problemas de las y los jóvenes argentinos a partir de su demografía, los datos en educación y ocupación; la conformación de los hogares en los que viven, destacando el indicador de hogares con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas); cuestiones sobre enfermedades y causas de muertes

jóvenes; delincuencia y población carcelaria joven; y datos referidos a la participación en organizaciones de la sociedad civil (Beretta y Núñez, 2021).

Las encuestas nacionales de juventud, fueron otra herramienta significativa para la realización de diagnósticos de la situación juvenil en toda América Latina y el Caribe, como un mecanismo para la comprensión de un sector que las estadísticas nacionales no lograban transmitir toda la complejidad que supone la juventud (Pereyra, Cozachcow y Colombari, 2022). Las encuestas de juventud en toda la región fueron administradas desde el año 1987 hasta el 2019, debido a la interrupción impuesta por la pandemia de COVID 19. Aunque Pereyra, Cozachocow y Colombari (2022) enfatizan la relevancia de herramientas que facilitan el conocimiento del sujeto juvenil y promueven la reflexión para pensar acciones del Estado, en Argentina, además del informe estadístico de 1985, se llevó a cabo una sola encuesta nacional en el año 2014.

3.3 Recapitulando

Esta breve y sintética reconstrucción de los antecedentes o preludios de políticas de juventud permite identificar lo que Oszlak y O'Donnell (1995) denominaron período de iniciación de una cuestión, en este caso el de la cuestión juvenil.

Tal como fue expuesto, el recorrido da cuenta de intervenciones estatales (en algunos momentos junto a actores de la sociedad civil) que tuvieron a las y los jóvenes como destinatarios. No obstante, no se puede hablar de un proceso político de construcción de la cuestión juvenil como problema de política pública. En este sentido, si bien se logra reconocer que las y los jóvenes estuvieron por fuera de la agenda de las políticas públicas, de manera paradójica fueron interpelados y reconocidos por considerar a las juventudes como parte central de los destinos de la sociedad argentina en los diferentes contextos y proyectos políticos.

De esta manera, se puede concluir que las intervenciones revisitadas que tuvieron a las y los jóvenes como destinatarios fueron principalmente estrategias de protección social, de formación y encauzamiento para la plenitud ciudadana: la adultez. Es así, que, miradas en retrospectivas, pero con lupas actuales, todas estas intervenciones fueron pensadas desde una lógica adultocéntrica. Desde posturas contradictorias y antagónicas en todos los procesos

políticos las y los jóvenes fueron objeto de intervenciones y/o discusiones que intentaban encauzar y orientar sus trayectorias para llegar de la mejor manera a la ciudadanía adulta.

La importancia de reponer dichos antecedentes radica en la posibilidad de problematizar la producción socioestatal de la juventud, que siguiendo a Vázquez (2015b) se puede reconocer en el marco de las políticas, en actores e instituciones que ponen en disputa las nociones y representaciones sobre las personas jóvenes en los diferentes contextos.

Así, se pudo constatar la importancia que tuvieron actores internacionales en la producción de las categorías juventud y políticas de juventud, a partir de lo que se denominó en esta investigación como un proceso vertical en “cascada” de arriba hacia abajo, de la escala global hacia la nacional. Fueron estos actores internacionales quienes lograron en primera instancia pasar de los problemas de la juventud a la juventud como problema (Plesnicar, 2009). Se logró agendar la cuestión, y la enunciación de la juventud como problema supuso la necesidad de diseñar intervenciones estatales para su resolución.

El caso de Argentina se adecuó a este proceso global, y durante la transición democrática el Estado nacional dio los primeros pasos en la estructuración de políticas de juventud y se constituyeron las primeras áreas específicas en la estructura burocrática. De este modo, la recuperación de la democracia fue sin dudas una condición de posibilidad para la incorporación de la cuestión juvenil en la agenda pública, emanada especialmente de organismos internacionales.

En el próximo capítulo se indaga el proceso de incorporación de la cuestión juvenil en clave situada para la ciudad de Rosario, en el contexto de la transición democrática hasta la llegada del Partido Socialista Popular (PSP) a la gestión municipal, momento en el que se inaugura la institucionalización de las políticas de juventud a nivel local.

CAPITULO 4. DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA A LA GESTIÓN SOCIALISTA. ROSARIO, EL SOCIALISMO Y LA CUESTIÓN JUVENIL



Introducción

Esta investigación propone como objetivo general, indagar y explorar los procesos de estructuración de políticas públicas de juventudes en la ciudad de Rosario desde sus inicios (1989) hasta 2015. Para este análisis empírico en clave diacrónico, se definió, en dicho espacio temporal, cinco etapas de políticas a partir de la señalización de itinerarios. Como ya se mencionó en el capítulo 2, la categoría de itinerario surge como estrategia metodológica para hacer observable las políticas de juventud como procesos políticos en determinados contextos. Esta demarcación temporal no necesariamente se corresponde con cambios de gobiernos, sino que fueron contruidos con fines analíticos, a partir de ciertos hitos contextuales y/o políticos, oportunamente explicados en cada sección.

Previo a la presentación de los itinerarios, en el primer apartado de este capítulo se describe brevemente las características socio-institucionales de la ciudad de Rosario, y posteriormente se analiza, en base a datos secundarios, algunas dimensiones que permiten construir una “fotografía” de la situación de las y los jóvenes de manera situada. El tercer apartado de este capítulo versa sobre las condiciones de posibilidad (y contextual) que permitieron la incorporación de la cuestión juvenil a la agenda del gobierno local. El cuarto apartado describe la gestión local de la ciudad de Rosario en el proceso de la transición democrática, momento previo inmediato a la asunción del gobierno socialista. Los apartados quinto y sexto analizan la construcción de la cuestión juvenil como problema de política pública por parte del Partido Socialista Popular (PSP) desde su creación en 1972 hasta su primera victoria electoral en la municipalidad de Rosario en 1989. Dicho análisis responde a la hipótesis que la cuestión juvenil formó parte de la identidad partidaria y creó las condiciones de posibilidad para implementar políticas de juventudes desde su primer gobierno en la ciudad de Rosario.

4.1 La ciudad de Rosario

Hablar sobre Rosario (provincia de Santa Fe) supone pensar en una de las ciudades más importantes del país después de la ciudad autónoma de Buenos Aires y de Córdoba. Posee un territorio de 178,690 km², bajo un clima templado, que limita al Este con el Río Paraná, al norte con las localidades de Granadero Baigorria e Ibarlucea, al oeste con Funes y Pérez, y al sur con Soldini, Piñeiro y Villa Gobernador Gálvez (Imagen N° 1). Según datos de la Municipalidad de Rosario, cuenta con una población de 1006671 habitantes (proyección del

censo 2022) y una densidad poblacional de 5600 habitantes por km². De la población total, un 25,7% pertenece a personas entre 15 a 29 años. Es capital del departamento homónimo, no obstante, tiene la característica de no ser capital provincial a pesar de ser el centro urbano más poblado de la provincia de Santa Fe.

Imagen N° 1: Ubicación de Rosario en Argentina y ubicación de Rosario en la provincia de Santa Fe



Fuente: Municipalidad de Rosario

Rosario (una ciudad sin acto de fundación) se encuentra situada sobre la costa del Río Paraná, el más caudaloso del país, en el centro de la región del litoral y a unos 300 km de la ciudad autónoma de Buenos Aires, generándose de esta manera un paso obligado en cuanto a las conexiones físicas con numerosas localidades del norte y centro del país. La ciudad fue declarada administrativamente el 5 agosto del año 1853 por el Gobernador de Santa Fe Domingo Crespo, aunque se reconoce que los primeros pobladores datan desde comienzos del siglo XVII en lo que denominaron Pago de los Arroyos.

Dicho poblado, se fue estructurando de manera espontánea a partir de las potencialidades que brindaba la ubicación geográfica y las posibilidades en las vías comerciales. Así, la ciudad no tiene fecha exacta de su creación ni fundador. Según Megías (2010), la ciudad se fue moldeando en torno a la capilla de manera lenta y desordenada sobre el curso del Paraná, lo que ofrecía un puerto natural ubicado estratégicamente: “Al borde del tráfico mercantil entre esas ciudades, Rosario era a medidos de aquel siglo un caserío casi

anónimo de apenas trescientos habitantes –entre españoles, indígenas, mulatos y mestizos- desparrramados en la cercanía de una capilla rural” (Megías, 2010: 12).

Desde aquellos tiempos a la actualidad, Rosario es reconocida por ser cuna de la bandera, ya que se reconoce la instalación de las Baterías Independencia y Libertad, y con ellas el primer izamiento de la bandera nacional en manos del General Manuel Belgrano. Hecho que motivó que se instalara en las inmediaciones del territorio de aquel hito histórico el Monumento Nacional a la Bandera³⁷, obra del arquitecto e ingeniero Ángel Guido. Su Patio Cívico se constituyó como uno de los espacios públicos icónicos de la ciudadanía, especialmente a partir de la recuperación democrática en 1983. La ritualidad previa pertenecía casi con exclusividad a lo marcado por la autoridad formal, mientras que luego de diciembre de 1983 se multiplican formas donde reverberan acciones colectivas de toda índole. En este sitio, se cristaliza de manera privilegiada las manifestaciones y expresiones de valores e ideas que ciertos sectores de la sociedad quieren visibilizar: eventos políticos, cívicos, artísticos, éxitos deportivos, rebeldía social, y festejos de toda índole. Para Rosario, su Monumento Nacional a la Bandera representa esa mixtura de apropiaciones, e incluso por esa condición se revitaliza el rol de centralidad urbana que posee (Beretta y Laredo, 2014).

La ciudad se ha caracterizado a lo largo de su historia por su prosperidad económica y social, con el auge del puerto, la conformación del cordón industrial del Gran Rosario y una importante actividad comercial y financiera (Municipalidad de Rosario, 2005). La actividad productiva y económica está vinculada con la región metropolitana, de la cual Rosario es considerada como la ciudad central³⁸, y toma protagonismo lo que se denominó coloquialmente como el “cordón industrial”. El área metropolitana integrada por casi treinta localidades³⁹ se estructura como un centro comercial, financiero e industrial enclavado en una de las regiones agrícolas y ganaderas más importante del país.

³⁷ En el año 1943, durante la presidencia de Ramón Castillo se iniciaron las obras que finalizaron 14 años con la presidencia de Pedro Eugenio Aramburu. La inauguración del Monumento Nacional a la Bandera se realizó el jueves 20 de junio de 1957.

³⁸ El Área Metropolitana de Rosario (AMR) se constituye como un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades cercanas territorialmente, pero su principal característica alude a su constitución a partir de relaciones funcionales que se establecen entre ellas, las cuáles comparten problemas, desafíos y oportunidades de solución (Beretta y Carnovale, 2021).

³⁹ Se destacan las ciudades de Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, San Lorenzo, Puerto General San Martín, Funes, Roldán y Pérez.

Entre las empresas radicadas en la ciudad y su zona metropolitana se destaca un complejo aceitero, empresas petroquímicas, papeleras, madereras, textiles, plásticas y de maquinarias agrícolas. En las últimas décadas, se ha puesto en funcionamiento un Polo Tecnológico de gestión público y privado, se desarrollan acciones de promoción industrial, especialmente a partir de la constitución de polígonos industriales; se realizan ferias internacionales, entre otras.

Por último, en términos educativos y culturales en la ciudad se destaca el funcionamiento de la Universidad Nacional de Rosario (con doce facultades y cuatro escuelas medias), la Universidad Tecnológica Nacional, algunas universidades privadas y aproximadamente 80 institutos terciarios y de formación profesional tanto públicos como privados. Por otro lado, el patrimonio cultural de la ciudad se puede resumir en el funcionamiento de los 14 museos (la mitad dependientes del estado local), casi 30 salas de teatros, 20 centros culturales municipales y medio centenar autogestivos y privados, ferias y mercados artesanales, entre lo más destacado.

En términos político e institucionales, el intendente y los concejales son elegidos de manera directa por la ciudadanía de la ciudad y permanecen por cuatro años en sus funciones. El concejo Municipal se renueva por mitades cada dos años, pudiendo tanto concejales como el cargo de intendente ser reelegidos indefinidamente⁴⁰. Si bien los gobiernos de las ciudades tienen autonomía municipal desde la reforma de la constitución nacional en 1994, en la provincia de Santa Fe aún no se logró modificar la constitución provincial que la consagre. Este es seguramente, el gran desafío de la ciudad en los próximos años.

4.2 La ciudad de los pibes sin calma. Una mirada de la situación juvenil⁴¹

El presente apartado pretende mostrar algunas de las principales características de las y los jóvenes de la ciudad de Rosario a los fines de construir una “fotografía” de su situación. Como toda fotografía, la construida aquí da cuenta solo de algunas perspectivas o miradas singulares que prioriza quien elige el encuadre. Para su realización, se recuperaron las bases de datos disponibles de los censos de 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022 publicadas por el

⁴⁰ El concejo Municipal está compuesto por 28 miembros.

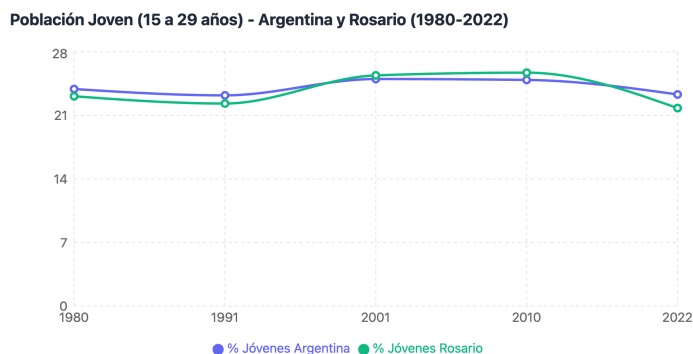
⁴¹ Para la realización del análisis estadístico de las bases de los censos se contó con la colaboración de la Lic. Paula Durán.

INDEC⁴², a los fines de dar cuenta de una mirada longitudinal. Este apartado no procura dar una vista cabal de la situación de las juventudes en la ciudad, ya que esto supera las pretensiones de esta tesis. Solo se recuperan algunos datos demográficos en términos de edades, de educación y de la situación en el mercado laboral.

En términos demográficos (Gráfico N° 1, Cuadro N°7), la población joven (definida entre los 15 a 29 años) en Argentina aumentó de 6,7 millones en el año 1980 a más de 10 millones en 2022, lo que representa un crecimiento de más del 50% en cuarenta años⁴³. En la ciudad de Rosario, el incremento fue bastante menor, siendo solo del 11%, creciendo de 203.000 jóvenes en 1980 a 225.959 en 2022, con un leve descenso en los últimos años (18 mil jóvenes menos que en el censo de 2010). A nivel país, el porcentaje de personas jóvenes en relación a la población total se conservó relativamente estable, oscilando entre el 23,9% en 1980 y el 23,3% en 2022 con un pico de 25% en 2001.

Al hacer foco en la ciudad de Rosario, se puede observar un movimiento similar que la escala nacional. La población joven representaba un 23% en 1980, llegando a más del 25% en 2001 y 2010, con un descenso al 22% en el año 2022, siendo el porcentaje más bajo en los últimos 40 años. Esto coincide con las conclusiones realizadas por el INDEC (2025) al afirmar que se evidencia una composición poblacional por edad más envejecida, dado el descenso en la natalidad y de la mortalidad.

Gráfico N°1: Población joven Argentina y Rosario (1980-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Censos Indec

⁴² Si bien este trabajo tiene un recorte temporal hasta el 2015, se agregaron algunos datos disponibles del censo del año 2022 a sugerencia de la instancia del lector. En algunos casos no se encuentran aún publicados de manera desagregada, de ahí radica la ausencia en ciertas tablas.

⁴³ En todos los casos los datos corresponden a cantidad de personas en viviendas particulares, por lo cual se exceptúan las personas en viviendas colectivas y en situación de calle.

Cuadro N° 7: Población joven (15 a 29 años). Ciudad de Rosario y República Argentina.
1980 – 2022

	1980	1991	2001	2010	2022
ARGENTINA					
Población total	27.947.405	32.034.416	36.260.130	40.117.096	45.618.787
Jóvenes (15 a 29 años)	6.689.910	7.434.693	9.072.984	9.972.725	10.619.871
% jóvenes / población total	23,9	23,2	25,0	24,9	23,3
ROSARIO					
Población total	878.355	903.863	909.387	948.312	1.028.646
Jóvenes (15 a 29 años)	203.188	201.244	231.332	244.006	225.959
% jóvenes / población total	23,1	22,3	25,4	25,7	21,8

Fuente: Censos 1980, 1991, 2001, 2010, 2022 (INDEC)

Al cruzar la población joven de Rosario con el indicador de género (Cuadro N° 8), se puede observar que las mujeres superan el número de varones en todos los años del período analizado. No obstante, el porcentaje de varones jóvenes en relación al total de población masculina fue superior al de mujeres jóvenes sobre el total de mujeres en todos los censos analizados (Gráfico N°2).

Las mujeres jóvenes pasaron de 103000 en 1980 a 122000 en 2010, con un aumento del porcentaje con relación al total de mujeres del 22,5% al 24,7% y un descenso según los datos de 2022 a los niveles del censo de 1991. En el caso de los varones, pasaron de 99000 en 1980 a 121000 en 2010, con un incremento porcentual del 23,8% al 26,9%. No obstante, hay un importante descenso en 2022, representando un 22,5% del total de varones.

Cuadro N°8: Población joven según grupos de edad. Ciudad de Rosario. 1980 – 2010

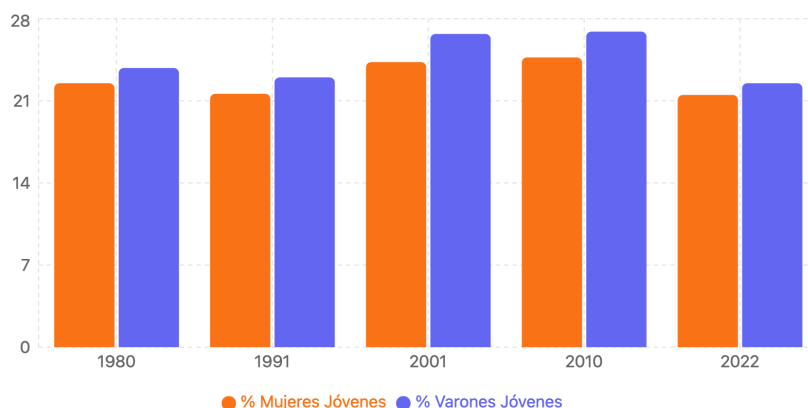
	1980	1991	2001	2010	2022
Mujeres					
Total mujeres	458.226	475.608	478.775	498.088	542.898
Jóvenes (15 a 29 años)	103.253	102.661	116.146	122.800	116.480
% mujeres jóvenes	22,5	21,6	24,3	24,7	21,5
Varones					
Total varones	420.129	428.255	430.622	450.224	485.748
Jóvenes (15 a 29 años)	99.935	98.583	115.186	121.206	109.479
% varones jóvenes	23,8	23,0	26,7	26,9	22,5
ROSARIO					
Población total	878.355	903.863	909.397	948.312	1.028.646
Jóvenes (15 a 29 años)	203.188	201.244	231.332	244.006	225.959

% jóvenes / población total	23,1	22,3	25,4	25,7	21,8
------------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fuente: Censos 1980, 1991, 2001, 2010, 2022 (INDEC)

Gráfico N°2: % población joven según género

Población Joven según Género - Ciudad de Rosario (1980-2022)



Fuente: elaboración propia en base a datos censos Indec.

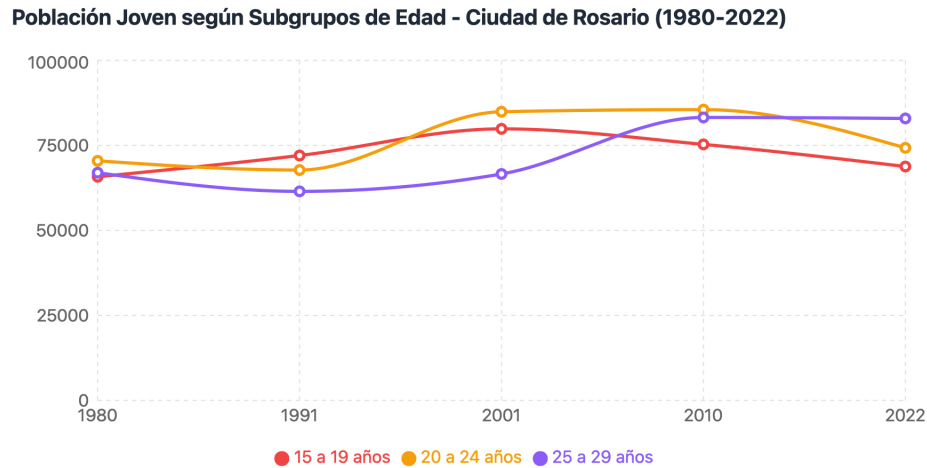
Al analizar la población joven en segmento o grupos de edades (Cuadro N° 9), se puede observar que el grupo más numeroso hasta el año 2010 es el integrado por personas de 20 a 24 años, seguido por el de 25 a 29 y finalmente el de 15 a 19 años. Esta conformación poblacional dentro del sector joven cambia según los datos del último censo (2022), observándose una baja en el grupo de 20 a 24 años. Los tres grupos de edades decrecieron en la última década (Gráfico N°3).

Cuadro N° 9: Población joven (15 a 29 años) según subgrupos de edad. Ciudad de Rosario. 1980 – 2010

	1980	1991	2001	2010	2022
15 a 19 años	65.774	72.022	79.853	75.287	68.781
% pob. Total	7,5	8,0	8,8	7,9	6,7
20 a 24 años	70.452	67.749	84.888	85.512	74.265
% pob total	8,0	7,5	9,3	9,0	7,2
25 a 29 años	66.962	61.473	66.591	83.207	82.913
% pob total	7,6	6,8	7,3	8,8	8,1
Población total	878.355	903.863	909.387	948.312	1.028.646
Jóvenes (15 a 29 años)	203.188	201.244	231.332	244.006	225.959
% jóvenes / población total	23,1	22,3	25,4	25,7	21,8

Fuente: Censos 1980, 1991, 2001, 2010 (INDEC)

Gráfico N°3: Población joven según grupos de edad



Fuente: elaboración propia en base a censos Indec.

En relación a la educación, se tomó como indicador la asistencia educativa (Cuadro N° 10), que experimentó un aumento significativo entre los años 1980 y 2022 en la ciudad de Rosario. Mientras que en 1980 el 25,7% de las personas jóvenes (de 15 a 29 años) asistían a una institución educativa, en el año 2022 el porcentaje creció a un 49,7%. Entre otras cosas, este efecto puede ser entendido a partir de ciertos cambios que se registraron en el sistema educativo en los últimos 40 años. En efecto, siguiendo a Núñez (2023) se destacan las leyes que ampliaron los años de educación obligatoria, el crecimiento de la matrícula y la posibilidad de acceso a sectores históricamente excluidos al sistema educativa.

Si se analiza por subgrupos de edades, el de 15 a 19 el porcentaje de asistencia a instituciones educativas ascendió de un 47,2% en el año 1980 a 80% en 2022. Otro dato destacable es en relación al grupo de 25 a 29 años. La asistencia educativa de este grupo era solo del 10% en el año 1980, pero se puede observar el crecimiento en 2010 con un 20%, llegando a más del 27% en 2002. El porcentaje de jóvenes que nunca asistieron a una institución educativa siempre fue bajo. En 1980 representaba un 1,8% mientras que en 2022 descendió a un 1,3%, dando cuenta del desarrollo de la cobertura en el acceso de la educación en la ciudad de Rosario.

Cuadro N° 10: Asistencia educacional. Población joven (15 a 29 años) según subgrupos de edad. Ciudad de Rosario. 1980 - 2010

Grupos de edad	Asistencia educacional	1980	2010	2022
		%	%	%
15 a 19	Asiste	47,2	68,1	80
	Asistió	51,5	31,6	19,2
	Nunca asistió	1,3	0,3	0,8
	Total	100,0	100,0	100,0
20 a 24	Asiste	20,9	36,7	46,4
	Asistió	77,5	62,9	52,4
	Nunca asistió	1,6	0,4	1,3
	Total	100,0	100,0	100,0
25 a 29	Asiste	9,8	20,2	27,6
	Asistió	87,8	79,3	70,6
	Nunca asistió	2,4	0,5	1,8
	Total	100,0	100,0	100,0
15 a 29	Asiste	25,7	40,8	49,7
	Asistió	72,5	58,8	48,9
	Nunca asistió	1,8	0,4	1,3
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos 1980, 2010 y 2022 (INDEC)

En cuanto al nivel educativo al que asiste o asistió la población juvenil rosarina (Cuadro N° 11) se destaca un notable incremento en el nivel de educación superior con el transcurrir de los años. Mientras que en 1980 era de un 12,7%, en 2010 se incrementó significativamente a un 22,8%⁴⁴. Este crecimiento podría tratarse por la tradición que tienen la universidad pública en la ciudad, especialmente a partir de su normalización en el año 1986 en el contexto de la transición democrática. Si se observa en término de subgrupo de edades, el de 20 a 24 años es el de mayor crecimiento, pasando de 16.9% en 1980 a casi un 30% en el año 2010.

⁴⁴ Al momento de finalización de esta tesis no se encontró este indicador del censo 2022.

Cuadro N° 11: Nivel Educacional (al que asiste o asistió). Población joven (15 a 29 años) según subgrupos de edad. Ciudad de Rosario. 1980 - 2010

Grupos de edad	Nivel Educacional (al que asiste o asistió)	1980		2010	
		Personas	%	Personas	%
15 a 19	Nunca asistió	849	1,3	258	0,3
	Inicial	-	-	11	0,0
	Especial	-	-	521	0,7
	Primaria	23.607	35,9	11.229	14,9
	Secundaria	37.374	56,8	53.882	71,6
	Superior no universitaria	1.166	1,8	1.886	2,5
	Universitaria	2.778	4,2	7.500	10,0
	Post universitaria	-	-	-	0,0
	Total	65.774	100,0	75.287	100,0
20 a 24	Nunca asistió	1.154	1,6	372	0,4
	Inicial	-	-	38	0,0
	Especial	-	-	439	0,5
	Primaria	25.622	36,4	11.646	13,6
	Secundaria	28.350	40,2	37.964	44,4
	Superior no universitaria	3.441	4,9	9.484	11,1
	Universitaria	11.885	16,9	25.416	29,7
	Post universitaria	-	-	153	0,2
	Total	70.452	100,0	85.512	100,0
25 a 29	Nunca asistió	1.622	2,4	413	0,5
	Inicial	-	-	31	0,0
	Especial	-	-	376	0,5
	Primaria	28.526	42,6	14.887	17,9
	Secundaria	23.297	34,8	32.630	39,2
	Superior no universitaria	2.342	3,5	10.978	13,2
	Universitaria	11.175	16,7	22.728	27,3
	Post universitaria	-	-	1.164	1,4
	Total	66.962	100,0	83.207	100,0
15 a 29	Nunca asistió	3.625	1,8	1.043	0,4
	Inicial	-	-	80	0,0
	Especial	-	-	1.336	0,5
	Primaria	77.755	38,3	37.762	15,5
	Secundaria	89.021	43,8	124.476	51,0
	Superior no universitaria	6.949	3,4	22.348	9,2

	Universitaria	25.838	12,7	55.644	22,8
	Post universitaria	-	-	1.317	0,5
	Total	203.188	100,0	244.006	100,0

Fuente: Censos 1980 y 2010 (INDEC)

En relación al trabajo (Cuadro N° 12), la tasa de actividad y empleo creció 10 puntos porcentuales entre 1980 y 2010, descendiendo 5 puntos en 2022. Mientras que en 1980 era de un 56,6%, en el año 2010 la tasa ascendió a un 66,8% y bajó a 61,3% en 2022. Esta tendencia siempre es mayor en los grupos de más edad, tendencia esperada ya que los menores se supone que están transitando por trayectorias educativas. No obstante, el aumento de la tasa de actividad, el crecimiento de la tasa de empleo fue proporcionalmente menor. Es decir, la disponibilidad de oportunidades laborales no acompañó la creciente incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral. En efecto, la tasa de desempleo aumentó significativamente de 2,8% en 1980 a un 11,4% en el año 2010, con un leve descenso en 2022 a 9,4%.

Cuadro N° 12: Principales tasas del mercado de trabajo. Población joven (15 a 29 años) según subgrupos de edad. Ciudad de Rosario. 1980 - 2010

Grupos de edad	Condición de actividad (tasas)	1980	2010	2022
15 a 29	Tasa de actividad	56,6	66,8	61,3
	Tasas de empleo	55,0	59,2	32,6
	Tasa de desempleo	2,8	11,4	9,4
15 a 19	Tasa de actividad	39,4	39,3	25,9
	Tasas de empleo	37,4	32,4	18
	Tasa de desempleo	5,0	17,7	30,4
20 a 24	Tasa de actividad	63,2	73,2	69,7
	Tasas de empleo	61,4	63,6	55,5
	Tasa de desempleo	2,9	13,0	20,4
25 a 29	Tasa de actividad	66,4	85,2	83,2
	Tasas de empleo	65,4	79,0	74
	Tasa de desempleo	1,6	7,2	11,1

Fuente: Censos 1980 y 2010 (INDEC)

Este breve pero necesario recorrido basado en datos estadísticos oficiales que recupera solo algunos indicadores (demográficos, de educación y de empleo) contribuye a aportar un punto de partida para comprender el contexto en el que se desarrollan las políticas que se analizan en los siguientes capítulos. Esta acotada imagen de una de una "ciudad de los pibes sin calma" captura la esencia de un escenario marcado por tensiones y desafíos, del cual emergen algunos hallazgos.

La evidencia estadística permite observar el innegable crecimiento en el acceso a la educación. No obstante, se puede leer también la persistencia de dificultades en el mercado laboral a partir de la condición de actividad (tasas de actividad, empleo y desempleo). Resulta significativo esta relación entre formación educativa y empleo ya que como se verá en el recorrido de esta tesis, las orientaciones de políticas giraron en muchos casos en torno a la capacitación, sin abordar las barreras estructurales que impiden el acceso a empleos de calidad.

Es importante volver a destacar que estos datos, considerados valiosos en el marco de este trabajo, son solo una "fotografía" parcial a partir de determinado encuadre de la situación juvenil, es decir, que se elige una pequeña porción de la escena que se intenta capturar. La metáfora de "los pibes sin calma" conlleva a recordar que más allá de datos estadísticos, las juventudes rosarinas atravesaron los últimos cuarenta años contextos de incertidumbres, tensiones y cambios constantes. Para conocer sus experiencias, percepciones, aspiraciones y necesidades sería necesario complementar el análisis destacando sus voces y participación, cuestión que se identifica, pero no es parte del presente trabajo.

4.3 Las nuevas agendas municipales

La incorporación de las juventudes en la agenda pública, como se explicó en el capítulo 3, estuvo signada por la incidencia de actores internacionales, a partir de un proceso en "cascada". Así, fue el gobierno nacional que inició el recorrido de las políticas de juventud en el país. Primero, en la organización de eventos y campañas para el Año Internacional de la Juventud y, en segundo lugar (pero de manera causal), la creación de un área específica de juventud con la finalidad de diseñar e implementar políticas públicas. No obstante, los gobiernos municipales no se aferraron (salvo algunas excepciones) a la promoción de

creación de organismos de juventud hasta fines de los años 80 y principio de los 90, momento en el que emergen los nuevos roles de los municipios en el marco del proceso de reforma del Estado (Cravacuore, 2007). En este contexto, como se verá posteriormente, la cuestión juvenil fue parte de las nuevas agendas municipales.

Las ciudades y sus gobiernos locales fueron asumiendo nuevos roles y prerrogativas mientras que los Estados nacionales fueron experimentando procesos de debilitamiento y desresponsabilidad en distintos ámbitos de las políticas públicas, especialmente en cuanto a la regulación económica y a la intervención social. Así, los gobiernos locales debieron buscar distintas formas para construir capacidades que no poseían y asumir el liderazgo para construir redes de actores y coordinar esfuerzos para intervenir en campos que tradicionalmente eran responsabilidad de los gobiernos nacionales o provinciales (Pascual Esteve, 2001).

Frente a las tradicionales funciones y responsabilidades de los municipios como la gestión administrativa, la planificación urbana normativa, la gestión de obra pública de baja escala y la prestación de los servicios públicos (generalmente se puede resumir como ABL: alumbrado, barrido y limpieza), se fueron imponiendo nuevas funciones y responsabilidades (Delgado, 2007), un nuevo modelo de gestión local (Díaz et al., 2003), que los municipios según sus capacidades institucionales fueron afrontando, sobre temas de gestión ambiental, de promoción y desarrollo social e incluso de seguridad comunitaria.

Según Cravacuore (2007), iniciados los años 90 se configuró un novedoso esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno en Argentina, constituyéndose las nuevas agendas municipales. Así, estas agendas se caracterizaron por una mayor intervención a distintos grupos generacionales afectados por el crecimiento de los índices de pobreza, desempleo y desigualdad, entre los que se destacan las infancias, las juventudes y las vejeces, colectivos considerados débiles que requerían mayor demanda de atención a las gestiones municipales (Cravacuore, 2007).

En medio de los procesos de reforma del Estado, poniendo en crisis el sentido acerca de lo público y lo estatal, (procesos iniciados desde la escala nacional), los gobiernos locales debido a la proximidad con la ciudadanía debieron implicarse en el diseño e implementación de políticas públicas a través de nuevas funciones, caracterizadas por la ampliación y diversificación de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas (Isuani, 2015;

Cravacuore, 2007, Carnovale y Beretta, 2019), pasando a cumplir un papel protagónico en el escenario político y social de las ciudades.

En definitiva, los procesos mencionados afianzaron ciertas transformaciones que impactaron en el terreno de los gobiernos locales tanto en su dimensión conceptual como programática, que condujeron a resignificar y revisar las responsabilidades en la provisión de bienes y servicios. También, esto llevó a discutir los modelos de gestión y de intervención de políticas, los vínculos y mediaciones con los distintos sectores de la sociedad, además del reconocimiento de una multiplicidad de actores interesados en el diseño, estructuración y gestión de políticas públicas (Beretta y Carnovale, 2020). En este marco, la ciudad de Rosario no fue la excepción en el concierto de ciudades del país, y su gobierno local tuvo que asumir nuevas responsabilidades y problemas públicos en sus políticas. Así, entre las nuevas cuestiones que suscitaron la atención gubernamental, se pueden encontrar las juventudes como cuestión de políticas públicas. Este ingreso a la agenda local, además de responder al proceso de las nuevas competencias a nivel municipal, tuvo su incidencia por parte de los organismos internacionales con su hito en el año Internacional de la Juventud. Como se explicó en el capítulo 3, ingresó a la agenda en modo de “cascada”, desde la escala internacional hasta las escalas subnacionales. Así, las juventudes pasaron a formar parte de la nueva agenda local en Rosario, con intensidades disímiles en diferentes contextos como se verá en los siguientes capítulos en el análisis de cada uno de los itinerarios construidos.

El próximo apartado da cuenta de la gestión política transitada en el momento de la transición democrática, que será la antesala del primer momento del proceso de estructuración de políticas públicas de juventudes en el año 1989.

4.4 La gestión local en la transición democrática

La victoria de Raúl Alfonsín en las elecciones presidenciales de 1983 marcó un parteaguas en la historia reciente de Argentina. El nuevo clima de época tras la dictadura militar estuvo caracterizado por los valores de libertad, democracia y justicia. La promesa del juzgamiento a los responsables de la dictadura fue un aspecto central en los primeros años de la gestión alfonsinista.

Así, este contexto fue reconocido por la ciudadanía como una oportunidad para la recuperación de la participación política, con una fuerte impronta de las organizaciones

políticas partidarias, pero con la emergencia de heterogéneas formas organizativas. En el discurso de asunción como presidente, Alfonsín dejó marcado a fuego las ideas que sintetizaron la transición democrática:

Vamos a vivir en libertad (...) Esa libertad va a servir para construir, para crear, para producir, para trabajar, para reclamar justicia (...) Los argentinos hemos aprendido (...) que (...) con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura. (extracto del discurso de asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa, 10/12/1983)⁴⁵.

En ese escenario, la democratización del ámbito educativo con políticas y prácticas tales como el Plan Nacional de Alfabetización y la celebración del Segundo Congreso Pedagógico Nacional (Ríos y Serra, 2021) en sintonía con la apelación a la civilidad, y el rol de la juventud como regeneración moral fueron los ejes que se incorporaron a la agenda pública nacional (Beretta y Núñez, 2021). En definitiva, como sostienen Vázquez et. al. (2017), es en el contexto de la denominada primavera democrática en que se configura una experiencia generacional común en términos políticos por parte de las juventudes de la época.

En sintonía con los resultados electorales a nivel nacional, en la ciudad de Rosario el candidato de la Unión Cívica Radical, Horacio “Vasco” Usandizaga fue electo intendente con más del 50% de los votos, quién fuera además reelecto en 1987⁴⁶. La gestión municipal radical instaurada en 1983 tuvo como orientación principal la política urbana, como uno de los puntos de quiebre en el pasaje de la dictadura a la democracia (Díaz et al., 2003). Así, se destacó su gestión por un enérgico impulso a la obra pública a partir de la realización de carpeta asfáltica y tendido de luminarias, la expansión de las redes de agua y de gas, dándole mayor protagonismo al planeamiento urbano. En este sentido, el gobierno municipal recupera tierras ferro-portuarias para usos públicos, construye infraestructura, equipamiento y espacios públicos, generando un hito en la planificación urbanística en Rosario (Galimberti, 2012).

En cuanto a la cuestión social, la gestión de Usandizaga se puede recordar por dos grandes orientaciones de políticas que marcarán el futuro de las gestiones municipales. Por un lado, las políticas culturales, que, en un claro antagonismo con el período anterior,

⁴⁵ Recuperado de <http://www.parlamentario.com/noticia-68393.html>)

⁴⁶ Ver línea de tiempo de intendentes de Rosario en Anexo 3.

consistieron en masivas actividades en espacios públicos y plazas barriales. En este contexto de apertura democrática, las políticas culturales impulsaron la recuperación de lo público, la participación ciudadana, el pluralismo y los valores democráticos en las producciones culturales (Cardini, 2020).

Por otro lado, esta gestión fue pionera en las políticas de género. A partir de demandas de organizaciones de mujeres, la municipalidad de Rosario en 1988 crea la primera estructura estatal denominada Dirección General de la Mujer, la Minoridad y la Familia, y posteriormente el Departamento de la Mujer, y en paralelo crea un consejo asesor con representantes de organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de instalar en el ámbito gubernamental el problema de la violencia y las desigualdades de género como cuestión de política pública (Levín, 2019).

En relación a la cuestión juvenil, la gestión municipal de la transición democrática tuvo presencia de manera periférica con la creación de la primera institucionalidad de juventud en la municipalidad a partir de un decreto del Concejo Municipal. No obstante, como se verá en el itinerario “La Largada”, este gobierno municipal solo reglamentó la ordenanza, pero la puesta en marcha coincidirá ya con la gestión socialista de Héctor “Tigre” Cavallero.

Finalmente, la gestión municipal radical en la transición democrática puso en relieve la problemática de las villas miserias y asentamientos irregulares (Carné, 2013), entre otros problemas, por la expansión desordenada y sin planificación de la mancha urbana sobre los bordes de la ciudad.

No obstante, uno de los hechos más significativos de esta gestión municipal fue en el año 1989, cuando en el contexto de la elección presidencial el intendente Usandizaga prometió públicamente que si era electo Carlos Menem renunciaría a su cargo. Una semana después de la victoria de Menem como presidente de la república, efectivamente el intendente renunció a su cargo electivo, y fue reemplazo por Carlos Martínez como intendente interino (hasta ese momento presidente del Honorable Concejo Municipal), hasta el mes de diciembre de ese año. En paralelo, se decidió realizar nuevas elecciones en noviembre para completar el mandato 1987-1991.

En dichas elecciones, el bioquímico Héctor “Tigre” Cavallero (hasta entonces concejal), candidato del Partido Socialista Popular (PSP) resulta electo como intendente -una

victoria sorpresiva en una oportunidad inesperada (Guberman, 2004)- superando al candidato del Partido justicialista (Alberto Joaquín) por apenas cuatro puntos porcentuales, quedando tercero Ángel D’Ambrosio de la Unión Cívica Radical.

Con la asunción de Cavallero, se da inicio a la gestión municipal socialista, un proceso de 30 años que dejó huellas y transformó significativamente la ciudad. Las “marcas” de la gestión local estarán desde ese momento caracterizadas por el diseño e implementación de un sistema de políticas sociales locales en el marco de un proceso de planificación, descentralización territorial y participación ciudadana (Beretta et al., 2018).

Este sistema de políticas locales fue estudiado tanto a nivel nacional como internacional. Se puede dar cuenta de investigaciones de políticas sectoriales que toman todo el proceso socialista o algunas etapas, tales como la cuestión de seguridad (Galano, 2015; Ginga, 2019), la cuestión asistencial (Servio, 2020), la de salud pública (Rovere, 2006; Jiménez, 2009; Báscolo y Yavich, 2010; Alasino 2022), la de planificación urbana (Galimberti, 2012), la cuestión social y “villera” (Carné, 2013), las políticas culturales (Cardini, 2020), la cuestión de género (Levín, 2019; Venticinque, 2017; Ingaramo 2011; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016), la de las infancias (Bloj, 2015), la participación ciudadana, el presupuesto participativo y la planificación estratégica (Signorelli, 2015; Bifarello, 2006; Ford, 2007, Iazzetta, Robin y Bartolacci, 2007), solo por mencionar algunas.

En este marco, es a partir de la gestión socialista que se inicia el proceso de cristalización de la cuestión juvenil en el año 1989 y que perdurará (entre marchas y contramarchas, tensiones, y virajes en el sentido de dicha cuestión) hasta nuestros días. Para esta investigación esto es sumamente relevante, ya que una de las hipótesis sostiene que la cuestión juvenil forma parte de la identidad política del Partido Socialista Popular desde su fundación, y que dicha característica identitaria creó las condiciones de posibilidad para implementar políticas de juventud desde el inicio de la gestión municipal en 1989.

En el próximo apartado, se describe y analiza el contexto y el proceso de creación del PSP y algunos antecedentes, en los cuáles se hará especial referencia en los aspectos que permitan vislumbrar la cuestión juvenil hasta lograr la primera gestión municipal en Rosario, y que permitiera cristalizarla en el programa de gobierno.

4.5 La juventud en el Partido Socialista Popular

El Partido Socialista Popular (PSP) desde su origen tuvo una impronta juvenil. Sus principales dirigentes y fundadores iniciaron su militancia política en el ámbito universitario, cuestión que tendrá suma importancia no solo en la identidad partidaria sino en sus futuras experiencias de gestión.

El primer antecedente es la creación en el año 1961 del Movimiento Nacional Reformista (MNR), cuando Guillermo Estévez Boero pronunciara una charla a partir de la conferencia realizada por el “Che” Guevara sobre la Alianza para el Progreso en la quinta sesión plenaria de la conferencia del Consejo Interamericano Económico Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la localidad de Punta del Este, Uruguay. El MNR tuvo desde un principio el axioma “estudiar, organizar y difundir”, y se nutrió de un pensamiento latinoamericano a partir de las contribuciones de José Carlos Mariátegui y Haya de la Torre, y en la reivindicación de la Reforma Universitaria de 1918, como uno de los movimientos culturales y políticos encabezados por las juventudes más significativos en la región.

Creado y fortalecido el MNR, se conformó una corriente de opinión con el objetivo de comenzar un proceso de creación de un partido político. Esa corriente fue llamada Movimiento de Acción Popular Argentino (MAPA) y desde allí se iniciaron conversaciones con el Partido Socialista Argentino (PSA), con Militancia Popular y el Grupo Evolución, lo que permitió confluir en 1972 en la creación del Partido Socialista Popular (PSP).

El 23 de abril de 1973 en uno de los salones de *Unione e Benevolenza* de la ciudad de Buenos Aires, se constituyó el PSP, y se aprobó la carta orgánica y los principios y programa del partido. Así, la cuestión juvenil quedó plasmada desde sus inicios tanto en la declaración de principios y en la carta orgánica partidaria. Según los documentos de Declaración de principios y programa del PSP, uno de los puntos se denomina “De la Juventud”, en el cual se explicita como objetivo “Otorgar a la juventud una plena participación en la planificación y ejecución del quehacer nacional a todo nivel” (PSP, 1972: s/d). Mientras que en la carta orgánica del PSP aprobada en el Congreso Nacional Extraordinario en julio de 1975, en la conformación del comité nacional se encuentra la Secretaría de Asuntos Juveniles, que tendrá a su cargo la organización de tareas atinentes a la juventud: “Desarrollará la difusión del ideario del Partido en el seno de los sectores juveniles del país” (PSP, 1975: s/d).

Pero no solo la cuestión juvenil quedó plasmada desde el nacimiento del PSP, sino que su origen está vinculado con la militancia juvenil, especialmente universitaria. Miguel Lifschitz, histórico dirigente y quién fuera intendente de la ciudad de Rosario y Gobernador de la provincia de Santa Fe expresaba que el PSP nació como “un partido de cuadros, de cuadros universitarios fundamentalmente” (Álvarez et al., 2012: 165). En el mismo sentido, diversos dirigentes del PSP manifestaron su incursión partidaria como estudiantes y militantes tanto secundarios como universitarios, afirmando que el partido tiene sus inicios en la militancia juvenil: Patricia Sandóz⁴⁷ definió al PSP de los primeros años de la década del 80 como un partido de extracción universitaria. Rubén Giustiniani⁴⁸, expresaba también que el PSP tuvo su génesis en el movimiento estudiantil universitario, especialmente en la Universidad Nacional del Litoral y luego en la Universidad Nacional de Rosario, y que desde la década del 60 siempre tuvo una gran fuerza en el ámbito estudiantil de la ciudad (Álvarez et al., 2012).

Así, el PSP fue considerado, especialmente a partir de mediados de los años 70, como la expresión de un socialismo “desde el interior del país” (Suárez, 2019), dejando atrás cierta historia partidaria de su antecesor, el Partido Socialista. Esta característica, generó una impronta en el crecimiento partidario, haciendo base en la ciudad de Rosario y aunque tuvo grandes dificultades para instalarse en la escala nacional, más allá de algunas bancas tanto en la cámara de diputados como de senadores⁴⁹.

Si bien la cuestión juvenil queda plasmada en primera instancia por el origen del PSP en la militancia universitaria, existen otras dimensiones que interesa analizar. El joven, la juventud, fue desde sus inicios considerada como un valor, como una metáfora para promover la participación política y como un horizonte hacia la que se dirigían sus ideas. En la última estrofa de la marcha del PSP, se puede observar cómo la idea de joven es la síntesis de la

⁴⁷ Fue la primera concejala mujer y representante de la juventud socialista en Rosario en 1987. Posteriormente se desempeñó en la municipalidad de Rosario como Secretaria de Obras Públicas y senadora provincial.

⁴⁸ Fue secretario de la juventud y secretario general del PSP, vicepresidente de la Unión Internacional de Juventudes Socialistas, director de Relaciones Internacional y Secretario de Gobierno de la municipalidad de Rosario, Diputado y Senador Nacional y diputado provincial.

⁴⁹ En 1987 ingresó el primer diputado socialista luego del vacío de 22 años que se produjo con la muerte de Alfredo Palacios en 1965. Desde fines de la década del 90 y hasta 2007 fueron los años con mayores diputados: 5 en 1993 llegando a 9 en 2007. Desde el año 2021 el Partido Socialista cuenta con solo 2 diputados nacionales y electos por la provincia de Santa Fe.

participación política que se busca, como valor y potencia de esa militancia, a lo que se suman los valores nacionales y populares:

Extracto de la marcha del PSP

Socialista es el joven,
Es el pueblo trabajador
Tener la celeste y blanca
Flameando en el corazón

Al cumplirse los primeros cinco años de la creación del PSP, en un discurso realizado por Guillermo Estévez Boero en 1977, que posteriormente circuló como un documento de formación interna, entre otras cosas siempre volvía a la importancia de la juventud. El discurso estuvo dirigido especialmente a los jóvenes:

En este aniversario que cumplimos en medio de tiempos difíciles para nuestra patria, nos volvemos a dirigir fundamentalmente a la juventud, a la juventud trabajadora, a la juventud que estudia, a los jóvenes profesionales y artistas, a los jóvenes integrantes de las FFAA, a los jóvenes miembros de las Iglesias, para decirles que es bueno reclamar la libertad, pero que es fundamental ejercer la libertad (Estévez Boero, 1977).

En otros de sus pasajes, el líder del PSP dio cuenta de la potencia transformadora de la participación política, poniendo en foco el rol de las y los jóvenes e ideando a la juventud como valor democrático:

El país espera que la juventud sea constructora positiva de la paz, generadora de alegría y verdadero profeta de un futuro donde impere la libertad, el bienestar y la independencia nacional. Para desempeñar su papel, la juventud no debe evadirse de la realidad a través de la indiferencia, la insensibilidad o el miedo, ni dejarse arrastrar por la tormenta violenta o por la euforia fácil del éxito inmediato. Debe insertarse y estudiar la realidad; debe echar rodilla en tierra para no errar el futuro. Quién no confía en la juventud, teme al futuro, lo teme porque está comprometido con las arbitrariedades del presente. Nosotros anhelamos el futuro, por ello hoy ratificamos nuestra confianza en el rol de la juventud y en la participación de nuestro pueblo (Estévez Boero, 1977).

En la transición democrática, el PSP comienza desde Rosario sus desafíos electorales y la juventud partidaria desempeñó por aquel entonces un elevado protagonismo no solo en la estructura del partido sino en la formulación de sus líneas programáticas. En el año 1983, el MNR, perdió en casi todas las facultades de la Universidad Nacional de Rosario frente a

la Franja Morada (brazo universitario de la Unión Cívica Radical), resultado esperado por la primavera alfonsinista reinante en todo el país. No obstante, en el año 1985 el MNR empieza a ganar en varias facultades, llegando al 1987 con la conducción de todos los centros de estudiantes (menos uno) y conduciendo la Federación Universitaria de Rosario, lo que da inicio al protagonismo del socialismo en la ciudad.

En paralelo al crecimiento del socialismo en la universidad a partir del año 1985, los militantes universitarios tuvieron otro desafío: hacerse cargo de la campaña a concejal de Héctor Cavallero en 1985, quién finalmente fuera electo ese año, convirtiéndose en el primer concejal del PSP en la ciudad. En las elecciones de 1987, el PSP suma dos nuevos concejales y logra ser electo como diputado nacional por Santa Fe Guillermo Estévez Boero⁵⁰, alcanzando una banca socialista después de 22 años de ausencia. Mientras que, en 1989, el PSP dio la sorpresa, en un contexto muy particular, y arrebató electoralmente la intendencia a partir de la renuncia del radical Horacio Usandizaga.

Finalmente, interesa destacar cuestiones que son consideradas como antecedentes significativos sobre la cuestión juvenil y que marcarán los años posteriores en la gestión municipal en términos de la importancia que se intentó imponer en las políticas públicas locales. En este sentido, se presenta a continuación un análisis de la construcción de la cuestión juvenil por parte del PSP, especialmente antes de asumir el gobierno local en la ciudad de Rosario. Dicho análisis se realizó a partir del trabajo de archivo de documentos oficiales del PSP y el MNR desde la transición democrática hasta los primeros años de 1990⁵¹.

4.6 El PSP y la cuestión juvenil como problema de política pública

En los primeros años de la década del 80, la reestructuración de la acción militante post dictadura se configuró a partir de la coexistencia de diferentes generaciones políticas y a la emergencia de un *ethos* militante singular bajo la forma partido y el activismo universitario (Blanco y Vommaro, 2017). En este contexto, el derrotero de la organización partidaria del PSP durante los 80 da clara muestras de estos rasgos singulares de la reestructuración de la acción militante. Para esta investigación se analizan particularmente las cuestiones

⁵⁰ Fue reelecto en los años 1991, 1995 y 1999.

⁵¹ Los documentos fueron compartidos por militantes del socialismo y otros fueron recuperados de la Fundación Estévez Boero: <http://www.estevezboero.com.ar/>

vinculadas a la noción de juventud, participación juvenil, y la cuestión juvenil como problema de política pública, cuestiones que serán los antecedentes directos para el diseño e implementación de políticas de juventudes en la ciudad de Rosario, a partir de la primera gestión socialista en el año 1989.

Para ello, se analizaron documentos internos que son resultados de distintos encuentros y seminarios de la juventud socialista y el MNR. En segundo lugar, se da cuenta de la creación y funcionamiento de los campamentos juveniles socialistas, como una forma particular de configurar el *ethos* militante de las y los jóvenes socialistas, y, por último, se analizarán algunos proyectos de ley presentados por el diputado socialista Guillermo Estévez Boero relacionados a políticas de juventud.

4.6.1 La cuestión juvenil en las fuentes documentales del PSP

Dos documentos partidarios pueden considerarse la base del pensamiento sobre la juventud y sus problemáticas: *¡Adelante Juventud!* de 1984 y *Situación de la juventud argentina* de 1985. En ambos, se define y construye el sentido de la juventud como futuro, y a la vez como motor dinámico y esencial de la participación política para la transformación social. En esto radica las reiteradas citas y recuperación de frases y enseñanzas de José Ingenieros.

En un contexto de transición democrática, en el que el país estaba transitando a un cambio de modelo, el escrito *Adelante Juventud* parte de un análisis de lo que el PSP denominó como capitalismo dependiente, intensificado durante el gobierno militar y las principales consecuencias que tuvo sobre las personas jóvenes. En este sentido se expresaba:

Esta es la realidad decadente del sistema capitalista dependiente. Hoy, el gobierno, expresión de la soberanía popular, para responder a las necesidades reales del pueblo debería atacar el problema central del país que es la dependencia económica (PSP, 1984).

El documento *Situación de la Juventud Argentina* de 1985, recupera los principales datos estadísticos publicados en el estudio *La Juventud de la Argentina* realizado por el INDEC, considerado como el primer compendio estadístico sobre las personas jóvenes en el país de entre 15 y 24 años. Así, en este documento el PSP analiza la situación de la juventud especialmente con respecto a las políticas implementadas por la dictadura, y plantea los grandes desafíos del nuevo gobierno democrático que debería atender en relación al sector poblacional juvenil. El documento recupera los indicadores de pobreza y desocupación, pero

también problematiza las situaciones ligadas a la sociedad de consumo, la prostitución, el alcohol y las drogas, como los temas más preocupantes al futuro de la juventud.

Ambos documentos miran poco a las y los jóvenes y más a sus problemáticas, o supuestos riesgos mirados desde una generación adulta. En este marco, estas primeras aproximaciones de la cuestión juvenil del PSP en la transición democrática dan cuenta de un enfoque adultocéntrico y de protección a la juventud, muy ligada al contexto de producción de dichas ideas.

En 1986, el PSP realiza el Seminario *Socialismo es Juventud*, Primer encuentro de jóvenes socialistas, dejando en claro la importancia que desde el partido se le inyectaba no solo a la cuestión juvenil sino a la militancia juvenil. Bajo el lema “Volver a ser jóvenes”, el dirigente Estévez Boero charló con los militantes jóvenes, resumiendo las principales ideas sostenidas por el PSP en relación a la militancia juvenil en democracia desde una relación intergeneracional vertical: la de los adultos hablando y aconsejando a las y los jóvenes sobre sus peligros, riesgos y contexto en el que se forman para ser los adultos del mañana.

Ustedes son la primera generación en Argentina formada totalmente bajo la cultura de la televisión que tiene como mensaje una sociedad consumista. Si nosotros no rompemos las pautas de ese consumismo, si preferimos los artefactos sofisticados de la electrónica a ser independientes; si preferimos las zapatillas, el pantalón, la mugre de la importación a ser independientes, a usar lo nuestro y a pisar lo nuestro, no romperemos la dependencia. Esto es lo que debemos comprender y esto es lo que debemos generar: el desarrollo de nuestras formas culturales, el desarrollo de nuestra tradición, que no es volver a lo viejo, sino que es hundir las raíces en lo viejo para construir lo nuevo; ésta es nuestra diferencia, éste es el duro trabajo (PSP, 1986).

En este encuentro se concluyó que el principal problema de las personas jóvenes era el de conseguir su primer empleo y las consecuencias de ello en torno a la producción del bienestar. Este problema estaba vinculado a la incertidumbre que genera la imposibilidad de un trabajo estable para pensar en un futuro por parte de las y los jóvenes:

Toda esta incertidumbre de Argentina -que es uno de los peores efectos del agotamiento del modelo- golpea con toda su fuerza en la juventud, porque la juventud fisiológicamente es futuro, y cuando a ella se le quita el futuro, se la degrada en su esencia (PSP, 1986).

Así, frente a estas problemáticas, Estévez Boero invitaba a sus jóvenes militantes a “*conservar su juventud*”, “*su optimismo*”, que lo consideraba como parte constitutiva de la misma esencia de la juventud. Sostenía que había dos opciones o caminos bien claros para la juventud: la que no ve el futuro, descreída y desesperanzada, que dejan de ser jóvenes porque pierden el horizonte de un mañana; o los jóvenes con optimismo y capaces, a través de la

militancia política, transformar esa incertidumbre en optimismo para construir un mañana y volver a ser jóvenes. De esta manera, se construía a partir de dos imágenes contradictorias y excluyentes el camino que las y los jóvenes militantes debían transitar. En este sentido, y siguiendo a Martín-Criado (2005), estas imágenes terminan funcionando como metonimia del conjunto de la juventud.

De este modo, desde el socialismo se intentaba imponer la percepción de una determinada situación como problema social (Martín-Criado, 2005), en este caso el problema de las y los jóvenes, pero desde una mirada mayoritariamente adulta. Así, esta estrategia de construcción del problema de las juventudes es parte de una acción política en la cual se priorizan temas y problemas.

Siguiendo siempre la tradición de los encuentros juveniles, el MNR, como sector universitario del PSP, también los realizaba anualmente con su militancia y consejeros estudiantes. En 1987 se realiza en la Universidad Nacional de la Plata, que tuvo como resultado una serie de despachos de comisiones de trabajo sobre la situación de las Universidades Nacionales, el cogobierno universitario, las políticas de extensión y bienestar juvenil. Pero lo que interesa destacar, es la continuidad de los diagnósticos realizados sobre la cuestión juvenil. En este sentido, uno de los despachos menciona la necesidad de generar desde el MNR hábitos de estudio y de formación en la juventud argentina como estrategia de tensionar la ideología de la decadencia y de la dependencia y sus respectivos riesgos y consecuencias negativas en las personas jóvenes.

El joven que está todo el día en un pool o que se reúne a fumar marihuana no es un peligro para el sistema, el joven que estudia para superar la sociedad de privilegio en la cual vivimos, sí es un peligro para el imperio (MNR, 1987).

Por otro lado, el documento subraya la crisis de participación en la población joven, tanto para jóvenes que estudian en la universidad o como los que no. Crisis que no definen como constitutiva de la propia juventud, sino como consecuencia del modelo económico dependiente heredado de la dictadura militar. Es así, que en su declaración final precisan como su objetivo, dilucidar de qué manera sumar a la participación a jóvenes que transitan especialmente en las aulas universitarias.

En 1988 y 1989 se realizan los Seminarios Nacionales de los jóvenes de la Unidad Socialista, y sus conclusiones pueden considerarse antecedentes claves en la conformación

de área de juventud en el municipio de Rosario, al inicio de la gestión del PSP a mediados de 1989.

En el seminario de 1988, una de las comisiones fue específicamente sobre participación juvenil en los municipios. En el documento de conclusiones se explicita que en cada gobierno municipal o comunal que se pueda acceder se deberán proponer la creación de canales institucionales que posibiliten la participación de la juventud, organismos que permitan a las y los jóvenes decidir ellos mismos las actividades a realizar. Para ello se mencionan posibles ejemplos institucionales como Secretaría de la Juventud, Consejo de la Juventud, Comisiones de Jóvenes, Casas de Juventud. En este sentido, y siguiendo a Blanco y Vommaro (2018), es posible afirmar que estas instancias de debate y propuestas colectivas de juventudes políticas da cuenta de una de las características que asume la militancia en los 80, a diferencia con la década anterior⁵², a partir del significado que asume la vida y la participación política en democracia. Así, y como se verá en el primer itinerario de políticas de juventud de Rosario, esta premisa fue clave en la creación del área de juventud desde el inicio de la gestión socialista en la ciudad.

Mientras que el Seminario realizado en 1989 es significativo ya que los propios jóvenes participantes comienzan en sus discusiones a poner en tensión el sentido construido y que venía difundiendo el PSP sobre la noción de juventud. Si bien se sigue dejando en claro la idea de juventud como futuro y a la vez como transición a la vida adulta, las y los jóvenes socialistas comienzan a remarcar que no se puede definir a la juventud como un sector homogéneo, sino que es una categoría heterogénea y difícilmente definible, y que las diferencias más importantes entre las personas jóvenes radican en su situación socio económica y su situación de clase.

Por ello se evidencia que este conjunto si bien comparte algunas características estrechamente relacionadas con su edad, difiere sustancialmente a poco que se analice sus condiciones y perspectivas desde el punto de vista económico y social. Resulta entonces claro que las personas que el término "juventud" abarca, poseen una relación mucho más directa con el grupo social al que pertenecen (PSP, 1989).

⁵² Blanco y Vommaro (2018) sostienen que esta diferencia de la militancia entre la década del 70 y la del 80 se caracteriza por la distancia con la lucha armada y la radicalización política, la insurrección o la confrontación militar, el reclamo de elecciones libres y la legalización de la participación política en partidos.

4.6.2 Los “Eneros”

En el año 1990, el PSP instauró los denominados “Campamentos Nacionales Juveniles”, conocidos simplemente como “Los Eneros” entre su militancia. El primero de estos “Eneros” se desarrolló en la provincia de Córdoba, en la localidad de Villa Rumipal.

La creación y puesta en funcionamiento anualmente de los “Eneros”, se convirtió en una forma singular de configurar el *ethos* militante de la juventud socialista, favoreciendo la construcción de la identidad y la formación política partidaria. Si bien el concepto de *ethos* es vasto y diverso y ha sido utilizado desde enfoques disímiles dentro de las ciencias sociales (Longa, 2016), se recupera para este trabajo la categoría de *ethos* que resalta la dimensión actitudinal, valorativa y motivacional (Montero, 2012), como así también, las ideas vertidas por Svampa (2010) que entiende dicho concepto como el conjunto de orientaciones tanto políticas como ideológicas que se materializan en diferentes modelos de participación y militancia.

En 1988, durante la realización del Seminario Nacional de los jóvenes de la Unidad Socialista en Mar del Plata, en la charla inaugural, Guillermo Estévez Boero sugirió en base a ejemplos de distintos programas de las juventudes socialistas de países de Europa, realizar viajes y campamentos entre la militancia, como una estrategia de impulsar y favorecer el diálogo, la fraternidad, la disciplina, y el trabajo conjunto. Por otro lado, algunos jóvenes militantes comenzaron a tener vinculaciones formales en el marco de la IUSY (*Internacional Union of Socialist Youth*) desde entrados los años 80⁵³, y pudieron experimentar encuentros y campamentos juveniles de distintos partidos políticos a nivel mundial. Pero la inspiración más cercana fue sin duda la experiencia de las “tolderías” de los jóvenes socialistas de Uruguay⁵⁴.

La realización de los campamentos juveniles, se fundamentó en la idea de construcción de la organización de la identidad militante del Partido (Cosachcow, 2013), que comenzó en la década del 70. Tenían además (y tienen en la actualidad) el objetivo de

⁵³ La IUSY se fundó en agosto de 1907 y está conformada por casi 150 juventudes socialistas, socialdemócratas y laboristas de más de 100 países. En su calidad de organización internacional, es considerada la organización juvenil más grande del mundo. En América Latina, durante las décadas de los años 70 y 80 fue protagonista en la lucha contra los gobiernos de facto y dictaduras militares promoviendo la restitución de los sistemas democráticos. Desde el año 1984 cuando Rubén Giustiniani fuera designado como vicepresidente de la IUSY, el PSP tuvo representación de manera casi continuada en sus diferentes órganos de conducción.

⁵⁴ Las Tolderías se denomina al campamento de verano que realiza desde 1971 la Juventud Socialista del Uruguay. Solo fue suspendido durante el gobierno dictatorial.

promover la formación política de la juventud socialista en el marco de unas “vacaciones diferentes”. Una de las singularidades de esas vacaciones diferentes, fue la elección de los lugares a conocer y reconocer de Argentina por fuera de los centros turísticos tradicionales. El fundamento era que las juventudes socialistas debían conocer la diversidad de ambientes y culturas que integran el país, a sabiendas que no se puede transformar lo que no se conoce.

También, los “eneros” se caracterizaron desde su nacimiento en tener un espíritu solidario en dos dimensiones. Por un lado, en la dimensión interna de la organización en cuanto a su financiamiento a partir de la cuota solidaria. Esto es, que el costo del campamento es el mismo para quienes viajan desde cientos de kilómetros como para quienes están próximos al lugar del encuentro. Por otro lado, está la dimensión solidaria con la comunidad que los aloja, realizando jornadas según las necesidades de la localidad y con la impronta de mantener en condiciones el camping o lugar en el que se emplaza cada campamento. En definitiva, y según las palabras de los militantes, “la tradición de los eneros es mucho más que la de unas vacaciones, sino que es un acto político” (MNR, 2004: 315).

Una ex militante del MNR de Rosario, ex vicepresidenta de la IUSY durante los años 2001 al 2006 y ex funcionaria del Centro de la Juventud de la Municipalidad de Rosario durante 2003-2007, en una extensa entrevista pudo dar cuenta de esta doble dimensión de la solidaridad que marca parte de la identidad de los “Eneros” y, por ende, de la militancia socialista:

Las actividades en las que participaba eran variadas, charlas, talleres, pero las más importantes eran las actividades solidarias que se realizaban en coordinación con el lugar que visitábamos, así como contribuíamos a las tareas de limpieza y mantenimiento del camping y la realización de las comidas⁵⁵.

La misma entrevistada, manifestó haber participado en varios “Eneros”. Su primera experiencia fue en el 3° campamento de la juventud socialista, en la Laguna Mar Chiquita (Provincia de Córdoba) del año 1992. Ella apenas tenía 14 y fue con algunas amigas de la escuela. Luego participó en 1993, 1994, y desde 1997 hasta 2003⁵⁶ ya como militante de la juventud universitaria del PSP.

⁵⁵ Entrevista N° 9

⁵⁶ En el Anexo N°4 se detallan todos los campamentos juveniles realizados desde el año 1990.

Pensar en una joven de 14 años que participe de un campamento sola (sin sus padres) y por fuera de un viaje escolar, parecería impensado tanto en la década del 90 como en la actualidad:

Sabía de la existencia de los campamentos por mi mamá y mi tía que eran militantes del PSP, y ellas me alentaron a participar en el enero del año 1992⁵⁷.

Sin embargo, fue su propia familia que insistió en que participara junto a sus amigas, para entender la forma de vida de los militantes, para conocer las ideas del socialismo, y, en definitiva, insertarla en un espacio de formación política que tendría sus frutos, ya que como se mencionó, continuó participando en los campamentos y hasta se convirtió en una militante con responsabilidades tanto partidarias como gubernamentales.

Los “Eneros”, especialmente las primeras ediciones, tenían una fuerte impronta disciplinaria. El trabajo de Cosachcow (2013), a partir del relato de un militante que participó en los primeros “Eneros”, demuestra algunas normas de convivencia: la separación estricta de carpas para hombres y mujeres, y la prohibición de consumir bebidas alcohólicas. Esto último ligado a la tradición antialcoholismo de las juventudes socialdemócratas de los países escandinavos y de la costumbre de prohibir tomar vino en reuniones del partido. Estas cuestiones, hacían que los “Eneros” fueran considerados como lugares y encuentros seguros para que jóvenes como la entrevistada, de 14 años, pudiera participar sin sus padres, incluso incentivada por ellos.

Para otro entrevistado, un ex militante del MNR y quién fuera también funcionario en la municipalidad de Rosario, la llegada a los “Eneros” fue por su incursión en la militancia universitaria.

mi primer enero fue en el año 2000, fui porque me sonaba lo más cercano a la mística izquierdista que tenía el MNR y la juventud del PSP. Me invitaron compañeros de la agrupación de la facultad que ya habían participado en otros eneros. Después de un año de empezar a militar en la agrupación del MNR el responsable político nos contó que existían los campamentos, que eran unas vacaciones diferentes, que nos iba a gustar y que eran muy importantes para nuestra formación como socialistas. Esa vez había varios compañeros nuevos así que fuimos varios por primera vez. Años más tarde, fui yo el responsable político de la agrupación y me encargaba de que los compañeros se sumen al enero, era sumamente importante en que todos pasen por esa experiencia única en la vida de un militante⁵⁸.

⁵⁷ Entrevista N° 9

⁵⁸ Entrevista N° 10

Los campamentos en su origen, se caracterizaron por la participación mayoritaria de jóvenes universitarios. Tenían un cronograma diario de actividades centrales en las que se dirigían a las y los jóvenes los principales dirigentes partidarios, comisiones temáticas que fueron cambiando con el tiempo y los emergentes del contexto, actividades organizadas por las distintas federaciones, además de campeonatos deportivos y momentos recreativos como fiestas⁵⁹. Todas estas actividades son muy recordadas por los participantes. En una de las entrevistas se destacó:

Recuerdo mucho los talleres en los que participábamos, la reunión grande de las distintas agrupaciones de las facultades de sociales de todas las federaciones, y por supuesto las charlas de los compañeros dirigentes del partido⁶⁰.

Muchas de esas charlas o despachos de las comisiones temáticas eran impresas y se convertían en documentos de formación interna. Todo el cronograma era difundido a través de un diario interno, mucho antes de la existencia de las redes sociales. La entrevistada, quien participaba en los campamentos como estudiante de comunicación social, expresó sobre el diario de los Eneros:

En varias ediciones se realizó el diario del “Enero”, en el que trabajábamos diariamente con un grupo de compañeros para editar e imprimir todos los días las actividades previstas y sobre las novedades del campamento. Era completamente responsabilidad de este grupo que todas las mañanas esté el diario circulando⁶¹.

Con respecto a las políticas públicas de juventud, foco del presente trabajo, se indagó especialmente su discusión en los “Eneros”. En todos los campamentos, siempre existieron espacios que intentaban realizar un diagnóstico sobre los problemas que afectaban directamente a la juventud. En ese sentido, surgían propuestas de intervenciones o políticas que intentaran resolver esos problemas. Por otro lado, la participación de funcionarios del área de juventud de la gestión socialista de la Municipalidad de Rosario, todos vinculados en algún momento a la juventud socialista, fueron expositores en cada uno de los “Eneros” para dar cuenta de las políticas que se venían implementando desde los 90 en la ciudad, y con la idea de generar políticas de juventud en otras localidades que el PSP iba tomando responsabilidades de gestión. En una de las entrevistas se refuerza esta idea:

⁵⁹ Ver Anexo 5: fotos de eneros.

⁶⁰ Entrevista N° 10

⁶¹ Entrevista N° 9

Siempre se hablaba sobre políticas de juventud, por lo menos en todos los eneros que fui. Recuerdo charlas en relación al empleo juvenil, temas de educación, problemáticas vinculadas al consumo de drogas y alcohol, y cuestiones relativas a la promoción de la participación juvenil, especialmente en espacios de poder dentro de la organización, cosa que, en la práctica, no se daba tan fácil ni frecuentemente. Además, siempre había compañeros de Rosario, con responsabilidades en la municipalidad, contando al resto de las federaciones las políticas que venían implementando con respecto a la juventud⁶².

También se recuerda las charlas donde se diagnosticaba la situación de las distintas juventudes y posibles intervenciones, en algunos casos iban diputados o concejales a contar sus propuestas sobre políticas de juventud:

Primero recuerdo que se discutía mucho sobre la situación de los jóvenes, el tema de consumos de drogas era infaltable. En varios eneros se habló mucho de la nocturnidad, especialmente después de Cromañón⁶³, y por supuesto el tema de género y diversidad sexual. Otro de los temas siempre era el de participación, pero no partidaria, sino cómo incorporar distintas herramientas y procesos para que los jóvenes participen⁶⁴.

Con esta breve reseña de los inicios de los “Eneros”, se intentó argumentar de qué manera el PSP fue configurando un *ethos* militantes en las y los jóvenes socialista, centrado en la construcción identitaria y en la formación política. Interesa cerrar este apartado justamente con las experiencias de estos jóvenes militantes en los campamentos pasados:

Para mí los eneros fueron un importante espacio de formación como militante socialista y de cooperación en todo tipo de tareas que requería la convivencia con muchos otros durante varios días. Como nos organizábamos en los eneros, era lo mismo después en cada espacio partidario⁶⁵.

Era formación política pura, siempre, y con más intensidad cuando participas en los primeros eneros, cuando recién te sumas a participar como programático. Como eran de las primeras actividades antes de las elecciones universitarias en la federación servía para acumular capacidad militante ahí, en términos de afianzamiento de compañeros y de motivación⁶⁶.

En síntesis, los campamentos nacionales de la juventud socialista “Los Eneros”, tienen una gran relevancia en el proceso de socialización militante de las y los jóvenes. Si bien su origen estuvo signado por la creación de un partido joven como el Socialismo

⁶² Entrevista N° 9

⁶³ Cromañón hace referencia a una tragedia sucedida en diciembre de 2004 cuando se incendió un local donde se realizaba el recital de la banda de rock *Callejeros* que se inició con una bengala, y según fuentes oficiales murieron 195 jóvenes. A partir de este hecho, se intensificaron y reformaron las regulaciones en materia de seguridad para locales bailables y de recitales.

⁶⁴ Entrevista N° 10

⁶⁵ Entrevista N° 9

⁶⁶ Entrevista N° 10

Popular, la continuidad en el tiempo permitió que se erigieran como espacios en los cuales se materializan los diálogos intergeneracionales dentro del partido, la construcción de lazos entre jóvenes de distintas localidades, la formación política de los futuros dirigentes y la edificación de una cultura organizacional partidaria estable (Cozachow, 2015).

Los “Eneros” solo fueron interrumpido por la pandemia en los años 2020 y 2021, aunque desde la juventud socialista idearon estrategias de encuentros virtuales para sostener la idea de realización de los campamentos. En este derrotero, varios militantes entrevistados marcaron al campamento en Mar del Plata del año 2015 como un hito en la historia de los “Eneros”. Aquel campamento N° 26, bajo el lema “tenemos presente, hacemos futuro”, fue uno de los más multitudinario, con aproximadamente 1700 jóvenes de todo el país. Dicho campamento se convirtió en el mojón y base de lanzamiento de la precandidatura a presidente de la nación de Hermes Binner para las elecciones de 2015 en el marco del Frente Amplio Progresista⁶⁷.

No obstante, el sostenimiento de tantos años de los campamentos como espacio de socialización militante no se desarrolló sin tensiones. Desde las marcadas por las transformaciones sociales en general y las prácticas juveniles contemporáneas en particular, como sostiene Cozachcow (2015), hasta las tensiones y diatribas internas que se fueron explicitando entre la dirigencia nacional como así también entre las distintas federaciones, especialmente en el armado de frentes locales y provinciales en el marco del kirchnerismo y/o antikirchnerismo a partir del año 2015.

4.6.3 Proyectos de ley del PSP

Desde la recuperación democrática en 1983 han sido varios los proyectos de ley que intentaron construir la cuestión juvenil como problema de política pública en el ámbito legislativo. Cozachcow (2016) realizó un relevamiento sobre las iniciativas legislativas sobre juventudes presentadas desde 1983 al 2015, dando cuenta que son 170 proyectos: 6 de ellos corresponden al período 1983-1989; 40 al período 1990-1999; 11 al período 2000-2002 y 113 al período 2003-2015. En el presente apartado se analizarán dos propuestas legislativas presentadas por representantes del PSP que son significativas y que dan cuenta de la

⁶⁷ La candidatura de Hermes Binner a presidente nunca llegó por motivos de problemas en la construcción del Frente Amplio Progresista. Así, el Partido Socialista decidió apoyar la candidatura de Margarita Stolbizer.

importancia de la cuestión juvenil en la identidad partidaria. Por un lado, la propuesta de Guillermo Estévez Boero de la Ley Nacional de Juventud que no llegó a ser aprobada en la cámara de diputados; y la propuesta del Senador Nacional Rubén Giustiniani, sobre la Reducción de Mayoría de Edad a los 18 años, que sí logró obtener aprobación.

En 1990 el socialista Guillermo Estévez Boero⁶⁸, como diputado nacional por la Provincia de Santa Fe presentó el proyecto de Ley Nacional de la Juventud, que es considerado como uno de los principales antecedentes en proyectos sobre juventudes y el cual fue tomado como referencia en proyectos presentados con posterioridad (Cozachcow, 2016). Esto es sumamente significativo, ya que refuerza la hipótesis que la cuestión juvenil formó parte de la identidad del PSP, que llevó a crear las condiciones de posibilidad para implementar políticas de juventudes cuando logró ser gobierno en la ciudad de Rosario.

Revisar algunas leyes en torno a la cuestión juvenil permite develar los intentos sobre cómo producir a la juventud en tanto categoría socio-estatal, siendo el Estado uno de los principales actores que construye y produce clasificaciones de grupos sociales (Vázquez, 2015). Además, y siguiendo a Borzese et al (2009), la legislación sobre la cuestión juvenil es considerada como un componente de la institucionalidad de juventud, procurando su fortalecimiento y que tiende a mejorar la implementación de políticas públicas de juventudes. En el mismo sentido, Balardini (2004) también reconoce la importancia de una legislación sobre juventud, ya que sostiene que aportaría mayor estabilidad a las estructuras gubernamentales específicas de juventud, mayor legitimidad y permanencia de las políticas públicas.

El proyecto de Ley Nacional de Juventud tenía como objetivo “la regulación y la promoción de 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). Así, el texto legislativo se compone de dos importantes secciones. Una, la identificación y enunciación de los derechos de las juventudes. Si bien en la fundamentación se explicita la deuda que tienen los adultos con los jóvenes, bajo el lema que son el futuro de la patria, expresando la tradicional mirada y enfoque adultocéntrico, también

⁶⁸ Fue electo en 1987, reelecto en 1991, 1995 y 1999. El socialismo volvía a tener representación legislativa en el congreso nacional en 1987 después de 22 años de ausencia.

introduce ideas que hasta el momento no se consideraban como parte de las políticas públicas:

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 artículo 2° del proyecto de ley se mencionan que son derechos de todos los jóvenes el logro de una formación integral; el acceso a una educación y a un trabajo que permita el desarrollo de sus aptitudes físicas, intelectuales y sociales; la participación efectiva en todos los ámbitos de la vida nacional; la total integración a la sociedad y la no exclusión de la misma; el disfrute pleno y sano del tiempo libre en las distintas manifestaciones del deporte, de las artes y la recreación; y el acceso a una vivienda y a una salud que le posibilite una digna calidad de vida (Estévez Boero, 1991).

La otra sección, propone la creación de estructuras estatales de coordinación de políticas públicas y ámbitos de promoción de la participación de organizaciones juveniles (Cozachcow, 2016). Así, plantea concretamente crear la Secretaría de la Juventud y el Consejo Federal de Juventud, la Comisión Interministerial de la Juventud y el Consejo Nacional de la Juventud. Esta idea de institucionalidad en materia de juventud es significativa ya que involucra distintos enfoques: el sectorial, el federal, la transversalidad en la estructura estatal, y la coordinación y participación con las organizaciones de la sociedad civil.

La Secretaría de la Juventud se proponía como la estructura de gestión sectorial, y dependiente directamente de la presidencia de la nación. Entre sus funciones se exponían la de diseñar e implementar planes, programas y proyectos, organizar un servicio de investigación, documentación e información sobre la juventud y sus problemas, promover la participación juvenil, y coordinar acciones de cooperación.

El Consejo Federal de la Juventud sería un órgano asesor y consultivo de la Secretaría y estaría integrado por el responsable de la Secretaría y un representante de cada gobierno provincial más uno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Tendría distintas comisiones, que serían creadas según los criterios prioritarios del Consejo. Solo se define en el proyecto una comisión, que sería la de Asuntos Municipales y Comunes, dando cuenta

la importancia que le asignaba el PSP a los gobiernos locales, a partir de la gravitación que tuvo la llegada al gobierno en la ciudad de Rosario.

La Comisión interministerial de la Juventud, proponía una estructura estratégica para la coordinación de las políticas. Dicha propuesta fue una innovación en términos de gestión pública, ya que intentaba superar los problemas de coordinación que serán puntos centrales en la discusión política y académica en torno a la implementación e impacto de las políticas sociales en la primera década de los años 2000⁶⁹. Dicha comisión, estaría integrada por un representante de cada ministerio lo que lleva a pensar que esta estructura propuesta (aunque sin expresarlo de esta manera) como un antecedente para pensar la transversalidad de la perspectiva juvenil en el marco de las políticas públicas que emanen del gobierno nacional.

El Consejo Nacional de la Juventud se crearía como persona jurídica de derecho público de carácter colegiado e independiente de los poderes públicos, y se constituiría como el canal orgánico y democrático de las juventudes organizadas. Entre sus funciones principales se encontraría la generación de propuestas y acciones a los poderes públicos para resolver los problemas de las personas jóvenes y dictaminar en las consultas que le formulen tanto el presidente de la nación como alguna de sus carteras ministeriales, cualquiera de las cámaras legislativas o el poder judicial. La integración en el consejo preveía una distribución en términos de cantidad y tipos de organizaciones juveniles de todo el país:

10 gremiales, 10 estudiantiles, 7 confesionales, 3 scout y exploradores, 6 grupos culturales juveniles, 4 movimientos cooperativos, 3 profesionales, 4 organizaciones de derechos humanos, 6 asociaciones deportivas, 5 entidades de bien público, 2 organizaciones de discapacitados, 1 por cada consejo provincial constituido, 2 comunidades indígenas, 3 colectividades, 7 organizaciones agrarias, 4 organizaciones de la mujer, 20 juventudes políticas (Estévez Boero, 1991: 206-207).

Resulta destacable además de las propuestas que emanan del proyecto de ley, la extensa y exhaustiva fundamentación del proyecto, que profundiza la idea ya mencionada que la cuestión juvenil formó parte de la identidad partidaria desde el origen en el PSP.

En dicha fundamentación, el diputado Estévez Boero intenta responder la pregunta sobre ¿qué es la juventud? En todo el recorrido, conviven dos grandes enfoques para darle sentido a la categoría juventud. Por un lado, tomando como referencia a clásicos como José Ingenieros, Aníbal Ponce, José Rodó, Gregorio Bermann, y Margaret Mead entre otros, se

⁶⁹ Se hace referencia por ejemplo a Acuña (2010), Martínez Nogueira (2010) y Repetto (2010).

refuerza la idea de pensar a la juventud y a los jóvenes como el futuro de una nación, como la etapa de la vida en la que deben existir las condiciones para prepararse para ese futuro, que la juventud es esencialmente, futuro:

Juventud es futuro, es proyección. Se es joven porque se tiene tiempo por delante. Juventud es esencialmente una etapa de proyección y práctica para lograr las realizaciones a lo largo de la vida. Cuando la juventud vive en una sociedad sin futuro, es mutilada, desnaturalizada (Estévez Boero, 1991: 209).

Por otro lado, y a partir de la descripción de la situación de la juventud de Argentina, recupera distintos datos estadísticos de censos nacionales y especialmente el ya clásico informe de Braslavsky (1986). Reconoce la imposibilidad de definir la categoría de juventud en forma homogénea argumentando la diversidad en que se manifiesta ser joven en distintas posiciones de la estructura social. Así, demuestra la diversidad en base al análisis del empleo, la educación, la marginalidad y la participación.

En cuanto a la institucionalidad estatal de juventud, la fundamentación da cuenta de una serie de proyectos legislativos que no obtuvieron sanción legal. Entre ellos se destacan las propuestas de la Comisión Nacional de Juventud del diputado Ghioldi en 1941, la creación del Instituto Nacional de Asistencia Social para estudiantes del diputado Mendiondo en 1947, la creación de la Secretaría de la juventud del diputado Manzano en 1987, la creación del Fondo Cooperativo de la Juventud del diputado Storani en 1987, y la creación del Consejo Federal de la Juventud de los diputados Gonzáles y Gentile en 1989.

También, en el marco de la fundamentación del proyecto de Ley Nacional de la Juventud, el autor realiza una descripción de antecedentes en otros países como Chile, Francia, Reino Unido, Alemania, Ecuador, Uruguay. Pero se destaca la experiencia de España, y esto no es casual, ya que ha tenido una influencia muy importante para la institucionalidad de juventud en el gobierno nacional desde los 80 (Cosachcow, 2016; Liguori y Beretta, 2022) y la tendrá entrados los años 90 en la cristalización de políticas de juventudes en la municipalidad de Rosario (Beretta, 2018).

La otra ley significativa que marca la importancia de la cuestión juvenil en el seno del PSP es la Ley N° 26579 de “Reducción de mayoría de edad a los 18 años”. Fue presentada por el Senador por Santa Fe Rubén Giustiniani en el año 2005, pero su derrotero hasta ser aprobada duró cuatro años, y fue recién en diciembre de 2009 que tuvo sanción y se promulgó.

Ya en los años 80, las discusiones y debates sobre la mayoría de edad tuvieron su impronta en los encuentros de jóvenes socialistas. Guillermo Estévez Boero, en septiembre de 1983, en una charla con la juventud, que posteriormente fuera publicada como material de formación política (MNR, 2004) sostenía que el PSP quería rescatar el papel de la juventud, que puedan vivir su juventud en plenitud. En ese marco, sostuvo que el programa político del PSP contempla suprimir las barreras de edad que tratan de excluir a la juventud:

un joven de 18 años, por ejemplo, puede votar para presidente, pero no puede ser elegido ni concejal. Nosotros sostenemos la mayoría de edad en 18 años (MNR, 2004: 230).

Incluso iba más allá, ya que planteaban en el seno del PSP la afiliación y plena participación en la vida partidaria a partir de los 16 años, aunque reconocía que esta cuestión entraría en tensión con la ley, por la vigencia de la patria potestad.

En el mes de octubre de 2003, después de una vasta trayectoria de militancia juvenil, partidaria, universitaria y de gestión⁷⁰, Rubén Giustiniani fue electo como senador por la provincia de Santa Fe⁷¹, siendo el primer representante del socialismo en el la Cámara Alta en 44 años, y el cuarto senador socialista en el país⁷².

Giustiniani presentó en 2005 el proyecto de ley para reducir la mayoría de edad de los 21 a los 18 años. Este proyecto obtuvo media sanción en la cámara de senadores, aunque perdió estado parlamentario en la cámara de diputados. En 2008 volvió a ser presentada para su tratamiento, y logró ser aprobada en diputados y finalmente obtuvo la sanción definitiva por parte del senado en 2009, año en que finalmente fue promulgada y comenzó a regir los primeros días de enero de 2010.

La ley modificó el Código Civil consagrando la mayoría de edad a los 18 años. Esto otorgó capacidad plena para todos los actos civiles y comerciales a partir de dicha edad, que hasta la aprobación de esta ley era a los 21 años. Entre ellos se destacan la tramitación de documentos, firmar y celebrar contratos, llevar adelante emprendimientos comerciales y poder casarse sin autorización de sus padres. Otra cuestión fue la finalización de la patria

⁷⁰ Fue consejero superior de la UNR en 1983/84; integró la mesa ejecutiva de la Federación Universitaria Argentina (FUA) de 1984 a 1986; fue Vicepresidente de la Unión Internacional de Juventudes Socialistas (IUSY); fue Director de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario desde 1989 a 1991. En 1993 fue electo Decano de la Facultad de Ciencias Exactas e Ingeniería de la UNR. En 1995 volvió a la Municipalidad de Rosario como Secretario de Gobierno. En 1997 fue electo diputado nacional y reelecto en 2001.

⁷¹ Fue reelecto en 2009.

⁷² Los senadores socialistas anteriores fueron Enrique del Valle Ibarlucea, Juan B. Justo y Mario Bravo.

potestad a los 18, por lo que implica que cese la obligación alimentaria y de previsión social por parte de los padres. En tal sentido, se decidió plantear como excepción que se extiendan hasta los 21 años.

La fundamentación del proyecto original fue presentada a partir de la experiencia de un joven conscripto que participó en la Guerra de Malvinas, recuperando también la idea de Lorenz (2005) que la juventud protagonizó simbólica y materialmente dicha guerra. Así, Giustiniani recupera la experiencia de vida de Edgardo Esteban⁷³, quién fue enviado a Malvinas cuando tenía 18 años. A su regreso, quiso tomarse unas vacaciones en un país vecino, pero no podía salir al extranjero sin la autorización de sus padres. En definitiva, la experiencia personal de Edgardo daba cuenta que la ley permitía ir a un joven de 18 años a exponer su vida en una guerra, pero era considerado menor para realizar trámites tan simples como generar su pasaporte sin la autorización de los padres.

En definitiva, y como sostuvo el autor de esta iniciativa, la ley brinda herramienta a las y los jóvenes para promover el desarrollo individual y afirmar su personalidad (Giustiniani, 2010).

4.7 Recapitulando

La incorporación de la cuestión en la agenda de los gobiernos locales estuvo marcada especialmente por la incidencia de organismos internacionales. Pero, además, coincidió con otros procesos sociales y políticos del contexto. Mientras se discutía la reforma del Estado (especialmente a escala nacional), los gobiernos locales fueron reconfigurando sus roles e incorporando temas emergentes en sus agendas. Este es el caso, entre otros, de la incorporación de la cuestión juvenil en las agendas públicas locales.

La ciudad de Rosario, en sintonía con el contexto político del país en la transición democrática, fue conducida por un gobierno radical. Si bien a nivel nacional el alfonsinismo inició la configuración de las políticas de juventud a partir de la adhesión al Año Internacional de la Juventud en 1985, y la concreción de institucionalidad de juventud en la estructura nacional, el gobierno radical en la ciudad de Rosario no tomó la agenda juvenil más allá de algunas acciones periféricas, o más ligadas a las políticas culturales.

⁷³ Es el autor del libro “Iluminados por el fuego”, que fue llevado al cine por Tristán Bauer en el año 2005.

Sin embargo, un triunfo electoral inesperado del socialismo en una circunstancia poco habitual, generó las condiciones de posibilidad para que se inicie un proceso de estructuración de políticas públicas que dejará huellas hasta la actualidad generando una transformación sin precedente en la ciudad. En este marco, se encuentra también el inicio del proceso de cristalización de la cuestión juvenil a partir del diseño e implementación de políticas públicas de juventudes.

Este proceso de cristalización de la cuestión juvenil en el gobierno de la ciudad de Rosario, no es un tema que estuvo signado por una marca epocal, sino que como se intentó demostrar en este capítulo, la cuestión juvenil formó parte de la construcción de la identidad partidaria en el socialismo, lo que permitió crear las condiciones de posibilidad para crear y sostener en el tiempo un sistema de políticas y legislaciones de juventud desde los primeros días de gobierno en 1989.

Esto se pudo apreciar a partir del análisis de las manifestaciones sobre la juventud desde los inicios de la constitución del PSP, en la importancia que le dio a la formación militante de la juventud socialista a partir de la puesta en marcha de los campamentos nacionales, y cómo se cristalizó en proyectos de ley significativos en términos de políticas públicas.

Con estas condiciones de posibilidad para la implementación de políticas públicas de juventudes analizadas, en el próximo capítulo se presenta la construcción del primer itinerario, que inaugura las políticas de juventud en la ciudad de Rosario.

CAPÍTULO 5. “LARGADA”: ITINERARIO DE CREACIÓN DE ÁREAS ESTATALES Y ORIGEN DE LA NOCIÓN DE POLÍTICAS DE JVUENTUD (AÑOS 85/95)



Introducción

La recuperación de la democracia en 1983 se convirtió en un parteaguas en la vida social del país, comenzando un periodo signado por grandes desafíos en cuanto a la calidad de vida, la puesta en funcionamiento de las instituciones democráticas y las expectativas que generó volver a vivir en democracia. En este contexto, la cuestión juvenil ganó terreno en la agenda pública a partir del Año Internacional de la Juventud (1985) y la creación de una incipiente institucionalidad estatal a nivel nacional que fomentaba actividades especialmente a la promoción de la participación juvenil en conjunto con algunas organizaciones de la sociedad civil, incluidas las juventudes de partidos políticos.

En este marco, la primera gestión municipal de Rosario en la transición democrática estuvo conducida por la Unión Cívica Radical (UCR) y que fue referenciada en el capítulo 4, con una clara orientación en cuanto al ordenamiento urbano, quedando la cuestión juvenil solo de manera periférica relacionada con algunas políticas culturales que promovían el uso del espacio público.

No obstante, en las horas postreras de la gestión radical, se da un evento detonador que es considerado como hecho fundacional de la institucionalidad de juventud en la ciudad de Rosario, con la creación del denominado Centro de Adolescencia, un hecho quizás paradójico, ya que la ciudad venía viviendo en 1989 uno de los peores años desde la recuperación democrática.

A mediados de mayo resultó vencedor por amplia mayoría en las elecciones presidenciales Carlos Menem, -quién sucedería en el mandato a Raúl Alfonsín- en plena crisis económica e inflacionaria. En este contexto, y habiendo renunciado el intendente de la ciudad Horacio Usandizaga por dicho resultado electoral, los últimos días de mayo la ciudad vivió un estallido social conocido por la ciudadanía como “los saqueos de 1989”, que dejó tres muertos, casi 70 heridos y más de 1300 detenidos. El intendente interino Carlos Ramírez, durante esos días no dejaba de pedir auxilio tanto al gobierno provincial como nacional para contener los saqueos y la violencia social con el objetivo de recuperar la convivencia en la ciudad. Así, pasados los saqueos, aunque no el malestar económico y social, la ciudad transitaba por una campaña electoral inédita a partir de la renuncia del intendente, en medio de una intensa intervención en asistencia alimentaria con el objetivo de contener socialmente a los sectores más vulnerables.

Teniendo como punto de vista esta situación, el presente capítulo pretende dar cuenta del primer itinerario de políticas de juventud construido analíticamente y denominado “Largada”, que inaugura la institucionalidad y el proceso de estructuración de políticas, y que permitió sentar las bases de un largo recorrido de intervenciones estatales en materia de juventud en la ciudad. El primer apartado aborda la creación del Centro de la Adolescencia, considerado como el primer mojón en el proceso de estructuración de políticas de juventud en Rosario. En el segundo se presenta el análisis de la creación y puesta en marcha del Departamento de la Juventud, creándose así una doble institucionalidad local en materia de juventud. No obstante, el Departamento será considerado como los cimientos del recorrido de políticas en la ciudad, dando cuenta de una orientación clara hacia la participación y el reconocimiento de las y los jóvenes que devendrán en sujetos de políticas en próximos itinerarios. El tercer apartado analiza el interregno que sufrieron las áreas de juventud en un contexto de interna partidaria que atravesó el Partido Socialista Popular (PSP) y que significó un retroceso para las políticas de juventud, que será recuperado recién en el siguiente itinerario, con Hermes Binner como intendente.

5.1 El primer mojón: El centro de Adolescencia

En octubre de 1989, el concejo municipal aprueba la creación del **Centro de prevención permanente para púberes y adolescentes** dependiente de la Secretaría de Salud Pública. La ordenanza N° 4701 fue reglamentada en diciembre de ese año por el secretario de salud pública Armando Barck (cinco días antes de que asumiera el intendente Héctor Cavallero, representante del Partido Socialista Popular). Pero fue Hermes Binner, designado a partir del 10 de diciembre como Secretario de Salud Pública quién implementó por primera vez en la ciudad un área con políticas específicas destinadas a las y los jóvenes. Así, desde la municipalidad de Rosario se reconocía al sector juvenil como singular, con necesidades y problemáticas particulares que requería una intervención y abordajes específicos, coincidiendo de esta manera, con el proceso de las nuevas agendas municipales.

La ordenanza denominó dicha estructura estatal como “Centro Construir”, más allá de su nombre completo, aunque rápidamente se empezó a conocer solo como Centro de Adolescencia. La fuente de financiamiento desde su origen provenía del 3% de los ingresos recaudados por los derechos de fiscalización sobre concesionarios de servicios públicos, más

específicamente de las empresas de transporte urbano de pasajeros. Este Centro fue creado por tres años, por lo que, en julio de 1992, desde el Departamento Ejecutivo Municipal se solicitó una nueva ordenanza para prorrogar tres años más su funcionamiento. Así, se logró aprobar la ordenanza N°5426.

Que el Centro de la Adolescencia haya sido parte de las políticas públicas de salud no es un dato menor. El gobierno local iniciado por el PSP de la mano de Cavallero, en un contexto de incertidumbre social, apostó desde sus primeros días al desafío de fortalecer la salud pública y se constituyó en uno de los pilares de la gestión, sirviendo además como antítesis de la gestión municipal anterior.

Rovere (2006) sostiene, a partir de distintas fuentes, que el gobierno radical predecesor al socialista, había hecho público el deseo de deshacerse de servicios públicos e infraestructura de salud a través de la transferencia al ámbito del gobierno provincial. Esto generó un punto de inflexión en dos direcciones: por un lado, marcó un cambio de rumbo con respecto al gobierno anterior, “entre querer deshacerse y querer hacerse cargo de la salud” (Rovere, 2006: 128). Por otro lado, mostró que la decisión de diseñar una política de salud pública constituía una verdadera opción política en un contexto en el que casi no existían políticas públicas locales sanitarias. El mismo Cavallero, en una de sus últimas entrevistas públicas en el año 2020 comentó dicha decisión:

Para los intendentes anteriores la salud era una carga que había que eliminar. Me lo habían planteado, que lo ideal era dársela a la provincia y que ella se hiciera cargo. Nosotros planteamos que no⁷⁴.

El Centro contó con un documento en el que plasmó su programa analítico y su propuesta de actividades (Centro de la Adolescencia, 1990). A partir de su análisis, se logra recuperar cómo se construyó la categoría de juventud, la cuestión juvenil como problema público y las orientaciones de las políticas para atender dicha cuestión.

El documento recuperado del archivo plantea como misión trabajar en la prevención, investigación, capacitación y orientación individual y familiar en torno al púber-adolescente, y respecto a temáticas consideradas como problemas específicos que atañen a la adolescencia, entre los que se destacan la drogadependencia, las conductas violentas, la

⁷⁴ Extraída de la nota periodística publicada en octubre de 2020 en la web de Conclusión. <https://www.conclusion.com.ar/politica/la-ultima-entrevista-que-dio-hector-cavallero-preocupacion-por-la-salud-la-gestion-y-su-relacion-con-el-peronismo/10/2020/>. Visitada el día 17 de noviembre de 2020.

marginalidad, las enfermedades de transmisión sexual, los trastornos de identidad sexual, los estados depresivos graves, la bulimia y la anorexia. Las acciones y abordajes se encontraban en el marco de la racionalidad específica del campo de salud, y que se traslada en orientaciones de una clara política sectorial de salud pública, esencialmente en el ámbito de la prevención. Dos de las trabajadoras de dicho Centro que fueron entrevistadas mencionaron que esta característica fue explícita desde el primer día de funcionamiento:

Fui convocada junto a otros profesionales del área de la salud y de la educación para comenzar a pensar en abordar el trabajo con adolescentes en tanto prevención de la salud.⁷⁵

Los objetivos generales de la institución estaban más dirigidos y pensados desde un modelo más médico, o sea, desde la mirada salud-enfermedad: prevenir la enfermedad.⁷⁶

La incorporación de la cuestión juvenil en la agenda de salud pública, pone de relieve su construcción desde la noción del riesgo a partir de la prevalencia de la representación de la juventud como una etapa de transición a la vida adulta, en la que deben ser encauzados y educados para no salirse del camino que conduce a la ciudadanía plena. Allí radica, siguiendo esta forma de pensar, la necesidad imperiosa de los abordajes en esta etapa crítica de la vida, con el objetivo de suministrar instancias que garanticen un adecuado tránsito hacia la adultez. Tránsito por supuesto, delineado, demarcado y definido por las personas adultas.

Recuperando la narrativa documental oficial, el programa analítico del Centro era taxativo en afirmar sus orientaciones de políticas y no solo los riesgos a los que estaban expuestos las y los jóvenes, sino que definían patologías propias de la juventud:

tareas conducentes a la estructuración de una política de salud, que permita accionar de la mejor manera, ante estas 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, ablande la imperiosa necesidad de un posicionamiento serio ante tamaños riesgos. (Centro de la Adolescencia, 1990: s/d)

En el mismo documento, también se explicita a la etapa de la vida definida como adolescencia como de mayor riesgo y vulnerabilidad, tanto física como psíquica:

etapa crítica, en tanto crisis de identidad, en tanto incremento de tensiones sexuales y agresivas, en tanto momento decisivo donde algo puede rectificarse o ratificarse quizás para siempre, aún en lo patológico... consideramos además la seducción y convocatoria que lo

⁷⁵ Entrevista N° 1

⁷⁶ Entrevista N° 3

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 la Adolescencia, 1990: s/d).

En otro de los pasajes, se refuerza la necesidad de acciones relacionadas al ámbito psico-social, especialmente tratando de evitar problemas y consecuencias nocivas vinculados con el abuso de drogas, de alcoholismo, tabaquismo y violencia entre otros:

Sus demandas están referidas tanto al área de lo biológico como a lo psico-social. En efecto, a las transformaciones del cuerpo, se suma la presión social para asumir nuevos roles en relación con su familia, el otro sexo, el estudio, el trabajo y con la insatisfacción de las necesidades básicas en ciertos sectores. Estas frustraciones causadas por la falta de salida para emplear en forma creativa las energías provocan riesgos, que dan origen a muchos problemas sociales tales como embarazo precoz, aborto, desocupación, ociosidad, uso y abuso del alcohol, tabaco, droga, violencia, accidentes, suicidios (Centro de la Adolescencia, 1990: s/d).

Esta cita textual da cuenta de las orientaciones de política relacionadas con las políticas preventivas de conductas riesgosas y para el ocio y tiempo libre, respuestas para una juventud en riesgo durante la transición a la vida adulta. Así, estas representaciones construidas sobre los sujetos con los que trabajaba hacen reponer las primeras conceptualizaciones sobre adolescencias que presentara Stanley Hall a principios del siglo XX. Según Feixa (1996), la obra de Hall tuvo gran influencia en todo el mundo a partir de naturalizar esta etapa de moratoria social e inestabilidad emocional, antes de llegar a la adultez. Teorías e implicancias que todavía no han logrado ser deconstruidas completamente, y predominan así estereotipos de grupos de edad que son percibidos como preparación para el mundo adulto (Feixa, 1996).

Así, se puede sostener que la creación del Centro de Adolescencia y sus respectivas actividades están fundadas a partir del paradigma adultocéntrico con una marcada intervención sectorial en términos de salud pública. Como sostiene Feixa (1996) la producción científica además de tener una tradición etno y androcéntrica, también fue y es adultocéntrica⁷⁷.

La juventud fue construida desde esta institución como incompleta, como negada y negativizada (Chaves, 2005). Desde este posicionamiento, se piensa que las y los jóvenes

⁷⁷ Para ampliar sobre las problematizaciones en torno a la construcción social de las edades y sus implicancias ver Feixa (1996).

carecen de capacidades para enfrentar los posibles riesgos y peligros a los que se exponen por el solo hecho de ser jóvenes, y transitar una etapa de preparación, por lo que necesitan de adultos que las y los guíen y encausen sus conductas. El objetivo central de las actividades del Centro de Adolescencia fue la prevención de conductas de riesgos, y así intentar lograr una mejor adaptación para la inclusión de las y los jóvenes a la vida adulta.

Desde lo discursivo, las actividades del Centro de Adolescencia se basaron en estrategias de prevención participativas. Estrategias que no significa que la participación haya sido pensada como un componente central en la política juvenil. Sino más bien, en la vinculación con algunos actores tradicionales (y adultos) en la formación de los adolescentes como las familias y la escuela. En el programa oficial del Centro quedó plasmado explícitamente que en las actividades de prevención debía contemplarse la participación de padres y docentes. El lugar asignado a las y los jóvenes en la estrategia participativa quedaba enmarcado sólo en poder brindar talleres y así poder realizar diagnósticos a partir de las demandas, inquietudes y temores que vivían en su paso por la adolescencia. Una de las trabajadoras entrevistadas expuso:

comenzamos haciendo talleres en escuelas secundarias de la ciudad para recoger inquietudes y propuestas de los jóvenes para reflexionar; surgían temas como sexualidad, identidad, adicciones.⁷⁸

Desde el inicio, la mayoría de las actividades desarrolladas estaban vinculadas a alguna problemática particular, y se trabajaba a partir de una de las herramientas de la educación no formal más conocida que es el “taller”. Estos talleres se llevaban a cabo en los primeros años especialmente en escuelas, y algunos momentos se utilizaron otros espacios como clubes y centros comunitarios. Las entrevistas realizadas y los registros analizados no dan cuenta de vinculaciones con organizaciones juveniles de la ciudad, más allá de alguna actividad ocasional con el movimiento scout rosarino, ligado a alguna escuela en la que el Centro de la Adolescencia llegaba con sus talleres.

Tampoco se logró comprobar un trabajo sostenido y coordinado con otros niveles de gobierno. En cambio, el equipo si sostuvo vinculación y participó de distintas actividades junto a las organizaciones internacionales del sector salud como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Dicha

⁷⁸ Entrevista N°1

vinculación estuvo más ligada a la dependencia institucional del Centro de la Adolescencia con la Secretaría de Salud, que a la propia dinámica de sus acciones.

Hasta 1992, los equipos del Centro de la Adolescencia trabajaron en las instalaciones de la Secretaría de Salud Pública. Pero a partir de marzo de ese año, lograron contar con un espacio propio para funcionar, (en la calle Rioja 1576), a partir del alquiler de una vieja casona propiedad de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas de la Universidad Nacional de Rosario. En esa casa funcionaron el Centro de Adolescencia y el Centro de Prevención de Adicciones de la Secretaría de Salud Pública, y posteriormente, el Departamento de la Juventud de la Secretaría de Promoción Social.

Así como trabajaron algunos años sin un espacio físico específico, la constitución del equipo también fue deficitario. En sus inicios, estuvo conformado por una coordinadora y una sub coordinadora, dos profesionales en el área de prevención, encargadas de realizar talleres y sistematizar información para su difusión; y consultorios de adolescencia en servicios de salud pero que funcionaban con los equipos de los hospitales en los mismos efectores.

Aunque en los diversos documentos relevados se mencionan en varias oportunidades la constitución de equipos interdisciplinarios con criterios intersectoriales, los profesionales proveían casi en su totalidad del área salud, destacándose psicólogos, y en menor medida profesores, docentes y profesionales de la educación. En ningún momento se contó con médicos en el plantel profesional del Centro (aunque si existió una directa relación y articulación con profesionales médicos de los hospitales).

Hasta el año 1994, y recuperando la información del programa analítico (Centro de la Adolescencia, 1990), sus actividades principales estaban divididas entre actividades masivas, talleres, asistencia médica y capacitación e investigación. Las actividades masivas estaban referidas al Encuentro de jóvenes y adolescentes de la ciudad de Rosario, que desde el año 1991 fue un ícono de las políticas de juventudes y atravesó los distintos itinerarios contruidos en esta investigación⁷⁹.

Los talleres, como ya se mencionó, fueron destinados a jóvenes y adolescentes en el marco de las actividades escolares y giraron en torno a temas de sexualidad, enfermedades

⁷⁹ Dada la importancia y referencia de los encuentros anuales, en los próximos apartados se realizará un análisis específico.

de transmisión sexual, adicciones entre los más destacados. Otra de las actividades de prevención a partir de talleres fue el Programa de prevención de accidentes, que se difundía a través de un material audiovisual denominado “*Los accidentes de tránsito y los adolescentes*”. También se realizaron talleres destinados a la comunidad adulta, especialmente padres y docentes de escuelas con el objetivo de fortalecer espacios de contención y acompañamiento.

A partir del año 1995, los informes del Centro de la Adolescencia demuestran una mayor sistematización y formalización de los talleres en las escuelas como el lugar cautivo donde ir a buscar adolescentes, por lo cual se transforma y jerarquiza a partir de la configuración como Programa Educativo de Prevención y Promoción de la Salud en las Escuelas de Rosario. Con la creación de este programa, se comenzó a tener vinculación formal con el Ministerio de Educación y Cultura del gobierno provincial, y con el Programa de Prevención de Adicciones, con el Departamento de Educación para la Salud de la Secretaría de Salud Pública, y con el Servicio Educativo Municipal de la Secretaría de Cultura, Educación y Turismo.

Entre las actividades de atención y asistencia médica se destacaron los abordajes de acompañamiento y atención de adolescentes embarazadas en áreas especiales de la Maternidad Martín, dependiente de la Secretaría de Salud Pública. Por otro lado, se implementó el Programa de atención integral del adolescente en el Hospital Carrasco, donde el Centro de la Adolescencia funcionaba como capacitador y formador de los equipos médicos del hospital.

Por último, los equipos del Centro de Adolescencia participaron en diversos y numerosos congresos y jornadas, como forma de actualización profesional y en términos de estrategia para construir un campo de intervención específico con adolescentes, ya que no existían muchos antecedentes en la ciudad. Así, se destaca en base a los registros del Centro, la participación en distintas instancias formativas organizadas por la OPS y la OMS. Según el Informe del Centro de Adolescencia (1992), los profesionales del centro desarrollaron diversas investigaciones, entre las que se destacan, “*Factores de riesgo en la población adolescente del municipio de Rosario*”, “*Comportamiento de la población adolescente frente a la anticoncepción antes y después de la primera consulta en la unidad de Adolescencia de un hospital pública*”, “*Información y uso de métodos anticonceptivos según nivel de*

instrucción y tipo de pareja de una población hospitalaria de adolescentes embarazadas”, entre otras⁸⁰.

En definitiva, el Centro de Adolescencia se constituyó como el primer mojón en el proceso de estructuración de políticas de juventud en la ciudad de Rosario. Su acciones giraron en torno a los principios de la salud pública que el gobierno local venía promocionando. A partir de la reconstrucción de las principales intervenciones se pudo vislumbrar que la principal representación sobre las personas jóvenes / adolescentes tomaron la perspectiva de la generación futura y de transición a la vida adulta, como una etapa problemática y de riesgo. El futuro es el eje que da sentido a las intervenciones y los comportamientos de riesgo definen las estrategias a seguir (Krauskopf, 2003).

Estas representaciones y estrategias de intervención que las sustentan son parte de una estructura de pensamiento más amplia que es el adultocentrismo, el cual ubica a la persona adulta como parámetro positivo (Chaves, 2010) hacia donde las y los jóvenes tienen que llegar. Así, el cúmulo de acciones del Centro de Adolescencia estuvieron permeadas por lógicas preventivas, las cuales tenían a la capacitación y formación como la estrategia central de intervención, destacándose el abordaje sectorial y fragmentado de este paradigma (Krauskopf, 2003). Para la implementación de estas acciones, el Centro de Adolescencia procuró la vinculación especialmente de actores tradicionales de control y disciplinamiento como las escuelas y los responsables adultos de las familias, desconociendo o no legitimando la existencia de organizaciones juveniles.

5.2 El Departamento de la juventud: los cimientos de las políticas de juventud

El Centro de la Adolescencia, como primera estructura gubernamental dedicada a jóvenes y adolescente en la ciudad de Rosario, es considerado el primer mojón de la institucionalidad de juventud. No obstante, los cimientos en el proceso de estructuración de políticas públicas están materializados a partir de la creación del Departamento de la Juventud, constituyéndose así una doble institucionalidad municipal en torno a la cuestión juvenil.

En el primer mes del nuevo gobierno local, que inaugura la gestión socialista con Héctor Cavallero como intendente, a través del Decreto N°062, se instituye el Departamento

⁸⁰ De estas investigaciones solo se recuperaron los nombres en el informe. No se logró recuperar los documentos resultantes.

de la Juventud en el marco de la Secretaría de Promoción Social, conducida por Oscar Schroeder.

La creación de esta estructura gubernamental es claramente consecuencia de la importancia que tuvo la cuestión juvenil en la construcción de la identidad partidaria del PSP, posibilitando entonces la implementación de políticas de juventud. Esto se puede analizar, ya que en el contexto de su surgimiento no fue una prioridad ni de la gestión ni de la ciudad, pero sí una prioridad para el PSP en su primera experiencia en el gobierno en la ciudad de Rosario.

Los primeros días del año 1990 la gestión socialista debía recomponer, con un gobierno recién asumido, la situación social de una ciudad en la que aún resonaban las esquirlas de la violencia suscitada a partir de los saqueos meses anteriores⁸¹. Por esas fechas, la ciudad contaba con aproximadamente 900000 habitantes, de los cuales unos diez mil vivían en 90 asentamientos irregulares o villas de emergencia, uno de los mayores porcentajes del país (Dalla-Corte Caballero, 2014). Desde el gobierno municipal se llevó adelante un conjunto de intervenciones relacionadas a la asistencia alimentaria a partir de las copas de leche y comedores, que se denominó Programa de Asistencia Alimentaria y llegó a contar con 115 espacios, calculando más de 800 mil raciones (Carné, 2013).

En este contexto, el nuevo gobierno municipal se encontró con un gran obstáculo: el de los recursos financieros. Siguiendo a Carné (2013) se puede afirmar que a principios del año 90 la municipalidad de Rosario afrontaba importantes juicios⁸² iniciados en las gestiones anteriores (incluso durante la dictadura militar) a lo que se sumaba el contexto inflacionario. Así, la asignación de recursos para nuevas políticas era reducido, ya que casi la tercera parte del presupuesto estaba destinada al pago de salarios, y la mitad al pago de bienes y servicios, lo que llevó a poseer un déficit económico del 48% de los ingresos (Carné, 2013).

Con este entorno turbulento, marcado por la necesidad de equilibrar los gastos sin amortiguar la asistencia social, la creación del Departamento de la Juventud significó más una apuesta al futuro (que tendrá sus réditos), y una respuesta a las juventudes socialistas que

⁸¹ Los saqueos en Rosario se destacaron en la última semana de mayo de 1989 y se dieron especialmente en supermercados y almacenes debido a la alta inflación. La represión dejó tres muertos, más de 60 heridos y más de 1000 personas detenidas.

⁸² Juicios por falta de pago a empresas contratistas del municipio, especialmente vinculadas a servicios públicos. Según el trabajo de Guberman (2004), en el inicio del gobierno del intendente Cavallero se contabilizaban más de 800 juicios contra la municipalidad.

hacía ya algunos años venían problematizando la cuestión juvenil, y la importancia y necesidad de diseñar e implementar políticas de juventud en los gobiernos municipales.

El primer director del Departamento de la Juventud de la Municipal de Rosario, a pocos meses de asumir, expuso las principales líneas estratégicas del área en el marco del Seminario Nacional de los jóvenes de la Unidad Socialista “Políticas municipales de Juventud⁸³”, pero no sin antes dejar de manera explícita el contexto en el que habían recibido las cuentas municipales, justificando así que tenían mucho por hacer, pero que empezaron sus políticas con lo poco que tenían:

Los problemas financieros son enormes, recibimos una Municipalidad embargada y es muy difícil decir que nos dedicamos a políticas de juventud y hay un presupuesto tal para juventud y de hacerlo así nos tendríamos que olvidar de la política de salud y de cosas que lamentablemente en la crisis son más jerárquicas. Entonces, en este sentido, tratando de utilizar la menor cantidad de recursos posibles es que nosotros encaramos el trabajo (PSP, 1990).

Así, el director del Departamento, un militante de las huestes del MNR proveniente de la carrera de Ciencia Política, tomaba las riendas y el desafío de diseñar una política pública en torno a la cuestión juvenil, pero con recursos escasos, entendiendo que la prioridad del contexto marcaba otra dirección, pero convencidos que podían crear los cimientos para un futuro. De esta manera, la gestión local se reconoce como una arena de disputas, en el que el sentido de la cuestión y la propia categoría de juventud se irá dirimiendo, en el marco de una estructura estatal no monolítica y tensiones propias de procesos políticos, ideas y contextos complejos (Beretta et al., 2018).

La creación del Departamento de la Juventud estuvo marcada también por la incorporación de la cuestión juvenil en la agenda pública en un proceso vertical en “cascada”, desde la escala internacional hasta llegar a los gobiernos subnacionales, como se describió en el capítulo 3. La juventud socialista, venía participando en los espacios promovidos por el área de juventud nacional desde su creación, e incluso previo a ello, fue uno de los actores en el Movimiento de Juventudes Políticas (MOJUPO)⁸⁴ desde 1983.

⁸³ Se realizó durante los días 2 y 3 de junio en la ciudad de Rosario, con el apoyo organizativo de la Fundación Friedrich Ebert, y contó con la participación de delegados partidarios provenientes de distintas localidades del país.

⁸⁴ El MOJUPO estuvo conformado por las ramas juveniles de los principales partidos políticos: Juventud radical, juventud peronista, juventud intransigente, juventud demócrata cristiana, juventud del movimiento de integración y desarrollo, Federación juvenil comunista, juventud socialista popular, juventud socialista

El Director del Departamento de la Juventud, al abrir el seminario mencionado en 1990, daba cuenta del proceso de institucionalidad que se venía configurando a nivel nacional, y en ese marco reconocía la necesidad de continuar el proceso a nivel municipal, visibilizando la decisión política tomada por el intendente socialista:

En nuestro país no ha habido hasta hace muy poco tiempo un ámbito específico para discutir la cuestión juvenil. Recuperada la democracia se crea una Secretaría de la Juventud a nivel nacional, se crearon diversas áreas de juventud en algunos municipios, pero realmente hasta hoy no existe una política hacia la juventud, o legislación que tenga que ver específicamente con la juventud en forma importante. Es decir, se trata dentro de todos los problemas de la comunidad, pero no específicamente. Creemos que esto es necesario por eso a partir del gobierno municipal que comienza el compañero Cavallero, se crea en Rosario el Departamento de la Juventud (PSP, 1990).

En sus inicios, el Departamento de la Juventud se erigió a partir de la construcción de la imagen de juventud en términos de transición a la vida adulta y como el futuro de la sociedad (Duarte Quapper 2001; Krauskopf, 2003; Chaves, 2010). En la fundamentación del decreto de creación se puede observar que tomó como propia la perspectiva de la transición y menciona de manera explícita la noción de juventud a partir de considerarla como el “futuro” de la comunidad, como poder de renovación, y como un actor protagónico en la historia de la patria. No obstante, se contextualiza a la juventud en una situación de crisis del país, que margina a los jóvenes imposibilitándolos para formar una familia, estudiar o trabajar. También se afirma taxativamente la falta y/o escasa participación de los jóvenes, a causa del individualismo que alienta la sociedad de consumo. A eso se le suma la inexistencia de canales orgánicos e institucionales que viabilicen las inquietudes juveniles. Este diagnóstico es de suma importancia, ya que la promoción de la participación juvenil será una de las orientaciones principales de las intervenciones desde el Departamento de la Juventud. Así como el Centro de Adolescencia se caracterizó por su marcado énfasis en la salud desde una orientación de la prevención, el Departamento de la Juventud tuvo como orientaciones la participación juvenil, la promoción de derechos y la integración de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad. Esto responde también a la dependencia institucional de ambas áreas: mientras que el Centro dependía de la Secretaría de Salud Pública, el Departamento estaba anclado en la Secretaría de Promoción Social.

auténtica, juventud socialista unificada y juventud confederación socialista. Para ampliar sobre el análisis del MOJUPO ver Larrondo y Cosachcow (2017).

El Departamento de la Juventud inició sus actividades en una oficina del ex Centro Cultural Bernardino Rivadavia (hoy denominado Centro Cultural Roberto Fontanarrosa)⁸⁵. Según el decreto de creación⁸⁶ sus objetivos daban cuenta de las orientaciones que tomarían las políticas, ligadas a la participación a partir de la convocatoria a organizaciones juveniles, la promoción de derechos y la integración social. A esto se le sumaba, como dato distintivo de lo que se repetirá en los itinerarios futuros (y quizás como una marca de la gestión socialista), la necesidad de construir conocimiento sobre la situación juvenil como base para el diseño de políticas públicas, y la importancia de generar relaciones intergubernamentales con otras áreas estatales que tengan a las y los jóvenes como destinatarios.

A nivel de organización interna y gestión de las políticas, el Departamento de la Juventud aparece en el seno de la Secretaría de Promoción Social junto a otros departamentos o áreas en un mismo nivel, en el cuál cada uno respondía a demandas y problemáticas de grupos sociales definidos por sus particularidades (ciclo de vida y/o problemáticas): juventud, mujer, niñez, tercera edad, discapacitados, salud mental y villas de emergencias.

Particularmente, la estructura del Departamento estaba liderada por el “Jefe de Departamento”, como el encargado de la responsabilidad general de la unidad, sintetizando, en términos de Mintzberg (1997) su cumbre estratégica, efectuando una supervisión directa sobre el resto de la unidad, y manteniendo las relaciones con el “ambiente” en el cual se sostiene la organización, y delinea las estrategias y orientaciones de las políticas.

El resto de la organización estuvo compuesta desde el inicio por cinco personas, quienes tenían divididas las funciones de la siguiente manera: una persona encargada de la parte administrativa, otra responsable de la comunicación y relaciones institucionales y tres profesionales que desarrollaban los talleres y posteriormente la coordinación de las casas de juventud, de Zona Oeste y Zona Sur.

En ese momento estaba el coordinador y por debajo de él estaba quién se encargaba de la parte de comunicación social, y nosotros que en un momento éramos cuatro profesionales para atender esta problemática, pero a los dos meses quedamos, fuimos tres⁸⁷.

⁸⁵ El edificio fue construido en plena dictadura militar para el funcionamiento del centro de prensa del Mundial de fútbol del año 1978 para la sede Rosario. Con el advenimiento de la democracia se utilizó como espacio cultural, funcionando de hecho la sede de la primera área de cultura del municipio. El 20 de julio de 2013 se realizó el renombramiento oficial con el nombre de Roberto Fontanarrosa.

⁸⁶ Decreto N°0062/90.

⁸⁷Entrevista N°4

La gestión del Departamento de la Juventud llamó la atención de un estudiante de ciencia política en el año 1991. Dicho interés no fue casualidad. No era común en esa época indagar sobre las recientes áreas de juventud. La motivación radicaba en la pertenencia de dicho estudiante, ya que era un militante del MNR, que como se vio en los capítulos anteriores, la juventud universitaria del PSP venía proponiendo políticas de juventud incluso antes de ser gobierno en la ciudad. Esto da cuenta de la importancia que se le daba a la formación técnica política para futuros dirigentes del PSP⁸⁸.

En base al trabajo realizado por este militante en el marco de una asignatura de la carrera de Ciencia Política en el año 1991, se desprende la inexistencia de sistemas de planificación, control y evaluaciones exhaustivas.

Lo cierto es que dichas evaluaciones del resultado de las diversas actividades encaradas en el período, no ofrecen la rigurosidad suficiente como para percibir si existe necesidad o no de modificar el rumbo de la acción (Ghirardi, 1991: s/d).

También se menciona la inexistencia de documentos y herramientas que permitan saber cuáles han sido los impactos producidos en el ambiente, y específicamente en el espacio juvenil, por las políticas impulsadas desde la organización (Ghirardi, 1991).

A diferencia del Centro de Adolescencia, considerado como un *mojón* en las políticas de juventud, la puesta en marcha del Departamento de la Juventud y su correspondiente accionar, puede considerarse como los *cimientos*, la base que permitió estructurar las políticas de juventud en la ciudad de Rosario hasta el 2015. Retomando y analizando sus líneas de acción y sus actividades, se puede caracterizar a dicho Departamento como el primer intento de la construcción de una política local juvenil, definida como las acciones destinadas exclusivamente al sector juvenil, en una construcción conjunta entre el Estado local, la sociedad civil y los jóvenes de espacios físicos, materiales y simbólicos (Domínguez y Morales, 2003).

Las acciones del Departamento, sus principales orientaciones y la forma de organización, se rastrearon a partir del documento denominado Programa Municipal de Juventud (Departamento de la Juventud, 1990), como base de sustentación del área. Con

⁸⁸ Se destaca que el autor de este trabajo como estudiante tuvo posteriormente variadas responsabilidades tanto en la gestión municipal como provincial y en el trabajo legislativo: fue concejal, diputado provincial, Secretario de Gobierno, Secretario de Seguridad, entre otros.

dicho programa se intentaba iniciar una discusión en clave de *desafío*⁸⁹ (Meny y Thoenig, 1992) en cuanto a la incorporación sostenida de la temática juvenil en la agenda pública municipal, fortaleciendo la reconfiguración de la agenda sistémica a la gubernamental⁹⁰, reconociendo que

el contenido de este programa no debe ser realizado exclusivamente por los órganos responsables de cuestiones juveniles sino por todos aquellos cuyas competencias inciden de alguna forma en los jóvenes y especialmente los organismos públicos (Departamento de la Juventud, 1990).

En este sentido, la especificidad y la impronta que marcó el Departamento de la Juventud dentro de la institucionalidad pública estatal en la reconfiguración de la agenda pública, se presentó, siguiendo a Meny y Thoenig (1992: 115) “como un proceso de concurrencia entre desafíos múltiples y entre jerarquías de prioridades heterogéneas”.

En cuanto a su orientación de política, la característica más relevante de todo el programa estuvo expresada en el componente participativo de sus acciones y a la intención de generar una gestión relacional con todas las áreas referidas a la vida de las y los jóvenes. Si bien aún se expandía la representación de juventud como transición a la vida adulta, la perspectiva participativa de las primeras acciones del Departamento de la Juventud ya daba señales de la construcción de la cuestión juvenil a partir del reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de derechos, principalmente en cuanto a la participación. De esta manera, se desprende que a partir de la creación de este departamento se comienza a pensar y a trabajar en una doble direccionalidad:

En primer lugar, se remarcen y expliciten los problemas y obstáculos con los que se enfrentan las y los jóvenes en su camino de formación a la vida adulta, destacándose los problemas relacionados con la educación formal, el empleo y el adecuado uso del tiempo libre. De esta manera, parte de sus acciones se sostienen y fundamentan a partir del denominado paradigma adultocéntrico y recuperando las clásicas acciones de la política social sectorial pero centradas en el grupo juvenil, prestando especial atención a lo que se

⁸⁹ Se llama desafío a todo problema en torno al cual se produce un debate o una controversia que es objeto de valoraciones contrastadas (Meny y Thoenig, 1992).

⁹⁰ Se entiende por agenda sistémica a la que está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La agenda gubernamental puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Definiciones de Cobb y Elder citadas por Aguilar Villanueva (1993).

denomina en la sociología de la juventud como la vulnerabilidad y la desestandarización de los itinerarios y trayectorias juveniles (Miranda, 2006). Desde esta lógica, las principales acciones y actividades del primer año de funcionamiento que se recuperaron en los análisis de archivos fueron campañas de prevención sobre temas de sexualidad, información sobre carreras y talleres de orientación vocacional, actividades deportivas y culturales como la reconocida muestra intercolegial de teatro (Imagen N° 2), entre las más destacadas.

Imagen N° 2: Afiche Muestra intercolegial de Teatro



Fuente: archivo Centro de la Juventud

En segundo lugar, se puede advertir que se inició un proceso en el cual se vislumbran algunas tendencias a pensar a las y los jóvenes como actores sociales, como sujetos de derechos y parte de una identidad colectiva, reconociendo la plenitud de sus derechos como ciudadanos, con capacidades de decidir y diseñar actividades para solucionar sus propios problemas. Una profesional que participó del equipo técnico del Departamento plasmó en una entrevista cómo pensaban su rol de acompañantes y facilitadores para escuchar la voz de las y los jóvenes:

Nosotros lo que hacíamos era un acompañamiento. Nuestros objetivos eran ver qué querían los jóvenes, como podíamos acompañar el proceso de buscar soluciones o por lo menos actividades acorde con sus gustos o con sus preferencias que les permitiera desarrollarse⁹¹.

En ese contexto, el objetivo fue fomentar y fortalecer la participación juvenil, que en aquella época se encontraba, según los propios diagnósticos de la institución,

⁹¹ Entrevista N° 1

inmersa en una profunda crisis. La sociedad de consumo en la que vivimos promueve el individualismo, las metas intrascendentes, la competitividad, la corrupción, alejando al joven de las prácticas participativas y solidarias (Departamento de la Juventud, 1990).

El componente participativo en las acciones del Departamento de la Juventud, puede concebirse como un inicio en el recorrido de una evolución en clave de aprendizajes organizacionales, de la forma de concebir paradigmáticamente no sólo a las y los jóvenes, sino también en relación a la puesta en marcha y la implementación de políticas locales de juventud, donde el principal objetivo será incrementar en las y los jóvenes la capacidad de comportarse como actores sociales, o sea, de modificar su entorno social para realizar proyectos personales (Touraine, 1997). En este sentido, se repone lo expresado por Rodríguez (2002) vinculando la participación como la orientación principal de las políticas de juventud: “así como la palabra clave en las políticas de infancia es *protección* y en las ligadas a la mujer es la *igualdad*, en las de juventud es *participación*” (Rodríguez, 2002:41).

Lo más significativo y destacable en esta etapa es el reconocimiento de la necesidad de crear y fortalecer espacios multiactorales, donde puedan convivir distintas organizaciones, movimientos y grupos asociativos de jóvenes. Este desplazamiento conceptual que va de pensar a las juventudes como destinatarios a sujetos activos y de derechos significó el inicio de un nuevo marco de referencia en cuanto al vínculo entre Estado y sociedad, y en particular con las organizaciones de la sociedad civil de jóvenes (Beretta, et al., 2018).

Se iniciaba así, un proceso de trabajo para el fortalecimiento de la participación juvenil, en un contexto en el que se reconocían aristas complejas de un nuevo modelo de participación. Siguiendo la diferenciación realizada por García Delgado (1998), se va reconfigurando en la década del 90 el “modelo de movilización de masas”, donde el asociacionismo juvenil se encontraba caracterizado por la militancia, las organizaciones políticas y gremiales; hacia el denominado “modelo de movimientos sociales”, en el cual las asociaciones juveniles presentan la particularidad de lógicas del voluntariado, con grupos emocionales, de pares y las emergentes organizaciones no gubernamentales.

No obstante, resulta relevante mencionar que, en las primeras actividades en este sentido, se destacan grupos y organizaciones juveniles de partidos políticos, centros de estudiantes y gremios; es decir directamente relacionadas con el llamado “modelo de movilización de masas”. Es en este marco que se comienzan a desarrollar e implementar

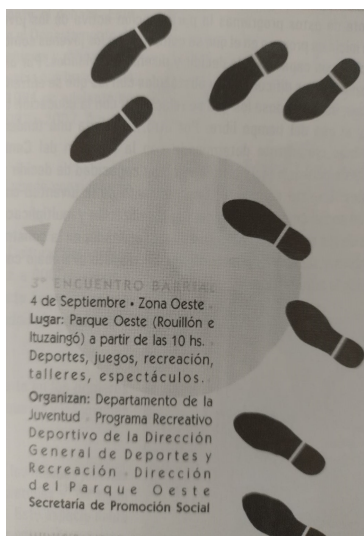
acciones destinadas a generar un diálogo entre viejos y nuevos problemas y demandas, promocionando lo que Novaes y Vital (2005) denominan como una reinención o nueva formulación de la participación juvenil, basada en la inclusión social.

Las principales acciones en base al marco anteriormente descrito se pueden resumir en la puesta en marcha de las Casas de la Juventud, la asesoría a grupos juveniles, y el proyecto del Consejo de Juventud. Dichas actividades, ya se planteaban en los encuentros de la juventud socialista durante los últimos años de la década del 80, antes de iniciar la gestión en la municipalidad de Rosario.

La propuesta de casas de la juventud tuvo su inspiración en las de España (especialmente en Barcelona) que se instituyeron desde principio de los años 80 y bajo la gestión de los gobiernos locales (González Sastre, 1992). En Rosario pretendían crear espacios de participación, respetando las realidades y las problemáticas existentes en cada territorio, como así también impulsando a que generen su propia forma de organización para el mejor funcionamiento de las mismas y para la planificación y concreción de actividades. Durante la existencia del Departamento de la Juventud se logró poner en funcionamiento dos casas. La llamada Casa Violeta, en la zona centro-oeste (Córdoba 3640), donde colaboraba en su gestión y administración la Asociación Scouts de Rosario; y la Casa de la Juventud del Sur en la calle 1º de mayo 4379. Esta vinculación con organizaciones juveniles de la sociedad civil en la gestión de experiencias como las casas de la juventud fue una tendencia en los años 90, donde se promovía la participación a partir de grupos juveniles existentes en el diseño e implementación de acciones (Rodríguez, 2003).

Según una de las trabajadoras de aquel momento, existió la voluntad de ampliar el número de casas (en zona norte y oeste), pero no se logró su concreción. Mientras se llevaba a cabo el proceso de las casas de juventud, también se desarrollaron encuentros barriales junto a otras áreas de la municipalidad, en los cuáles se desplegaban espectáculos, talleres y espacios deportivos y recreativos (Imagen N° 3). Otros casos fueron las vinculaciones que se lograron con algunas asociaciones vecinales para destinar espacios para que jóvenes puedan realizar diferentes actividades.

Imagen N° 3: Afiche 3° Encuentro Barrial – Zona Oeste (Departamento de la Juventud)



Fuente: Archivo Centro de la Juventud

Las y los jóvenes que quisieran participar en las casas lo realizaban bajo la forma de asociaciones, colaborando en su gestión, administración y financiamiento. En la casa Violeta, la comisión de jóvenes se reunía una vez a la semana y todos los domingos por la tarde realizaban ciclos culturales con bandas de rock, cine, danzas y teatro. En la casa Sur, se llevaron adelante talleres de reflexión y producción, la edición de una revista mensual llamada “Tuertos y Ciegos” y un programa de radio.

reuníamos a todos los que participaban en las casas los días viernes en un taller en el Departamento de la juventud, era un lugar de encuentro y después los jóvenes trabajaban distintos temas. Ellos proponían los talleres, a partir de sus ganas y sus expectativas⁹².

Como ya se mencionó, otra de las acciones distinguibles del Departamento de la Juventud fue la que se denominó Asesoría de Grupos Juveniles, demostrando la importancia que se le atribuía a la participación juvenil a partir del involucramiento de las organizaciones juveniles, ya se promoviendo el fortalecimiento de las existentes o alentando la formación de nuevas. A partir del funcionamiento de la asesoría surgió la necesidad de implementar los talleres de Asociaciones estudiantiles; de grupos juveniles en formación; de teatro y de medios de comunicación. Esta acción, marcó un hito en el trabajo sobre fortalecimiento de

⁹²Entrevista N° 2

la participación juvenil organizada siguiendo la tendencia de la identificación de nuevos actores colectivos alrededor de problemas y temas (Jelin, 1996), que, si bien irá cambiando la forma de nominación, las estrategias de intervención y las dinámicas de las organizaciones juveniles, en cada uno de los futuros itinerarios de políticas de juventud en la ciudad, siempre se encuentran espacios destinados a fomentar la participación en ámbitos formales.

Es relevante mencionar el comienzo de trabajo centrado principalmente en las escuelas secundarias y el movimiento estudiantil, así como el espacio destinado a la formación de centros de estudiantes, una iniciativa que se mantendrá a lo largo del tiempo. En 1990, el Departamento de la Juventud emprendió una significativa campaña de difusión dirigida a estudiantes secundarios respecto al medio boleto urbano, establecido a mediados de 1989 en respuesta a una solicitud del movimiento estudiantil. Este proceso se desarrolló en un contexto de crisis social y política, donde el intendente interino de aquella época intentó posponer su implementación, pero se vio obligado a llevarla a cabo debido a las numerosas marchas y movilizaciones que se realizaron frente a la municipalidad.

Vinculada a la propuesta de asesoría de grupos juveniles se destacó también la puesta en marcha del Consejo de la juventud, identificando el primer antecedente de una plataforma asociativa de juventud en la ciudad impulsada desde el gobierno municipal. Ambas propuestas tuvieron la influencia de la política de juventud de España (con su génesis en los primeros años de la década del 80), a partir de la experiencia del *Proyecto Jove* del Ayuntamiento de Barcelona y las vinculaciones que mantenían desde el Departamento de la Juventud con el Consejo de la Juventud de Valencia y el Centro de Estudios Juveniles de Madrid. Estudios específicos señalan que

desde sus inicios la política de juventud española tuvo como uno de sus objetivos fundamentales la promoción del asociacionismo y del voluntariado con el fin de ir constituyendo un interlocutor fuerte y preparado, con el cual se pudieran concertar políticas que fueran realmente representativas de o diferentes colectivos juveniles (Bendit: 1998: 336).

Específicamente el *Proyecto Jove* fue innovador ya que más allá que suponía una intervención de capacitación para el empleo situado en el paradigma de la transición, fue distinguible al incorporar una metodología participativa en su implementación (Giménez Gual, 2003).

El proyecto de creación del Consejo mencionaba como el objetivo principal ofrecer un canal orgánico y democrático para propiciar la participación de la juventud en el quehacer

político, económico, social, cultural, espiritual, deportivo y de todo orden, de toda la ciudad. También se hacía hincapié en la defensa de los derechos juveniles, trabajando especialmente en la supresión de toda forma de discriminación; en el fomento del asociacionismo juvenil; y fomentar la comunicación y sinergias entre las distintas organizaciones juveniles de la ciudad, el país y con organizaciones internacionales.

En su integración, se realizó una exhaustiva distribución de sus consejeros que representarían a las diversas organizaciones, de la siguiente manera⁹³: cinco gremiales; cinco estudiantiles; tres confesionales; dos scouts y exploradores; tres grupos culturales juveniles; dos movimientos cooperativos; dos profesionales; dos organizaciones de derechos humanos; tres asociaciones deportivas; dos entidades de bien público; una organización de discapacitados; una comunidad indígena; dos colectividades; dos organizaciones de la mujer.

Previo a la puesta en marcha del Consejo de la Juventud, y en el marco de la crisis social que atravesaba el país en general, pero la ciudad en particular, el Departamento de la Juventud creó a principios del año 1990 el Consejo Juvenil de Emergencia, con el objetivo de planificar acciones en las denominadas zonas carenciadas de la ciudad. Esta fue una de las pocas actividades coordinada con el área de juventud del gobierno nacional, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. El departamento de la Juventud se comprometía a convocar voluntarios, mientras que el gobierno nacional confirmó la entrega de ciertos materiales para la asistencia a sectores juveniles carenciados (Imagen N° 4).

⁹³ Vale aclarar que no se logró recuperar los criterios que se tomaron para la selección en cantidad y tipo de organizaciones.

Imagen N° 4: Compromiso Gobierno Nacional y Departamento de la juventud



Fuente: Colección de Políticas de Juventud GEPOJU - CENID / Repositorio digital de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

El consejo comenzó sus actividades en Barrio Las Flores, un territorio de los más críticos socialmente, donde la situación de los saqueos había tenido un impacto notable. En dicho contexto, se lograron encontrar documentos que daban cuenta de la labor de voluntariado destinada a la reparación de la escuela primaria del barrio, la cual se convirtió en un modelo para promover el voluntariado juvenil a través de diversas organizaciones en otros barrios. A continuación, se presenta un extracto de la exposición realizada por el Director del departamento de la Juventud, quien abordó esta iniciativa del consejo juvenil de emergencia y sus metas a largo plazo:

Esto creemos que es muy importante y queremos repetirlo en otras zonas de nuestra ciudad convocando al trabajo voluntario a los jóvenes en general y de esa zona en particular. Son maneras, creemos nosotros, de integrar al joven al barrio, de promover en el joven inquietudes diferentes, son barrios muy particulares donde la juventud tiene muchísimos problemas por las carencias económicas, donde la juventud muchas veces pasa por el costado mientras nosotros nos reunimos, por supuesto, está en nosotros tratar de que la realidad en ese barrio sea diferente. (PSP, 1990: s/d).

Así, la propuesta de los Consejos de la Juventud surgió de la militancia juvenil socialista que en distintos encuentros venían exponiendo antes de la llegada al gobierno local de la ciudad de Rosario. En uno de los talleres realizados por la juventud del Partido Socialista Popular, denominado Políticas Municipales de Participación, afirmaban “los socialistas impulsaremos la creación de los Consejos de la Juventud, a nivel municipal en todas aquellas comunas que tengamos la posibilidad de hacerlo” (PSP, 1989 s/d).

En definitiva, la creación del Departamento de la Juventud estuvo en el marco del paradigma adultocéntrico, avalando la superioridad de la perspectiva adulta sobre el resto de las generaciones (Chaves, 2013). Sin embargo, las orientaciones de las acciones del Departamento iniciaron la puesta en crisis de dicho paradigma, a partir de la preocupación por constituir espacios formalizados de vínculos entre organizaciones juveniles y el gobierno local. Así, se empezó a distinguir la idea de jóvenes como sujetos de políticas, alentando la centralidad de la participación juvenil en el proceso de las políticas lo que lleva a reconocer a la juventud como una etapa importante y no solo como transición a la vida adulta (Krauskopf, 2003). Esta orientación hacia la participación, gestada en este itinerario se conformó como base conceptual para los años posteriores, aunque con configuraciones diferentes a partir de las condiciones que emanaban de los contextos, en el marco de un derrotero de cambios en los procesos de participación.

5.3 Peligro de desmoronamiento

El proceso de cimentación de las políticas de juventud a partir de la creación del Departamento de la Juventud, no estuvo exento de conflictos y tensiones. Así, este itinerario iniciático de las políticas de juventud tuvo algunos años en el que esos cimientos construidos corrieron peligro de desmoronamiento, e incluso quedaron proyectos inconclusos, que serán retomados en el siguiente itinerario que se inaugura en el contexto de una nueva intendencia del PSP de la mano de Hermes Binner en el año 1995.

Ya en 1991, el intendente Cavallero iniciaba el proceso para su reelección, que termina resultando victorioso con mucho mayor porcentaje de votos que en la elección de 1989 para terminar el mandato de Usandizaga. Con la reelección del intendente, el PSP en la ciudad se convertía finalmente en un actor político protagonista, pero a la vez se inauguraba un proceso de fractura y disputa hacia el interior del propio partido gobernante, que impactará profundamente en los años subsiguientes en la gestión municipal en general y en las políticas de juventud en particular.

El reelecto intendente Cavallero, comienza a cuestionar la relación partido-gobierno fundamentalmente a partir del posicionamiento de la conducción partidaria de no ampliar puestos en la estructura municipal que no sean procedentes de la militancia universitaria. Esta tensión fue visible a partir de que el intendente, a pesar del desacuerdo partidario, nombrara

en algunos puestos claves a actores provenientes de la rama sindical y representantes de algunas vecinales de la ciudad. Así, se fueron delineando dos posiciones diferentes: una más movimentista liderada por Cavallero, y la otra más cercana al centralismo democrático, liderada por los dirigentes históricos, provenientes de la universidad, como Hermes Binner y Guillermo Estévez Boero.

El 12 de diciembre de 1993 Cavallero solicitó la renuncia a todo el gabinete. Esta decisión marcó el inicio del desplazamiento de todos los integrantes del sector interno de Hermes Binner y fue un paso categórico hacia la fractura partidaria que se produciría al año siguiente. La ruptura del partido no puede atribuirse a déficits de la gestión; ni a diferencias en la orientación global de las políticas implementadas; ni a la posibilidad de un retroceso en los resultados electorales. Las razones de la escisión se identificaron “dentro” del partido y se centraron principalmente en la falta de ciertas transformaciones que hubieran facilitado de la convivencia y coexistencia de los diferentes intereses que llegaron a convertirse en grupos internos del partido.

En ese contexto, la incipiente institucionalidad y las políticas de juventud sufrieron el cimbronazo. Aunque no hubo mayores modificaciones en el Centro de la Adolescencia, si fue muy significativo el impacto que se generó en el Departamento de la Juventud, ya que su director, proveniente del MNR, decidió renunciar al igual que muchos otros funcionarios ligados al denominado sector histórico del PSP (Suárez, 2019; 2019b). En su lugar fue designado un profesional de extrema confianza del intendente.

En términos programáticos, las acciones que se venían llevando a cabo mermaron en su intensidad, y además el clima laboral y organizacional no fue favorable. Una de las entrevistadas del equipo técnico caracterizó a esos años como los peores de la institución, sin planificación de actividades, resaltando solo algunas que tuvieron continuidad de los años anteriores. Cabe destacar, que en el marco de esta investigación ha sido imposible encontrar informes de actividades y documentos de gestión de los años 94 y 95, lo que da cuenta de lo que fueron estos años en la municipalidad en general y en juventud en particular. La gestión se vio inmiscuida en los cambios ocurridos a partir del conflicto partidario dentro del PSP.

Sin embargo, interesa subrayar antes de cerrar con este itinerario, tres intervenciones que de alguna manera oficiaron de continuidad con los momentos posteriores. En primer lugar, la realización en 1991 del primer Encuentro de Jóvenes y Adolescentes, como una

acción paradigmática en las políticas de juventudes en Rosario, que, con avances, cambios y también continuidades, perduró hasta los primeros años del siglo XXI. Por otro lado, dos propuestas emanadas del Departamento de la Juventud que por el quiebre institucional no lograron implementarse durante este itinerario, pero que fueron recuperadas y puestas en marcha por la gestión en el marco de la intendencia de Hermes Binner a partir del año 1995.

5.4 ¿Propuestas inconclusas?

Una de las acciones paradigmáticas que se inicia conjuntamente entre el Centro de Adolescencia y el Departamento de la Juventud, que tendrá continuidad en el tiempo, es el *Encuentro de jóvenes y adolescentes*. Se llegaron a realizar 14 encuentros anuales, menos en los años 1994, 2002 y 2007 que no se realizaron. A partir del año 2008, conjuntamente con el gobierno provincial se reconfiguraron y se pasó a denominar “Septiembre Joven”.

Para la organización de estos encuentros se requirió la contratación de especialistas y profesionales, que varios de ellos fueron conformando posteriormente el *staff* permanente de del área de juventud:

yo trabajé también mucho tiempo antes en actividades puntuales. A principios de los 90, por ejemplo organizando algunas actividades para los primeros encuentros de jóvenes⁹⁴

En febrero del año 1991, se inició la convocatoria a jóvenes por parte del Centro de Adolescencia y del Departamento de la Juventud, a través de la invitación de escuelas, iglesias, vecinales, clubes, universidades y radios comunitarias, para la organización del 1° Encuentro de jóvenes y adolescentes. Según el documento “Cómo nace la idea”, una publicación del 1° Encuentro, la intención fue construir un espacio tanto físico como simbólico en el que las y los jóvenes pudiesen expresar, a través de actividades elegidas por ellos, tanto sus inquietudes como soluciones a problemas específicos comunes. Las autoridades municipales, expresaron en el acto inaugural, que el compromiso de las tres jornadas del Encuentro sería escuchar las demandas de los jóvenes y traducirlas en acciones concretas, en respuestas políticas que se buscarían entre todos.

El primer encuentro, se desarrolló del 22 al 24 de agosto de 1991 en el Centro Cultural Bernardino Rivadavia, contó con 150 jóvenes trabajando voluntariamente en la organización

⁹⁴Entrevista N° 2

y coordinación de los diferentes espacios, mientras que los organizadores calcularon un poco más de 2000 jóvenes participantes (Imagen N° 5).

Imagen N° 5: Afiche 1° Encuentro de jóvenes y adolescentes de Rosario



Fuente: Archivo Centro de la Juventud

Las actividades organizadas en este primer encuentro consistieron básicamente en espacios “flexibles” y “amigables” para la discusión y la reflexión de las y los jóvenes sobre temáticas y problemáticas que afectan directamente al sector juvenil, como así también para la promoción y el fortalecimiento de la participación. Se realizaron en su mayoría con dispositivos lúdicos - participativos, e interactivos; y/o atravesados por distintos lenguajes expresivos, culturales y artísticos⁹⁵.

El éxito y la visibilidad de la participación de las y los jóvenes en este primer encuentro, llevó a ambas instituciones a centrarse en esta actividad los años posteriores, con una cada vez mayor incidencia de las y los jóvenes en su diseño que participaban asiduamente

⁹⁵ A modo de ejemplo se pueden mencionar las principales actividades que se lograron recuperar de los informes de gestión del Departamento de la Juventud: el Laberinto de sexualidad, el Taller de Identidad, el Taller de Convivencia, el Taller de libre expresión, paneles sobre enfermedades de transmisión sexual y temas de adicciones, encuentros sobre situación laboral, charlas sobre deportes, muestras de videos, juegos y teatro, y recitales.

a las actividades ofrecidas por el Centro de Adolescencia y el Departamento de la Juventud.
(Imagen N° 6)

Imagen N° 6: Afiches y vestimenta Encuentros 1991, 1992, 1993 y 1994



Fuente: fotos Jorgelina Juliano

Si bien cada año fueron incorporándose nuevas y de las más innovadoras técnicas y dispositivos para la participación de las y los jóvenes, hasta el año 1997 se mantuvo una lógica similar a la presentada en las acciones del primer encuentro. La principal distinción, es referida a la cantidad de participantes que fue *in crescendo* con los años, con lo cual se debieron organizar los siguientes encuentros en el predio de convenciones del Patio de la Madera y otros en el predio ferial de la Sociedad Rural. Es recién a partir de la creación del Centro de la Juventud y especialmente desde su traslado al galpón en el año 1998, que los encuentros de jóvenes comenzarán a presentar un giro importante en sus actividades, debido a los cambios sustanciales en la forma de intervenir, a partir de nuevos supuestos en cuanto a la manera de comprender a las y los jóvenes y al diseño e implementación de las políticas.

La experiencia de los encuentros es significativa ya que da cuenta de las tensiones y disputas en cuanto a la construcción de la cuestión juvenil. A partir del diseño de sus primeras

actividades pueden arriesgarse algunas reflexiones provisionarias. Por un lado, queda claro el predominio del paradigma adultocéntrico, especialmente en cuanto a problematizar los posibles caminos que deberían recorrer las y los jóvenes en su tránsito a la vida adulta, despojando y sorteando los principales problemas y riesgos, que según la visión adulta, se materializan en los excesos, los consumos problemáticos, la deserción escolar, la formación para la vida laboral, la necesaria y constante formación, y los problemas vinculados al desconocimiento en términos de riesgos de la vida sexual activa.

Por otro lado, se puede observar también que este paradigma por momentos parece entrar en tensión con la perspectiva juvenilista o generacional a través de la intención de incorporar la participación juvenil en el diseño de las políticas (Krauskopf, 2003). Recién iniciado los años 90, se pueden vislumbrar los intentos de promover la participación juvenil en el marco de las políticas públicas, cuestión que como se verá en los próximos itinerarios, será una continuidad que marcará el proceso de estructuración de las políticas de juventudes en la ciudad, a pesar de los cambios y distintos contextos. En el mismo sentido, el Encuentro de Jóvenes y Adolescentes, con su masiva participación, permitió dar visibilidad a la cuestión juvenil en la agenda pública de la ciudad. El Encuentro de jóvenes permitió no solo coordinar esfuerzos en la planificación de políticas entre los dos organismos existentes (el Centro de Adolescencia y el Departamento de la Juventud), sino que implicó la necesaria coordinación intersectorial con distintas áreas de la Municipalidad, ya que dicho evento se transformó no solo en una actividad para las y los jóvenes, sino que pasó a convertirse en un tradicional evento para la ciudad.

Para finalizar este apartado, interesa también hacer una breve referencia a dos proyectos que fueron presentados y que se pudieron rastrear de los informes de gestión del Departamento de la Juventud que quedaron inconclusos durante este itinerario, pero que fueron fundamentales y recuperados en las gestiones posteriores. La imposibilidad de puesta en marcha estuvo relacionada con el evento detonador que sufriera la gestión municipal en general, a partir de los cimbronazos en el seno del Partido Socialista Popular, y en particular, del cambio de gestión que sufrió el Departamento de la Juventud.

La relevancia de estas dos propuestas nace de lo que se sostiene que han sido algunos aprendizajes institucionales, en clave de continuidades, recuperando propuestas y análisis de

experiencias anteriores, ya que estas acciones fueron puestas en marcha en los siguientes años a partir de la creación del Centro de la Juventud, que será analizado posteriormente.

En este sentido, interesa destacar la propuesta de realizar un diagnóstico de la situación de las y los jóvenes de la ciudad como insumo esencial para el diseño de políticas y la creación del Centro de Información y documentación juvenil. Se propuso realizar un estudio a partir de una encuesta que se denominaría “La juventud en la ciudad de Rosario”⁹⁶. Este proyecto fue muy significativo pensándolo desde un gobierno local, ya que se pretendía comprender un sector que las estadísticas tradicionales y oficiales no lograban abordar la condición juvenil en sus complejidades (Beretta et. al, 2022). Esta propuesta, se enmarcó en un contexto donde actores internacionales y gobiernos nacionales latinoamericanos, comenzaban a definir estrategias, en el marco de la creación de la institucionalidad de juventud, para la realización de diagnósticos que sean útiles como insumos para el diseño de políticas públicas, constituyéndose las encuestas como una de las principales herramientas para la obtención de información. Así, se destacan los primeros antecedentes en Argentina en 1987, en Paraguay en 1988 y en Uruguay en 1990 (Pereyra et al., 2022).

De esta manera, y con estos antecedentes, la propuesta de encuesta para la ciudad de Rosario hubiera sido la primera a escala subnacional municipal en el país y en América Latina. No se logró encontrar en los archivos las causas que imposibilitaron su puesta en marcha, pero todo da cuenta que no se llegó a realizar por motivo del cimbronazo político que se dio en el interior del PSP que llevó a la renuncia del coordinador del Departamento. Esta propuesta será recuperada y llevada a cabo por el Centro de la Juventud en el año 1998 y la segunda en el año 2005.

Otro de los proyectos que quedó inconcluso en el momento de la salida del sector del MNR que conducía el Departamento de la Juventud fue el Centro de Información y Documentación Juvenil. Este proyecto inconcluso, fue recuperado, como se verá en los

⁹⁶ El objetivo que quedó plasmado en el proyecto, era construir información y conocimiento como base para el diseño de las políticas. El estudio se proponía relevar la composición demográfica de la juventud (sexo, edades), sus actividades laborales y niveles de estudio, sus problemas de salud y de vivienda. Además, se proponía profundizar sobre las características de la participación de las y los jóvenes en las organizaciones políticas y social, la utilización del tiempo libre y sus problemas en la ciudad. Para esta propuesta, se proponía realizar convenios con el Concejo Municipal y la Universidad Nacional de Rosario, fundamentalmente con las carreras de estadística, ciencia política, antropología y trabajo social.

próximos apartados, con la creación del Centro de la Juventud, pero gracias a los cimientos contruidos por el Departamento de la Juventud.

5.5 Recapitulando: “Todo por hacer” en materia de juventud

La creación y puesta en marcha del Centro de Adolescencia y el Departamento de la Juventud, marcó el inicio de un proceso de configuración de la institucionalidad pública estatal en materia de juventud en la ciudad de Rosario. De este modo, puede ser considerada como la base de las políticas públicas de juventud de la ciudad. En este sentido, este itinerario fue denominado como “Largada”. Así, mientras el Centro de Adolescencia puede considerarse como uno de los primeros mojones, el Departamento de la Juventud amplía el proceso de construcción configurándose en los cimientos de la estructuración de políticas de juventudes municipales en Rosario.

Todo este proceso de configuración de la institucionalidad estatal y de políticas públicas de juventud estuvo inscripto en un contexto nacional y regional, signado por el impulso de las Naciones Unidas cuando declaró al año 1985 como Año Internacional de la Juventud, lo que llevó a gobiernos nacionales como subnacionales a incorporar en sus agendas de gobierno a las y los jóvenes, creando los primeros organismos estatales específicos de intervención en la cuestión juvenil.

La constitución de esta doble institucionalidad de juventud, pero especialmente el Departamento de la Juventud, fue resultado de la importancia asignada a la cuestión juvenil en la construcción de la identidad partidaria del socialismo. Así, cuando el PSP llega de forma casi inédita al gobierno local en 1989, claramente la cuestión juvenil no era una prioridad de la nueva gestión ni de la ciudad. No obstante, la relevancia que tenía en el programa partidario, fue decisiva para la creación de estas áreas, aunque de manera marginal y con escaso presupuesto y equipos. Y fue la significativa impronta que lograron insertar en la gestión local la juventud del PSP, que en años posteriores serán recuperados incluso acciones e intervenciones proyectadas en este período y que no lograron implementar.

En cuanto a las intervenciones de ambas instituciones gubernamentales de juventud se caracterizaron por su orientación sectorial, tanto en la salud pública como en el desarrollo social. En ambos casos, pensaban a las y los jóvenes como destinatarios de las políticas, desde un enfoque o paradigma adultocéntrico, predominando las representaciones de

generación futura.

La incorporación marginal de la cuestión juvenil en la agenda local, puso de relieve su construcción desde la conceptualización del riesgo, en la que prevaleció la idea de jóvenes en tránsito, en una etapa de transición a la vida adulta. Transición que debía ser encaminada por los adultos para que logren llegar a la ciudadanía plena. No obstante, desde el Departamento de la Juventud se iniciaron algunas problematizaciones y acciones que pusieron en tensión estas conceptualizaciones, que se pueden identificar a partir de la implementación de componentes participativos en sus intervenciones. Esto permitió, que vaya permeando en la institucionalidad la idea de empezar a pensar a las personas jóvenes como sujetos de derechos y no solo como objetos de políticas (Krauskopf, 2003).

Con respecto a los actores con los que se relacionaron y vincularon estas dos instituciones, las escuelas fueron las más significativas, ya que son esas organizaciones donde podían “salir a buscar” a las y los jóvenes, y les garantizaba poder “encontrarlos” de una manera organizada. Fue el Departamento de la Juventud que logró incorporar a otros actores, como organizaciones juveniles, especialmente las que venían con una tradición partidaria y de participación estudiantil tanto en los colegios secundarios como en el ámbito de la universidad.

Cabe resaltar, que no se han podido encontrar informes de actividades o cambios profundos en el período 94 – 95. Es en esta época que distintas áreas de la municipalidad, incluidas las dos estudiadas hasta el momento, se vieron inmiscuidas en los cambios ocurridos en la gestión a partir del conflicto interno ocurrido en el año 94 en el Partido Socialista Popular. Particularmente en el Departamento de la Juventud, algunas entrevistas, que solicitaron mantener el anonimato, plantearon esos dos años como uno de los peores momentos de la institución (Departamento de la Juventud), sin planificación de actividades ni discusiones sobre las problemáticas a intervenir.

Recapitulando, interesa entonces destacar de manera simplificada las principales características que asumió el proceso de estructuración de las políticas que se dieron en la doble institución estatal de juventud durante el período analizado. El siguiente cuadro trata de resumir los aportes realizados en el presente análisis⁹⁷:

⁹⁷ La realización de estos cuadros que simplifican las dimensiones analizadas en cada itinerario fue una sugerencia del lector de la tesis.

	<i>CENTRO DE ADOLESCENCIA</i>	<i>DEPARTAMENTO DE LA JUVENTUD</i>
Contexto	Recuperación democrática, AIJ y triunfo del PSP en 1989	Recuperación democrática, AIJ y triunfo del PSP en 1989 y ruptura del PSP.
Representaciones	Generación futura	Generación futura
paradigmas	Adultocéntrico	Adultocéntrico
Cuestión juvenil	Transición a la adultez / riesgos	Transición a la adultez / riesgos y una incipiente problematización como sujetos de derechos
Actores	Escuelas y actores vinculados a la salud pública.	Escuelas, organizaciones juveniles (especialmente políticas), organismos internacionales vinculados a juventud.
Orientación de las políticas	Objetos de políticas. Lógicas y acciones preventivas. Políticas integracionistas para y por las y los jóvenes.	Políticas integracionistas para y por las y los jóvenes. Inicio de la incorporación del componente participativo.
Tipo de intervención	Gestión sectorial, desde la salud pública	Gestión sectorial, desde Promoción social: participación, promoción e integración social. Intentos de coordinación inter-áreas a nivel municipal.

En definitiva, el itinerario de “Largada”, logró sentar las bases y los cimientos que fueron tematizados y problematizados en los años siguientes, lo que se puede resumir en que estaba “todo por hacer”. Si bien transitó por el peligro de desmoronamiento, los cimientos quedaron firmes y la elección de Hermes Binner en 1995, sorteando la interna partidaria del PSP, fueron las condiciones de posibilidad para estructurar una política de juventud, consolidando estructuras estatales y construyendo un nuevo paradigma sobre juventudes que perduró en el tiempo.

**CAPÍTULO 6. PUNTOS DE INTERÉS. ITINERARIO DE
CONSOLIDACION DE LAS ESTRUCTURAS ESTATALES DE
JUVENTUD Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE PARADIGMAS
DE POLÍTICAS DE JUVENTUDES. (AÑOS 1996/2001)**



Introducción

La década de los años 90 marca en Argentina, y en Rosario de manera especial, el inicio de un proceso de transformación que se extiende hasta la actualidad. En palabras de Landi (2002), la Argentina devino pobre afectando identidades, hábitos, sueños y viejos mitos colectivos. La intensificación de las políticas de ajuste estructural tuvo un efecto negativo, principalmente sobre todo a los sectores más vulnerables de la sociedad, lo que llevó además a la histórica clase media a engrosar las filas del mundo de la pobreza, originando así a los denominados “nuevos pobres”, a partir de un inédito proceso de empobrecimiento (Minujín, 1993).

En este contexto, en mayo de 1995, cuando la recesión económica ya se lograba palpar en la dinámica societaria, Carlo Saúl Menem lograba su ansiada reelección con casi el 50% de los votos. Segunda gestión presidencial que será recordada por las consecuencias sociales desbastadoras que emergieron a partir de la feroz aplicación de políticas neoliberales. Los 90 fueron años donde se estructuró una nueva cuestión social y se configuró una profunda reforma del Estado nacional, desligándose de responsabilidades a través de mecanismos de descentralización y desconcentración administrativas, como así también a través de la privatización de empresas estatales. Así, el país se fue sumiendo a una de la más profunda crisis económica signada por empobrecimiento, desocupación, precarización de la vida y una creciente desigualdad.

La sublime *trickle down theory* o teoría del derrame, parafraseada en todo *paper* de corte neoliberal, que sostenía que el crecimiento económico fluiría o se derramaría automáticamente en un mejoramiento social hacia el conjunto de la sociedad atenuando la pobreza y la desigualdad, logró todo lo contrario, crear y reforzar sociedades marcadamente más desiguales (Anderson, 2003). Es en la década del 90 cuando se produce la mayor caída del ingreso laboral y la contracción del sector industrial, aumentando inéditamente el desempleo y la informalidad, afectando a los índices de pobreza urbana, entre los que se destacan los indicadores en relación a niños, niñas y jóvenes.

Meses después de la elección nacional, en septiembre de 1995 fue electo intendente Hermes Binner (PSP) con casi el 54% de los votos, con la denominada Alianza Santafesina que tenía como aliados políticos a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Partido Demócrata Progresista (PDP). Así, la gestión socialista en Rosario pretendió erigirse como una geografía de resistencia y disputa política frente a las políticas neoliberales que se implementaban desde

el gobierno nacional (Beretta et al., 2018). La nueva gestión municipal, llegó al poder fortalecido por el triunfo en su interna partidaria con el ex intendente Cavallero, pero a la vez, reconocían la difícil tarea de conducir la ciudad en un contexto y una coyuntura de crisis general del país. En este sentido, la gestión Binner se caracterizó por un conjunto de políticas basadas en la promoción y reconocimiento de derechos:

el eje fue plantear la construcción de ciudadanía como una línea de trabajo que atravesara las diferentes problemáticas y áreas de gestión...Así, la modernización del Estado y la participación ciudadana, la recuperación de los espacios comunes, la inclusión social y el desarrollo cultural, la promoción de la actividad económica regional y la generación de empleo, y la proyección internacional de la ciudad se constituyeron en líneas estratégicas de acción con un único horizonte: lograr una sola ciudad para todos. Una ciudad que crezca, se proyecte, sea competente y competitiva, sin perder de vista el equilibrio social y territorial (Bifarello, 2006:66)

Con estas orientaciones, las juventudes estarían incorporadas al plan de gobierno municipal, y se puede identificar el inicio de un nuevo itinerario en políticas de juventud a partir de la unificación de las áreas existente y la creación del Centro de la Juventud. En el primer apartado se analizan las tensiones y desafíos que implicó la unificación de las dos áreas preexistentes logrando la consolidación de una estructura de juventud en el marco del gobierno municipal socialista. En el segundo apartado se da cuenta de la impronta que se erigió en la ciudad a partir de la mudanza del Centro de la Juventud en un espacio público icónico. Posteriormente, se intenta echar luz a las innovaciones conceptuales que surgieron de la gestión del Centro de la Juventud, y que sentaron las bases argumentativas del proceso de estructuración de políticas públicas de juventudes en esta etapa, donde se destacarán los cambios y continuidades. Finalmente, se analizan el rol protagónico que asumió el Centro de la Juventud en el concierto internacional, especialmente en latinoamérica, logrando convertirse en un faro regional.

6.1 Consolidación de la institucionalidad. “La juventud como sello del socialismo”

La doble institucionalidad pública estatal de áreas de juventud, perduró hasta marzo del año 1996, fecha en la que se aprueba la ordenanza N° 6146, unificando ambas áreas e instituyendo el denominado Centro de la Juventud, dependiendo directamente de la Secretaría de Promoción Social, donde ya funcionaba el Departamento de la Juventud. Esta unificación se da en los primeros meses de la gestión de Hermes Binner como intendente de la ciudad y Elida Rasino como Secretaria de Promoción Social. En dicha ordenanza se da un primer

cambio sustantivo, ya que se instituye con carácter permanente el fondo del Centro de la Juventud, destinado a la institucionalidad y desenvolvimiento de la nueva estructura, a partir de la finalización de la prórroga del referido Fondo dispuesta por Ordenanza N°6070. Cuestión sumamente significativa ya que pensar políticas de juventudes sin una institucionalidad estable no es sustentable en el tiempo (Contreras, 1999), ya que ésta logra aportar las bases sustantivas para la estabilidad y continuidad de las políticas (Silva, 2003).

Este cambio significó mucho más que una reasignación de nombre, ya que se jerarquizaba al área específica de juventud en la arquitectura institucional del municipio. Una ex trabajadora que atravesó este cambio sintetizó esta idea en la entrevista: “Pasamos de ser un departamento a un centro, que quizás ahora es la concepción de área”.⁹⁸

Pero con los antecedentes previos, esta configuración tenía un primer desafío, que fue unificar los equipos del Centro de la Adolescencia y del Departamento de la Juventud. La primera directora del Centro de la Juventud expresó:

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 disciplinas⁹⁹.

El primer año de funcionamiento, estuvo fuertemente caracterizado por las tensiones que se desataron debido a la unificación de las líneas de acción y de sus respectivos equipos de trabajo, sumándose las derivadas de la integración de nuevos profesionales. Por un lado, se comenzó a aglutinar las distintas acciones afines con el objetivo de construir programas, que se relacionarán directamente con las orientaciones de políticas de esta nueva etapa. Distintas entrevistas a trabajadores que formaron parte de la transición de las dos instituciones previas a la conformación del Centro de la Juventud expresaron, según sus experiencias, lo que significó dicho proceso:

en realidad lo que se hizo en el momento de la unificación fue mantener ciertos aspectos de funcionamiento que tenían ya esas dos instituciones transformando en programas, y se abría una tercera instancia, nueva, que es cuando yo entro que es el Centro de la Juventud, donde se empezaron a hacer cosas nuevas, intentando tomar de las experiencias realizadas pero formular algunas propuestas nuevas¹⁰⁰.

se pudo dividir la institución en áreas, cosa que antes no se podía hacer porque éramos muy pocos, y entonces la institución empezó a tener áreas: de información, de los talleres, que

⁹⁸Entrevista N° 4

⁹⁹Entrevista N° 5

¹⁰⁰Entrevista N° 6

tenían que ver con la educación, como talleres de orientación vocacional, empezó la consultoría, es decir, se desplegó¹⁰¹.

Por otro lado, se puede dar cuenta de tensiones significativas entre los profesionales, según su institución de procedencia (Centro de Adolescencia o Departamento de la Juventud). Estas tensiones devenían no sólo por la lógica sectorial (salud versus promoción social) sino también por el supuesto ámbito de actuación e intervención territorial. Para esto, nuevamente se recuperan las voces de trabajadores para ejemplificar los puntos de vista desde la experiencia:

apenas me inserto había poca gente. Estaban los que eran empleados del Centro de Adolescencia, en general psicólogas, y estaban los empleados del Departamento de la Juventud, que daban algunos talleres que se habían llevado a cabo en las Casas de la Juventud en los barrios. Quedaba algo de eso, aunque un poco desarticulado, ahí había trabajadores sociales”¹⁰².

¿En qué cambió esto? Primero que teníamos que hacerle frente a adaptarnos a nuevos compañeros. Es decir, pasábamos de ser un lugar muy chiquito en disponibilidad en tanto espacio, pero también teníamos que convivir con otra gente, con la que habíamos tenido ciertas rivalidades en algún momento, pero estos cambios se produjeron¹⁰³.

Otras de las tensiones en cuanto a la unificación de los equipos estaba vinculada al perfil de trabajo que se realizaban en las instituciones precedentes. Desde el Centro de la Adolescencia, se trabajaba la temática juvenil, pero teniendo como destinatarios directos a adultos (padres, docentes, referentes) y en menor medida con jóvenes, pero con perfil de clase media y del centro de la ciudad. Mientras que las acciones del Departamento de la Juventud estaban más orientadas al trabajo barrial conjuntamente con organizaciones juveniles. Las entrevistas realizadas pueden dar cuenta de estas tensiones:

yo creo que ahí también hubo unos primeros años que supuestamente el Centro de Adolescencia trabajaba con chicos del centro y en el Departamento de la Juventud se trabajaba en los barrios. Esa era la creencia que se tenía entre los empleados¹⁰⁴.

En el Departamento de la Juventud se trabajaba más territorialmente, se hacía trabajo barrial con talleres. Esto generó algunas tensiones. El Centro de la Adolescencia tenía casi nulo vínculo con los jóvenes. Era más con padres y docentes. Era un centro de adolescencia sin adolescentes¹⁰⁵.

¹⁰¹ Entrevista N° 1

¹⁰² Entrevista N° 8

¹⁰³ Entrevista N° 2

¹⁰⁴ Entrevista N° 3

¹⁰⁵ Entrevista N° 8

En definitiva, esta unificación llevó todo un tiempo de transición que se inició en los primeros meses del año 1996. Existieron dos grupos de trabajo con distintas visiones, criterios y dinámicas, y con rivalidades de las anteriores instituciones. Sin embargo, puede decirse que a partir de la creación del Centro de la Juventud se instala, dentro del ámbito municipal, una única área de trabajo que aborda específicamente la temática juvenil, unificando un presupuesto e integrando los profesionales y técnicos en un único equipo interdisciplinario. Así, el desafío fue pasar de una concepción programática a un proceso de construcción de una política de juventud (Dávila León y Silva, 1999).

A partir de las distintas entrevistas realizadas y de la documentación relevada, se puede arriesgar que, a partir de 1997 el Centro de la Juventud comienza una nueva forma de gestión, en donde se distinguen claramente cambios sustantivos tanto en la forma de comprender a las y los jóvenes, por un lado, como a la manera de organización y planificación de las líneas y ejes programáticos por el otro.

Al igual que en el itinerario anterior, la conducción de esta nueva estructura estatal recayó en una militante joven proveniente del Movimiento Nacional Reformista de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas. Además de la militancia universitaria, esta joven venía con experiencia como asesora en el equipo de Binner cuando se desempeñaba como concejal.

La campaña de Hermes Binner como candidato a Intendente, estuvo estructurada desde el Instituto de Estudios Municipales (IEM), un instituto de formación política organizado por el PSP y con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert (FES)¹⁰⁶. El IEM fue el encargado de redactar la plataforma electoral y el programa de gobierno del futuro intendente. En los equipos técnicos del IEM, en los que participaron numerosos militantes del MNR y la juventud socialista, entre ellos se encontraba la futura directora del Centro de la Juventud, dejaron explícita la idea de fortalecer un área de juventud.

Según la directora del Centro de la Juventud, la unificación promovida en el plan de gobierno y llevada a cabo por el intendente Binner, tenía su fundamentación en el cambio de lógica de intervención, en lo que se puede pensar en el inicio de una problematización sobre las políticas sociales en general, incorporando en el discurso gubernamental la noción de

¹⁰⁶ Es una Fundación alemana socialdemócrata con presencia en 21 países de América Latina, incluida Argentina. Para profundizar la historia y líneas de trabajo de cooperación ver: <https://argentina.fes.de>

integralidad, en un contexto en que las políticas sociales se caracterizaban por su focalización:

La idea era no trabajar de manera separada, y desde una mirada médica, ya estábamos pensando en política integrales. Por otro lado, nosotros pretendíamos que haya un lugar para los jóvenes¹⁰⁷.

La integralidad a la que se refiere la coordinadora del Centro de la Juventud hacía referencia a pensar a las y los jóvenes desde todas las dimensiones de su trayectoria vital. En concordancia con lo planteado por Iglesias Larroquette (2003), pensar en una política integral de juventud es abordar el desarrollo social, cultural, político y económico de las juventudes.

La formación de la directora era estrictamente política. Sin experiencia en la gestión de políticas públicas de juventud, pero con el lema del MNR como bandera, “Estudiar, organizar y difundir”, decidió formarse específicamente en políticas de juventud en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Esto da cuenta del perfil de todos los equipos técnicos del incipiente gobierno socialista, caracterizado por la formación para la planificación de políticas y la tendencia a construir un saber experto (Morresi y Vommaro, 2011), el cual no se reduce al que se adquiere en el tránsito académico, sino que comprende al conocimiento generado desde la acción y desde la práctica a partir de un proceso reflexivo (Schön, 1998), en el que se interactúa con distintos actores en diferentes contextos.

Además, este nexo con FLACSO perdurará como aliado estratégico del Centro de la Juventud durante años. Así, las propias palabras de la primera directora del Centro expresaban:

Yo llegué sin saber mucho, sabía las cosas como joven. Me aconsejaron ir a hacer un curso sobre juventud que dictaba FLACSO en Buenos Aires, estaba Sergio Balardini¹⁰⁸ como docente. Me sirvió mucho, porque me generó una apertura de muchas otras cosas. Además, era la primera experiencia en gestión de un área. A partir de la unificación de los equipos, la gente de FLACSO vino varias veces a realizar capacitaciones y actividades en conjunto¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Entrevista N° 5

¹⁰⁸ Sergio Balardini es considerado uno de los pioneros en Argentina en la construcción del campo de estudio sobre juventudes, especialmente en temas de participación y políticas públicas. Fue uno de los impulsores del grupo de Trabajo sobre juventud de CLACSO, y participó en el proyecto juventud de FLACSO. En Feixa y Urteaga (2023) identifican seis miembros de la primera generación de investigadores sobre juventud en América Latina y el Caribe, entre ellos Sergio Balardini. A estos pioneros en la investigación en juventud o juvenólogos lo denominan generación del 98, por el momento fundacional del grupo en un encuentro organizado por el Instituto Mexicano de la Juventud en 1998.

¹⁰⁹ Entrevista N° 5

Pero sin dudas, la condición de posibilidad más destacada para la creación del Centro de la Juventud y el fortalecimiento institucional del mismo estuvo radicado en la importancia que le adjudicó a este proceso el Intendente Binner, en tanto apoyo político y decisional. Siguiendo a Dávila León (2004), la decisión política es indispensable para considerar el desarrollo institucional adecuado a las demandas que requiere una política de juventud.

La cuestión social fue la impronta más importante del Intendente, dotando de mayor volumen y densidad a las políticas de salud pública y al conjunto de intervenciones relacionadas a las infancias, la cultura, la mujer y por supuesto a la juventud. La directora del Centro afirmó cuando fue entrevistada: “Con este tema, y cualquier otra cosa específica de jóvenes, Binner lo tomaba personalmente, se involucraba mucho en estos temas”¹¹⁰.

Desde otro punto de vista, un ex trabajador del Centro de la Juventud, que había participado previamente en el Departamento de la Juventud (como joven) en un taller de radio fue taxativo al momento de describir el apoyo político del intendente sobre las políticas de juventud:

Binner tuvo una apuesta, que las políticas de juventud sean un sello de su gestión, y la verdad que fue así, porque, además, eso quedó en las gestiones futuras con los otros intendentes socialistas. La juventud como un sello del socialismo¹¹¹.

Así, el Centro de la Juventud en esta etapa logró consolidar la institucionalidad en el marco del gobierno local, a partir de la impronta recibida por el socialismo que tuvo a la juventud como parte de su programa de gobierno. Esta consolidación, se verá robustecida con la nueva espacialidad y la forma de gestión y orientación de sus políticas.

6.2 El Galpón como hito para la ciudad: “un espacio que los jóvenes necesitan”

El proceso de creación del Centro de la Juventud, unificando las áreas precedentes, se vio fortalecido y enriquecido en el año 1998 con la inauguración de la nueva sede en uno de los ex galpones portuarios. Así, el Centro de la Juventud, pasa a convertirse además, en un hito para la ciudad, ya que se emplazó en la zona costera, espacios que fueron recuperados en un proceso urbano inédito, y que permitió “dar vuelta”¹¹² la ciudad con respecto al río Paraná.

¹¹⁰ Entrevista N° 5

¹¹¹ Entrevista N° 8

¹¹² Esta es una expresión recurrente utilizada en esta época en la ciudad para dar cuenta del cambio que pretendía la planificación urbana, ya que se decía que la ciudad estaba de espaldas al río, ya que no se tenía acceso a la zona costera debido a las actividades portuarias.

Un proceso en que la ciudadanía se fue apropiando del espacio público de la costa central hasta la costa norte, y que marcó la construcción de la identidad rosarina desde la recuperación democrática hasta la actualidad.

En el año 1996, se inician los primeros estudios y diagnósticos para la puesta en marcha del Plan Estratégico Rosario (PER), que fuera presentado en 1998. El PER reunía un ambicioso conjunto de proyectos estratégicos para la ciudad a largo plazo y fue diseñado junto a 150 instituciones públicas y privadas locales. Uno de ellos, fue la reconversión urbana del frente ribereño, desde el Parque de la Bandera hasta Puerto Norte, incluyendo la extensión del Parque España y el Complejo Scalabrini Ortiz. El destino de uso público de toda la ribera rosarina fue una de las demandas históricas de la ciudadanía local (Tamburrini, 2006). Así, propiciado por las políticas neoliberales de los años 90, con procesos de privatización y desmantelamiento de las estructuras portuarias, el gobierno local vio como una condición de posibilidad para proyectar y abrir la ciudad al río y recuperar progresivamente toda esa infraestructura como espacio público¹¹³.

El lugar de funcionamiento del Centro de la Juventud fue una cuestión central desde su creación. Una ex trabajadora dio cuenta de esta problemática desde el inicio:

La idea fue realizar actividades en la propia sede. Es decir, transformar al centro de la juventud en un lugar que tuviera actividades en el lugar. Y eso era una casa antigua que de pronto quedó muy chica, y creo que ese fue uno de los elementos para después buscar un traslado. Creo que el traslado al galpón fue un cambio sustantivo grande por la cantidad, (no sólo el espacio en sí) sino la cantidad de actividades que empezaron a desarrollarse y de programas y del aumento de empleados¹¹⁴

Con el mismo tenor, la coordinadora del Centro de la Juventud, expresó que desde el inicio de su gestión se propuso el objetivo de encontrar un lugar para mudarse de la casa de calle Rioja (donde funcionaba el Departamento de la Juventud) ya que ese lugar impedía realizar actividades masivas con jóvenes:

en una reunión con “Chiqui” González¹¹⁵, que fue parte del equipo y en ese momento se fue como directora del CEC (Centro de Expresiones Contemporáneas), nos comenta que el galpón de al lado también había idea de utilizarlo para algo. Ahí empezamos a hablar con el

¹¹³ Durante el período 1996-1999 se incorporaron casi 40 hectáreas de espacio público al sistema Ciudad-Río (costa ribereña) (Tamburrini, 2006).

¹¹⁴ Entrevista N° 6

¹¹⁵ María de los Ángeles “Chiqui” González es una gestora cultura que trabajó en distintos ámbitos, destacándose su inserción en la Municipalidad de Rosario a partir de los años 90, y llegó a ser Secretaria de Cultura y Educación, y Ministra de Innovación y Cultura del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Para ampliar sobre su biografía y proyectos destacada se recomienda su página web: <https://chiquigonzalez.com.ar/>

intendente y le gustó la idea. Fue una inversión muy grande¹¹⁶.

En este contexto, se decide refuncionalizar uno de los galpones para destinarlo al Centro de la Juventud (Ver imagen N° 7; N° 8 y N° 9), en el marco de una propuesta más general: en 1995 se inaugura el Centro de Expresiones Contemporáneas (CEC) en uno de los galpones portuarios; en 1997 la sede del Concejo de Niños en la ex estación ferroviaria embarcaderos; en 1997 las dependencias de la Municipalidad en el edificio de la ex Aduana de Rosario, y en 1998 el Centro de la Juventud en el ex Galpón portuario N°7.

Imagen N° 7: Vista de frente del
Centro de la Juventud

Centro de la Juventud



Fuente: Centro de la Juventud

Imagen N° 8: Vista interior Centro de la



Fuente: Centro de la Juventud

Imagen N° 9: Vista Centro de la Juventud zona ribereña



Fuente: Ente Turístico Rosario

¹¹⁶ Entrevista N° 5

Así, el nuevo galpón que albergaría al Centro de la Juventud se convirtió, según el informe de gestión de las intendencias de Binner como “el cenáculo insoslayable a la hora de disfrutar de las expresiones juveniles contemporáneas” (Municipalidad de Rosario, 2003: 82). Además, se lo consideró como un eslabón dentro de la cadena de espacios culturales instalados en toda la zona costera, materializando la identidad de la ciudad con políticas de planificación urbana y culturales. Así, el Galpón del Centro de la Juventud se comenzó a difundir públicamente con la frase “un espacio que los jóvenes necesitan” para sostener la idea de la necesidad para las y los jóvenes de contar con un lugar, un espacio de reconocimiento, de expresión, de formación y de encuentro en la ciudad. Este proceso finalizará en el año 2018 con la puesta en marcha completa de lo que se denominó Franja Joven del Río, con la refuncionalización y adecuación de los galpones 11, 13, 15 y 17 en conjunto entre la Municipalidad de Rosario y el Gobierno de Santa Fe.

El traslado y el inicio de las actividades del Centro de la Juventud en el galpón, marcó un hito en las políticas de juventud de la ciudad. Se incrementó significativamente la visibilidad y legitimidad del área de juventud, no sólo en la sociedad sino hacia el interior de municipalidad, trayendo aparejado un importante avance en cuanto a las partidas presupuestarias y la incorporación de profesionales en el área. Esto favoreció al proceso de institucionalidad logrando la permeabilidad de la estructura gubernamental y la posible sustitución de resistencias sobre la temática (Incháustegui Romero, 1999).

En síntesis, tal como lo afirmó un ex trabajador, con el Centro de la Juventud “se pega un salto importante”, no solo en la cuestión de infraestructura, sino también en la elaboración, diseño y gestión de la política pública de juventud:

Empieza a haber una política, una planificación, un proyecto. Viene un momento de gran visibilidad de la política, situar al área en un galpón del área central fue una apuesta de visibilidad¹¹⁷.

De esta manera, el área municipal de juventud comienza un proceso de institucionalización en el marco del gobierno municipal, además de priorizarla a partir de la decisión política de instalar el área en un espacio central de la ciudad. Pero este proceso se completará con el giro conceptual sobre las políticas y el modo de gestión.

¹¹⁷ Entrevista N° 8

6.3 Innovación conceptual

Esta nueva etapa tuvo su otra gran fortaleza en la problematización de la cuestión juvenil, a partir de reverdecir la construcción conceptual de la política. Al inicio de la puesta en marcha de las actividades del Centro de la Juventud, se puede identificar un cambio sustantivo en la forma de comprender y mirar paradigmáticamente a las y los jóvenes, jugando un papel protagónico los equipos profesionales o comunidades epistémicas¹¹⁸ (Incháustegui Romero, 1999). Una de las ex trabajadoras mencionó de manera explícita el intento de cambiar la concepción con la que se entendía a la juventud.

Esta nueva forma de “mirar” y resignificar a las y los jóvenes, puso en crisis las tradicionales miradas autocéntricas en base a dos ejes centrales: la concepción del sujeto social “juventudes” y la visión de joven como sujeto de derechos.

Desde el Centro de la Juventud, se inició un proceso de conceptualización que devino en componente central de sus acciones, a partir de concebir al sujeto social juventud como juventudes. Así, se abrió un camino para dejar de pensar en la juventud como algo unívoco, ya que no permitía abordar la realidad y las problemáticas de este sector, caracterizado como complejo, amplio y diverso. Margulis y Urresti (1996) sostuvieron que la configuración de la categoría requería pensarla vinculada a distintas dimensiones como el género, la clase, la etnia. Hablar de juventudes, permitía pensarlas en el contexto histórico, entendiendo que cada época define formas propias de ser joven, y que la juventud no es otra cosa que una construcción histórico social (Duarte Quapper, 2000; Pérez Islas, 2000; Filardo, 2009; Muñoz, 2009). Este proceso de reconceptualización es relevante ya que no era una discusión central aún en el campo académico sobre juventud y mucho menos en el campo de las políticas de juventud¹¹⁹, por lo que es plausible arriesgar que los procesos institucionales y de estructuración de políticas públicas también aportan a la construcción de conocimiento.

Como se mencionó en capítulos anteriores, la categoría juventudes está cargada de evocaciones, sentidos y significados e implica tener en cuenta la heterogeneidad social, la diversidad cultural y las diferentes modalidades en que se presenta en la sociedad el ser joven. Se necesita registrar, como sostiene Novaes (2009) que ser joven es estar inmerso en una

¹¹⁸ Las comunidades epistémicas son las que construyen los marcos conceptuales que sustentan los modelos de políticas, y muchas veces son tanto o más preponderantes que los actores y decisores políticos. (Incháustegui Romero, 1999)

¹¹⁹ Según Núñez (2015) la discusión y visibilización de la categoría juventudes en ámbitos como revistas académicas se encuentra de manera contundente recién en los años 2000.

multiplicidad de identidades, posiciones y vivencias. La iniciativa de reconocer distintas juventudes por parte del Centro de la Juventud significó para el municipio un importante dinamizador al momento de diseñar políticas estatales iniciando de esta manera un complejo proceso de gestión de política públicas juveniles intentando contemplar la promoción de las distintas juventudes, en el marco de la participación, la movilización, y el respeto de las diferencias y la diversidad.

Paralela y complementariamente, se comenzó a diseñar programas y acciones desde el enfoque de derechos, respondiendo a los lineamientos políticos y programáticos de la Secretaría de Promoción Social, la cual identificaba como objeto fundamental de trabajo, el tejido social y los derechos que lo posibilitan. El derecho al desarrollo implica la facultad de participar en lo económico, social, cultural y político, y de gozar en plenitud de la condición de ciudadano (Municipalidad de Rosario, 2003).

En este marco, se logró extraer de un documento de circulación interna los ejes centrales del Centro de la Juventud. Así, se delimitaban cuatro grandes conceptualizaciones que resumían el nuevo itinerario del área: el reconocimiento de derechos de las y los jóvenes, la promoción de la participación, la necesidad de la coordinación intersectorial para la gestión de las políticas, y la importancia de la información para la construcción de conocimiento y evidencia empírica. Desde el Centro de la Juventud se afirmaba que su trabajo debía seguir estrategias que:

- promuevan el reconocimiento de los derechos y estimulen procesos de participación y afirmación de las relaciones sociales democráticas.
- Generen espacios de expresión, comunicación, encuentro y promoción que contribuyan a la prevención inespecífica de los riesgos sociales a los que están expuestos las y los jóvenes.
- Coordinen con las distintas áreas del municipio la incorporación del sujeto joven en sus programas (salud, empleo, cultura, etc.)
- y brinden asesoramiento, información adecuada y orientación en los temas de interés y necesidades de las y los jóvenes (Centro de la Juventud, 1997).

En sintonía, se inició un proceso sin precedentes en pensar a las y los jóvenes como “sujetos de derechos”, en el marco de comprender y conceptualizar a la juventud como una etapa plena de la vida, intentando tensionar y resignificar el discurso adultocéntrico hacia la juventud sólo como una etapa de formación y preparación para la vida adulta. Desde el punto de vista de la ciudadanía, reconocer a las y los jóvenes como sujetos de derechos implica, según Novaes (2009) tener en cuenta dimensiones civiles, políticas, sociales y culturales.

El desafío casi epistemológico que impulsó el equipo del Centro de la Juventud consistió en iniciar un proceso de reflexión para reconocer a las y los jóvenes como sujeto de derechos, para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Así, las juventudes como sujetos de derechos refieren a diversas trayectorias vitales en las que plantean demandas, construyen y disputan sentidos sobre sus propias representaciones y las que otras generaciones tienen de ellas (Filardo, 2009).

Un sujeto que puede demandar, exigir y denunciar, pero que a la vez tiene las capacidades y el derecho de diagnosticar temas y problemas, proyectar y proponer soluciones; en definitiva, participar en los procesos de toma de decisiones. Es decir, un sujeto que reconoce y ejerce sus derechos individuales, políticos, sociales y económicos. Su puesta en práctica no hacía referencia sólo a la legitimación de un derecho, sino también, intentaba interpelar a las y los jóvenes desde el ejercicio de las propias responsabilidades que implica la ciudadanía.

Este giro conceptual significó comenzar a concebir las políticas de juventud en términos de acciones afirmativas de la condición juvenil (Agiriano Berrenetxea, et al., 2002), las cuales tienden a lograr que ser joven pueda ser vivido plenamente y refuercen la autonomía de las personas jóvenes (Casanovas I Berdaguer et al., 2002). Así, las políticas afirmativas buscan centrarse más en las y los jóvenes y menos en sus problemáticas (Muñoz Fernández, 2002). Esto revela que las actuaciones públicas que inciden en las condiciones de vida de las y los 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 (Beretta y Verdi, 2005). Así, sin dejar de abordar las políticas desde el paradigma integracionista, se iniciaba una nueva estrategia en el diseño e implementación de políticas de juventudes.

Sin embargo, este gran desafío que llevó adelante el Centro de la Juventud, no tenía como destinatarios exclusivos a las y los jóvenes sino a toda la sociedad, dado que la responsabilidad de ese paso no es una tarea específica ni exclusiva de una política local de juventud. Este fue quizás el desafío más importante: incorporar la visión de las juventudes como sujeto de derechos en la agenda pública, ya que la presencia de las y los jóvenes en la ámbito público debía implicar una política que reconozca su condición de sujeto calificado y competente para la toma de decisiones (Benedicto y Morán, 2003).

Las y los jóvenes, en general, eran vistos como un problema, y no considerados por distintos sectores de la sociedad como ciudadanas y ciudadanos de pleno derechos capaces de diseñar políticas que permitan la concreción de proyectos. Un ex trabajador del Centro de la Juventud afirmó:

En ese momento las juventudes estaban bastante contenidas, pero decidimos tomar una agenda propositiva con los propios jóvenes para pensar nuestras políticas¹²⁰.

Desde el Centro de la Juventud se promovió el concepto de joven como solución y como actor central de la política: jóvenes que conoce su realidad política, social, económica y cultural; y por lo tanto poseen las capacidades para realizar un análisis certero en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Para ello, se necesitaba, en palabras de Benedicto (2010), una política de la presencia, en el sentido que permita garantizar espacios de decisión en los asuntos públicos y colectivos.

6.4 Las orientaciones de políticas

En este marco, interesa remarcar las principales líneas de acción que se desarrollaron a partir del año 1997, caracterizadas por su continuidad hasta el año 2001, en base a los diferentes informes de gestión relevados de los años 1997, 1998, 1999 y 2000¹²¹, y que dan cuenta del inicio de un doble proceso: por un lado, la consolidación de la institucionalidad en materia de juventud a nivel municipal, mientras que por otro lado, la innovación conceptual que permitió fortalecer las políticas.

En primer lugar, se resalta una novedosa manera de gestionar, reflejada en la relevancia otorgada a la formalización de la política. De este modo, desde el Centro de la Juventud se comenzó a documentar los objetivos, programas, acciones e informes de gestión. Esto evidencia la metodología de gestión y la planificación de las líneas de acción y ejes estratégicos. Los documentos oficiales de la época dan cuenta de los cuatro objetivos propuestos de las políticas emanadas del Centro de la Juventud en este itinerario:

- Generar instancias de participación y protagonismo en las y los jóvenes.
- Promover la adopción de los derechos por parte de las y los jóvenes y adolescentes.

¹²⁰ Entrevista N° 8

¹²¹ Dichos informes no se encuentran presentados en el anexo debido a su extensión, pero pueden ser consultados en el Centro de la Juventud.

- Animar la vida social y cultural de las y los jóvenes.
- Actualizar en forma permanente el conocimiento de las problemáticas juveniles.

La enunciación de estos cuatro objetivos permite visibilizar algunos avances e innovaciones conceptuales en el marco de la estructuración de las políticas de juventud. Primero, la manifestación de generar espacios de participación y la promoción de derechos insta la concepción de las juventudes como sujetos políticos y de derechos. En segundo lugar, se trata de la primera vez en la historia del área de juventud en que se resalta la emergente perspectiva de género, incorporando de manera explícita en los documentos oficiales el uso de un lenguaje no sexista, lo que permite diferenciar a “las y los” jóvenes. Este avance conceptual en el intento de incorporar la perspectiva de género en las políticas de juventud tiene una posible explicación: la asunción al gobierno local por parte del PSP, posibilitó y favoreció el ingreso de demandas de igualdad de género en la construcción de la agenda municipal (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2020). Esto, propició desde fines de la década del 80, la creación de estructuras gubernamentales dedicadas a las políticas hacia las mujeres que influyeron significativamente en el resto de las políticas públicas municipales¹²². Por último, la importancia que se le dio a la construcción de conocimiento como forma de producir evidencia empírica para el diseño e implementación de políticas públicas.

Esos cuatro objetivos, se intentaban concretar a partir de la implementación de distintos programas que se pueden agrupar en dos orientaciones que convivían: políticas integracionistas y políticas afirmativas o juvenilistas. Las primeras en el marco de pensar a la categoría de juventud en términos de transición y la segunda en afirmación de la condición juvenil como etapa plena de la vida (Giménez Gual, 2003). La convivencia de estas dos orientaciones paradigmáticas no debe ser entendidas como dicotómicas o excluyentes, sino que, en permanente tensión, pueden generar un continuum que busca un cierto equilibrio entre ambos extremos (Giménez Gual, 2003).

Dentro de las políticas de orientación integracionistas, el Centro de la Juventud en este itinerario llevó adelante el Programa de Empleabilidad y el de Formación de Formadores. Estas políticas se desplegaron en torno a los procesos de integración e inclusión social a partir

¹²² Para ampliar sobre el derrotero de la institucionalidad y las políticas de mujeres y género en la ciudad de Rosario ver Tessa, S. y Diodati, L. (2018).

de persuadir responsabilidades individuales en las y los jóvenes para lograr una trayectoria esperable en términos de educación y trabajo.

Así, el Centro de la Juventud en 1997 puso en marcha el programa Empleabilidad Juvenil, coincidiendo con la tendencia de pensar el trabajo como problema público a finales de la década de los 90 (Assusa y Brandán, 2014). Este programa tuvo el objetivo de favorecer y facilitar la empleabilidad de las y los jóvenes de la ciudad mediante el diseño, gestión y ejecución de proyectos y actividades que los forme (en actitudes) y capacite (en aptitudes) para su inserción laboral o bien los motive a ser emprendedores. Las acciones enmarcadas en términos de empleabilidad, promovían siguiendo a Assusa y Brandán (2014), un cambio cultural, una transformación en las actitudes de las y los jóvenes para instalar la idea del esfuerzo como valor central para la inserción laboral.

El diseño del programa permitió la incorporación de nuevas necesidades emergentes locales como así también la promoción de nuevos contenidos, metodologías y actividades. Asimismo, la experiencia en su diseño consideró la formación de formadores que puedan replicar distintas actividades en otros ámbitos, denominados orientadores juveniles. Este programa surgió en una coyuntura muy particular y respondió a la tendencia de políticas en clave de exclusión juvenil (Beretta y Núñez, 2021) que se venían desarrollando a nivel nacional de políticas de juventud focalizadas a la inserción laboral y al primer empleo, en épocas donde el desempleo marcó uno de los mayores índices en la historia del país, afectando considerablemente al sector juvenil. Esta noción de exclusión juvenil tomó relieve público con la difundida crisis de los tradicionales mecanismos de integración social o instituciones tradicionales de sociabilidad juvenil (Jacinto, 2000) como la educación y el empleo.

Así, el problema de las y los jóvenes como la falta de formación para el empleo fue definido e incorporado a la agenda pública a partir de organismos internacionales, y con la intención de generar herramientas prácticas para mejorar la empleabilidad. Este concepto, de clara significancia epocal, hace referencia a la necesidad de dotar a las y los jóvenes de calificaciones y competencias necesarias para su inserción en el mercado formal de trabajo (Abdala, 2006), como un conjunto de disposiciones, de competencias, saberes prácticos para el trabajo (Jacinto y Millenaar, 2012). En este marco, en toda la región latinoamericana se implementaron programas de empleo juvenil desde la perspectiva de la empleabilidad,

tomando como faro el modelo paradigmático del Plan Chile Joven¹²³. En Argentina, con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad, se implementó desde el gobierno nacional el Proyecto Joven desde el año 1994, que implicaba el entrenamiento y capacitaciones de corta duración en oficios tradicionales con pasantías y prácticas rentadas en empresas (Beretta, 2023). El supuesto que se encontraba detrás del Proyecto Joven fue que el déficit de formación en las y los jóvenes sin empleo era la causa más importante de su situación como desempleado (Jacinto, 2006b). Como se describió en Beretta y Núñez (2021), el Proyecto Joven se implementó desde una Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales del Ministerio de Economía, Obra y Servicios Públicos, transferida al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación en 1996. La gestión para la implementación estuvo centralizada en Buenos Aires a nivel normativa, mientras que la dimensión operativa fue descentralizada, siendo la ciudad de Rosario una de las localidades en donde instalaron oficinas para su ejecución¹²⁴. En este marco, la coordinación entre el proyecto nacional y la ciudad de Rosario fue a través del Programa de Empleabilidad del Centro de la Juventud. No obstante, según surgió en las entrevistas con equipos técnicos del Centro, la vinculación fue muy esporádica, ya que el Proyecto Joven venía “enlatado”, y no hubo muchas posibilidades para incidir o gestionar en conjunto más que la difusión al momento de inscripción.

En definitiva, es plausible arriesgar que el Programa de Empleabilidad tomó esta definición posiblemente como una forma de acoplarse en una tendencia de diseño de políticas hacia las y los jóvenes en toda la región. De esta manera, es posible pensar que el Centro de la Juventud podría mantener vinculaciones para la planificación de políticas con áreas del Gobierno Nacional. En años posteriores, el Programa de Empleabilidad fue tomando otro cuerpo conceptual y lograría escalar en términos presupuestarias y de cobertura.

El otro programa en el marco de la orientación integracionista, fue el denominado Formador de Formadores, con el objetivo de brindar espacios de formación extra escolar, como estrategia de capacitación para llegar a una ciudadanía plena, a la adultez. En estas

¹²³ El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven, fue diseñado e implementado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social desde 1991. Esta política se instauró como la primera de un conjunto de programas desarrollados en la región, que, con similares objetivos y estrategias, masivos y con financiamiento internacional buscaron dar una solución a la problemática del desempleo que afectaba a jóvenes varones de bajos ingresos.

¹²⁴ Según Cohen et al. (2001), desde el año 1994 existían tres oficinas en el área metropolitana de Buenos Aires y siete en el interior del país, en las ciudades de La Plata, Misiones, Mendoza, Neuquén, Tucumán, Santa Fe y Rosario.

acciones, es el futuro de esos jóvenes el eje orientador justificando la idea de moratoria psicosocial (Krauskopf, 2003).

Sin embargo, desde el Centro de la Juventud se intentó poner en discusión esta perspectiva y no se centró únicamente en los problemas y/o riesgos de ser joven. Se incorporaron espacios para la formación de promotores socio-juveniles, que intentaba promover la acción comunitaria de jóvenes de diferentes zonas de la ciudad apuntando a la transformación de su entorno, con un rol facilitador y posibilitador de redes solidarias y autogestivas, dando indicios de la perspectiva participativa al que se intentaba desplegar en las políticas.

Otra experiencia fue la sensibilización y capacitación en problemáticas juveniles, pero no dirigida a jóvenes sino a actores municipales. Surgió a partir del posicionamiento que fue ganando el Centro de la Juventud en el ámbito municipal como área específica en la temática, convirtiéndose como referente no sólo en la intervención directa, sino también como formadores de recursos humanos municipales. Con este posicionamiento el Centro de la Juventud intentó poner en crisis las tradicionales miradas adultocéntricas y representaciones de la juventud como etapa de transición a la vida adulta. A partir de esta intervención, en los equipos del Centro de la Juventud comenzaron a vislumbrar la necesidad de mejorar la coordinación entre áreas, ya que los problemas de las y los jóvenes eran imposibles solucionarlos únicamente desde el Centro. En este sentido, surge la impronta de posicionar al Centro de la Juventud como un actor con capacidades para asesorar e incidir en otras políticas públicas municipales que tenían a las y los jóvenes como destinatarios. Así, se iniciaba un proceso en término de desafío para permear las estructuras existentes a partir de miradas transversales sobre políticas de juventud (Krauskopf, 2003). La ubicación en el municipio no fue un proceso fácil y estuvo marcada por tensiones y conflictos a lo largo del tiempo.

No obstante, este posicionamiento hacia el interior del municipio no fue un proceso simple y estuvo marcado por tensiones y conflictos. Uno de los trabajadores de esta etapa cuando fue entrevistado fue muy claro en describir este proceso:

nosotros empezamos a tratar de que nos tuvieran en cuenta todas las áreas de la municipalidad. Empleo hacía cosas para jóvenes, Cultura y Salud también, incluso dentro de Promoción Social (de donde dependía Juventud). Empezamos a dar un debate al interior de la municipalidad para que nos reconozcan como un área que estábamos capacitados para opinar, asesorar y coordinar con otras políticas específicas pero que tenían a los jóvenes como

destinatarios. Fue algo muy difícil, no todos nos reconocían¹²⁵.

Uno de los logros que los equipos técnicos mencionaron¹²⁶, fue haber participado desde el Programa de Empleabilidad para incorporar temas sobre derechos de las juventudes en el marco del lanzamiento del Programa Oportunidad, diseñado y ejecutado por la Dirección de Empleo de la Secretaría de Producción de la Municipalidad. Este programa se lanza en 1997¹²⁷ a partir de ciertas demandas de los sectores juveniles, especialmente jóvenes varones y pobres que buscaban mejores condiciones de vida a través de acceder a un empleo digno (Ginga, 2019). Si bien el corazón del programa estuvo centrado en la capacitación en oficios para mejorar la accesibilidad al empleo, desde el Centro de la Juventud se logró incorporar algunos módulos en donde problematizar la noción de juventud como sujeto de derechos, especialmente lo relacionado al trabajo, a la participación y también al ocio y tiempo libre. Esta incorporación del Centro de la Juventud como actor especializado en el marco de otras políticas, especialmente en lo relacionado a empleo, fue muy significativa, ya que en años posteriores el mismo Centro será quién diseñe e implemente proyectos y programas relacionados a la capacitación en oficios que logró escalar en cantidad de cobertura, como se verá en los próximos apartados.

En cuanto a las intervenciones en torno al paradigma juvenilista o de ciudadanía (Krauskopf, 2003) y de políticas afirmativas se encontraban el Programa de Movilización y Participación Juvenil; el programa de información, asesoramiento e investigación; y el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Estas políticas afirmativas intentaban intervenir en los procesos de experimentación, creatividad, participación y movilidad, es decir en la afirmación identitaria de la condición juvenil como etapa plena de la vida (Giménez Gual, 2003), para la construcción de una ciudadanía activa (Llamas Sánchez, 2003).

El Programa de Movilización y Participación Juvenil puede considerarse como uno de los más significativos y paradigmáticos de esta nueva etapa que comienza con el Centro de la Juventud. Desde allí, se intentó resignificar a las y los jóvenes como sujetos de derechos

¹²⁵ Entrevista N° 8

¹²⁶ Entrevista N° 1

¹²⁷ En 1998 se implementa el Programa Oportunidad II y en 1999 el Oportunidad III. Según Ginga (2019), la cantidad de jóvenes que pasaban anualmente era de 150 aproximadamente.

en el marco del paradigma juvenilista o de ciudadanía. En documentos relevados se expresa: creemos necesaria la instrumentación de acciones sistemáticas que promuevan al joven como sujeto de derechos, tendiendo a asumir un rol protagónico que le permita producir cambios atendiendo a sus necesidades, expectativas y experiencias particulares (Centro de la Juventud, 1997).

Desde este programa comienzan a surgir innovadoras propuestas que tendrán una sostenibilidad relevante en el tiempo. Entre los proyectos más importantes se destacan los denominados talleres expresivos (Imagen N° 10) y el Encuentro de Jóvenes. Uno de los trabajadores definió a los talleres expresivos como una construcción de espacios de relación y comunicación entre las y los jóvenes, generando procesos de participación social. Las actividades desarrolladas en estos talleres resultaban las protagonistas en los encuentros de jóvenes¹²⁸.

Imagen N° 10: difusión de los talleres previo a la mudanza en los galpones



Fuente: imagen cedida por una joven que participó en los talleres en el año 1998 y posteriormente fue coordinadora de un taller¹²⁹.

Los talleres contemplaban diferentes temáticas utilizando lenguajes expresivos y apelando a la generación de procesos de participación y de difusión de derechos y no al hecho artístico en sí mismo. Entre ellos se destacaron el lenguaje teatral, musical, la danza, los derechos humanos, la participación en centros de estudiantes, la literatura, entre otros. Su

¹²⁸ Entrevista N° 2

¹²⁹ Entrevista N° 7

dinámica permitía ir sumando nuevas propuestas año a año. Así, las y los jóvenes terminaban identificándose con su producción y vivenciaban una experiencia auténtica, sin condicionantes y respetando sus intereses personales (Paciello, 2004).

Con respecto al Encuentro de Jóvenes, tomó una mayor dimensión a partir de la nueva locación en el galpón en la costa central de la ciudad. Continuó con las orientaciones de los encuentros previos, pero sumó muchas actividades a partir de la nueva conceptualización y forma de pensar a las y los jóvenes, y logró una masividad inusitada.

La continuidad de estos encuentros marcó un hito en la ciudad al estar instituido y reconocido como un espacio donde confluían la expresión, la participación, la reflexión, el debate y también la diversión. A partir del VI Encuentro en el año 1997, comenzó a ganar mayor visibilidad pública, la participación aumenta considerablemente, y se realizó en lugares más amplios como el predio de la ex Rural o el ex Patio de la Madera, hasta que se instala definitivamente en las explanadas del Parque España, lindero al galón de juventud (Imagen N° 11). De esta manera, el Encuentro de Jóvenes permitió generar el componente principal de las políticas afirmativas que es la presencia¹³⁰, entendida como el reconocimiento tanto propio como ajeno de nuevos sujetos de derechos que tienen intereses, que demandan y se hacen visibles en el ámbito público (Benedicto y Morán, 2003). Esta irrupción de las y los jóvenes en el espacio público, y además promovida por el Estado local generó discusiones en la opinión pública, cuestión que ponía en primer plano las representaciones sobre las juventudes y de sus políticas. Instituir acciones como el Encuentro de Juventud que permite generar condiciones para la “presencia” exige reconocer también el componente conflictivo (Benedicto y Morán, 2003), especialmente con las generaciones adultas.

¹³⁰ Benedicto y Morán (2003) recuperan las contribuciones de la teoría feminista sobre la presencia y reconocimiento de la diferencia para pensar dimensiones del ejercicio ciudadano por parte de las y los jóvenes en las políticas públicas afirmativas.

Imagen N° 11: 8° Encuentro de Jóvenes, en la zona del Galpón de Juventudes, en lo que actualmente es el Galpón N°11



Fuente: archivo Centro de la Juventud

Un trabajador que participó en la organización de estos encuentros en el Parque España recordó durante la entrevista cuando, a los días siguientes de la realización, una médica pediatra, reconocida como una de las voces autorizadas para opinar sobre jóvenes y adolescentes, puso en tela de juicio en un diario de la ciudad el temor que causó ver tantos jóvenes juntos en el espacio público:

La médica pediatra sacó una carta de lectores en el Diario La Capital preocupada por las hordas de jóvenes, que bajaban descontroladamente hacia los galpones, con el mito y el prejuicio de siempre de posibles desbordes. Una pediatra experta en adolescentes, simboliza que la juventud apareció, irrumpió en la ciudad y todo esto promocionado por el gobierno socialista¹³¹.

La “presencia” de jóvenes en el espacio público a partir de los Encuentros generó asombro en los medios de comunicación, mostrándolos como algo novedoso a partir de la realización en la zona de galpones, mientras que ya por el año 2000, en el marco del 9° encuentro, ya lo definían como un espacio consolidado en la ciudad de Rosario (Imagen N° 12; N° 13 y N° 14). La directora que organizó estos encuentros señaló en una de las entrevistas:

Los medios nos daban mucha bola, los encuentros de jóvenes eran muy tomados en cuenta por los diarios, lo tomaban como algo raro que pase eso¹³².

¹³¹ Entrevista N° 8

¹³² Entrevista N° 5

En la misma línea, uno de los trabajadores afirmó:

Los primeros encuentros en la zona de galpones tuvieron mucha cobertura mediática, como asombro de tantos jóvenes haciendo cosas. Fue una sorpresa para algunos ver tantos jóvenes juntos y que no se cagaban a trompadas. Además, estos fueron los primeros muy masivos¹³³.

Imagen N° 12: Noticia diario local que describe al encuentro como un espacio consolidado



Fuente: archivo del Centro de la Juventud

Imagen N° 13: Noticia sobre el 9° Encuentro



Fuente: archivo del Centro de la Juventud

Imagen N° 14: noticia sobre el 9° Encuentro de Jóvenes



Fuente: Archivo Centro de la Juventud

Otro programa que se desarrolló en el marco del paradigma juvenilista fue el de información, asesoramiento e investigación. Este programa nació bajo la lógica de pensar a la información como un elemento indispensable para la participación en cualquier ámbito de

¹³³ Entrevista N° 8

la vida y para el ejercicio de la ciudadanía. Por tal motivo, se fundamentó en la necesidad que tienen las y los jóvenes de conocer sus derechos, las posibilidades que la sociedad le ofrece, los recursos que tiene para ello y las dificultades y limitaciones que se les presentarán en dicha participación. Así, la información permitiría favorecer las condiciones objetivas para la participación ciudadana de las y los jóvenes (Llamas Sánchez, 2003).

Esta línea de trabajo tuvo su faro en el Instituto Nacional de Juventud de España (INJUVE), a partir de su Centro Nacional de información y documentación, que funcionó como un espacio de recopilación y difusión de documentación sobre la población joven con el objetivo de construir insumos para el diseño de políticas y para promover la realización de estudios e investigaciones sobre la temática. El INJUVE fue un espacio mirado no solo por la ciudad de Rosario, sino que aportó en los procesos de institucionalización de áreas de juventud a nivel nacional en distintos países de América Latina y el Caribe en dos grandes direcciones: por lado en la forma de organización interna de los organismos, y por otro, en los lineamientos y orientaciones de las políticas de juventud (Beretta et. al, 2022). Sin embargo, al analizar los fundamentos del Programa de información, asesoramiento e investigación, es plausible afirmar que este programa se encontraba en una tensión permanente entre pensar a las y los jóvenes como sujetos de derechos y como objetos de políticas para la formación para la vida adulta, ya que aseguraban que

el joven está configurando su futuro, tiene que tomar un gran número de decisiones fundamentales para su vida: elección de carrera, profesión, vida afectiva, e inserción laboral. En este contexto los jóvenes suelen encontrarse bastante desorientados. Por ello, la información y asesoramiento son básicos para que las decisiones sean tomadas con pleno conocimiento de causa, potencialidades, posibilidades y responsabilidad (Secretaría de Promoción Social, 1997).

De la misma manera, proyectos como la Consultoría Joven y las acciones de orientación vocacional-ocupacional se presentaban constantemente en tensión entre paradigmas. Si bien reconocían a las y los jóvenes como sujetos de derechos, estas intervenciones reafirmaban también la incompletitud y déficit en la maduración para la toma de decisiones, por lo tanto, su principal estrategia era la formación, seguimiento y orientación desde perspectivas adultas.

En el marco de este programa, se instauró el Centro de Información Juvenil, el cual recopilaba, sistematizaba e informatizaba datos en forma permanente sobre la cuestión juvenil en la ciudad, intentando construir un archivo sobre la información juvenil hasta ese

momento fragmentada. En esta línea, surgió el Proyecto de Investigación sobre la juventud de la ciudad de Rosario, reponiendo así una propuesta inconclusa del Departamento de la Juventud. Estuvo destinado a generar fuentes de información locales confiables, necesarios y útiles para acercarse a la problemática de las y los jóvenes. Es en el año 1998 cuando se materializa el primer estudio sobre la situación de las y los jóvenes de la ciudad, a través de una encuesta en la ciudad, junto a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario. Este dato es muy significativo ya que fue la primera encuesta a nivel de gobierno local. La realización de encuestas de juventud se dio fundamentalmente en los niveles nacionales desde 1985, y emerge como un mecanismo para comprender al sector juvenil, ya que las estadísticas tradicionales no lograban abordar la condición juvenil en su integralidad (Pereyra et al., 2022)¹³⁴.

El Programa de Fortalecimiento de la sociedad civil, fue otra de las acciones que se pueden identificar dentro de la emergencia del paradigma de ciudadanía, como estrategia para la promoción de la participación, en la que se intentaba que las y los jóvenes no solo conozcan sus derechos como ciudadanos, sino que también puedan hacer ejercicio de los mismos (Benedicto y Morán, 2003).

Este programa se sustentó en base a la definición política e institucional del municipio tomada desde finales de 1995 de involucrarse en un nuevo modelo de gestión de políticas públicas, como el proceso de descentralización y planificación estratégica (Bifarello, 2006), permitiendo la inclusión de actores sociales en las decisiones políticas locales, generando nuevas formas de diálogo y abordaje de los problemas de los ciudadanos. Toda acción en el marco de la política debía contemplar el eje de fortalecimiento de la sociedad civil, dando cuenta de una problematización sobre la gobernabilidad con el denominado sector público no estatal (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

Por lo tanto, este proyecto consistía en establecer vínculos con diferentes organizaciones no gubernamentales que tengan que ver con jóvenes en su accionar, al fin de contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil, pretendiendo revalorizar el papel de las asociaciones, organizaciones e instituciones como lugares donde se realiza una práctica democrática cotidiana y que permita a las y los jóvenes posicionarse de una manera crítica y

¹³⁴ Para ampliar sobre el auge y realización de encuestas nacionales de juventud en América Latina y el Caribe ver Pereyra et al. (2022).

participativa. Esta línea de intervención se intentó priorizar en las dinámicas micro-territoriales como escenarios privilegiados para la participación juvenil, como espacios simbólicos-ideológicos (Gravano, 2003) que permiten construir referencias en términos de identidades sociales y culturales. Además, promover la participación en espacios cercanos a la reproducción de la vida cotidiana suele tener mayores y más impactos inmediatos (Balardini, 2005). Esto se encontraba en sintonía con posturas de organismos internacionales (OIJ-CEPAL, 2004) que afirmaban que la participación juvenil asumía formas de pequeña escala territorial.

Esta política de desarrollo institucional se dividió en cuatro grandes grupos, según los destinatarios directos: instituciones educativas, Mesa de concertación juvenil, centros de estudiantes y; organizaciones y asociaciones juveniles. Esta línea de intervención definida a nivel municipal implicó fortalecer la estrategia de trabajo territorial por parte de los equipos del Centro de la Juventud. En las distintas entrevistas a funcionarios de aquella época emerge esta cuestión, ya que enuncian que el Centro de la Juventud no “llegaba” de manera masiva a jóvenes de barrios más vulnerables ni a sus organizaciones territoriales. La directora expresó:

Desde el Centro de la juventud a fines de los 90 no llegábamos a jóvenes de los barrios más vulnerables; llegábamos a los jóvenes a través de las escuelas. Pero igual intentamos hacer varios proyectos territoriales, pero costó bastante¹³⁵.

Uno de esos proyectos más significativos fue la conformación de la Mesa de Concertación Juvenil, un espacio amplio y plural de organizaciones juveniles y que trabajaban para jóvenes, con el objetivo de involucrarlos en el diseño de políticas. Sin embargo, al momento de preguntar en las entrevistas sobre qué organizaciones formaban parte de la mesa, expresaron que pocas organizaciones territoriales, y la mayoría consistían en grupos religiosos, como scouts y acción católica, juventudes de partidos políticos y muchas escuelas. Cabe destacar que la promoción de la participación juvenil organizada traía aparejada la tensión en cuanto a la naturalización generalizada sobre la apatía y la desconfianza como característica propia de la condición juvenil (Borobia et al, 2013) que reinaba en aquel contexto.

En este sentido, es necesario reponer las experiencias que llevaron adelante desde el

¹³⁵ Entrevista N° 5

año 1999 para convocar a grupos y organizaciones juveniles. En el contexto de descontento reinante en el país y la preminencia de la representación sobre la apatía juvenil, el Centro de la Juventud promovía la participación organizada de jóvenes, como estrategia además para enfrentar los estigmas que recaían sobre las juventudes, condensados en la imagen difundida de jóvenes como problemas (Rodríguez, 2004).

A partir del diagnóstico de escasas organizaciones juveniles en la ciudad, desde el equipo técnico fueron ampliado la convocatoria a “grupos”¹³⁶. Estos estaban caracterizados por una organización informal y un funcionamiento esporádico, tenían intereses que giraban en torno a pequeñas acciones barriales, y surgieron a partir de organizaciones sociales y territoriales, coincidiendo con el análisis propuesto por Sandoval (2000) que sostenía que las nuevas formas asociativas en aquel contexto se generaban a partir de intereses específicos, concretos y sin grandes representaciones.

En noviembre de 1999 se realizó el 1º Encuentro de grupos y organizaciones juveniles de Rosario, “Participar hace la diferencia”, coorganizado con la Federación Universitaria de Rosario y el capítulo joven de CACID (Centro Argentino para la Cooperación Internacional y el Desarrollo). Dicha actividad sirvió como preparatoria para la Celebración Global del Servicio Voluntario Juvenil¹³⁷, que se realizaría a partir de abril del año 2000. Asimismo, fue la plataforma de lanzamiento de la Primera Feria de Proyectos Juveniles de la ciudad de Rosario y la región. Si bien la conceptualización de voluntariado no es exactamente lo que el Centro de la Juventud promovía en cuanto a la participación juvenil, decidieron asociarse con estas organizaciones porque veían una posibilidad para mejorar las vinculaciones con grupos y organizaciones, según expresó uno de los trabajadores que participó en la organización¹³⁸.

Posteriormente a este encuentro, se publicó y distribuyó a los 120 jóvenes que participaron el Manual de Capacitación con herramientas para organizar el día global del servicio voluntario juvenil (Imagen N° 15).

¹³⁶ Entrevista N° 6

¹³⁷ Esta actividad pone el acento en la noción de voluntariado, especialmente la tradición de Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas

¹³⁸ Entrevista N° 8

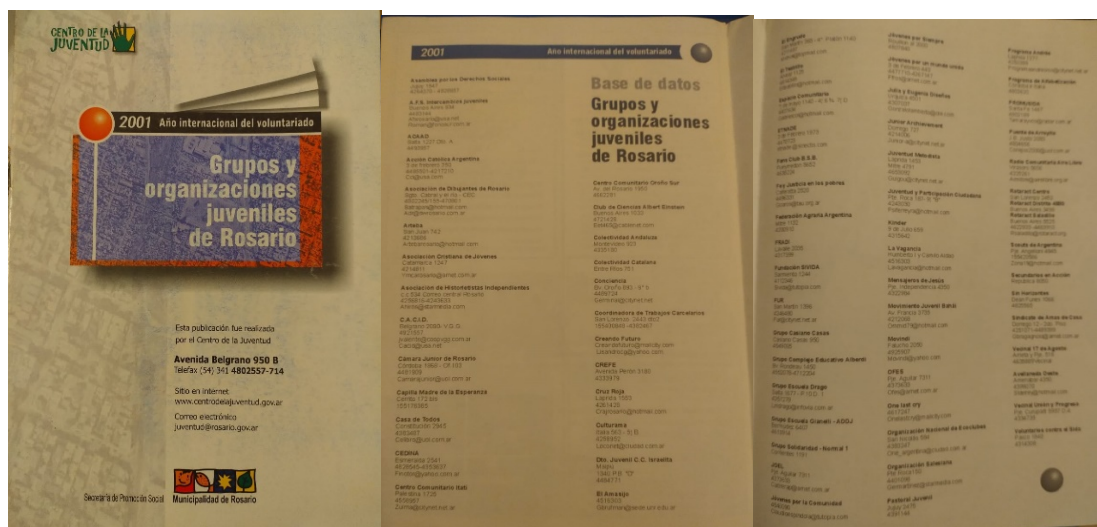
Imagen N° 15: Manual de capacitación



Fuente: archivo del autor

Durante el año 2000 se desarrollaron otros encuentros entre grupos y organizaciones juveniles promovidos por el Centro de la Juventud, y a principios del año 2001 se realizó una publicación para otorgar mayor trascendencia y “presencia” (Benedicto y Morán, 2003) al trabajo voluntario y a la participación juvenil. Dicha publicación (Imagen N° 16) sirvió como base de datos de organizaciones, entre las cuales mostraban sus principales actividades, sus direcciones y teléfonos de contactos¹³⁹.

Imagen N° 16: Publicación para difundir las actividades de grupos y organizaciones juveniles de Rosario



Fuente: archivo del autor

¹³⁹ Entrevista N° 6

6.5 El escenario internacional

Las relaciones intergubernamentales se convierten en categoría de análisis para revisar los procesos de estructuración que discurren en distintas arenas de decisión y que se despliegan en territorios y dinámicas políticas (Chiara y Serafinoff, 2022). Desde otra óptica, es importante destacar, las pocas vinculaciones que el Centro de la Juventud tuvo en este itinerario en términos de relaciones intergubernamentales. A escala nacional, si bien existía un área específica de juventud, hubo muy escasa coordinación, y fundamentalmente se debió a las diferencias políticas partidarias entre los diferentes niveles de gobierno, según expresó la directora de ese momento en una entrevista:

Existía una clara diferencia política, teníamos poca coordinación, cada tanto hacían alguna convocatoria porque querían armar el consejo federal de juventud, yo fui una sola vez a Buenos Aires a una reunión¹⁴⁰.

En el ámbito provincial, no existía un área específica de juventud, y solo mantenían algunas reuniones esporádicas con representantes del Ministerio de Educación, por la tradición de trabajo con las escuelas.

Sin embargo, este itinerario se caracterizó por una importante vinculación en el escenario internacional, especialmente en el ámbito latinoamericano, erigiéndose como un actor y un faro regional en el campo de las políticas de juventud. La gestión municipal de Binner iniciada en el año 1995 contempló la estrategia de internacionalizar la ciudad, en un contexto permeado tanto por la implosión del proceso de globalización, la implementación de políticas neoliberales de descentralización, como así también por el debilitamiento de los Estados nacionales en cuanto al financiamiento de políticas, estructuras y responsabilidades (Calvento y Rolandi, 2021).

Así, las ciudades debían procurarse un horizonte que ya no estaba establecido centralmente, intentando convertirse en gestoras de su proyecto de desarrollo (Romero, 2004). En este marco, la gestión municipal iniciada en 1995 se propuso contribuir al posicionamiento de Rosario en el escenario internacional, dando prioridad a escala regional al Mercosur y América Latina. De esta manera, a partir de ese año se sumó junto otras ciudades del Mercosur para crear la Red de Mercociudades¹⁴¹.

¹⁴⁰ Entrevista N° 5

¹⁴¹ Mercociudades fue fundada en 1995 por las autoridades del gobierno de las ciudades de Asunción, Brasilia, Buenos Aires, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario y Salvador.

En 1996 la ciudad comenzó a coordinar la Delegación de Ciudades Educadoras para América Latina de la Asociación Internacional de Ciudades Educadora (AICE), bajo la coordinación general del Ayuntamiento de Barcelona. En el año 1998 ocupó la presidencia de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Por otro lado, tuvo participación de manera sostenida en la Federación Mundial de Ciudades Unidas y en la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Además, realizó diversas actividades y convenios con la cooperación española, alemana, francesa, canadiense, japonesa e israelí; como así también con distintas áreas de la ONU como PNUD, UNESCO, UNFPA, el Banco Mundial, el BID entre otros convenios bilaterales con gobiernos locales¹⁴².

En este contexto de internacionalización de la ciudad, el Centro de la Juventud siguió por el mismo andarivel. A esto se le suma que la cuestión juvenil como cuestión de política pública se construyó a partir de una agenda internacional, como se describió en el capítulo 3. Por otro lado, a partir de los años 90, y reponiendo las ideas de Liguori y Beretta (2022), se observó un interés compartido en la región por el establecimiento de instancias de cooperación para guiar la definición de acciones específicas para las juventudes. En este sentido, cabe destacar la creación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) en el año 1992, que durante toda la década celebró sucesivas conferencias y encuentros entre funcionarios de juventud, profesionales, investigadores y consultores en los que se difundían diagnósticos y se elaboraban líneas estratégicas de gestión y agendas de trabajo de cooperación internacional entre los que destacó el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL) (Liguori y Beretta, 2022).

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios y profesionales de esta etapa del Centro de la Juventud¹⁴³, todos mencionan vinculaciones sistemáticas con la OIJ, con la Unión Internacional de Juventudes Socialistas (IUSY), con el Instituto Nacional de Juventud de España (INJUVE), y recordaron el viaje de la directora para participar en Portugal en 1997 de un encuentro mundial de la juventud. No obstante, la mayor vinculación internacional que se mencionó por estos años fue con el área de juventud de Montevideo (Uruguay), relación que permitiría crear la comisión de juventud en Mercociudades y la posterior jerarquización a Unidad Temática de Juventud en dicha red.

¹⁴² Para ampliar sobre las actividades del proceso de internacionalización de la ciudad desde 1995 al 2003 ver Municipalidad de Rosario (2003).

¹⁴³ Entrevistas N° 4; N° 5; N° 6, N° 8

La ciudad de Montevideo, tuvo un proceso político similar al de Rosario desde los años 90. Con la asunción de Tabaré Vázquez en la intendencia de la capital uruguaya, se inició un ciclo de gobierno de izquierda con el Frente Amplio¹⁴⁴ cohabitando con un gobierno conservador a nivel nacional (Moreira y Veneziano, 1991), el cual estuvo signado por enfrentamientos y dificultades en términos de vinculación entre los dos niveles de Estado (Rodríguez, 2004c).

Además de las tradicionales funciones del municipio como mantenimiento, alumbrado, residuos, parques y paseos; la gestión montevideana de la izquierda priorizó tres grandes orientaciones, que podrían pensarse en paralelo a Rosario: el proceso de descentralización, el fortalecimiento de las políticas sociales y la internacionalización de la ciudad (Garcé, 2007).

Recuperando el análisis de Garcé (2007) sobre el fortalecimiento de las políticas sociales, el Frente Amplio como conducción de Montevideo se caracterizó por priorizar algunos problemas sociales a partir de un conjunto políticas y nuevas institucionalidades, como la creación de las comisiones de Juventud¹⁴⁵ y de la Mujer, y el impulso a la política de salud pública para mejorar el acceso. Así, se puede realizar un paralelismo entre los ejes y orientaciones sociales de las políticas tanto en Rosario como en Montevideo. Y este paralelismo llevó a estrechar los vínculos entre las dos gestiones, cuestión que fue también significativa entre las áreas de juventud.

Rosario y Montevideo fueron el germen de la Unidad Temática de Mercociudades. Desde el año 1996 se llevaron adelante encuentros de la Red de Organismos Municipales de Juventud, en el marco de la Unidad Temática de Desarrollo Social de la Red de Mercociudades (en Montevideo en 1996, 1998 y 2001; en Villa María en 1997, en Rosario en 1999 y en Belo Horizonte en 2000), siendo los más fervientes promotores el Centro de la Juventud de Rosario y la Comisión de Juventud de Montevideo.

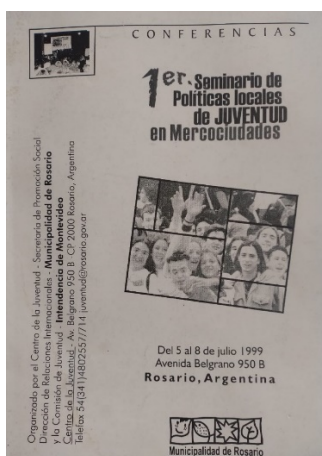
El encuentro en la ciudad de Rosario en 1999 es considerado un hito en la

¹⁴⁴ El Frente Amplio fue conformado por los principales partidos de la izquierda uruguaya (el Partido Socialista, el Partido Comunista y el Partido Demócrata Cristiano) más algunos sectores que se desprendieron del Partido Nacional y el Colorado, a los que sumó también algunas personalidades del Movimiento 26 de marzo (Garcé, 2007).

¹⁴⁵ La comisión de Juventud de la Intendencia Municipal de Montevideo se crea en el año 1991 y se considera un hito en la institucionalidad de las políticas públicas de juventud en Uruguay, junto a la creación del Instituto Nacional de Juventud (Mazzini, 2003).

construcción de la institucionalidad de la que sería más adelante la unidad temática específica de Mercociudades. Allí, se llevó adelante el Primer Seminario de Políticas locales de Juventud en Mercociudades, organizado por el Centro de la Juventud y la comisión de Juventud de Montevideo. En el seminario participaron 29 representantes de ciudades de Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay. En la declaración firmada por los participantes del Seminario con fecha 8 de julio de 1999 se reclama y solicita formalmente a la Red de Mercociudades la constitución de la Unidad Temática de Juventud, para fortalecer los lazos de cooperación, intercambio y solidaridad entre ciudades hermanas (Municipalidad de Rosario, 1999) (Imagen N° 17).

Imagen N° 17: Documento resultado del 1° Seminario de Políticas locales de juventud en Mercociudades



Fuente: Archivo del autor

En definitiva, en este itinerario el Centro de la Juventud logró sentar las bases de los vínculos internacionales con distintas ciudades y redes que perduraron en el tiempo, siendo partícipe y protagonista de la construcción de una integración desde abajo creando nuevas dinámicas de gobernanza territorial multinivel (Oddone, 2011). Así, el área de juventud de Rosario a partir de la incorporación en dicho proceso de integración regional e internacionalización permitió, por un lado, construir una importante legitimidad como actor hacedor de políticas de juventud en el concierto internacional, pero también posibilitó posicionarse al interior de las estructuras municipales por su reconocimiento internacional. Por otro lado, la participación en distintas instancias y vinculaciones con distintos actores

globales generó posibilidades de financiamiento a través de la cooperación internacional.

6.6 Recapitulando

El itinerario analizado tuvo su contexto de surgimiento en el año 1996 con la efectiva puesta en marcha del denominado Centro de la Juventud, organismo que a partir de la unificación de dos áreas preexistentes marcó un hito en la arquitectura institucional en materia de juventud en la municipalidad de Rosario. Así, hasta el año 2001, fecha en que se referencia la gran crisis social, política y económica que marcó a Argentina, este itinerario consolidó la institucionalidad de las políticas de juventudes, y marcó diferentes “puntos de interés” en una posible cartografía que hicieron de este proceso que sea significativo y perdurable en el tiempo.

Con la llegada a la intendencia de Binner, el socialismo ya no se encontraba más como una “sorpresa electoral”, sino que desde 1989, entre marchas, contramarchas e internas partidarias, venía planificando un perfil de ciudad deseada. Este proyecto de ciudad contempló una batería de políticas que iban desde la integración socio urbana, la incorporación de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las políticas sociales en donde predominó la perspectiva de derechos y la internacionalización de la ciudad, entre las más destacadas. Todo esto en un contexto nacional signado por las medidas de ajuste estructural y reforma del Estado, con las ya conocidas consecuencias de altos índices de pobreza, desempleo y vulnerabilidad. Así, entre esta paradoja de un gobierno de corte neoliberal en la escala nacional, aparecía un proyecto socialdemócrata en la escala local, tratando de erigirse como un foco progresista en el país. Cuestión que, en un proceso de ocho años de gestión, logró generar una profunda transformación en la ciudad, asumiendo nuevos roles, modificando y ampliando la estructura municipal en distintos ámbitos de la política pública, y construyendo una red de producción del bienestar de proximidad.

En este contexto, y con las premisas que giraron en torno a la nueva gestión socialista desde 1995, el área de juventud logró consolidarse institucional, conceptual y políticamente, generando además una mayor escala en sus intervenciones y erigiéndose una etapa que marcó un parteaguas en el derrotero de las políticas de juventudes a nivel local. Con los cimientos que surgen en el itinerario “Largada”, esta etapa logra construir y establecer la estructura de una verdadera política de juventud, destacando lo dificultoso que resulta sin la presencia de políticas nacionales y provinciales que favorezca el diseño e implementación desde la escala

local (Dávila León, 2003). En definitiva, la impronta histórica que tuvo el socialismo sobre la cuestión juvenil hace mella en esta etapa en el proceso de estructuración de la política; se continuaron y profundizaron proyectos y se lograron implementar ideas que habían quedado inconclusas, y siempre con la participación de representantes del MNR en la conducción del área de juventud. A continuación, se presentan a modo de conclusiones provisorias de este itinerario destacando los “puntos de interés” de este itinerario.

En primer lugar, se dio un cambio sustantivo en temas estructurales y organizacionales. A partir de la jerarquización institucional con la creación del Centro se fue consolidando el equipo de profesionales que conformaban las dos instituciones estatales que se fusionaron, además de la incorporación de un numeroso grupo nuevo, con perfiles hasta el momento que no existían. Esto fue posible además gracias al incremento paulatino de los recursos económicos destinados al Centro de la Juventud, fundamentalmente a partir del traslado al Galpón en 1998, debido a la importante decisión política de la primera gestión del intendente Binner.

En segundo lugar, la consolidación de las políticas de juventud estuvo caracterizada por la profundización del proceso de revisión y discusión de la mirada paradigmática sobre las y los jóvenes y su relación en la construcción de la cuestión juvenil en el marco de la estructuración de políticas públicas. Así, la visión de juventud como transición comenzó a perder fuerza frente a la noción de etapa plena de la vida, la conceptualización de juventudes ganó terreno, reconociendo las diversidades y desigualdades entre las y los jóvenes, y la cuestión juvenil comenzó a construirse desde una perspectiva de sujetos. Así, el Centro de la Juventud fue pionero desde la gestión, y quizás en paralelo o previo a algunas discusiones que estaban emergiendo en el ámbito académico, a pensar en las juventudes como sujetos de derechos, y que las intervenciones necesitaban de la particularización de estas diferencias dentro del sector juvenil. Esto no implica que la visión adultocéntrica y el paradigma de la transición a la vida adulta haya desaparecido, sino que fue un proceso que permitió al menos, visibilizar la tensión en el plano del gobierno local y de la sociedad en general.

En este sentido, se puede arriesgar que, en este itinerario convivieron ambos paradigmas o visiones en relación a la categoría de juventud. No obstante, institucionalmente y desde los documentos oficiales relevados, se resalta la concepción desde el paradigma de ciudadanía. Se puede observar a partir del análisis de las intervenciones que durante esta

época se fortaleció el componente participativo en la política local de juventud.

Queda de manifiesto que la viabilidad política, técnica e institucional de la implementación de la política de juventud es mayor cuando hay una clara voluntad política desde la máxima autoridad del gobierno local. En este caso, quedó demostrado la importancia dada a la política de juventud a partir de la gestión Binner, construyendo durante años un sello del socialismo.

Otro dato destacable es la forma de planificación y gestión que se logra consolidar en esta etapa. En base a una exigente formalización de programas y ejes de gestión de la Secretaría de Promoción Social, el Centro de la Juventud logra acoplarse a dicho cambio de gestión, y ordena todas las actividades en programas y proyectos. Esto estuvo fuertemente influido, además, en el primer intento del municipio por iniciar un proceso de presupuestación por programas. A partir de esto, se podría pensar que es la razón por la cual se han logrado rastrear y encontrar la mayor cantidad de documentación oficial a través de informes de gestión anuales, evaluaciones de programas y proyectos, folletería de difusión de la institución, y hasta archivos fotográficos y de video. La gestión logró una fortaleza en lo sectorial, es decir desde el área específica, y dio los primeros pasos en pensar la gestión transversal, aunque de manera esporádica a partir de algún programa. No obstante, dejó los cimientos para que en el futuro el Centro de la Juventud intente erigirse en un actor dentro de la municipalidad con capacidades para generar una conducción en programas intersectoriales.

Por último, interesa remarcar el posicionamiento que fue logrando en los ámbitos nacionales e internacionales. Las acciones del Centro de la Juventud, comenzaron a ser vistas por el resto de las ciudades del país como un ejemplo a seguir, junto a las experiencias de Buenos Aires y Mendoza. De la misma manera, la Ciudad de Rosario jugó un papel protagónico junto a Montevideo en la conformación de la Unidad Temática de Juventud en la red de Mercociudades.

De manera resumida y simplificada, se presenta el siguiente cuadro como conclusión de las características principales del itinerario de consolidación de la institucionalidad estatal de juventud a través del Centro de la Juventud:

	CENTRO DE LA JUVENTUD
Contexto	Recuperación democrática, AIJ y triunfo del PSP en 1995.
Representaciones	Generación presente. Juventudes.
Paradigmas	Ciudadanía, en menor medida adultocéntrico.
Cuestión juvenil	Problematización como sujetos de derechos. Enfoque de derechos.
Actores	Mayor convocatoria a organizaciones juveniles, continuidad de trabajo con escuelas. Gran presencia en el concierto internacional, especialmente Mercociudades.
Orientación de las políticas	Sujetos de políticas. Políticas afirmativas, pero sin dejar de implementar políticas integracionistas.
Tipo de intervención	Gestión sectorial, con avances en la gestión transversal. Mayor proceso de planificación por proyectos.

Este itinerario persistió hasta el año 2001, a raíz del quiebre social y político de Argentina, que repercutió indudablemente en la ciudad y en el interior de la estructura municipal que debió reconfigurar rápidamente las formas de trabajar e intervenir en la urgencia a partir de los sucesos ocurridos los días 19 y 20 de diciembre de dicho año. Así, el Centro de la Juventud encuentra una pausa en el camino de la consolidación, y tuvo que adecuarse a gestionar a partir de la emergencia, antes de reconvertirse en un itinerario donde pretendió incorporar la integralidad y transversalidad como características centrales de las políticas de juventud.

CAPÍTULO 7. NUEVAS RUTAS: ITINERARIO DE LA INTEGRALIDAD Y A TRANSVERSALIDAD (AÑOS 2001/2007)



Introducción

La segunda gestión de Binner como intendente, implicó la continuidad de un proyecto político y de ciudad que tuvo como objetivo fortalecer y culminar el proceso de descentralización, la transformación de los espacios públicos, robustecer la presencia de la ciudad a nivel internacional, escalar y consolidar el sistema de políticas sociales y de salud, siempre con la impronta de la participación de la ciudadanía. Esta gestión, suponía una oportunidad histórica a partir de cierta sintonía política con el gobierno de la Alianza a nivel nacional. No obstante, no tenían en la mira la crisis que el gobierno nacional no pudo resolver, sino que terminó agravando la situación social. La crisis de 2001 significará una pausa en el camino en los itinerarios de políticas de juventud. No obstante, el interregno entre 2001 y 2004 generó las condiciones de posibilidad para la recuperación de las innovaciones conceptuales anteriores y se logró construir “Nuevas Rutas” en la gestión de las políticas de juventud en Rosario, basadas en las categorías de transversalidad e integralidad.

Este capítulo presenta en la primera parte el contexto de la crisis de 2001, las exigencias impuestas por la Municipalidad de Rosario y las estrategias que debió llevar adelante el Centro de la Juventud a los fines de adecuarse a la emergencia social, resignificando las intervenciones que se venían desplegando.

Posteriormente, se presentan las características centrales que permiten la construcción de un nuevo itinerario en el proceso de estructuración de las políticas de juventud en la ciudad de Rosario, que tuvo continuidad en la gestión de Lifschitz como intendente, y con el intento de generar nuevas rutas que combinaron la recuperación conceptual e ideológica sobre las juventudes y las políticas públicas que fueron opacadas en el contexto de la crisis de 2001, y el fortalecimiento de la gestión a partir de los enfoques de la planificación estratégica y la integralidad.

7.1 Las respuestas municipales frente a la crisis

Al inicio del nuevo siglo en Argentina se amplificaron las principales consecuencias del modelo neoliberal, como el hambre, la pobreza y el desempleo, cuestiones que fueron las protagonistas de la lista de temas en la agenda pública (Soldano y Beretta, 2021).

En julio de 2001 se creó oficialmente el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO) con la consigna “Ningún Hogar pobre en la Argentina”, bajo la conducción de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Esto es destacable ya que este frente

constituido por sindicatos, organizaciones sociales y políticas significó un hito en la movilización del poder popular en Argentina en el cambio de siglo¹⁴⁶ (Soldano y Beretta, 2021). La recesión económica que se venía arrastrando profundizó los impactos negativos en la calidad de vida de las personas, la casi parálisis productiva, la emisión de monedas provinciales y la confiscación de los depósitos bancarios que se conoció popularmente como “corralito” generaron un contexto de incertidumbre y un desafío del escenario a gobernar (Carné, 2013).

Pero lo que seguramente quedó en la retina de la opinión pública fueron los sucesos de los días 19 y 20 de diciembre, hito que marcó un antes y un después en la vida social de Argentina, a partir del denominado estallido o crisis del 2001. Bajo el lema “que se vayan todos”, la ciudadanía de las grandes ciudades salió a la calle a pedir la renuncia del presidente De La Rúa y exponer el hastío, cansancio y desprestigio sobre la denominada clase política.

En Rosario, el “estallido”, comenzó con saqueos y pedidos de alimentos en los barrios periféricos unas semanas antes del 19 y 20. Una movilización masiva en el Barrio Empalme Graneros de la zona noroeste funcionó como un preludio al estallido. En la provincia de Santa Fe hubo 9 asesinatos, de los cuales 7 ocurrieron en la ciudad de Rosario. Uno de los casos más trascendentes, y que aún pervive en la identidad colectiva de la ciudad fue el de Claudio “Pocho” Lepratti, que interesa reponer brevemente ya que tuvo una activa participación a través de su organización social juvenil en acciones del Centro de la Juventud, y como sostiene Di Filippo (2019: 122), “con su paciente labor esmeriló buena parte de la tupida textura política juvenil que se desarrolló, fundamentalmente, a partir de los años 90”.

El “Pocho”, como se lo conocía popularmente, fue un ex seminarista salesiano que se instaló en el Barrio Empalme Graneros a principios de los años 90, y encontró en el Padre Edgardo Montaldo, un cura tercermundista también salesiano, un faro para su militancia social y territorial. Desde su llegada, siempre instó por la organización colectiva promoviendo la participación de niños y jóvenes. Así, creó un importante número de

¹⁴⁶ Así, se llevó adelante “La Marcha de las 7 columnas” que pasó por el interior del país durante 10 días y la “Consulta popular sobre el seguro de empleo y la asignación por hijo” con más de 3 millones de firmas. Después de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe fue la que más se destacó por la presencia de este tipo de movilizaciones y agrupaciones sociales. Por ejemplo, según datos presentados en Ovalles (2002), de los 5000 clubes de trueques que se conocían a principios del 2002, aproximadamente 900 funcionaron en la Provincia de Santa Fe, destacándose las ciudades de Rosario y la capital.

organizaciones juveniles¹⁴⁷ que posteriormente conformaron la Coordinadora Juvenil de la Vicaría Sagrado Corazón de Barrio Ludueña en 1996. “La Vagancia” fue la primera organización y la más significativa surgida en 1993, con el objetivo de promover el encuentro entre jóvenes (Di Filippo, 2019). Desde estas organizaciones, Pocho promovió la realización de campamentos con jóvenes (tradicional estrategia de la congregación salesiana para trabajar con niños y jóvenes), talleres de formación y de discusión de problemáticas consideradas en la cuestión juvenil. También participó activamente en la concreción de la revista *El Ángel de Lata*¹⁴⁸, en el organismo coordinador del Movimiento Chicos del Pueblo y en la creación de los periódicos *La Nota* y *La Notita* realizados por los pibes del barrio a partir de talleres de comunicación popular.

Participó algunos años del Partido Socialista Popular, trabajó en el Centro Crecer N°19 de la Municipalidad y en la cocina centralizada de Rosario. Posteriormente pasó a trabajar como personal no docente de comedores escolares en la Escuela 756 Dr. José Mariano Serrano en Barrio Las Flores, mismo lugar donde fue asesinado por la policía santafesina el día 19 de diciembre de 2001 (Biblioteca Pocho Lepratti, 2021). “Bajen las armas, que acá hay pibes comiendo”, fue la frase inmortalizada por León Gieco en la canción *El ángel de la bicicleta*, a partir de las últimas palabras que habría emitido Pocho en el techo de la escuela en donde trabajaba.

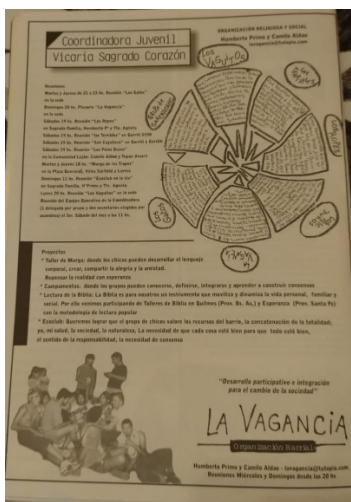
Con las distintas organizaciones juveniles que Pocho creó y promovió “participaron activamente en diferentes Encuentros de Jóvenes y Adolescentes organizados por el Centro de la Juventud”¹⁴⁹, como así también en la feria de proyectos juveniles e incluso participaron de las acciones del Año Internacional del Voluntario (2001) en la conformación de la base de datos de Grupos y Organizaciones Juveniles de Rosario, difundiendo sus actividades (Imagen N° 18).

¹⁴⁷ Entre las organizaciones se pueden mencionar La Vagancia, Los Gatos, Los Piqueteros de Lourdes, Las Terribles, Los Pelos Duros, Los Ropes, Los Leones, Los Vaguitos, Los Batos, Los Gatitos, el grupo de San Cayetano, Los Infladores, Murga Los Trapos (Di Filippo, 2019, Biblioteca Pocho Lepratti, 2021).

¹⁴⁸ Fue un emprendimiento realizado con niños y jóvenes en situación de calle.

¹⁴⁹ Entrevista N° 6

Imagen N° 18: Material elaborado por la Coordinadora Juvenil Vicaría Sagrado Corazón en la publicación del Centro de la Juventud Año 2011



Fuente: archivo del autor

A partir del asesinato de Pocho, muchos jóvenes de sus organizaciones junto a otros movimientos sociales comenzaron a realizar intervenciones plásticas urbanas (pintadas, murales, grafitis) (Ríos, 2022) que se convirtieron, según Di Filippo (2019), en una de las acciones de denuncia más masivas y que aún hasta la actualidad se pueden encontrar en distintos puntos de la ciudad de Rosario, e “impactó notablemente en la imaginaria de la resistencia popular rosarina sobre la que se montaron los recursos expresivos de la protesta social en adelante” (Di Filippo, 2019: 173). (Imagen N° 19)

Imagen N° 19: Pintada posterior al asesinato de Pocho



Fuente: extraída del libro Estéticas Políticas de Marilé Di Filippo (2019)

En este contexto signado por el hambre, la pobreza, el desempleo y el pedido de justicia por los asesinatos de la policía en protestas y movilizaciones, la Municipalidad de Rosario debía encaminar su proyecto político iniciado en 1995 con la gestión de Binner. Esto

implicó, específicamente en las políticas de juventud, repensar y virar hacia otras estrategias, focalizar en algunos sectores juveniles, y priorizar el trabajo territorial con organizaciones sociales.

La denominada crisis del 2001 puso en jaque a todos los niveles del Estado en Argentina, incluida la estructura de la municipalidad de Rosario, que, si bien no era responsable directa del contexto social reinante, debió tomar decisiones en tanto gobierno más cercano a la ciudadanía. Decisiones que giraron en torno, especialmente, a la contención social a partir de la asistencia directa a los sectores más empobrecidos, lo que supuso una “nueva ingeniería para lidiar con sus consecuencias sobre la población” (Carné, 2013:164).¹⁵⁰

Ya en el año 2000, los territorios periféricos de la ciudad vivían una intensa efervescencia social, con demandas de necesidades básicas que se vislumbraban en continuas marchas hacia las instituciones municipales y el concejo municipal articuladas por organizaciones sociales y territoriales. Desde 1995, el municipio logró tener una capilaridad institucional muy importante en todo el territorio a través del funcionamiento de Centros Crecer y centros de salud en más de 30 barrios de la ciudad. Sin embargo, las protestas llegaban de la periferia hacia el centro, especialmente a la sede de la Secretaría de Promoción Social, haciendo cada vez más visible la situación de la urgencia y emergencia¹⁵¹.

A principios de 2001, el intendente decidió realizar un giro en la conducción de Promoción Social: de un perfil técnico político eligió un perfil netamente político como estrategia para la contención social y especialmente para fortalecer la vinculación con organizaciones sociales y territoriales. Así, Elida Rasino, quien fuera responsable del gran cambio de lógica e intervención de las políticas sociales locales fue reemplazada por Miguel Zamarini, quien se encontraba cumpliendo el rol de vicepresidente del Concejo Municipal, y con una larga militancia en el Partido Socialista Popular.

El gobierno municipal decidió enfocar toda la estructura burocrática para satisfacer

¹⁵⁰ En 1999 Hermes Binner logró la reelección en la intendencia de Rosario con el 51% de los votos, en el marco de la Unidad Socialista integrada en el Frente País Solidario (Frepaso), y a la vez, asociado a los integrantes de la Unión Cívica Radical (UCR) en la Alianza. En ese mismo año, Carlos Reutemann se erigió como gobernador de Santa Fe por el Partido Justicialista, mientras que a nivel nacional Fernando de La Rúa fue elegido como presidente en la primera vuelta.

¹⁵¹ En aquel momento, las organizaciones más importantes que llevaban adelante las demandas frente al municipio fueron la Corriente Clasista y Combativa (CCC), la Federación Tierra y Vivienda (FTV), Barrios de Pie, la Federación de Organizaciones Comunitarias de Rosario, además de un numeroso grupo de pequeñas organizaciones, centros comunitarios, comedores y vecinales.

las necesidades básicas lo que implicó analizar gastos operativos para recortarlos y suspendieron algunas obras públicas para lograr sostener las intervenciones consideradas como esenciales en las áreas de promoción social y salud (Carné, 2013). Así, una de las premisas de la gestión fue incrementar la asistencia social, que se fue canalizando a través de las organizaciones sociales de la ciudad, los Centros Crecer y los Centros de Salud como actores centrales de la estrategia. Esta importante presencia de la gestión municipal en los diferentes territorios fue una de las potencialidades que rescataron los funcionarios de aquella época y que permitió surfear con bajo costo político la crisis de 2001. Las restantes áreas de Promoción Social fueron acomodándose a partir de estos entramados, como se verá en particular, en relación al Centro de la Juventud.

Iniciado el año 2002, la municipalidad de Rosario tuvo una incesante vinculación con el gobierno nacional a partir de la creación del Programa de Emergencia Alimentaria (Decreto 108/02) y el Programa de Jefes de Hogar, denominado también como Derecho Familiar de Inclusión Social, Plan Jefes y Jefas Desocupados (Decreto 565/02) (Neffa, 2009). El Plan Jefes implicaba una contraprestación, y fue la municipalidad, desde la Secretaría de Promoción Social, la encargada de generar las condiciones para las contraprestaciones en las distintas políticas sociales¹⁵².

En relación a la vinculación con las organizaciones, desde las autoridades de la municipalidad, se amplificó el discurso sobre la responsabilidad, la participación y la cogestión de la crisis con la Sociedad Civil organizada (Poggiese, 2002; Moscovich, 2008). La ciudad de Rosario tenía experiencias previas al crear ámbitos de participación en el marco de la política de salud, el desarrollo de jornadas de desarrollo urbano, la implementación de consejos de niños, talleres de micro planificación a escala distrital. En este marco de crisis, se redobló la apuesta de la participación de la sociedad civil, no como forma de delegar en la ciudadanía responsabilidades del Estado, sino que la entendían como la forma en ampliar la frontera de derechos y darle además mayor sustento a la gestión política local (Bifarello, 2006).

La crisis de 2001 también trajo aparejada la demanda hacia la “clase política”, bajo el lema de que se vayan todos. La desconfianza, el descreimiento y la resistencia hacia las

¹⁵² Así, se destacaron el Programa de Agricultura con las huertas comunitarias que proliferaron en esta época, y el programa de ferias para microemprendedores.

instituciones políticas, fueron temas que la municipalidad decidió encarar más allá de la gestión de la crisis social. Así fue, que, desde inicios de 2002, en un contexto turbulento el gobierno local decide implementar el Presupuesto Participativo¹⁵³, un verdadero experimento democrático con trazos propios (Ford, 2007).

En definitiva, los antecedentes de incorporación de la participación ciudadana desde la gestión de 1995 permitieron experimentar con el Presupuesto Participativo en un contexto de ebullición política que, sumado a una revisión y fortalecimiento en las políticas de asistencia directa se logró gestionar la crisis de una manera particular. Esta gestión de la crisis se ramificó a las distintas áreas de la municipalidad. En el siguiente apartado, se dará cuenta de las principales características de las políticas de juventudes que tiene a la crisis del 2001 e inicio del 2002 como punto de inflexión y que encuentra su finalización con el cambio de gestión municipal en diciembre de 2003, cuando asume como intendente Miguel Lifschitz.

7.2. “Otro motor, había que cambiar” o la necesaria estrategia del Centro de la Juventud

La conducción política del Centro de la Juventud cambió con la reelección del Intendente Binner en diciembre de 1999, pero en principio no implicó un cambio en las estrategias de gestión del área. La coordinadora que asumió en esta etapa provenía también del MNR, de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas, mismo espacio que la coordinadora saliente. Ya con el Centro de la Juventud consolidado, el inicio de esta nueva gestión pretendía a priori dar continuidad y fortalecer las políticas de juventud. No obstante, la crisis del 2001 “puso en crisis” las políticas de juventud, y obligó a realizar una pausa en el camino del itinerario y revisar las estrategias de intervención, los supuestos de las políticas, las formas de gestión y la priorización de algunos actores claves.

Trabajadores que atravesaron dicha crisis en el Centro de la Juventud fueron elocuentes y explícitos en lo que sucedió en relación al cambio necesario y repentino, que obligó a acoplarse a las estrategias de gestión de la emergencia y la crisis:

fue una coyuntura que realmente azoró a todas las áreas, al país y a la comunidad, tuvimos que realmente tener otro motor, había que cambiar¹⁵⁴.

A partir de entonces se tuvieron que rever muchas actividades. Ante la falta de

¹⁵³ Para un análisis exhaustivo sobre el proceso de descentralización y participación ciudadana en Rosario ver Signorelli (2015), y específicamente sobre el Presupuesto Participativo Rosario (Ford, 2007).

¹⁵⁴ Entrevista N° 6

insumos, falta de presupuesto a nivel estructural y la situación social, se empezaron a priorizar desde la Secretaría de Promoción Social muchas otras cosas¹⁵⁵.

El principal nudo crítico que se debió revisar fue el presupuestario. Declarada la emergencia social, la Secretaría de Promoción Social retomó la centralización del presupuesto, dejando sin efecto la programación y planificación presupuestaria por programas, lo que permitía que cada área podría estimar gastos para todo el año. Así, cada actividad propuesta por el Centro de la Juventud debía sí o sí autorizarse por la máxima autoridad de la Secretaría. Esta decisión afectó directamente a algunas áreas que no fueron prioritarias para la Secretaría en la gestión de la emergencia, entre las que se encontró el Centro de la Juventud. En este marco, fueron solo algunos programas y proyectos que lograron continuar a causa de la reorientación presupuestaria.

No obstante, la no priorización de juventud fue solo al principio, ya que el reflejo de los indicadores sociales a partir del año 2002 fue poniendo en agenda la cuestión juvenil, como uno de los sectores más golpeados por la crisis (Beccaria, 2005; Jacinto, 2006b). Así, de a poco fue construyéndose y masificándose la categoría de Jóvenes “Ni-Ni” (que ni estudian ni trabajan, es decir que se encuentran al margen de las instituciones tradicionales de integración social) que fue central para la fundamentación de diversas intervenciones. Como sostiene Saraví (2004) la condición de “Ni-Ni” coloca a las y los jóvenes en una situación de indefinición que se acerca a la “inexistencia social”, ya que no se logra asignarles un estatus social particular como trabajadores o estudiantes.

Otras de las cuestiones que llevaron al Centro de la Juventud a revisar y redirigir sus políticas fueron algunos debates que se posicionaron en la agenda política. Estos fueron las tensiones construidas en cuanto a la visión de “dos ciudades” y de la dualidad entre jóvenes escolarizados y no escolarizados. Desde algunos años anteriores a la crisis, la oposición política a la gestión municipal logró construir una narrativa sobre un proyecto dual de ciudad, materializado en una visión de dos ciudades, la del centro y la de la periferia. La crisis de 2001 cristalizó esta visión a partir de las demandas y movilizaciones que fue recuperada por medios de comunicación y organizaciones políticas. El fundamento de esta idea era mostrar la promesa inconclusa del proceso de descentralización municipal, con un proyecto de ciudad

¹⁵⁵ Entrevista N° 4

social y urbanamente más equitativa e integrada (Beretta et. al, 2018).

En este debate, algunos actores enfocaron la mirada y las críticas hacia las políticas del Centro de la Juventud. Lo que había sido un hito para el Centro de la Juventud, como fue la inauguración del Galpón en el área central de la ciudad, pasaba a ser una debilidad. Los discursos giraron en torno al acceso solo de jóvenes del centro, escolarizados y de clases medias. Se comenzaron a demandar intervenciones más focalizadas para jóvenes en contexto de pobreza y exclusión, con problemas específicamente en relación a los procesos de integración social, es decir vinculados a la educación formal y al trabajo. De estas demandas, se pueden hacer algunas reflexiones. En primer lugar, estas críticas hacia el tipo de intervenciones del Centro de la Juventud surgieron y fueron construidas por organizaciones sociales y políticas desde una mirada adulta y no desde sectores u organizaciones juveniles. Esto da cuenta de un reforzamiento del paradigma adultocéntrico en medio de la crisis y de la propagación con más fuerza de que la juventud tiene problemas contruidos por grupos y organizaciones de adultos (Martín-Criado, 2005).

Fue así, en el marco de este contexto que emergió un hiato en el consenso que se había logrado construir en relación al tipo de intervenciones sobre la cuestión juvenil, y que permitió poner en crisis fundamentos conceptuales e ideológicos que abrió nuevos debates y posicionamientos a partir de la reorientación de las políticas. La consolidación conceptual lograda por el Centro de la Juventud pareció no herirse con la crisis. No obstante, analizando las nuevas orientaciones programáticas se puede observar que entraron en tensión los paradigmas sobre las juventudes y la cuestión juvenil, y la forma en que se materializaron las políticas públicas.

Desde el Centro de la Juventud, durante el momento de gestionar la crisis se siguió sosteniendo la conceptualización de juventudes en plural, las y los jóvenes como sujetos de derechos y especialmente a cada joven como solución, como forma de confrontar la noción reinante en la sociedad como problema. En un seminario de Mercociudades en Montevideo, un referente político institucional del Centro de la Juventud sostuvo:

Todas nuestras actividades están conceptualmente enmarcadas en la concepción del joven como una solución, y están atravesadas por la defensa, promoción y apropiación de los derechos humanos de los jóvenes (Mansilla, 2003).

Esta idea de joven como solución resignificó la idea de participación, proponiendo a

grupos de jóvenes, en su ámbito micro territorial poder encontrar soluciones a las problemáticas por las que estaban atravesando durante la crisis. El contexto de crisis generó la creación de un número inédito de organizaciones juveniles en los barrios periféricos de la ciudad, lo que el Centro de la Juventud tomó para redireccionar sus políticas. Así, se conjugaron los lineamientos de la noción de participación y joven como solución, la necesidad de intervenir en sectores vulnerables, y el fortalecimiento de la sociedad civil para crear el Programa de Trabajo Barrial y Fortalecimiento de Grupos y Organizaciones Juveniles. Éste fue el programa más destacado de los primeros años de este itinerario. Su principal objetivo fue fomentar la participación social de las y los jóvenes, y su capacidad de promover mejor calidad de vida en sus entornos barriales y comunitarios.

La principal orientación de este programa, pasó por la dimensión que adquirió la organización social juvenil en este contexto, su trabajo asociado y su participación en el espacio comunitario. Según un estudio que tomó como caso este 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-Ação Educativa; 2005:115). El programa trabajó con jóvenes reunidos en distintas formas asociativas, tanto en organizaciones formales como en grupos más informales. Desde el Centro de la Juventud se brindaba asesoramiento y capacitación para concretar las iniciativas de trabajo voluntario y comunitario, planificación y seguimiento de proyectos, y organización de eventos para dar visibilidad a sus iniciativas.

Las convocatorias de proyectos juveniles en 2002 y 2003¹⁵⁶ se convirtieron en un importante dinamizador del trabajo en pleno coyuntura de crisis, y posibilitaron la penetración y capilaridad del Centro de la Juventud en territorios que aún no llegaba, superando algunos sesgos de acceso y relacionamiento con muchas organizaciones que no se tenía contacto previo (Beretta et al., 2018). Además, 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 (DGSVJ) que había sido lanzado años anteriores. Ambas actividades tuvieron como finalidad dar visibilidad a las organizaciones que trabajan en los distintos barrios de la ciudad, destacando las contribuciones que las y los jóvenes realizaban

¹⁵⁶ En la primera convocatoria se presentaron 150 proyectos, mientras que en la segunda fueron 350.

para el desarrollo de sus comunidades mediante la participación voluntaria.

Otra de las acciones significativas que se estructuró a demanda del contexto fueron las propuestas ligadas a la oferta de capacitación laboral, a partir del denominado Programa de Empleabilidad. La informalidad en el trabajo y los altos índices del desempleo en la franja juvenil (Salvia, 2008) fue un tema que no solo fue registrado por el Centro de la Juventud. Apenas iniciado el Presupuesto Participativo en la ciudad, el tema se incorporó en la agenda y en varios distritos comenzaron a ganar proyectos de capacitación laboral y en oficios para jóvenes. Así, quedaba confirmado cómo la mirada adulta sobre los problemas de las y los jóvenes era exitosa en incorporar la cuestión juvenil en la agenda. Desde esta mirada adultocéntrica, se daba cuenta que el déficit de credenciales, habilidades y capacidades eran la causa de la desocupación juvenil (Tuñón y Salvia, 2008), deslindando todo en la responsabilidad individual: “con este programa, lo que tratamos de hacer es brindarles herramientas y estrategias a los jóvenes en la búsqueda de empleo” (Mansilla, 2003). Las herramientas provistas consistieron además de cursos en oficios particulares, en formación sobre redacción de una historia de vida, cómo presentarse a una entrevista personal y los puntos básicos de la búsqueda laboral.

En definitiva, y en línea con las orientaciones que imprimió la urgencia y la crisis en la gestión municipal, las principales políticas de juventud giraron en torno a la focalización de ciertas juventudes (jóvenes pobres, jóvenes desempleados y desescolarizados, jóvenes de grupos de barrios periféricos) a partir de una estrategia específica: la formación y capacitación (Tuñón y Salvia, 2008). Así, se robusteció la idea de fortalecer las políticas denominadas integracionistas (Abad, 2002), que pretendían mejorar las actitudes y aptitudes de jóvenes para una mejor inserción en los ámbitos tradicionales de integración social, el trabajo y el empleo.

Además, en la necesidad de redirigir las políticas con una impronta territorial, varios programas y actividades ya consolidadas fueron perdiendo centralidad en un doble sentido. Por un lado, actividades como el Centro de Información Juvenil y los talleres en el marco del programa de Movilización que funcionaban como el núcleo del galpón, fueron actividades marginales para el Centro de la Juventud. Por otro lado, también perdió centralidad el Galpón en términos territoriales. Fue significativo el nuevo rumbo que tomó el tradicional Encuentro de Jóvenes y Adolescentes. En este contexto se comenzaron a realizar por distrito, organizado

conjuntamente con las organizaciones y grupos de esos territorios. Esto significó un alto grado de tensión entre los equipos del área de juventud que durante años habían logrado sostener este espacio en el centro de la ciudad, como un ámbito de encuentro y convivencia en el que llegaban jóvenes de distintos barrios y que permitía incorporar en la agenda mediática una mirada distinta sobre las juventudes. Tanto el Galpón de juventud como el encuentro de jóvenes se disolvían lentamente como espacios tanto físico como simbólico en donde las y los jóvenes de la ciudad puedan sentirse contenidos, expresarse y participar. Así, se produjo un giro espacial y simbólico desde el centro (el Galpón) a las periferias (los barrios). Sin embargo, las elecciones y el cambio de gestión a finales de 2003 se convirtieron en una ventana de oportunidad para reconstruir una nueva orientación de las políticas de juventud en la ciudad.

7.3 Cambio en Argentina, continuidad en Rosario

Las elecciones presidenciales del año 2003 quedaron en la memoria colectiva de los argentinos, ya que el candidato más votado (Carlos Menem) no se presentaría a la segunda vuelta. De esta manera, Néstor Kirchner asumió la presidencia como candidato más votado con una baja legitimidad de origen, con apenas más del 22% de los votos que había obtenido en la primera vuelta. Estas elecciones también significaron un importante desafío para el sistema de partidos por los altos grados de descontento y desconfianza que aún permanecían en el estado de ánimo social. De esta manera, se desarrollaron las primeras elecciones post estallido social. El nuevo gobierno llegó en un contexto en el que se encontraba desarticulado el contrato social, una certera ruptura entre el Estado y la sociedad civil, y la fragmentación y crisis de representación de los partidos políticos tradicionales (Moreira y Barbosa, 2011).

Desde sus inicios, el gobierno de Kirchner convirtió al neoliberalismo (y sus consecuencias) como una anatema. El discurso oficial a partir del 2003 pregonó por una política integral y una recuperación de la intervención del Estado. Una idea de refundación o reinención de la Argentina, a partir de la estrategia política de la transversalidad y así convocar un amplio abanico de organizaciones sociales y políticas denominadas de manera muy general como progresistas o de centro izquierda (Sidicaro, 2011; Krieger, 2016, Rocca Rivarola, 2019), construyendo una gramática que estaba asociada a la noción de movimentismo (Pérez y Natalucci, 2012).

El interregno de las crisis permite apreciar una nueva gestión de problemáticas sociales en el flamante gobierno nacional, que demuestra un quiebre drástico con respecto a los momentos anteriores. Así, se destaca la reconstrucción de la autoridad y legitimidad política, la política en derechos humanos, la intervención en relación al Poder Judicial, y la construcción del relato de pueblos, lo nacional y popular (Vommaro, 2015).

Específicamente en temas de políticas sociales, el inicio del ciclo Kirchner estuvo ligado con la tradición argentina en cuanto a la matriz política denominada corporativa. En este sentido, desde el inicio del proceso político en el año 2003, y a partir de una neo-alineación gobierno-organizaciones sindicales, se vislumbró un giro sustancial y un retorno a los procesos de concertación social (Grossi y Dos Santos, 1987) acuñados durante la época del Estado de bienestar. Es lo que Cortés y Kessler (2013b) denominaron como la variable política de la estrategia social del período kirchnerista, destacándose el regreso a las negociaciones colectivas de trabajo y la difusión mediática de los procesos “paritaristas”, las medidas tomadas con el objetivo de incrementar el salario real, la re-estatización del sistema de jubilaciones y pensiones, entre los hitos más destacados. En el mismo sentido, se destacan como principios organizadores del período en cuanto a la intervención social del Estado, a “la predominancia de lo público, la desmercantilización de los bienes y servicios sociales, la aspiración de garantías universales a través del reconocimiento de derechos históricamente conquistados” (Fernández Soto, 2013:65).

Este componente corporativo en términos de Esping-Andersen (1990), se convirtió paralelamente en el eje estructurante de la variable ideológica, que marcó la orientación y justificación de la política social post crisis del 2001 hasta fines de la década. Este posicionamiento ideológico intentó discursivamente quebrar y dar por cerrado “el momento” del neoliberalismo, (re) abriendo así nuevas formas de expresar la política social en términos sociopolíticos y no exclusivamente desde el punto de vista instrumental. Este quiebre ideológico con la década del 90, se constituyó a partir de retomar la idea del trabajo como eje integrador de las relaciones sociales: “el gobierno confiaba en volver a la cultura del trabajo con un giro productivo que absorbiera la población asistida” (Cortes y Kessler; 2013b: 253).

Otra de las características principales que se le atribuye al inicio del kirchnerismo en el país, y que interesa especialmente a esta investigación, es la ampliación de la participación juvenil en apoyo a la gestión de gobierno, como una de las consecuencias de la recuperación del

Estado y fundamentalmente de la política. Vommaro (2015) sostiene que en este período se identificaron al menos tres grandes vertientes de participación y movilización juvenil: una ligada a la participación estudiantil a partir de los procesos de tomas de escuelas a nivel secundario, la creciente participación juvenil en partidos políticos, y la de las organizaciones y movimientos territoriales y culturales¹⁵⁷. En la misma línea, Cozachcow (2022) afirma que la emergencia de la militancia juvenil identificada especialmente con el sector kirchnerista tuvo sus rasgos principales en la presencia masiva en eventos políticos, como consecuencia de la relevancia que le dio el discurso kirchnerista en relación a la juventud, además de políticas y normativas propuestas. De esta manera, y siguiendo a Vázquez (2013), se puede inferir que la juventud, como imagen y como categoría, se reconfiguró en una causa pública, que promovió adhesiones y movilizaciones. No obstante, el proceso político iniciado en 2003 no implica solo un mayor nivel de politización juvenil, sino que como afirma Krieger (2016), fue una dimensión de lo que es una politización más amplia de la sociedad, que fue obligada a repolitizarse para poder sobrevivir.

A nivel local, el contexto político iba por un carril diferente. Durante el 2003 Binner como intendente oficializa su candidatura a gobernador de la Provincia de Santa Fe, proclamando como candidato a intendente a Miguel Lifschitz, otro militante del PS y colaborador en sus gestiones como coordinador del Plan Estratégico y como Secretario de Servicios Públicos. Binner terminaba dos gestiones muy complejas, pero que se consideraron como un faro progresista en el medio de medidas y políticas neoliberales que se desplegaban desde el gobierno nacional. Así, terminaba con una importante imagen positiva, con chances concretas a ganar la gobernación y con un importante avance en el proyecto de ciudad propuesto desde 1995.

En septiembre de 2003 el socialismo rosarino (y santafesino) se encontró en una elección compleja y extraña. Por un lado, Binner fue el candidato más votado en toda la provincia, y sin embargo no llegó a ser electo debido al sistema electoral provincial conocido como “ley de lemas”¹⁵⁸, perdiendo una posibilidad inmejorable a partir de sus dos gestiones

¹⁵⁷ Para ampliar sobre la participación en el movimiento estudiantil ver: Núñez (2011, 2013, 2019b) y Larrondo (2015). Sobre la participación en los partidos políticos ver: Vázquez (2015), Vommaro (2015), Vázquez y Vommaro (2012), Seca (2012), Cozachcow (2015). Para ampliar sobre participación juvenil en movimientos territoriales: Vázquez y Vommaro (2008), Vázquez (2010), Giorgetti (2012), Beretta et al. (2013)

¹⁵⁸ Sistema electoral provincial denominado Ley de Lemas o doble voto simultáneo y acumulativo (Ley N° 10.524) sancionada en el año 1990 e implementado desde 1991. Cada partido o coalición política es un lema.

en Rosario muy exitosas. De esta manera, el peronismo santafesino siguió gobernando la provincia a pesar de su importante desprestigio a casusa de las responsabilidades y negligencias en las catastróficas inundaciones en la ciudad de Santa Fe (Soldano y Beretta, 2021). En la elección a intendente el socialismo logró retener el gobierno local, pero no sin sobresaltos. Si bien el candidato socialista duplicó al candidato más votado del justicialismo, la ley de lemas hizo que Lifschitz gane por poco más de 5 mil votos. De hecho, el candidato justicialista Norberto Nicotra no reconoció el triunfo socialista por varios días hasta que se realizó el escrutinio definitivo. Un dato saliente en esas elecciones municipales fue el alto número de votos en blanco (3° más votado), consecuencia de la aún persistente crisis y desconfianza en relación a los partidos políticos.

En este contexto, con la primera gestión de Lifschitz, el Centro de la Juventud apostó a un resurgir conceptual sobre las juventudes con un nuevo modelo de gestión que pensó una política de manera integral y transversal, y en un contexto de permanente disputas con las áreas de juventud a nivel provincial y nacional.

7.4 “Volver a las bases” o la refundación del Centro de la Juventud

Con la flamante gestión de Lifschitz como intendente continuó la tradición partidaria de designar al frente del Centro de la Juventud a un militante del MNR. En esta etapa, cambia la facultad de procedencia. En las últimas dos gestiones provenían de Ciencias Bioquímicas, y en esta oportunidad será un militante de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. A diferencia de las coordinaciones anteriores, ya tenía experiencia de gestión previa en la municipalidad dentro de la misma Secretaría de Promoción Social y en el Servicio Público de la Vivienda como responsable de uno de los proyectos de Rosario Hábitat.

El inicio de esta nueva gestión en el Centro de la Juventud, colisionó con una organización en crisis, con los marcos conceptuales velados por la emergencia social, y con escasa coordinación entre las y los trabajadores. La coordinadora institucional del Centro de la Juventud de dicha gestión mencionó la complejidad que significó tomar las riendas de una organización con graves tensiones internas:

Cada lema está integrado por distintos sublemas, es decir, listas dentro de la misma coalición o partido. Resulta ganador de la elección el sublema más votado del lema con más votos.

cuando llegamos enseguida vimos que había que refundar el Centro y volver a las bases de lo que había sido antes de la crisis de 2001. No quiero decir que estuvo mal en ese momento, hicieron lo que tenían que hacer, pero se resintió mucho lo que venía, y especialmente para adentro, los equipos estaban muy desarmados, y descoordinados. Tuvimos que pensar para qué estábamos, qué queríamos hacer¹⁵⁹.

En ese marco, a principios de 2004 se llevaron a adelante diversos talleres participativos con todo el equipo para pensar y consensuar una misión institucional, formas de organización y como evento estructurador para la refundación del Centro de la Juventud. Así, y en base a los registros de dichas reuniones se pueden destacar algunas tensiones de la dimensión interna, entendida como el estado de la estructura organizacional en relación al funcionamiento de los procesos de trabajo en general y de cada trabajador en particular (Escalada, 2000).

La primera tensión identificada fue entre la misión y la estrategia organizacional: “El diagnóstico presentó como denominador común la debilidad en relación a las líneas estratégicas del trabajo en el Centro, sin una misión compartida por todos los trabajadores”¹⁶⁰. Esto generó un estado de desmotivación y desorganización en el personal, que llevó a sobrevivir a cada equipo organizado en programas. Así, cada programa trabajó con criterios particulares en lo referido a la sistematización, planificación y gestión. Las causas de esto no fueron unánimes, pero resaltaron como las principales la pérdida de horizonte de trabajo a partir de la crisis de 2001 donde la urgencia prevaleció y la debilidad en la definición de objetivos concretos y posibles.

La segunda tensión interna fue resultado de las diferencias entre trabajadores. Esta tensión surge especialmente con la aparición de los planes de empleo post 2001, cuando el municipio decidió absorber gran cantidad de beneficiarios de dichos planes para que puedan realizar sus contraprestaciones en organizaciones municipales. La composición de trabajadores del Centro de la Juventud a diciembre de 2003 significó 23 trabajadores de planta (transitorios y permanentes), 15 con contratos de honorarios y locaciones de servicios y 15 realizando contraprestaciones de planes de empleos, lo que equivale a un 28% del total de trabajadores. Una entrevistada mencionó que “los beneficiarios de planes de empleo eran los más motivados y más predispuestos a los cambios de la nueva gestión, cuestión que

¹⁵⁹ Entrevista N° 9

¹⁶⁰ Entrevista N° 17

desentonaba con los trabajadores municipales de planta”¹⁶¹. No obstante, el punto de mayor tensión, estuvo puesto en la necesidad de su reconocimiento ya que varios de los espacios neurálgicos del Centro de la Juventud estaban garantizados por ellos, como la atención al público, la inscripción a actividades, el asesoramiento en la realización de proyectos y acompañamiento en trabajo barrial.

En tercer lugar, se explicitó la tensión entre los equipos de cada programa, especialmente a partir de la “importante fragmentación entre ellos”¹⁶². Cada programa aparecía como un compartimiento estanco en la globalidad. No existía ni cooperación ni compromiso con las tareas del otro. Hacia adentro de cada programa había una supuesta horizontalidad en la forma de trabajo y no se evidenciaban responsables formales, cuestión que generaba la ausencia de circuitos de trabajo integrado, sin responsabilidades y funciones determinadas.

Con estas tensiones como diagnóstico, el Centro de la Juventud definió de manera participativa algunos acuerdos que permitieron iniciar su refundación a partir de revisar y reponer la experiencia previa para intentar una nueva forma de gestión y resignificación de las políticas de juventudes. De esta manera, tomando metodologías concretas de la gestión pública definió la visión y la misión de la organización. Así, se constató en los informes de gestión que se 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, 2004: s/d). Mientras que su misión institucional fue definida como la de 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 (Centro de la Juventud, 2004: s/d).

Asumida la visión y la misión, el equipo consensuó algunos principios rectores que debían estar presente al momento de diseñar e implementar acciones desde el Centro de la Juventud: concebir a las y los jóvenes como actores protagónicos de las políticas; promover la concertación de actores involucrados en la cuestión juvenil; fortalecer las redes institucionales existentes; reconocer la heterogeneidad de las y los jóvenes y la diversidad de organizaciones juveniles; impulsar la participación de las y los jóvenes en el diseño,

¹⁶¹ Entrevista N° 17

¹⁶² Entrevista N° 16

implementación y evaluación de políticas; y aportar a la incorporación de la perspectiva de género en las acciones.

A partir de estos principios, el equipo del Centro de la Juventud definió tres orientaciones o componentes de políticas, que quedaron explícitas en los informes de gestión y documentos internos, lo que dieron cuerpo a la conceptualización sobre jóvenes, paradigmas de juventud y sobre la cuestión juvenil. Estos fueron: la revitalización de la categoría juventudes como sujetos de las políticas, el fortalecimiento y la promoción de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de las políticas, y el reconocimiento de las diferentes formas y ámbitos de la participación juvenil. De esta manera, el Centro de la Juventud tomó casi un año de esta gestión para llevar adelante un proceso en el cual revisó las experiencias y trayectorias de las políticas de juventudes en la ciudad, con el objetivo de impulsar una nueva forma de gestionar. Si bien desde el equipo tenían claramente la estrategia de gestión, fue necesario trabajar sobre la cultura organizacional y los equipos de trabajo que venían de una pausa impuesta por la crisis.

Desde el inicio de la gestión, consideramos imprescindible transitar hacia nuevas formas de gestionar lo público en juventud, apostando por el trabajo integral, transversal y plural tanto en los abordajes como en los alcances de las acciones¹⁶³.

Esta expresión de una profesional del equipo técnico del Centro de la Juventud que ingresó con la nueva gestión política da cuenta de una manera taxativa de las orientaciones en que apostaron para pensar la gestión de lo público, a partir de las nociones de integralidad, transversalidad y pluralidad. La materialización de esto fue el inicio de otro proceso entre el Centro de la Juventud y organizaciones juveniles de la ciudad, que fue la realización del Plan Integral de Juventud, lo que intentó plasmar una política afirmativa (Giménez Gual, 2003), superando las clásicas formas de gestionar desde políticas integracionistas (Abad, 2002).

7.5 Una apuesta para gestionar desde la mirada de las juventudes

La puesta en marcha del Plan Integral de Juventud (PIJ) cristalizó las nuevas orientaciones de políticas que propuso el Centro de la Juventud, en el cual se intentó robustecer la red conceptual de las políticas, fortalecer las lógicas de gestión a partir de la planificación estratégica, e incorporar la perspectiva generacional a través de la participación juvenil en

¹⁶³ Entrevista N° 14

todas las políticas públicas locales más allá de las específicas del sector. Esto último, daba cuenta también de la disputa que iniciaba el Centro de la Juventud para ser reconocido en el universo de las distintas áreas municipales como un actor con capacidades para incidir en el diseño de políticas públicas.

El PIJ fue definido como el resultado de un proceso de trabajo colectivo, que expresaba las decisiones priorizadas y consensuadas en torno a la política pública local de juventud. Según el documento del PIJ, se constituyó como una herramienta para facilitar el tránsito a un nuevo modelo de gestión pública de las políticas de juventud. Modelo que suponía no solo mejorar en términos de productos, sino que realizaba el proceso desplegado para permitir acciones relacionadas para fortalecer las capacidades de los actores involucrados, basado en el paradigma de políticas afirmativas (Giménez Gual, 2003). En síntesis, el PIJ se concibió como una intervención social de amplio alcance, para facilitar un proceso de aprendizaje y fortalecimiento de la capacidad de las y los jóvenes para activar circuitos de participación social legítimos y significativos (Centro de la Juventud, 2006).

El documento del plan, se destacó por explicar, definir y exponer las categorías y paradigmas que lo sustentaba, dando cuenta de un trabajo técnico e intelectual que no había aparecido en los itinerarios precedentes. En principio, define la condición juvenil como una etapa plena de la vida, contrastando con la concepción tradicional de moratoria social, que se basa en la etapa de formación y preparación para asumir responsabilidades definidas como adultos (Krauskopf, 2004). Además de dotar de una direccionalidad en cuanto a cómo pensar a las y los jóvenes, este posicionamiento supuso una clara disputa desde la organización en torno a la visión hegemónica adultocentrista.

Otra de las cuestiones conceptuales que el plan expuso fue la definición de juventud desde la noción de situación, es decir, de la posibilidad de describir cómo le va al joven, según los contextos en los que transita, poniendo énfasis en las limitaciones que supone las condiciones materiales de vida para la reproducción ampliada de la vida. Así, se recupera la idea de juventudes como categoría relacional, y construida de manera histórica y cultural (Vommaro, 2015; Chaves, 2009). Se refuerza la categoría juventudes a partir de la heterogeneidad social, la diversidad cultural y las diferentes modalidades en que se presenta en la sociedad el ser joven (Centro de la Juventud, 2006), como un horizonte para las políticas públicas.

Otra de las orientaciones conceptuales que asumió el PIJ es la noción de joven como sujeto de derechos, reponiendo el corpus conceptual que traía el Centro de la Juventud de itinerarios anteriores. Se afirmaba que las y los jóvenes no debían ser concebidos como objetos o meros beneficiarios de las políticas, como ciudadanos en proyecto (Benedicto y Morán, 2003), sino que tienen las capacidades para conocer y ejercitar sus derechos y responsabilidades para proyectar, proponer, enunciar y participar (Centro de la Juventud, 2006).

Desde el punto de vista de cómo definir a una política de juventud, el PIJ sostenía la adhesión a una política afirmativa de la condición juvenil (Giménez Gual, 2003), es decir, que toda actuación que incida en las condiciones de vida de las y los jóvenes debe tener como su dimensión orientadora potenciar la ciudadanía en la construcción del proyecto de vida (Centro de la Juventud, 2006). Como condición en el proceso de diseño e implementación de una política afirmativa, desde el Centro de la Juventud definieron el componente participativo como central. En la misma sintonía, el Plan Integral de Juventud asumió también como orientación de política el desafío de dotar una perspectiva generacional (Vommaro, 2015) a las políticas públicas. En efecto, se proponía 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).

No obstante, el documento del plan condicionaba la incorporación de la perspectiva generacional a la existencia de un liderazgo juvenil que pueda garantizar legítimas miradas y lógicas juveniles a través de la participación de grupos y organizaciones juveniles de la ciudad. Esta orientación surgió de los aprendizajes adquiridos en la Municipalidad de Rosario a partir de las experiencias de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño del primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres publicado en el año 2001, y en el que fueron protagonistas las organizaciones de la sociedad civil de mujeres.

Además, y a partir del acuerdo generalizado en cuanto a que las políticas de juventud venían caracterizándose por la sectorialidad y fragmentación de las intervenciones, el Centro de la Juventud se planteó con el PIJ “intentar generar una política de juventud integral”¹⁶⁴. Las políticas integrales suponen como principal atributo intervenir en problemas complejos

¹⁶⁴ Entrevista N° 9

multicausales y multidimensionales (Soldano, 2019). La política de juventud construida en base al enfoque de derechos y reconociendo la multidimensionalidad de la cuestión juvenil exigió una estrategia integral, con la coordinación de actores y que supere la lógica sectorial (Cecchini et al., 2015). La interdependencia y coordinación entre actores es una condición para la implementación de políticas integrales, para intercambiar distintos tipos de recursos en pos de la cooperación (Cunill Grau, 2005).

Por último, en términos metodológicos de diseño e implementación de política, el Plan Integral de Juventud propuso la perspectiva estratégica, para integrar las acciones que provienen de distintos actores, teniendo en cuenta la integralidad, pero también la heterogeneidad de las y los jóvenes. Según el documento del PIJ, “el desafío era coordinar y priorizar recursos, enfoques, líneas y prácticas de intervención destinados a las y los jóvenes, provengan éstos de entidades estatales, organismos públicos y privados, de los propios jóvenes y/o de sus organizaciones o colectivos juveniles” (Centro de la Juventud, 2006: s/d).

En definitiva, el Plan Integral de Juventud fue considerado como 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, pero haciendo foco en la mirada de las diversas y desiguales juventudes. Así, esta etapa es muy significativa ya que es la primera vez que se pensó la política de juventud en términos de integralidad e intersectorialidad (Cunill Grau, 2014), coincidiendo con las tendencias que se venían vislumbrando en el marco de las políticas sociales, donde la integralidad y la participación ciudadana se convertían en los principios medulares de las políticas (Pignatta, 2023; Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Bronzo, 2005). Además, la incorporación de la noción de integralidad llevó a reponer al proceso de cómo se construyen los problemas sociales como problemas de políticas públicas. Así, los problemas sociales, y en este caso los relacionados a las juventudes son considerados como problemas complejos, multidimensionales y de muy baja estructuración (Repetto, 2010; 2010b; Bifarello, 2014), que necesitan de importantes entramados actorales para lograr su identificación y caracterización para construirlos como problemas de política pública. De esto, radica la importancia que se le atribuye en este itinerario al proceso de diseño del PIJ.

7.5.1 La “costura” del Plan

Se repone la idea de “costura” (Moreno y Justo von Lurzer, 2024) como las formas que moldean a las acciones para construir un entramado para la implementación de una política, es decir, el cómo se hizo: “Es la costura de la política la que luego hace la diferencia” (Caminotti citada en Moreno y Justo von Lurzer, 2024: 5)¹⁶⁵.

El primer paso fue la realización de un diagnóstico exhaustivo, para lo cual se llevaron adelante una encuesta y un estudio en base a entrevistas en profundidad¹⁶⁶. El Centro de la Juventud se convirtió en uno de los pocos organismos locales de juventud del país con dos encuestas que permitían conocer más detalladamente la situación de las juventudes en la ciudad, demostrando la importancia que suponía la construcción de conocimiento como evidencia para el diseño de políticas. Con estas investigaciones se realizó el “Informe sobre la situación de las y los jóvenes en Rosario” (Centro de la Juventud, 2006b) y “se constituyó en un primer diagnóstico de cara a la implementación del Plan Integral de Juventud Rosario 100% joven”¹⁶⁷. Los resultados de la mencionada investigación valieron de puntapié inicial para (re)conocer la realidad juvenil de la ciudad, los principales intereses, los problemas más mencionados por las y los jóvenes y su convergencia (o no) con lo que sostenían los adultos acerca de cuáles son los problemas de las personas jóvenes. Una de las profesionales que participó activamente de este diagnóstico mencionó que estas herramientas intentaron “acercarnos a tener un diagnóstico lo más científico y certero posible, a pesar de reconocer la heterogeneidad y complejidad que atraviesa el mundo juvenil”¹⁶⁸. De este modo, el equipo técnico del Centro de la Juventud seguía apostando a la construcción de una comunidad epistémica (Incháustegui Romero, 1999) que problematice las redes conceptuales para sostener los modelos de políticas. También, adherían al enfoque de políticas públicas basadas en evidencia, la que sostiene que los resultados de las investigaciones científicas dotan de

¹⁶⁵ La idea de costura de una política pública fue mencionada por Mariana Caminotti al momento de ser entrevistada como Secretaria de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario (2019-2023) en la investigación de Justo von Lurzer y Moreno (2024).

¹⁶⁶ Las encuestas fueron administradas a partir de un muestreo estratificado con asignación proporcional a jóvenes de 14 a 29 años de ambos sexos. El diseño del cuestionario para la realización de las encuestas, fue construido con las contribuciones de distintos expertos en la temática de la ciudad y de la FES (Friedrich Ebert Stiftung), pero fundamentalmente se rescató el relevamiento llevado adelante por el propio Centro de la Juventud en el año 1998. Las entrevistas en profundidad fueron realizadas a adultos referentes de distintos sectores de la ciudad, de la cultura, de la política, del gobierno, del sector privado, del deporte, de los medios de comunicación.

¹⁶⁷ Entrevista N° 15

¹⁶⁸ Entrevista N° 14

mayor calidad para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Chaverri y Arguedas, 2020). En definitiva, el Centro de la Juventud profundizó un proceso de acumulación y circulación de saberes y aprendizajes (Bifarello, 2014) que redundó en la capacidad de la organización.

Para el proceso del diseño participativo del Plan Integral de Juventud, se adoptaron decisiones y orientaciones en base a la planificación estratégica o planeación prospectiva, recuperando los aprendizajes y procesos de los Planes Estratégicos de la ciudad¹⁶⁹. Este tipo de planificación implicó una clara tendencia desde un enfoque participativo, buscando la integración de distintos actores ya sean tanto públicos, privados como de la sociedad civil. La dimensión participativa, tanto en su dimensión social, política y cultural, aparece en base a las entrevistas realizadas al equipo como a documentos oficiales del PIJ, como una síntesis de la política pública local de juventud: “el componente participativo del PIJ intentó crear espacios de participación en la institucionalidad pública, ejerciendo al mismo tiempo un aprendizaje democrático y ciudadano”¹⁷⁰. De esta manera, el Centro de la Juventud a través de la implementación del PIJ intentó trabajar desde la noción de gobernanza que estaba circulando en los debates sobre la gestión pública (Mayntz, 2001; Fleury, 2002; Blanco y Gomá, 2003) diseñando mecanismos institucionalizados de participación (Font, 2004; Ziccardi, 2004) para vincular a las y los jóvenes con el gobierno local. Así, recuperando la impronta participativa, el Centro de la Juventud definió como slogan “Abran paso”, haciendo alusión a la potencia de las juventudes para opinar y planificar sobre la ciudad.

No obstante, a la hora de la participación de actores relevantes para el diseño del PIJ, esto fue un nudo crítico. Durante el proceso de la puesta en marcha de la elaboración, se fue reconvirtiendo ya que no se logró plasmar tal como estaba diseñado:

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 municipio¹⁷¹.

Los actores estatales (municipales) que se interesaron y que en una primera instancia participaron en la presentación del PIJ y en algunas jornadas de trabajo para su diseño, fueron los que tenían un trabajo específico con jóvenes y por lo tanto un interés especial en fortalecer

¹⁶⁹ Para ampliar sobre la planificación estratégica situada para Rosario ver: Bifarello (2006).

¹⁷⁰ Entrevista N° 15

¹⁷¹ Entrevista N° 14

también su intervención. Según los registros participaron con mayor continuidad el 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 el Alcohol, y el Programa de Procreación Responsable; de la Secretaría de Cultura y Educación el Programa 0-25, y por la Secretaría de Promoción Social la Dirección General de Recreación y Deportes y el Programa Joven de inclusión socioeducativa.

La participación de actores municipales en el marco del diseño del PIJ, careció de un real involucramiento de funcionarios de alto rango como secretarios y subsecretarios. En efecto, se podría arriesgar que esto no fue causa de una escasa articulación, sino que se debió a que la participación de distintos actores supone la negociación de objetivos y recursos en el marco de disputa por el poder (Rofman, 2016), y visibiliza el conflicto (Chiara y Di Virgilio, 2005), lo que permite advertir que varios actores no estaban dispuestos a otorgar ciertas cuotas de poder al Centro de la Juventud en el marco de la institucionalidad municipal. Esto refuerza, además, la idea de Chaves (2017) sobre la posición marginal y/o en la periferia del Estado de las políticas de juventud. Esto fue pensado como un nudo crítico durante el proceso. Desde el Centro de la Juventud se preguntaban si hubo una falla en la presentación, en el cómo plasmar la idea del Plan al gabinete municipal, e incluso si existió un débil apoyo político e institucional. Distintas entrevistas realizadas, pueden dar cuenta de estas dudas:

Si bien fue presentado en el gabinete municipal, creo que en un principio no se entendió muy bien la idea del plan o simplemente se tomó como una actividad más, en vez de pensar una nueva lógica de gestión en temas de juventud¹⁷².

Con el paso del tiempo, el apoyo político institucional fue cambiando, fue mejorando, incluso esto se pudo ver con la continuidad del Plan una vez que cambió la gestión municipal y la gestión del Centro de la Juventud¹⁷³

Con respecto al grupo de jóvenes, éste fue el de mayor participación durante el proceso de elaboración en representación de organizaciones juveniles. En primera instancia, el equipo técnico del PIJ realizó un relevamiento de las organizaciones juveniles existentes en la ciudad en base a las relaciones preexistentes de los programas del Centro de la Juventud y de la Secretaría de Promoción Social, como así también del contacto que se establecía entre

¹⁷² Entrevista N° 14

¹⁷³ Entrevista N° 9

las organizaciones y los Centros Municipales de Distrito. Posteriormente, se realizaron visitas a cada una de las organizaciones, donde se presentó verbalmente la idea de diseñar un Plan integral de juventud, y que sean las organizaciones juveniles quienes participen activamente de su elaboración.

En relación a esta convocatoria una profesional del equipo del PIJ realizó la siguiente valoración:

Se sorprendieron muchas organizaciones cuando los llamábamos y le planteábamos que queríamos conocer sus organizaciones, sus grupos, su trabajo. Y cuando lo invitábamos a participar también, aunque algunas aclaraban que primero querían saber más específicamente en qué consistía el proceso y cuál iba a ser su implicación. Las visitas resultaron muy positivas. La mayoría de las organizaciones mostraron un gran interés por el plan, pero fundamentalmente porque el Centro de la Juventud se había acercado¹⁷⁴.

A partir de las visitas se realizaron varias reuniones con las organizaciones, de las cuales surgió la idea de conformar una red de organizaciones juveniles para que funcione como espacio promotor del PIJ, a la vez que pueda revertir la fragmentación, desconocimiento y falta de articulación entre ellas. Además, resultó interesante para el equipo del Plan, lograr un resultado previo, que no estaba esperado o planificado, como la constitución de una red en la ciudad¹⁷⁵ que fortalezca la participación juvenil organizada. El trabajo con organizaciones juvenil fue siempre un objetivo del Centro de la Juventud desde sus inicios, lo que sugiere una continuidad y sedimentación de una estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil, pero en el marco del diseño de una política concreta. No obstante, el proceso de conformación de la red significó también poner en tela de juicio la cuestión del liderazgo en los asuntos participativos en los que intervienen organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Queda explicito en lo que se viene relatando que todo este proceso fue promovido y agilizado por el Centro de la Juventud. En efecto, una vez finalizada

¹⁷⁴ Entrevista N° 15

¹⁷⁵ La red de organizaciones juveniles de la ciudad de Rosario, tuvo formalmente su bautismo a partir de la Carta de compromiso de la Red. En ella, se encuentran los principales objetivos, los valores, su forma de funcionamiento y criterios de inclusión de sus miembros, la forma en que se toman las decisiones, las claves para la sustentabilidad de la red, las áreas temáticas de trabajo y sus estrategias comunicacionales. Dicha carta fue firmada por 13 organizaciones juveniles: Centro Cultural Mate Verde; Scouts; G.I.R.O.S.; Biblioteca Popular Pocho Lepratti; Comunidad Don Jaime de Nevares; Revista Fisiones; Ecoclubes; Animadores Juveniles; La Payana; Scouts (Gota a gota el agua se agota); Vox Asociación Civil; La Cinchada; Federación Universitaria de Rosario.

la elaboración del Plan, la red de organizaciones juveniles se fue diluyendo cuando la coordinación estatal decidió retirarse.

La puesta en marcha del proceso de elaboración se dirimió en varios encuentros con estas organizaciones (Imagen N° 20), con distintos objetivos y productos para cada reunión: “En las primeras instancias se realizó un reconocimiento entre las organizaciones, además de la validación del diagnóstico realizado y la priorización de problemas”¹⁷⁶. Se intentó recuperar el conocimiento de la situación y la condición de los jóvenes de la ciudad, como forma de percibir cómo se vive siendo joven, cuáles son las diferencias en relación a las condiciones de vida de los distintos jóvenes, cuáles son los factores que influyen en esas condiciones de vida, tanto negativa como positivamente.

Imagen N° 20: Encuentro de organizaciones juveniles en el marco del Plan Integral de Juventud



Fuente: Archivo Centro de la Juventud

Posteriormente, los encuentros tuvieron como objetivos motivar e involucrar a las organizaciones en el proceso iniciado. También se planteó como objetivos la construcción de una agenda borrador que vaya delineando posibles ejes de trabajo a abordar por el plan; y la

¹⁷⁶ Entrevista N° 11

identificación preliminar de obstáculos que pueden darse en el proceso y estrategias para abordarlos. Finalizados los encuentros, se estructuraron cinco ejes estratégicos con los temas centrales priorizados y consensuados por todas las organizaciones participantes (Ver Cuadro N° 13)

Cuadro N° 13: Ejes estratégicos del Plan

Participación y movilización: La participación de los jóvenes en todos los ámbitos, desde la perspectiva del ejercicio de los derechos y la construcción de ciudadanía. La movilidad y el derecho a transitar en la ciudad, a recorrerla, a vivirla. El derecho a conocer, a estar informado. Deportes y recreación. Las expresiones culturales, artísticas y creativas. Participación pública y política de los jóvenes. Voluntariado y asociacionismo. Fortalecimiento de grupos y organizaciones. Mundo Urbano: Infraestructura urbana de la ciudad y al lugar de los jóvenes en ella. Los espacios y los servicios públicos. El acceso a la vivienda. El medio ambiente. La seguridad/inseguridad. El turismo por la ciudad. Los espacios nocturnos que habitan los jóvenes. El tránsito y la accesibilidad urbana. Diálogos y convivencia: Relación de los jóvenes con el mundo social, con sus pares, con los adultos, con la familia, con la pareja, con la ley y la autoridad. La diversidad cultural, religiosa, sexual. Las capacidades diferentes. La identidad y la memoria. La violencia. Socio educativo laboral: Trabajo y educación formal y no formal. La capacitación en oficios y la empleabilidad juvenil. La economía solidaria y la inserción de jóvenes en emprendimientos productivos. Los derechos laborales. Las pasantías y el primer empleo. Orientación vocacional y ocupacional. La mediación laboral en tanto articulación entre la oferta y la demanda de trabajo. Usos, consumos y abusos: Diversas apropiaciones de los jóvenes con lo que los rodea, desde la perspectiva de sus hábitos y prácticas. El uso de los espacios públicos de día, de noche. Las drogas legales e ilegales. La noche. Las modas. El sexo. Las nuevas tecnologías. (Fuente: informe interno Centro de la Juventud; 2007)
--

Con el documento base de los ejes estratégicos y con el grupo promotor del Plan conformado por las organizaciones juveniles, durante los años 2006 y 2007 se llevaron a cabo 60 jornadas con jóvenes de toda la ciudad para finalizar el proceso de elaboración. El documento del plan, con la explicitación de la red conceptual, el proceso de elaboración participativa, los ejes estratégicos y los objetivos, metas y acciones se convirtieron en el faro de la estructuración de políticas de juventud hasta el año 2011.

La construcción del Plan Integral de Juventud puede considerarse como un hito en el proceso de estructuración de las políticas de juventud en la ciudad. Recuperando un trabajo previo que se analizó en detalle la elaboración del PIJ (Beretta, 2012), el proceso dio cuenta de un nuevo perfil que tomó el Centro de la Juventud, con un equipo técnico/político

profesionalizado, con amplia formación y experiencia no solo en gestión pública sino en las particularidades en torno al campo de lo juvenil. Esta característica fue la gran importación y eje del período, fortaleciendo y construyendo una comunidad epistémica (Incháustegui Romero, 1999) que se inició a mediados de los años 90. El equipo técnico político se convirtió en referencia conceptual sobre las políticas de juventud, construyeron marcos conceptuales propios para sustentar las intervenciones, y lograron forjar un vínculo con la Universidad para profundizar la cuestión juvenil tanto en la formación profesional como en la investigación social. En este sentido, el Centro de la Juventud como organismo gubernamental también promovió la producción, construcción y divulgación de conocimiento sobre juventudes. A mediados de 2004, se realizó el Seminario Taller sobre Políticas Juveniles, con la participación de destacados expertos del Mercosur sobre temas de juventudes y políticas públicas, en el que participaron también las distintas organizaciones juveniles de la ciudad. Se problematizaron los principales temas y problemas que fueron surgiendo en el desarrollo del proceso del Plan Integral de Juventud.

Posteriormente, surgió la idea y la necesidad dentro del equipo técnico del Centro de la Juventud problematizar aún más acerca de las nociones y visiones sobre las juventudes, y ya no solo desde la intervención directa, sino que se propusieron generar un diálogo constante entre las teorías, las actuaciones y las experiencias. Es así, que en 2006 nace la Revista de Estudios de Juventudes “Acceso Directo”, como un espacio promotor de nexos entre la producción de conocimientos sobre las realidades de las juventudes y el diseño y ejecución de políticas públicas. La revista fue pensada cuatrimestralmente, pero vieron a la luz solo dos números. La primera dedicada al tema “Empleo y Juventudes”, y la segunda titulada “Escenarios Nocturnos” (Imagen N° 21). Núñez (2015) destacó con respecto a esta segunda revista que el tema vinculado a la construcción identitaria en espacios de ocio nocturno da cuenta de la incorporación de otras perspectivas teóricas y de las dimensiones culturales de la condición juvenil en la investigación sobre políticas de juventud en el país. La existencia de revistas especializadas es un indicador significativo para medir el avance de la investigación sobre juventud, ya que permiten concentrar los debates y avances de indagación sobre la cuestión (Pérez Islas, 2006). En efecto, hasta el año 2006, Pérez Islas (2006) logró recuperar solo seis revistas especializadas en la región latinoamericana, y tres de ellas ya no

se encontraban en circulación¹⁷⁷, demostrando la importancia que tuvo la creación de una revista especializada en materia de juventud para la ciudad de Rosario en el marco de la producción de conocimiento en la región.

Imagen N° 21: Ejemplares de los dos números de la revista de estudios sobre juventudes *Acceso Directo*



Fuente: archivo del autor

La revista tuvo el auspicio de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la FES; y fue financiada parcialmente por la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y publicada a través de la UNR Editora, lo que marcó la estrategia de vinculación con actores relevantes que pretendió generar el Centro de la Juventud. Además, logró construir un consejo académico con indiscutibles investigadores a nivel regional en la temática de juventud¹⁷⁸ legitimando la propuesta. El tercer número de la revista estaba pensado para el tema políticas públicas de

¹⁷⁷ Las revistas mencionadas en Pérez Islas (2006) son: Participación: Revista Uruguaya de Estudios sobre la Juventud; Encuentro: Boletín Latinoamericano de Informaciones sobre Juventud (Uruguay); Mayo: Revista de Estudios de Juventud (Argentina); Revista Última Década (Chile); Jóvenes: Revista de Estudios sobre Juventud (México); Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (Colombia).

¹⁷⁸ Los integrantes del comité académico fueron: Sergio Balardini (FES Argentina); Oscar Dávila León (CIDPA, Chile), Isabel Licha (BID INDES), Dina Krauskopf (Universidad de Costa Rica), Ernesto Rodríguez (CELAJU, Uruguay), José Antonio Pérez Islas (Instituto Mexicano de Juventud), René Bendit (FLACSO Argentina / Alemania), Ana Miranda (Proyecto Juventud FLACSO Argentina), Mariana Gras (DINAJU), Norma Abrahan (UNR), Juan José Nieves Sanchez (INJUVE España), María Julia Reyna (Red de Ciudades Educadoras), y Rocío del Socorro Gómez (Universidad del Valle, Colombia).

juventud, pero nunca llegó a publicarse, y el proyecto quedó sin continuidad con el cambio de gestión del Centro de la Juventud a fines de 2007.

Otro acontecimiento significativo en relación a la producción de conocimiento fue en el año 2006, cuando un grupo de jóvenes graduados y docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, que paralelamente formaban parte del equipo técnico del Centro de la Juventud, comenzaron a reflexionar en torno a la necesidad de fomentar y proponer una mayor discusión académica sobre las juventudes y las políticas públicas. Así, en 2007 comenzó a dictarse el Seminario Juventudes y Políticas Públicas como asignatura optativa para las carreras de Trabajo Social, Comunicación Social y Ciencia Política¹⁷⁹. Así, la conformación de este seminario visibiliza el perfil del equipo técnico del Centro de la Juventud a partir de la impronta de diseñar e implementar políticas en base al conocimiento científico y la problematización y la resignificación constante de sus propias prácticas. Núñez (2015), en una producción sobre el estado del arte en materia de juventud resalta la conformación del seminario y se pregunta, a modo de hipótesis, si la creación de este seminario (inédito en las universidades nacionales en esa fecha) tiene como condición de posibilidad la presencia continua de políticas públicas de juventud a nivel municipal.

En definitiva, el Centro de la Juventud impuso a la integralidad y la transversalidad de la perspectiva joven en el centro de la agenda local. Permitió, a partir de la creación de espacios formales de participación, que jóvenes de toda la ciudad puedan discutir y planificar la ciudad desde una perspectiva generacional, disputando así la ampliación del espacio público para la construcción de ciudadanía, dando cuenta de la creciente importancia de lo juvenil en la dinámica política (Vommaro, 2015b). No obstante, la profesionalidad y la capacidad técnica y política para llevar adelante el proceso de elaboración del PIJ no logró capilaridad en la dirigencia política de la municipalidad, quienes requerían mayores impactos a corto plazo. Las estrategias de integralidad y transversalidad, en muchos casos terminaron en discursos y frases vacías, y en la práctica se terminaron imponiendo políticas sectoriales, cuando no disputas y contradicciones con otras políticas desde otras áreas.

¹⁷⁹ El seminario sigue dictándose anualmente sin interrupciones hasta la actualidad, y en los últimos años también se incorporó como posibilidad para estudiantes de la licenciatura en Turismo. El autor de la presente tesis es uno de los docentes responsables del seminario.

7.6 Entre la transversalidad y la sectorialidad

El camino que intentó transitar el Centro de la Juventud en cuanto a la coordinación intersectorial y la transversalidad se plasmó rápidamente a partir de la creación en 2004 del Presupuesto Participativo Joven (PPJ) en conjunto con la Secretaría General del Municipio, área que coordinó el Presupuesto Participativo desde 2002.

El Presupuesto Participativo Joven incorporó la participación de jóvenes entre 13 y 18 años¹⁸⁰ en una de las instancias formales de toma de decisión del municipio, lo cual significó un gran avance en el intento por incorporar la perspectiva generacional. El espacio brindó la posibilidad para que jóvenes formulen y propongan proyectos para su barrio y para la ciudad, y de esta manera decidir sobre la distribución de una proporción del presupuesto de la ciudad. El PPJ se incorporó en 2004 a la estructura del Presupuesto Participativo, generando espacios jóvenes de discusión y debate acerca de la democracia participativa, los derechos ciudadanos, la evaluación de la gestión municipal y la co-responsabilidad en las decisiones públicas. Su implementación, especialmente en los primeros años, puso en crisis cierta visión adultocéntrica del presupuesto participativo, ya que fue habitual que los adultos voten proyectos para jóvenes, intentando resolver, según sus miradas, los problemas de los jóvenes (Beretta et. al, 2018).

La experiencia del Presupuesto Participativo Joven en Rosario fue la primera en el país, y será recién a partir de 2008 que se fue expandiendo en otras ciudades (Arpini, 2020). Incluso fue una de las 5 prácticas ganadores del “Concurso Latinoamericano y del Caribe para la Transferencia de Buenas Prácticas”, hecho que llevó a que equipos técnicos del Centro de la Juventud viajen a la ciudad de Medellín (Colombia) a colaborar con la intendencia para implementar una experiencia similar.

En los primeros años de implementación del Presupuesto Participativo en la ciudad se generó un grado de participación ciudadana casi inédito, especialmente en el contexto en que el que surgió. Durante el año 2000 participaron 2000 vecinos, mientras que al siguiente año creció hasta 7500. No obstante, esa participación no se vio materializada entre las personas jóvenes. En un trabajo previo (Beretta et al, 2005), se analizó que la escasa participación de jóvenes en el Presupuesto Participativo de Rosario por dos razones. Por un

¹⁸⁰ La edad de participación se decidió ya que el Presupuesto Participativo de Rosario excluía la participación a menores de 18 años, basados en el marco legal de la mayoría de edad que garantiza la ciudadanía política.

lado, las y los jóvenes eran considerados como problema y sin las capacidades necesarias como para diagnosticar y pensar soluciones para la ciudad. Por otro lado, la crisis del 2001 había impactado en mayor medida al sector juvenil, promoviendo apatía y descontento para participar en espacios surgidos del Estado.

Desde sus inicios el Presupuesto Participativo, aunque pasó por modificaciones y ajustes hasta el año 2015, se implementó a través de tres grandes momentos. El primero se caracterizaba por la realización de asambleas barriales en los seis distritos de la ciudad, donde las y los jóvenes elaboraban colectivamente un diagnóstico barrial, expresaban las prioridades y las necesidades de cambio para su barrio. También se elegían los Consejeros Juveniles, similar a los delegados de curso, quienes tenían la responsabilidad de participar en los Consejos Participativos de Distrito. El segundo momento consistía en el funcionamiento del cada Consejo, donde las y los jóvenes trabajaban en reuniones con presencia de funcionarios y equipos técnicos del municipio para convertir esas ideas surgidas en las primeras rondas en proyectos factibles y viables. El tercer momento era la votación propiamente dicha, que se realizaba en varios puntos de la ciudad y en varios días a partir de los proyectos elaborados y con factibilidad por parte del Poder Ejecutivo. Así, los proyectos más votados serían implementados al año siguiente.

Según la propia evaluación de la gestión del Centro de la Juventud (2005), la ejecución de los proyectos significó una profunda transformación en la manera de gestionar políticas públicas con las y los jóvenes. La municipalidad de Rosario, a través de funcionarios y técnicos de diversas áreas discutieron, priorizaron y diseñaron junto a jóvenes consejeros del PPJ la manera de implementar los proyectos votados (Imagen N° 22).

Imagen N° 22: Balance del PPJ año 2005



Fuente: Informe de gestión Centro de la Juventud 2005

Así, se crearon las condiciones para la implementación de algunos de los proyectos que tuvieron un valioso impacto, como el Concurso de Bandas “Rosario Suená” (Imagen N° 23), y la “Escuela de Rock”, el “Centro Tecnológico en el Centro de Protección Integral para la Infancia”, el CD Interactivo Construyendo Derechos, distintos talleres barriales en centros crecer y vecinales, entre otros¹⁸¹.

Imagen N° 23: DVD del proceso de Rosario Suená



Fuente: archivo del autor

El Presupuesto Participativo Joven tuvo también un impacto por parte de los medios de comunicación. En un contexto en el que cual las y los jóvenes eran vistos como ciudadanos en transición y en formación; y apáticos en relación a la participación, se vio como una novedad en la ciudad: “llamaba la atención que el Intendente abriera espacios para que jóvenes discutan las políticas, realicen propuestas y demandas y decidan sobre un porcentaje del presupuesto”¹⁸² (Imagen N° 24).

¹⁸¹ Estos proyectos fueron muy significativos ya que fueron las primeras intervenciones surgidas por el Presupuesto Participativo Joven, y que lograron tener continuidad a partir de las decisiones del Centro de la Juventud.

¹⁸² Entrevista N° 16

Imagen N° 24: El Presupuesto Participativo Joven como novedad en los medios



Fuente: Archivo del autor

Así, con el proceso de elaboración del Plan Integral de Juventud y el Presupuesto Participativo Joven, el Centro de la Juventud iniciaba el intento por gestionar las políticas públicas de manera integral, incorporando la perspectiva generacional y habilitando institucionalmente a las y los jóvenes para pensar la ciudad. Esta renovación conceptual y de gestión fue significativa ya que no fue una demanda ni de los sectores juveniles en particular ni de la gestión municipal en general. Fue claramente una apuesta desde el equipo del Centro de la Juventud, que con estas propuestas disputó nuevos sentidos sobre la noción de jóvenes, sus capacidades e intentó erigirlos como sujetos políticos. A la vez, intentó disputar poder en seno de la estructura municipal. El Centro de la Juventud pretendió establecer a las y los jóvenes como sujetos políticos, como sujetos activos con capacidades para producir sus propias realidades y no solo como destinatarios de políticas (Vommaro, 2015b).

Esta estrategia de gestión y disputa política y por los sentidos, tuvo también sus condiciones de posibilidad en un contexto en el cual desde la investigación académica se estaba consolidando el campo sobre la cuestión juvenil, en el que se venía instando por un cambio en el proceso de estructuración de políticas de juventud¹⁸³. En este contexto, se destacan las innovaciones surgidas en el itinerario de “Nuevas Rutas”, tanto en el ámbito conceptual como en el de intervención, las cuales pueden resumirse en los enfoques de gestión estratégica, integralidad y transversalidad. Asimismo, el Centro de la Juventud mantuvo la continuidad de diversas políticas y proyectos que surgieron de itinerarios

¹⁸³ Ver capítulo 1

anteriores y que son parte de la tradición de la organización. Algunas de estas acciones perduraron con sus modalidades de intervención originales, mientras que otras ganaron protagonismo o se incorporaron nuevas dimensiones que fortalecieron el concepto de gestión estratégica.

7.6.1 Talleres y encuentro: estandartes del Centro de la Juventud

Desde la inauguración del Galpón de la Juventud, uno de sus principales estandartes fue el desarrollo de los denominados talleres en el marco del programa Movilización y Participación Juvenil. Durante la crisis, como se analizó anteriormente, el Centro de la Juventud tuvo la necesidad de redireccionar sus intervenciones priorizando el trabajo territorial con organizaciones y grupos juveniles, dejando en segundo o tercer plano estos talleres que funcionaban en el galpón.

En esta etapa del itinerario, se repone y recupera el programa de Movilización y Participación en el marco del Plan Integral de Juventud y del Presupuesto Participativo Joven, dándole mayor escala y territorialidad, recuperando la idea de la descentralización de las intervenciones. Así, estos talleres concebidos como espacios de encuentro, integración y producción grupal a través de diferentes lenguajes para permitir a las y los jóvenes expresarse, comunicarse, crear lazos y reconocer sus propios derechos (Centro de la Juventud, 2005), vuelven a priorizarse en la gestión del Centro de la Juventud.

Los talleres¹⁸⁴ se desarrollaron en distintos espacios municipales como de la sociedad civil, aprovechando la capilaridad territorial que la gestión municipal había logrado desde 1989. Así, el Centro de la Juventud estuvo presente en Centros Crecer, Polideportivos municipales, Centros Municipales de Distrito, vecinales, clubes, capillas y algunas escuelas; y llegó a tener entre 30 y 40 talleres aproximadamente por año en distintos barrios de la ciudad desde el año 2004 en adelante: “año a año se realizaban además dos muestras anuales en el galpón con la participación de jóvenes de cada espacio”¹⁸⁵ (Imagen N° 25).

¹⁸⁴ Talleres de baile, circo, comic, derechos humanos, centro de estudiantes, escritura, expresión corporal, historia del rock, improvisación teatral, radio, murga, promotores sociales, teatro, entre otros

¹⁸⁵ Entrevista N° 2

Imagen N° 25: Invitación muestra de talleres año 2006



Fuente: Archivo Centro de la Juventud

En el marco de este programa, se tomó la decisión de volver a realizar el Encuentro de Jóvenes de manera centralizada, como un evento masivo en el que se pueda visibilizar a las y los jóvenes en un espacio público emblemático en la ciudad. Así se llevó a cabo el 12° Encuentro de Jóvenes 2004 en las inmediaciones del Galpón de la Juventud, y el N°13 en el ex predio de la Sociedad Rural. En estos dos encuentros se estimaron la participación de 20000 y 30000 jóvenes respectivamente. Lo significativo fue que se planificaron desde los territorios, en cada uno de los talleres y junto a las organizaciones juveniles con las que también se dio la continuidad en el trabajo. A pesar de la gran participación de jóvenes y la importante visibilización pública que generaron, los encuentros de jóvenes no tuvieron continuidad posteriormente.

Otra de las acciones que tuvo continuidad en este itinerario fue el Centro de Información y Orientación Juvenil (CIOJ). Creado a partir de la institucionalización del Galpón, el CIOJ fue dotado de mayor cuerpo y actividades. Además de ser el espacio de bienvenida al galpón, se constituyó en un espacio permanente de información, orientación y asesoramiento sobre demandas múltiples de las y los jóvenes que se acercaban no solo personalmente, sino que de a poco se iba consolidando la comunicación vía correo electrónico¹⁸⁶. Esta continuidad se enmarca en la tendencia de la creación de centros de

¹⁸⁶ Se creó el Boletín virtual “Data Joven”, con una distribución mensual que permitía difundir actividades, eventos, cursos, becas, congresos, recitales en torno a la ciudad; y se potenció el locutorio gratuito de internet en el galpón, en un contexto en el que el acceso a computadoras e internet aún no era masivo. También tenía a cargo la Consultoría Joven, un espacio con atención personalizada para jóvenes con dificultades de aprendizajes, problemas afectivos, emocionales, vocaciones u ocupacionales; y brindaba espacios de orientación vocacional y consejería y detección de VIH.

información juvenil como una herramienta propia en el marco de las políticas públicas de juventud en toda Iberoamérica (Rodríguez, 2008).

Es así, que una característica saliente de este itinerario fue la continuidad y fortalecimiento de acciones y actividades que ya tenían cierta tradición, especialmente desde la inauguración del Galpón de la Juventud, a lo que se sumó como innovación la cuestión conceptual del enfoque de derechos, la transversalización y la perspectiva generacional.

No obstante, la agenda mediática y gubernamental local siguió apostando a las clásicas intervenciones en relación a la formación para el empleo. La precarización, la inestabilidad laboral y los obstáculos en el acceso al primer empleo formaban parte de la construcción hegemónica sobre el principal problema de las y los jóvenes, la mediática definición de jóvenes Ni-Ni, que no estudian ni trabajan o inactivos absolutos (Miranda, 2015), a pesar que la mayor parte de la producción académica dio cuenta de la complejidad de este concepto marcando la condena pública y la descalificación social que pesa sobre este sector juvenil (Assusa, 2019). Así, influenciados por medios de comunicación y organismos internacionales los gobiernos tendieron a homogeneizar el problema del trabajo recuperando discursos descontextualizados (Assusa, 2019), lo que se denominó astigmatismo estatal (Beretta y Soldano, 2023) en un trabajo anterior. El astigmatismo estatal como la operación de visión borrosa implica la reiteración de un relato público homogeneizante, instalando la idea del esfuerzo como valor central para salir de esa situación (Assusa y Brandán, 2014), poniendo la responsabilidad en las y los jóvenes, como si fuera una elección la de no querer trabajar o estudiar. Además, esta noción de jóvenes Ni-Ni no reconoce los resultados de la diacrónica acumulación de desventajas (Bayón y Saraví, 2007), ni tampoco identifica el trabajo de cuidados en un entorno familiar e incluso comunitario, especialmente las mujeres jóvenes, invisibilizando así los trabajos no remunerados (Miranda, 2015). En definitiva, este astigmatismo estatal reificado en la narrativa de jóvenes Ni-Ni negó la heterogeneidad de situaciones, las diversidades y las desigualdades.

En base a esta construcción, se reforzaron desde una lógica adulta y sectorial, acciones ya probadas en los años 90 y con resultados casi nulos: experiencias de formación y capacitación para el empleo. Desde el gobierno nacional, con una marcada agenda en políticas sociales y laborales destinadas a las personas “empleables” se iniciaron y profundizaron acciones destinadas a la formación y capacitación laboral. En Rosario, desde

el Centro de la Juventud, también se ahondó e invirtió un importante presupuesto para la continuidad de programas de formación laboral.

7.6.2 El empleo como eje sectorial

Desde los orígenes de la institucionalidad estatal en materia de juventud, el empleo y la educación fueron dos de los temas, contruidos como problemas de las y los jóvenes (Martín-Criado, 2005), que nunca estuvieron ausentes en las políticas. Sin embargo, a partir de 2005, con la creación del Proyecto de Capacitación laboral en oficios, creció exponencialmente las acciones destinadas a intentar resolver el problema público contruido como la escasa formación de jóvenes para la obtención y permanencia en un empleo.

Desde el año 2002, en el marco del presupuesto participativo de la ciudad, un gran número de participantes tanto en los momentos de diagnóstico como en el de votación de los proyectos, consideraron a la estrategia de capacitación corta en oficios como una de las mejores alternativas para resolver el problema laboral de jóvenes. Y en el año 2004, los proyectos de capacitación en oficios fueron ganadores en todos los distritos de la ciudad, lo que implicó que el Centro de la Juventud disponga de un presupuesto casi inédito a los fines de implementar en 2005 dichos proyectos (Ford, 2009). Así, con un alto presupuesto y una forma de diseñar proyectos de capacitación en oficio, sin la mirada o perspectiva generacional entró por la ventana del Centro de la Juventud a partir de la agenda sistémica (Aguilar Villanueva, 1993), producida especialmente por adultos.

Si bien desde los informes de gestión del Centro de la Juventud se continuó explicitando la noción de jóvenes como sujeto de derecho, a la juventud como etapa plena de la vida, y la estrategia de incorporar a las y los jóvenes en el diseño de las políticas; los cursos de capacitación en oficio no hicieron otra cosa que reproducir y profundizar la mirada de las y los jóvenes como sujetos en tránsito, con la necesidad de formarse y prepararse en habilidades y capacidades como estrategia individual para conseguir un empleo acorde a la mirada de los adultos. Durante todo este itinerario, el proyecto de capacitación laboral para jóvenes fue creciendo año a año, y logró una gran visibilidad en la ciudad como una de las acciones más importante del Centro de la Juventud, a pesar que desde la gestión política de dicha organización pretendían gestionar las políticas de juventud desde otro paradigma.

En relación a las políticas de capacitación laboral, es necesario también hacer una mención sobre cómo las y los jóvenes fueron disputados (Beretta, 2015) desde políticas públicas de distintos niveles de gobierno dando cuenta de una deliberada nula coordinación. Durante el período de Néstor Kirchner como presidente de la nación, se aprobó en el Banco Interamericano de Desarrollo el Programa Nacional de Inclusión Juvenil “Incluir” por un monto de unos 10 millones de dólares aproximadamente. Liderado e implementado por la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) buscó la inclusión social de jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social, desocupados, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral, a través de la capacitación en oficios, la formación de capacidades y habilidades, como forma de reconstruir la cultura del trabajo pregonada desde el gobierno nacional. Si bien en los documentos oficiales del programa lo definen como una política integral, estas acciones tuvieron una reminiscencia con respecto al Proyecto Joven implementado en los años 90. El programa Incluir fundamentó su intervención en la teoría del capital humano, y diagnosticó como una de las principales causas del problema laboral de los jóvenes el déficit o carencias en la formación laboral (Beretta et al., 2018).

En cuanto al modelo de gestión, el Programa Incluir se sustentó en la denominada gestión asociada. Cada municipio y/o provincia debía designar una organización administradora de los fondos y seleccionar los posibles cursos. También, serían los encargados de convocar y realizar las inscripciones a los cursos. En la ciudad de Rosario, en plena implementación de los cursos de oficios del Centro de la Juventud, emergió una nueva “ventanilla” en donde las y los jóvenes podían inscribirse. Dos programas similares, salían a buscar participantes como una competencia. En Rosario, por ende, se implementó el Incluir a través de la flamante Área de Juventud del gobierno provincial, que como se verá en el siguiente apartado, no tuvo mucha incidencia en el diseño de políticas públicas. Pero si fue un actor que entró en tensión con el Centro de la Juventud, fundamentalmente una tensión política que históricamente desde la transición democrática existía entre los gobiernos de la ciudad y el gobierno provincial conducido por el peronismo santafesino.

7.7 Nuevos actores en escena. Entre la disputa y la coordinación

El año 2004, con Jorge Obeid como gobernador de la provincia de Santa Fe puede ser considerado el inicio de una nueva institucional joven en el territorio provincial (Balardini,

2009; Núñez, 2019; Beretta y Núñez, 2021). Mediante la resolución N°197/04 se creó la primera estructura en el organigrama provincial destinada al diseño e implementación de políticas de juventud en el gobierno de Santa Fe, denominada Área de Juventud (ARJU) en el marco de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria.

El surgimiento del área tuvo una impronta de política partidaria, con la necesidad de trabajar y sumar a la participación a jóvenes a través de la convocatoria a ciertas políticas. Tenían un interés específico en sumar y contener jóvenes a la militancia política. Quienes llegaron al gobierno provincial, vieron cómo desde el gobierno local de Rosario impulsaban políticas para jóvenes, y se interrogaron acerca del por qué no existía un área provincial. Así, el subsecretario de Promoción Comunitaria dejó en claro este posicionamiento en una entrevista:

Cuando llegamos a la Secretaría empezamos a pensar algo sobre juventud, buscamos antecedentes y no había en la provincia. Si teníamos el antecedente de las políticas de juventud de Rosario (del gobierno socialista) y nos preguntábamos por qué no hacer algo también desde la provincia. Surgió como un punto de vista político, que teníamos que trabajar con los jóvenes, queríamos crear un espacio que sirviera también como un espacio de militancia política y formación de jóvenes militantes. Incluso cuando surgió la idea, la juventud del partido justicialista nos llamó para que podamos definir juntos la cuestión de las designaciones de los responsables en Santa Fe y en Rosario. Se terminó politizando todo¹⁸⁷.

La resolución de creación definió a la cuestión juvenil como una problemática vinculada al trabajo y a la educación, dando cuenta del perfil que tomaría las pocas acciones e intervenciones que logró llevar adelante como área. Según el documento oficial la función y misión del ARJU era el diseño y coordinación de políticas tendientes al desarrollo, promoción y asistencia directa de la juventud, abordando específicamente la problemática laboral y socioeconómica de los jóvenes, como así también la cuestión estudiantil, a través de medidas que fomenten su permanencia y su inclusión en el sistema educativo formal (Secretaría de Promoción Comunitaria, 2004).

El ARJU tuvo una creación formal a través de la resolución del Secretario, no obstante, no se garantizó desde sus inicios ni presupuesto específico y una escasa dotación de personal profesional. El funcionario que estuvo a cargo en esos años manifestó taxativamente que fue de gran importancia lograr incorporar en la agenda y en el organigrama provincial la cuestión juvenil. Sin embargo no lograron ser determinantes en cuestión de

¹⁸⁷ Entrevista N° 13

presupuestos y por ende en la implementación de políticas. De hecho, afirmó en una entrevista que desde la creación del ARJU fue notable la brecha entre las funciones que habían definido en la norma y las decisiones político institucionales que permitieran el diseño e implementación de políticas:

Cuando empezamos casi no había personal, varios tenían cargos en otras áreas y en sus ratos libres tomaban el tema de juventud. Otros lo hicieron ad honorem o lo hacían en términos de militancia¹⁸⁸.

La organización del ARJU tuvo tres coordinadores políticos con base en las principales ciudades de la provincia: Santa Fe, Rosario y Reconquista. La creación del ARJU fue vista desde su origen como una posible usina de jóvenes militantes y como una forma de canalizar la militancia juvenil, mientras que sus acciones se caracterizaron por ser residuales, fragmentadas y periféricas en relación a la agenda gubernamental y política (Beretta y Núñez, 2021). Así, todas sus acciones fueron el anclaje territorial de la DINAJU, entre las que se destacaron la ejecución en algunas ciudades el concurso de Proyectos Sociales Juveniles, el Proyecto “Contra el SIDA...todo el año”, y la Escuela de Gobierno para jóvenes. En otros casos, realizaron ciclos y talleres de educación sexual, medio ambiente, prevención de adicciones y violencia, atención primaria de la salud bucal, feria de ciencias junto a otras áreas, y algunos eventos recreativos y deportivos. Las actividades realizadas en la ciudad de Rosario nunca estuvieron coordinadas con el Centro de la Juventud, a pesar que desde provincia se valoraba las capacidades y la tradición que tenía el gobierno local en políticas de juventud. Una ex trabajadora del ARJU fue elocuente al señalar en una entrevista:

Yo trabajaba en el programa promotores comunitarios que consistía en bajar directamente al territorio políticas provinciales o nacionales. Los promotores eran una especie de articulador, de enlace entre los jóvenes de los barrios y los distintos programas. Era considerado también como una función política, la mayoría de los promotores eran militantes del partido del gobernador¹⁸⁹.

La implementación del Programa Incluir en Rosario mencionado anteriormente, fue trabajado desde DINAJU con el ARJU provincial, desconociendo la existencia y la capacidad técnica del Centro de la Juventud. El área de juventud del gobierno provincial suscribió un convenio con la DINAJU, mediante el cual se comprometía a apoyar y gestionar en los territorios locales la implementación del Programa Incluir. Una de su función principal fue

¹⁸⁸ Entrevista N° 13

¹⁸⁹ Entrevista N° 12

la de recomendar organizaciones de la sociedad civil con capacidades técnicas y con base en el territorio para la administración de fondos, requisito impuesto en el contrato con el BID.

Sin embargo, la función del área provincial fue muy poco significativa en términos de gestión. Según el funcionario del ARJU para la ciudad de Rosario, el área provincial no tuvo mucha más injerencia que convocar y proponer organizaciones tanto para la administración como para el dictado de cursos de capacitación, y difundir fechas y lugares de inscripción, debido a la formalidad y estructuración rígida de la gestión del programa:

les tuvimos que proponer organizaciones no gubernamentales, pero después tenían que competir. El programa era totalmente enlatado, no había mucho que hacer. Los capacitadores también concursaban y lo elegían desde Nación. Nosotros solo invitábamos amigos, contactos, organizaciones y difundíamos las capacitaciones. Ayudábamos técnicamente al armado de los proyectos para que concursen, el resto todo lo hacía Nación. Lo nuestro era mucho trabajo administrativo¹⁹⁰.

Incluso, a pesar de la sintonía política entre Nación y Provincia durante este período, la búsqueda de proximidad como horizonte político del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (Perelmiter, 2016) llevó a una escasa vinculación entre áreas de juventud de provincia y nación, ya que esta última intervenía directamente en los territorios. Una trabajadora del ARJU sentenció en una entrevista:

Desde la DINAJU más allá del Incluir no bajó ningún otro programa. Ni siquiera hubo coordinación con los Juegos Evita en el 2006, bajó directamente nación¹⁹¹.

En definitiva, en este itinerario el Centro de la Juventud no logró articular ni vincularse con los organismos estatales de juventud provincial como nacional, vinculación que posiblemente, hubiera posibilitado optimizar recursos financieros, técnicos y materiales en pos de una posibilidad de pensar estrategias de intervención integrales en un mismo territorio. Lo que sí quedó evidenciado fue que la disputa política entre los distintos niveles de gobierno fue reproducida también en el campo de la producción estatal de juventud, disputa histórica 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. No obstante, ésta no fue la única tensión institucional que le tocó transitar al Centro de la Juventud en este contexto. En el seno de la Municipalidad de Rosario, mientras el Centro de la Juventud pregonaba la

¹⁹⁰ Entrevista N° 13

¹⁹¹ Entrevista N° 12

integralidad y la transversalidad, así como la búsqueda de legitimidad política como actor con capacidades para incidir en temas de juventud con la elaboración participativa del PIJ, en paralelo y con una escasa participación de los equipos técnicos de Juventud se generaron tres políticas que tenían a jóvenes como destinatarios, lo que fue dando cuenta de una apuesta hacia el fortalecimiento de la gestión de políticas de juventud en términos sectoriales (Beretta et al., 2018).

7.8 Nuevas políticas para jóvenes. El Centro de la Juventud como espectador

La intención del Centro de la Juventud de convertirse en un actor reconocido y experto en el intento de incorporación de la perspectiva generacional en el marco de las políticas públicas municipal tuvo varios obstáculos. Si bien con el Plan Integral de la Juventud y el Presupuesto Participativo Joven lograron cierta legitimidad y varios actores municipales reconocieron la importancia del cambio de paradigma de gestión de políticas de juventud propuesto, existieron algunos casos que resultaron paradigmáticos por la disputa que generó en cuanto al diseño de políticas, quedando el Centro de la Juventud como mero espectador.

El caso más evidente fue la creación del Programa Joven de Inclusión Socioeducativa (Programa Joven) que tuvo sus inicios en el año 2004. Su objetivo principal giró en torno a encauzar el reingreso al sistema educativo formal en el nivel secundario. Según un documento oficial se proponía viabilizar la circulación, incorporación y participación de las y los jóvenes en diferentes ámbitos socioculturales y de capacitación en oficios, intentando facilitar el camino hacia la incorporación en el sistema educativo formal (Dirección de Juventudes, 2011).

El programa surgió por una decisión política del Secretario de Promoción Social, fundamentalmente a partir de la importancia que tomó en la agenda pública la representación sobre jóvenes denominados Ni-Ni. En febrero de 2004, uno de los titulares del Diario impreso más importante de la ciudad tituló “En Rosario hay 60000 chicos que no estudian ni trabajan”¹⁹², aunque aclaraban que era una estimación ante la ausencia de datos oficiales. En la misma nota, el propio Intendente y el Secretario de Promoción Social afirmaban que este era uno de los temas más graves que debían afrontar y para ello lanzaban públicamente el Programa. La intervención se desarrolló en espacios preexistentes de la Municipalidad de

¹⁹² Diario La Capital, 15 de febrero de 2004.

Rosario, especialmente en los Centros Crecer, distribuidos estratégicamente en los barrios más populares de la ciudad. El programa contó con algunos módulos de formación educativa, con capacitaciones en oficios, y el intento por vincular a otras actividades socioculturales de la municipalidad. De esta manera, la última etapa se intentaba reinscribir a las y los jóvenes en la escuela secundaria. Mientras atravesaban las etapas del programa las y los jóvenes recibían un estipendio económico a manera de beca.

En primera instancia, las y los jóvenes que se intentaron convocar provenían de sectores medios empobrecidos, y lo que el programa pretendió fue extender el período de moratoria social de estos jóvenes (Fattore y Bernardi, 2014). Sin embargo, con el correr de los años, el perfil de jóvenes que participaron en el programa fue cambiando al de jóvenes excluidos, en situación de vulnerabilidad y desafiliación (Castel, 2004), lo que llevó a redireccionar y buscar nuevas estrategias de intervención. Lo significativo del Programa es que no recuperó la experiencia del Centro de la Juventud, sino que se construyó una estructura y equipos nuevos para el diseño y la implementación, dependientes directamente de la máxima autoridad de Promoción Social. Una funcionaria del Centro de la Juventud expresó en una entrevista:

Nos invitaron a un par de reuniones para analizar la situación de esos pibes, y la necesidad de hacer algo distinto. A la segunda reunión ya había dos coordinadores, un equipo de gestión y con un programa armado y escrito. Coordinamos algo sí, pero fuimos más espectadores que otra cosa.¹⁹³

Así, paralelamente al desarrollo del Plan Integral de Juventud, las acciones de municipalidad destinada a jóvenes tendieron a sectorizarse y compartimentalizarse a partir de fragmentar la cuestión juvenil: la cuestión educativa, la cuestión laboral, la cuestión participativa. Por otro lado, la municipalidad desde los distintos programas buscaba y disputaba a los mismos jóvenes en el territorio. Como se sostiene en un trabajo anterior (Beretta et al., 2018) los equipos técnicos convivieron en una tensa calma que disputaban la forma de intervenir con jóvenes de sectores populares. El programa Joven tuvo mayor relevancia en el contexto de 2006 con la aprobación de la Ley 26206 de Educación Nacional que definía la obligatoriedad del nivel secundario y la municipalidad contó con esta estrategia para aportar a garantizar este derecho. Fue recién en 2008 que el Programa Joven pasa a las

¹⁹³ Entrevista N° 9

órbitas de gestión del Centro de la Juventud, resignificando la estrategia, aunque con una marcada impronta sectorial (Rodríguez, 2008). Si bien la decisión de que el programa se radique definitivamente en el Centro de la Juventud fue un proceso promovido desde la gestión política del área de juventud, la llegada no estuvo acompañada por el resto de los trabajadores, fragmentándose aún más los programas ya existentes.

Otra de las acciones municipales destinada a jóvenes pero que le pasó por el costado al Centro de la Juventud fue el Plan denominado Ceroveinticinco, presentado a principios del año 2007. Surgió de un pedido explícito del Intendente de la ciudad a la Secretaria de Cultura y Educación María de los Ángeles “Chiqui” González, para que diseñe un plan que sea universal y masivo, que finalmente fue destinado a cualquier persona entre 0 y 25 años. Según los documentos de la Secretaría de Cultura y Educación, la propuesta del nuevo plan para jóvenes tenía como finalidad mejorar el acceso a los bienes y servicios culturales de niños y jóvenes de la ciudad. Se pretendía convocar a construir una identidad generacional y convertirse en “socios” de su propia ciudad, integrando el “Club del Primer Cuarto de Siglo” (Secretaría de Cultura y Educación, 2007). La principal estrategia fue la creación de un pasaporte cultural, similar a la Tarjeta Joven desarrollada en la etapa fundacional del Instituto Nacional de Juventud de Uruguay (Scagliola, 2019).

Durante estos años se hablaba en la prensa o en diferentes actividades públicas sobre el programa para jóvenes, que en muchos casos no se sabía si se hacía referencia al Plan Integral de Juventud, al Programa Joven, o al Programa Ceroveinticinco. Tres programas, con tres equipos, con tres lógicas y estrategias de intervención, sin coordinación buscando y disputando a las y los jóvenes de la ciudad.

Otro de los programas que comenzó a implementarse en 2005 estuvo gestionado desde el Área de la Mujer. Creado mediante ordenanza en el concejo municipal, el Programa Equidad Educativa estuvo destinado a mujeres jóvenes madres o embarazadas de hasta 18 años para garantizar el regreso o permanencia en la escuela secundaria. Fue una política categorizada en términos de Rodríguez Gustá (2008) para las mujeres. Según la autora, este tipo de políticas pretende mejorar y facilitar la inserción de las mujeres, en este caso jóvenes, en distintos espacios fuera del ámbito privado mientras desarrollan tareas de cuidado. Al comprender que la división sexual del trabajo amplía la brecha de género, debe ser compensada para mejorar las condiciones de inserción tanto laboral como educativa sin

contemplar a los varones en la gestión de los hogares y familias. Desde el programa, se garantizaba a las jóvenes una beca para poder continuar o finalizar el tránsito por las instituciones de educación formal, además de participar en actividades formativas, talleres y encuentros con profesionales del área de la mujer municipal sobre temas de métodos anticonceptivos, cuidados de las y los niños, cuidado personal, estereotipos de género entre otros temas que surgía en el seno del mismo grupo de jóvenes. Si bien el Área de la Mujer y el Centro de la Juventud dependían institucionalmente de la misma Secretaría, durante la implementación del Programa Equidad Educativa no tuvieron casi vinculación, lo que demuestra la marcada sectorialización de las acciones robustecida por la alta especialización de las organizaciones estatales.

En definitiva, el Centro de la Juventud construyó un corpus conceptual que lo materializó en la elaboración del Plan Integral con el objetivo de incorporar una nueva lógica de gestión de políticas de juventudes, y a la vez, buscó fortalecer la legitimidad como organismo especializado con capacidades técnicas, políticas e institucionales en el seno de la Municipalidad. Sin embargo, en paralelo se implementaban distintos programas y proyectos diseñados por otras áreas de gestión que terminaron fortaleciendo la gestión sectorial de las políticas frente a las lógicas de gestión transversales e integrales buscadas. Así, este itinerario se caracterizó por un movimiento pendular que tuvo en un extremo la potencia y la garantía de espacios formales de participación para pensar y planificar la ciudad, mientras que en el otro extremo convivió con una oferta programática fragmentada y dispersa, donde las y los jóvenes fueron asignados a tal o cual programa.

En lo que sí logró posicionarse el Centro de la Juventud, sosteniendo una continuidad con itinerarios anteriores, fue la vinculación y la inserción internacional, especialmente a partir del hito regional que fue la creación de la Unidad Temática de Juventud en el Red de Mercociudades.

7.9 El Centro de la Juventud en la escena internacional

Pasado el *impasse* obligado por la necesidad de gestionar la crisis, la Municipalidad de Rosario retoma y recupera las distintas alianzas y redes internacionales en las que se había incorporado desde 1995. Así, el año 2004 fue una especie de renovación del posicionamiento internacional de la ciudad de Rosario con la celebración del III Congreso Internacional de la

Lengua Española. Este evento permitió además que la ciudad consolide su perfil como nodo y sede de Ferias y Congresos Internacional, un perfil buscado y planificado para pensar el desarrollo económico y turístico de Rosario.

En los años subsiguientes el Intendente participó como invitado en diferentes eventos internacionales, entre los que se destacó el Foro Social Mundial en Porto Alegre (Brasil). Por otro lado, se inauguró la costumbre de realizar viajes de negocios conjuntamente entre Intendente y empresarios de la ciudad para realizar rondas de negocios. De esta manera, se desarrollaron viajes de negocio a Curitiba (Brasil), Santiago (Chile), San Francisco y Los Ángeles (Estados Unidos), Italia, China y Corea del Sur entre los más destacados.

Rosario participó desde la creación en 2004 de la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) que agrupa a unas 240000 ciudades presentes en 140 países. CGLU tuvo como mandato imponer la voz y las perspectivas locales en las principales agendas globales. Rosario formó parte de su Bureau Ejecutivo y de su Consejo Mundial en representación de las ciudades latinoamericanas, participando de manera protagónica en la sección Metrópolis, en la comisión de Planificación Estratégica Urbana, y llegó a ejercer la vicepresidencia para América Latina. Desde el gobierno local, también se asumieron responsabilidades ganando terreno a nivel internacional en la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA). Además, continuó con su trabajo como miembro pleno del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), red que fuera aliada de la ciudad desde el primer Plan Estratégico de Rosario en 1996.

En este marco de proyección internacional, el Centro de la Juventud también recuperó su participación protagónica en el concierto internacional. Por un lado, fue convocado y/o seleccionado por sus políticas para participar en distintos eventos a nivel regional y mundial. Por otro lado, continuó participando en la red de Mercociudades, en el cual se logró la creación de la Unidad Temática de Juventud. La participación del Centro de la Juventud en estos eventos se debió a que en el contexto internacional se estaba dando una renovación de la agenda en materia juvenil en el marco de la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la estrategia fue proponer y recuperar buenas prácticas para guiar el desarrollo de políticas de juventud (Liguori y Beretta, 2022). Las políticas de juventud de Rosario fueron reconocidas más en el exterior y en otras ciudades del país que en la propia ciudad.

Pero lo más significativo en este itinerario fue la participación en la Red de Mercociudades en el proceso de creación de la Unidad Temática de Juventud. Desde el año 1994 cuando se estableció la Red de Organismos Municipales de Juventud con municipios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay la ciudad de Rosario estuvo presente. Posteriormente, en 2001 se conformó la Subunidad de Juventud en el marco de la Unidad Temática de Desarrollo Social, que para esa fecha coordinaba Rosario. Después de varios intentos, con el aval de casi 40 municipios, fue aceptada la propuesta de la Unidad Temática de Juventudes (UTJ) en la Red Mercociudades durante la Asamblea realizada en la X Cumbre en la ciudad de Buenos Aires. Más allá de la importancia de Rosario en el proceso de creación de la UTJ de Mercociudades, las políticas del Centro de la Juventud, junto a las de Montevideo, fueron miradas y analizadas por las distintas ciudades, que en algunos casos intentaron replicar, especialmente las experiencias del Encuentro de Jóvenes, el Presupuesto Participativo Joven, el Plan Integral de Juventud y la realización de las encuestas. En consecuencia, se podría afirmar nuevamente que las políticas locales de juventud de la ciudad tuvieron un impacto y un reconocimiento más valorado en el exterior que en la propia comunidad, e incluso del propio gobierno local.

7.10 Recapitulación. La refundación que no culminó

Este itinerario construido analíticamente tuvo sus condiciones de surgimiento en un contexto muy singular tanto para Argentina como para la ciudad. Se inició un proceso político que intentó refundar el país a partir de la implementación de políticas que ampliaron el acceso a derechos y a poner fin al discurso vigente del neoliberalismo. En este marco, se reforzó la autoridad presidencial, se inició un proceso lento, pero sin pausa de revalorización de los partidos políticos y de la política en general, y se fortaleció todo el sistema de políticas públicas en distintos sectores. Contexto al que se atribuyó la posibilidad de ampliación de la participación juvenil en pos de defensa de los derechos, de lo común y de la recuperación del Estado y la política.

En la escala local, se instaló un nuevo proceso del gobierno municipal con continuidad de una gestión socialista, aunque costó ganar a duras penas a pesar de la imagen positiva que tuvo el ex intendente Binner y de su proyecto de ciudad. No obstante, rápidamente la gestión de Lifschitz recuperó terreno, completó y amplió las gestiones

anteriores lo que lo llevaría posteriormente a una reelección con mucho margen. En este contexto, el Centro de la Juventud debió llevar adelante un proceso de reconstrucción y refundación, que obligó a revisar las dimensiones organizacionales con el objetivo de disipar tensiones y conflictos entre trabajadores y en fijar objetivos y líneas de trabajo claras. Así, una vez iniciado este proceso de reconstrucción organizacional el Centro de la Juventud pudo iniciar una refundación, por la cual repone y recupera aprendizajes del momento iniciático del galpón y profundizó el marco teórico y conceptual como base del diseño de sus políticas y la forma de gestionar dichas políticas. En definitiva, se reforzaron las bases conceptuales de las políticas y se intentó construir un nuevo rol del Centro de la Juventud como actor en el marco del diseño e implementación de políticas en el gobierno municipal.

Las “Nuevas Rutas”, que dan nombre a este itinerario hacen referencia a las tres grandes categorías que el Centro de la Juventud determinó como nudos centrales de sus políticas, la gestión estratégica, la integralidad y la transversalidad. La gestión estratégica asumió una doble característica. Por un lado, supuso una forma de gestión desde una perspectiva participativa dando protagonismo a actores organizados de la sociedad civil, pero principalmente hacía referencia a la perspectiva generacional, esto es, dar voces y espacios de decisión a las y los jóvenes en los procesos de elaboración de políticas. Con esto, se intentó poner en crisis la mirada adultocéntrica en la cual son los adultos que disponen y deciden sobre las políticas para las y los jóvenes como forma de encauzar y recomendar cómo deben transitar la vida hasta convertirse en adultos. Por otro lado, la gestión estratégica del Centro de la Juventud promovió la incorporación de la perspectiva generacional en todo el conjunto de políticas a escala local en el entramado municipal, erigiéndose como el actor con capacidades técnicas y política para intervenir en el campo juvenil desde el gobierno municipal, intentando romper con ciertas lógicas sectoriales.

En este marco, el diseño participativo del Plan Integral de Juventud y el Presupuesto Participativo Joven fueron las dos políticas que sintetizaron la refundación del Centro de la Juventud. Por primera vez, y siguiendo la tradición del gobierno socialista con los planes estratégicos locales, la ciudad contaba con un diagnóstico sobre la situación de las y los jóvenes realizado por ellos mismos, y con un conjunto de líneas estratégicas y proyectos que conjugaban las distintas escalas temporales de intervención. Estas dos políticas dieron cuenta de la prioridad que se le dio al paradigma de ciudadanía, creando espacios formales e

institucionales de participación juvenil en torno a los procesos de decisiones públicas. Ligado a esto, quedó claro el posicionamiento no solo epistémico sino político en reconocer a la pluralidad de jóvenes en diferentes situaciones, haciéndose cargo de la difusión de la categoría juventudes, reconociendo las diferencias, la heterogeneidad y también las desigualdades.

Concretamente, en este itinerario se redefine la misión y visión del Centro de la Juventud a partir de la renovación y explicitación conceptual sobre la categoría juventudes, la importancia de las y los jóvenes en los procesos de elaboración de políticas y el reconocimiento de las organizaciones juveniles en dicho proceso. Por otro lado, esto llevó a pensar en políticas afirmativas por sobre las integracionistas, a través de la emergencia de un nuevo rol del Centro de la Juventud como un espacio de referencia y articulación para la gestión transversal (Rodríguez, 2008) en la gestión municipal. Estas “Nuevas Rutas” se construyeron a partir de una base técnica y profesional que se fue consolidando entre los profesionales del Centro de la Juventud y los equipos de gestión política provenientes del MNR. Sin embargo, las emergencias, condicionamientos y representaciones dominantes del contexto fueron más efectivos que el andamiaje conceptual y técnico propuesto por el Centro de la Juventud. De esta manera, las nuevas rutas quedaron solidificadas pero el tránsito finalmente se resolvió por rutas ya conocidas y que interpelaban menos a los adultos y a sus relaciones de poder. Así, se transitó desde la construcción de un mapa conceptual e ideológico consistente en pos de políticas integrales y afirmativas, pero al no tener y no haber logrado legitimidad ni social ni en el ámbito gubernamental local, se llegó a una atomización y fragmentación de programas y proyectos priorizando la gestión sectorial desde una perspectiva integracionista, vinculada específicamente a mejorar el tránsito de las y los jóvenes por la educación y mejorar las capacidades individuales para el empleo.

Al mismo tiempo, el Centro de la Juventud compitió en la producción estatal de la juventud con diferentes áreas tanto municipales como de otros niveles de gobierno. El intento de posicionar la categoría de juventudes no se trasladó directamente en la multiplicación de políticas, sino que se continuó e incluso se potenció la tendencia, bajo el lema de la igualdad de oportunidades, en el diseño de intervenciones para normalizar y tender a homogeneizar a las juventudes. A esto se le puede sumar la casi inexistencia de la perspectiva de género en

las políticas de juventud, a pesar de la larga tradición que tuvo la ciudad en relación a políticas destinadas a las mujeres en un principio, y al género posteriormente.

Este itinerario da cuenta de un debate tradicional en términos de políticas públicas y hace referencia a la relación entre capacidades técnicas y la efectividad de las políticas. Es común escuchar tanto en el ámbito académico como de gestión pública la necesidad de la producción de conocimiento, evidencias y especialización técnica para el diseño e implementación de políticas públicas. El desarrollo de este itinerario da cuenta de ello, con un equipo de gestión que basado en la capacidad técnica impulsó una interpelación tanto conceptual como de gestión en torno a las políticas de juventudes. No obstante, la agenda pública como la incidencia y la capacidad política de otras áreas de la municipalidad llevaron a que el Centro de la Juventud se estanque y repliegue en los caminos conocidos y a contracorriente de la producción de conocimiento sobre el tema. Mientras las ideas y propuestas concretas del Centro de la Juventud en relación a la integralidad y transversalidad fueron miradas y replicadas en otras ciudades y en otros países, desde la ciudad no tuvo el reconocimiento o la legitimidad necesaria para continuar atravesando “Nuevas Rutas”.

En el siguiente cuadro, se presenta un esquema que permite resumir las características que asumió este itinerario en el proceso de estructuración de las políticas de juventud en la ciudad de Rosario:

	CENTRO DE LA JUVENTUD
Contexto	Crisis del 2001, emergencia presupuestaria a nivel local. Recuperación de la autoridad presidencial, de la política y del Estado a nivel nacional. Continuidad socialista en la ciudad con cambio de intendente.

Representaciones	Generación presente. Juventudes. Actor estratégico para el diseño de políticas. Juventudes diversas, plurales y desiguales. Joven Ni-Ni, y joven peligroso.
Paradigmas	De ciudadanía en tensión con el adultocentrismo.
Cuestión juvenil	Problematización como sujetos de derechos. Enfoque de derechos.
Actores	Mayor convocatoria a organizaciones juveniles y a grupos emergentes por la crisis. Tensiones intergubernamentales. con las áreas de nación y provincia.
Orientación de las políticas	Sujetos de políticas. De las políticas afirmativas a la vuelta de políticas integracionistas.
Tipo de intervención	Gestión estratégica, perspectiva generacional. Solapamiento entre perspectivas: transversal y sectorial.

Este itinerario perduró hasta diciembre de 2007, con la reelección del intendente y el triunfo en el gobierno provincial del socialismo con el ex intendente Binner. Pero fue el contexto particular de la ciudad de Rosario, que llevó al municipio a redirigir nuevamente sus políticas de juventud delineando nuevos marcos de referencia para las orientaciones de

sus intervenciones. Así, en el próximo capítulo se analiza el último itinerario que se denominó “Reconfiguración Forzada”, especialmente por la emergencia de un nuevo sujeto juvenil.

CAPITULO 8. “RECONFIGURACIÓN FORZADA”: LA EMERGENCIA DE UN NUEVO SUJETO JUVENIL. PELIGROSIDAD Y VIOLENCIA COMO EJES DE INTERVENCIÓN (AÑOS 2007/2015)



Introducción

En septiembre de 2007 se da un hecho político electoral inédito que involucra tanto a la ciudad de Rosario como a la provincia de Santa Fe. El intendente Lifschitz, quién había ganado las elecciones por un escaso margen, luego de cuatro años de una intensa gestión logró su reelección de manera contundente con más del 57% de los votos superando por 27 puntos al candidato del peronismo, el ex intendente Héctor Cavallero.

En la misma elección, por primera vez desde la transición democrática es superado electoralmente el partido justicialista a la gobernación de Santa Fe por el Frente Progresista Cívico y Social liderado por el socialismo, rompiendo así una hegemonía política histórica. En diciembre de 2007, asume como gobernador el socialista y ex intendente de Rosario Hermes Binner, con la decisión de llevar adelante un proceso de innovación en términos de gestión de la cuestión social, de reforma y modernización de las estructuras del Estado, la incorporación de la participación ciudadana y de la planificación estratégica como base de su gobierno, poniendo al pensamiento integral como eje de estructuración de sus políticas y llevando a otra escala de gobierno la experiencia de la ciudad de Rosario (Soldano y Beretta, 2022).

Este capítulo intenta dar cuenta de las políticas de juventud iniciadas en el gobierno de la provincia de Santa Fe en relación con la gestión del Centro de la Juventud local, haciendo visibles las tensiones que se generaron en un contexto que suponía una coordinación idealiza, demostrando que todo proceso de diseño e implementación de políticas se despliega en diferentes arenas decisionales que se ven tensionadas tanto por dinámicas políticas como por cuestiones de la gestión pública (Chiara y Serafinoff , 2022). Además, se analizará las configuraciones que se estructuraron en las orientaciones de las políticas del Centro de la Juventud, las cuales aceptando y tratando de recuperar los enfoques de transversalidad del itinerario anterior, llevaron a todo lo contrario, fragmentando y sectorializando las intervenciones y dejando en el olvido la tan ansiada integralidad de las políticas.

Por último, se analiza cómo se estructuró la cuestión juvenil a partir de combinar la experiencia previa de los itinerarios anteriores, pero en un contexto que forzó al área de juventud a una nueva configuración de políticas debido a los alarmantes índices de violencia que tenían a jóvenes varones como protagonistas.

8.1 La perspectiva joven en el gobierno provincial. La coordinación idealizada

Con la llegada del socialismo al gobierno de Santa Fe, la cuestión juvenil como cuestión de política pública tomó un protagonismo similar al proceso en el que Binner asumió como Intendente en Rosario en 1995, pero a una escala mayor de gobierno. Como se analizó en capítulos anteriores, la cuestión juvenil formó parte de la identidad partidaria del socialismo incluso antes de llegar al gobierno de la ciudad de Rosario y que se consideró como una condición de posibilidad para la estructuración de políticas de juventud a partir de la llegada al gobierno local. La asunción a la gobernación, implicaba también reforzar las estructuras estatales en materia de juventud y así diseñar un entramado de políticas destinadas a las y los jóvenes. No obstante, lo que en principio suponía un fortalecimiento para las políticas de juventud de la ciudad de Rosario, no resultó.

El gobernador electo, creó a través del Decreto provincial N°034/2007 la Dirección Provincial de Juventud en el marco del flamante Ministerio de Innovación y Cultura conducido por quién fuera Secretaria de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario. Para su conducción, siguiendo la tradición de la militancia juvenil para estos espacios, el gobernador designó a un joven militante de la juventud socialista con incidencia además en el MNR. Y en el marco de esta dirección se creó también una innovadora estructura denominada Gabinete Joven, como un espacio articulador y transversal de los distintos sectores de políticas. Con estas primeras decisiones, el contexto de sintonía política y de orientaciones de políticas de juventud supuso una coordinación añorada entre municipio y provincia en relación a la cuestión juvenil.

La apuesta en la creación del Gabinete Joven se inscribió en la tendencia que se venía desplegando en América Latina sobre las discusiones sobre intersectorialidad y transversalidad como enfoques para la reconceptualización de la intervención en políticas sociales (Acuña, 2010; Repetto, 2010; Acuña y Repetto, 2009, Cunill Grau, 2005). Esta tendencia bregaba por la necesidad de abordar los problemas sociales desde la multidimensionalidad. Así, la perspectiva de la integralidad fue la base de la intersectorialidad (Cunill Grau, 2014). Desde la literatura especializada, las discusiones se centraron en la necesidad de la coordinación y la interdependencia en los procesos de formulación de políticas de distintos actores en los que intercambian diferentes recursos (económicos, técnicos, financieros, información) (Di Virgilio et al.; 2014, Cabrero Mendoza, 2006). Según Repetto (2012) la coordinación puede ser entendida como un continuum que

adopta distintos niveles de profundidad y tipos de orientación. Así, el proceso de coordinación puede compartir información (nivel más bajo), puede colaborar en distintas intervenciones (nivel meso de complejidad) y llegar directamente al desarrollo conjunto y de manera interdependiente de políticas, programas y proyectos (nivel de mayor complejidad) (Repetto, 2012). Desde esta perspectiva, Cunill Grau (2014) realiza un análisis de algunos antecedentes latinoamericanos que dan cuenta de la coordinación intersectorial para la integralidad de las políticas sociales y los clasifica en tres encuadres posibles. El primero a partir de las experiencias desde la década de 2000 con los programas de transferencia condicionadas como los Programas Chile Solidario y Oportunidades de México. El segundo a partir de la emergencia de políticas sociales que intentan promover derechos en términos generacionales o destinatarios según el ciclo vital, como por ejemplo políticas dirigidas a la vejez, infancia y juventud. Y el tercero que incluye los ejemplos de sistemas de protección social a nivel nacional. Además de estos tres encuadres, Cunill Grau (2014) releva experiencias a nivel subnacionales, especialmente en distintos estados de Brasil.

En este abanico de reflexiones sobre la institucionalidad que garantice la coordinación intersectorial para la integralidad, el Gabinete Joven, implicó una apuesta organizacional inédita en materia de juventud, con el propósito de incorporar la perspectiva generacional de manera transversal en todas las estrategias de políticas públicas. Según Balardini (2009) existieron solo dos antecedentes en Argentina de Gabinetes de Juventud, pero a nivel nacional y con escaso nivel de éxito en su implementación: en el gobierno de Alfonsín se creó la Comisión Interministerial de Juventud en el año 1988; y durante la gestión de Menem se erigió el Gabinete de la Juventud con la finalidad de coordinar políticas y elaborar un plan nacional de juventud, que nunca llegó a concretarse. Así, Balardini (2009) concluye afirmando que el caso del Gabinete Joven de la Provincia de Santa Fe es la primera experiencia del país de puesta en marcha de una institucionalidad para la coordinación de políticas alrededor del sujeto joven.

Desde el propio Gabinete Joven, de manera similar a lo que había abonado el Centro de la Juventud en la ciudad de Rosario, explicitaron la necesidad de dar un giro a los modos de hacer política pública de juventud (Bergami y Crescini, 2014) a partir de la adopción del paradigma que interpele al Estado a mirar a las juventudes como sujetos de derechos y de manera integral. Esto da una clara muestra de que quienes llegaron a la Dirección de Juventud

y al Gabinete Joven, reponían las orientaciones principales que el Centro de la Juventud intentó fortalecer en el proceso de estructuración de políticas de juventud, tal como la innovación conceptual y la estrategia de gestión desde la mirada generacional, la integralidad y la transversalidad.

El Gabinete Joven fue una construcción novedosa en términos de arquitectura institucional, por el cual intentó incorporar la perspectiva joven en las políticas públicas provinciales. Por otro lado, fue pensado también como un espacio de diseño y elaboración de políticas para y desde las juventudes. Balardini (2009), sostuvo que la lógica fue la contraria al modelo de bajada de programas y proyectos, y que buscó su propia definición en el territorio gracias a la incorporación de las juventudes en los procesos de construcción de políticas públicas. Estuvo conformado por 30 jóvenes, la gran mayoría provenientes de espacios de militancia de la juventud socialista y el MNR, de las juventudes de los partidos políticos aliados del Frente Progresista y de algunas organizaciones sociales. Cada integrante dependía además del Gabinete Joven de un ministerio en particular, teniendo una doble dependencia institucional. Esta nueva arquitectura institucional intentó también dotar capacidad para la vinculación con dinámicas sociales y comunitarias fortaleciendo la multi-agencialidad en el proceso de estructuración de las políticas públicas (Núñez, 2019).

Entre las intervenciones más destacadas de la Dirección Provincial de Juventudes y el Gabinete Joven se encuentra la elaboración del “Plan Santa Fe Joven, una generación de cambios” (Imagen N° 26) que se enmarcó en el proceso de planificación estratégica asumido por el gobierno provincial. El Plan Santa Fe Joven fue elaborado entre los años 2008 y 2009 y finalmente presentado en 2010. El proceso de diseño contempló un encadenamiento de momentos. Una primera encuesta provincial de juventudes con el fin de tener un diagnóstico más preciso sobre la situación y condición de las personas jóvenes en el territorio santafesino. Un segundo momento con la definición de los ejes de trabajo realizado por el equipo técnico de la Dirección de Juventudes con insumos que surgieron de talleres participativos con jóvenes de distintas localidades. La realización del Primer Foro Regional “Juventudes y Participación”, llevado a cabo en cada uno de los nodos regionales de la provincia. El cuarto momento fue el diseño propiamente dicho del documento del plan. Posteriormente, se realizaron distintos encuentros con actores relevantes e interesados en el Plan Santa Fe Joven como forma de monitorear, evaluar, revisar y ajustar el plan.

Imagen N° 26: Documento Plan Santa Fe Joven. Una generación de cambios 2010-2015



Fuente: archivo del autor

Con la elaboración del Plan de Santa Fe se comenzaron a vislumbrar algunas tensiones y cimbronazos impensados en la relación entre los organismos de juventud de los gobiernos socialistas de Rosario y Santa Fe. Durante el proceso de elaboración del plan estratégico de juventud de Santa Fe nunca se mencionó como antecedente el ya elaborado, años atrás por el Centro de la Juventud a nivel local. Si bien esto nunca se vislumbró públicamente, diferentes profesionales del organismo rosarino dejaron entrever esta tensión y “ninguneo del Gabinete Joven con respecto al laburo que se venía haciendo desde Rosario, como si la política de juventud hubiera empezado con el gobierno provincial”¹⁹⁴.

Otra de las estrategias desplegadas por el Gabinete Joven y la Dirección Provincial de Juventudes fue la constitución de la Red de Municipios y Comunas Joven, creada con la intención de coordinar y articular acciones entre gobiernos de distintas escalas. Entre sus objetivos se encontraba fomentar y fortalecer la concepción de juventudes como sujetos de derecho en la elaboración de políticas de las distintas localidades de la provincia, como así también propender a la creación de instancias participativas en su diseño (Farroni et al., 2011)¹⁹⁵. Esto da cuenta de la intencionalidad del Gabinete Joven, que, a pesar de su reciente creación, se impuso como un actor con capacidades políticas y técnicas para incidir en las

¹⁹⁴ Entrevista N° 14

¹⁹⁵ Según el documento citado entre 2008 y 2010 se sumaron a la red aproximadamente 50 localidades de la provincia.

estrategias de formulación e implementación de políticas en todo el territorio desde una perspectiva conceptual elaborada coherentemente. Cabe destacar que esta propuesta estuvo dirigida a sumar a localidades que aún no contaban con áreas específicas de juventud como una forma de inducir las para que las instituyan. En este sentido, la ciudad de Rosario a través del Centro de la Juventud no fue protagonista en esta red a pesar de su trayectoria en políticas de juventud desde 1989.

Otra acción significativa del Gabinete Joven y que vinculó directamente al Centro de la Juventud fue la creación desde 2008 del Programa Septiembre Joven, con actividades durante todo el mes y en diferentes espacios destinados a jóvenes. El programa se realizó exclusivamente para la ciudad de Rosario, e intentó reemplazar al tradicional Encuentro de Jóvenes que organizaba el Centro de la Juventud, ya que el cierre se desarrollaba con un gran festival en las inmediaciones del Galpón. En el marco de Septiembre Joven, también se realizaron algunas jornadas que se denominaron “Primavera en los Galpones” (Imagen N° 27), vinculando no solo al Centro de la Juventud, sino que también a las distintas instalaciones que hacen a la franja del río como el Centro de Expresiones Contemporáneas (CEC), y el Galpón 11 (de la música).

Imagen N° 27: Difusión de *Septiembre Joven* y *Primavera en los Galpones* (2008)



Fuente: archivo del autor

Otra articulación destacable entre el Centro de la Juventud y el Gabinete Joven surgió en 2009 con la creación del programa Verano Joven, en la que se intentó acompañar a jóvenes en procesos socioeducativos durante la temporada estival, momento en que los espacios de

la educación formal se encontraban en receso¹⁹⁶. La propuesta estuvo dirigida a jóvenes de entre 13 y 25 años, y se desarrolló en clubes y en polideportivos municipales y contempló actividades acuáticas, lúdicas, deportivas, musicales y artísticas.

En definitiva, la creación innovadora de una institucionalidad joven (Beretta y Núñez, 2021) en el gobierno socialista de la Provincia de Santa Fe no tuvo grandes incidencias en el marco del proceso de estructuración de políticas de juventudes en la ciudad de Rosario más allá de las vinculaciones casi esporádicas presentadas. La trayectoria y la tradición del organismo de juventud siguió su trayecto, entre marchas y contramarchas por el carril local. La coordinación idealizada, pensada y soñada durante años, entre los diferentes niveles de gobierno en pos de fortalecer y escalar las políticas de juventud no fue en realidad lo que se esperaba. Así, con la llegada del socialismo al gobierno de Santa Fe, y analizando solo el campo de las políticas de juventud se puede pensar que se pone en cuestión la hipótesis tan reiterada que sostiene que los procesos de estructuración e implementación de políticas públicas en los que intervienen diferentes niveles de gobierno del mismo signo político transitan una coordinación que llevaría a la optimización de ciertas políticas. La relación y vinculación entre el Gabinete Joven y el Centro de la Juventud desafiaron esta simple hipótesis.

8.2 Las condiciones iniciales que no fueron

El Centro de la Juventud iniciaba la segunda gestión del Intendente Lifschitz garantizando la continuidad de un militante del MNR como coordinador, y nuevamente proveniente de la facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas. La nueva gestión del Centro de la Juventud contó con importantes “condiciones iniciales” (Aguilar Villanueva, 1992) entendidas como el consenso en torno a los objetivos como en relación a los recursos e instrumentos de la política. Por un lado, contaban con el Plan Integral de Juventud ya elaborado y consensuado en un proceso participativo con las principales organizaciones juveniles de la ciudad. Este plan puede ser considerado como la condición de la microimplementación (Berman citado en Aguilar Villanueva, 1992) y el desafío que tenía la nueva gestión del Centro de la Juventud sería encargarse del proceso concreto de puesta en marcha de cada componente de la política. Por otro lado, en términos organizacionales se

¹⁹⁶ El programa Verano Joven se implementó en sus inicios en las ciudades de Rosario y Santa Fe, y con los años se fue expandiendo a otras localidades.

logró que toda la estructura del Programa Joven de Inclusión Socioeducativa, sea parte constitutiva del Centro de la Juventud, por lo que garantizaría abandonar la fragmentación y el solapamiento de distintas áreas en la intervención con jóvenes, como se analizó en capítulos anteriores. En tercer lugar, la institucionalización de políticas de juventud a nivel provincial significaba una posibilidad de potenciar y fortalecer la tradición de políticas a nivel local. En definitiva, la gestión del Centro de la Juventud debía garantizar la “adaptación mutua” (Aguilar Villanueva, 1992) entre las condiciones iniciales, cuestión que como se verá no logró aprovechar.

Desde la narrativa institucional, el Centro de la Juventud recuperó el Plan Integral de la Juventud, explicitando la continuidad del marco conceptual en el que se basarían las orientaciones de la política, fundamentalmente con el objetivo de consolidar el abordaje integral a partir de la intersectorialidad y el perfil participativo de las acciones. Además, en documentos oficiales (Centro de la Juventud, 2010) se destaca y valora el desarrollo de la capacidad técnica que las gestiones anteriores lograron construir y sostener en el seno del Centro de la Juventud, que permitieron constituirse en una referencia indiscutible en el universo de las políticas de juventudes en el país. En este sentido, la nueva gestión del Centro de la Juventud actualizó el Plan Integral de la Juventud identificando y construyendo las metas y acciones para el periodo 2008-2012. No obstante, en poco tiempo la puesta en marcha del Plan Integral de Juventud se fue difuminando a partir de la impronta de la territorialización que llevó a la segmentación y fragmentación de las intervenciones que se caracterizaron por su sectorialización en términos de trabajo y educación, reforzando nuevamente el enfoque integracionista.

Mientras los documentos oficiales del Centro de la Juventud fomentaban y difundían el enfoque de la integralidad en sus políticas, el gran desafío fue fortalecer lo que llamaron enfoque de territorialización de la política, a partir de la creación del Programa de Descentralización del Centro de la Juventud. Este programa intentó erigirse como el equipo de coordinación de los distintos programas en territorio. En este sentido, más que orientar las políticas desde un enfoque territorial en las que el territorio se co-construye desde y en la intervención y que tiene a la complejidad como principal atributo (Soldano, 2019), sino solo como una forma de organización desconcentrada, planificada desde la centralidad organizacional hacia los distintos territorios. Se planteó como desafío la creación de Espacios

Jóvenes, que implicaban espacios barriales que contengan la oferta del Centro de la Juventud, especialmente el Programa Joven de Inclusión Social y el Programa de Capacitación en Oficios. En este sentido, la idea territorial de las políticas de juventud estuvo pensada solo en “llevar el Centro de la Juventud a los barrios, con lo que teníamos, pero de una manera un poco más planificada”¹⁹⁷.

La persistencia de niveles de desempleo, precariedad laboral y el incipiente aumento en los índices de violencia en los barrios vulnerables de la ciudad llevó a las juventudes a estar en el centro del debate y de la agenda de los adultos durante el proceso de implementación del Presupuesto Participativo. Así, nuevamente el discurso y las narrativas adultocéntricas permearon la institucionalidad joven de la ciudad, y se priorizaron programas y proyectos que intentaban resolver los problemas de las y los jóvenes contruidos por los adultos: capacitación para el empleo, prevención de adicciones y acompañamiento para la permanencia en el sistema de educación formal. En efecto, los principales programas en esta etapa fueron el Proyecto de Capacitación Laboral en Oficios, el Programa Joven de Inclusión Socioeducativa y el Proyecto de Prevención en Adicciones para Niños y Jóvenes en riesgo social. Sin embargo, a partir de distintas entrevistas realizadas, estos programas nunca lograron converger en una estrategia territorial, sino que “cada uno recorría su propio camino y muy pocas veces se encontraban, se fue fragmentando cada vez más cada equipo”¹⁹⁸.

La fragmentación que llevó a la hipersectorialización en programas dentro del Centro de la Juventud se vio agravada por la tensa situación que se originó en términos de reclamos laborales y sindicales. Con la impronta en la urgencia de los problemas de las y los jóvenes en los barrios se llevó adelante la contratación de un número importante de trabajadores para robustecer los equipos, pero se concretaron a partir de contratos a tiempo y a monotributistas generándose un proceso de precarización laboral. Así, durante el año 2011 la asamblea de trabajadores de la Secretaría de Promoción Social, pero con un rol protagónico las y los trabajadores del Centro de la Juventud, resolvieron instalar una carpa en la plaza frente al Palacio Municipal, que estuvo aproximadamente 100 días. Una gran cantidad de trabajadores del Programa Joven y de capacitación en oficios participaban activamente en la carpa, lo que la implementación de dichos programas fue perdiendo continuidad y se intervenía de manera

¹⁹⁷ Entrevista N° 19

¹⁹⁸ Entrevista N° 18

casi autónoma en relación a la gestión del Centro de la Juventud. Por otro lado, muchas de estas intervenciones fueron perdiendo legitimidad en cuanto al impacto, y terminaron siendo como sostiene Arcidiácono (2012) “políticas del mientras tanto”, destinado a jóvenes vulnerables y que no lograban reducir las brechas de desigualdad, permaneciendo intocable un núcleo duro de marginaciones (Soldano, 2019).

Este arreglo organizacional y de políticas se mantuvo hasta el primer año de la siguiente gestión del Centro de la Juventud que debió realizar una configuración forzada por la conjunción de distintas dimensiones contextuales: los cambios de gobierno en los tres niveles (local, provincial y nacional), la exaltación de la juventud como causa pública en las narrativas gubernamentales, la cuestión de la violencia e inseguridad en la agenda pública local y la debilidad de las políticas del Centro de la Juventud en dicho contexto.

8.3 El tablero político gubernamental

Con el denominado ciclo kirchnerista que comenzó en el 2003 se inició un proceso de desarrollo y crecimiento económico (Castagno y Díaz Rojo, 2013; Maodery, 2013), la implementación de un sistema de políticas sociales que permitió el reconocimiento de distintos derechos ciudadanos reconocida como una etapa de recuperación con inclusión (Madoery, 2013) y se construyó una hegemonía política inédita en el país. No obstante, el año 2008 fue un parteaguas (Kessler, 2014) del proyecto nacional cuando se instala el conflicto con el campo, sumado a los efectos locales derivados de la crisis económica a nivel global; y se comenzó a pensar en un posible momento del postkirchnerismo. Así, las elecciones legislativas de 2009 pusieron en jaque a la gestión de la Presidenta Cristina Fernández perdiendo la mayoría en las cámaras. Desde 2008, se pusieron en crisis los consensos sobre las mejoras desde el 2002, dando cuenta de claroscuros o controversias. Como sostiene Kessler (2014) hubo claros movimientos y evidencia empírica sobre las mejoras en cuanto a la búsqueda de la igualdad en varias dimensiones sociales, aunque también se pudo identificar la persistencia y hasta el reforzamiento de desigualdades en otras.

En este contexto, Cristina Fernández de Kirchner en 2011 fue en busca de la reelección inaugurando el nuevo sistema de elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO). Los resultados fueron contundentes, considerada como una líder natural del oficialismo, mientras que la oposición se mostró solapada, fragmentada y poco

cohesionada. La mandataria ganó en primera vuelta con el 54% de los votos, ganando por más de 37 puntos porcentuales frente al segundo candidato, el socialista Hermes Binner, ex intendente y gobernador de Santa Fe con casi el 17%. Cristina Fernández ganó en todos los distritos provinciales menos en San Luis.

En la provincia de Santa Fe, la campaña de 2011 ponía en juego la continuidad del cambio iniciado por el socialismo en el gobierno provincial desde 2007. Sin la posibilidad de reelección por disposición de la Constitución Provincial, el Frente Progresista Cívico y Social llevó como candidato a Antonio Bonfatti, militante socialista histórico y que acompañó a Hermes Binner tanto en la intendencia de Rosario como en la gestión provincial. De esta manera, y tensiones mediante, el saliente intendente de Rosario Miguel Lifschitz, que terminaba su segundo mandato y se conducía como la figura natural del socialismo para pelear la gobernación de Santa Fe terminó siendo candidato a senador provincial por el departamento Rosario. Sin embargo, fue Lifschitz quien sugirió a Mónica Fein para que intente continuar el proyecto socialista desde 1989, un escenario que en primera instancia se preanunciaba como costoso, ya que el socialismo debía sostener dos gobiernos, en un contexto muy particular a nivel nacional.

En este marco, la campaña electoral tuvo a dos grandes figuras (Binner y Lifschitz) que traccionaron votos para sus candidatos a Gobernador como a Intendenta, Bonfatti y Fein respectivamente (Imagen N° 28). Así, mientras que para la campaña provincial se utilizó el lema “El cambio continúa”, haciendo referencia a que el cambio recién había iniciado hace cuatro años, la campaña para la ciudad de Rosario se sintetizó en “Sigamos Juntos” dando cuenta del proceso de acompañamiento iniciado con Binner en 1995.

Imagen N° 28: Afiche de Campaña Fein Intendente con la figura del intendente saliente



Fuente: foto del autor

Bonfatti logró erigirse como gobernador de Santa Fe con una leve ventaja sobre el actor cómico Miguel del Sel, devenido en político bajo el amparo del Partido Propuesta Republicana (PRO), sorprendiendo con una *performance* electoral sin precedente, especialmente en sectores del campo santafesino. Así, el socialismo logró retener el gobierno provincial sustentado con los votos de Rosario y un crecimiento en la ciudad de Santa Fe. El socialismo ganó con el 38%, mientras que el PRO obtuvo 35%, y lejos en tercer lugar Agustín Rossi (candidato de Cristina Fernández) con apenas más del 20%.

En la ciudad de Rosario, el socialismo logró una contundente victoria nuevamente, y esta vez se proclamó la primera intendenta de Rosario con el 50% de los votos y con una diferencia de 20 puntos con respecto al candidato del peronismo y ex intendente Héctor Cavallero, y en tercer lugar el candidato del PRO Ricardo Schlieper con el 10%. Así, con la flamante intendenta de Rosario se reconfiguró el itinerario de políticas de juventud que se caracterizó por sostener la continuidad la tradición socialista de poner en agenda política la cuestión juvenil, además de jerarquizar el área dotando de mayor estructura, recursos y presupuesto y que terminó siendo central en la reconfiguración de la política social en general del municipio con el foco puesto en la intervención con jóvenes como estrategia de prevención de las violencias. De esta manera, el contexto forzó y obligó a repensar la intervención con jóvenes a partir de la construcción de un nuevo sujeto de políticas.

8.4 La exaltación de la juventud como causa pública en diferentes posiciones políticas

La etapa iniciada en 2011 puede considerarse la que consagró a la juventud como valor o capital político (Vázquez, 2013). Sin embargo, esta exaltación como causa pública tiene distintas aristas en base a la construcción de los distintos espacios políticos, ya sea desde el gobierno nacional en manos del kirchnerismo, como en la escala subnacional en manos del socialismo en Santa Fe y Rosario. Generalmente, se habla que el proceso político del kirchnerismo representó una recuperación de la política y en ese marco se vislumbró la incorporación o ingreso a la militancia política partidaria de una gran parte de jóvenes. En todo este proceso, la candidatura de Cristina Fernández y su victoria electoral en 2011 marcó algunos puntos singulares en relación al compromiso *con y desde* la juventud en el proyecto político nacional, participando así de la disputa por el monopolio legítimo de la juventud (Vázquez, 2013). En definitiva, como sostiene Vázquez (2013) el kirchnerismo logró consagrar la invención de la juventud como parte de la gesta heroica de los adultos y no como una demanda surgida de los propios jóvenes. Durante el lanzamiento de la candidatura a la reelección en 2011 mencionó que su compromiso radicaba no solo en la memoria de Néstor Kirchner, sino fundamentalmente por los jóvenes que tanto esperan de un nuevo país y que ella sería un puente entre las nuevas y viejas generaciones (citado en Vázquez, 2013).

En este marco, y como forma de materializar la importancia de la juventud, se pueden resaltar un conjunto de políticas implementadas desde el gobierno nacional, en las que se destaca la orientación hacia la promoción de la participación juvenil. El estudio realizado por Vázquez y Núñez (2013), observó que el 25% de las políticas nacionales de juventud tenían como objetivo la participación, las que duplicaban a las referidas a la inclusión social. Se pueden reconocer un nutrido conjunto de leyes y políticas que fueron identificadas por el kirchnerismo como políticas de juventud o políticas que las y los jóvenes debían militar y promover. Entre ellas la ley de educación secundaria obligatoria en 2006, el Programa Más y Mejor Trabajo desde 2008, la concreción de la Asignación Universal por Hijo desde 2009, la ley de matrimonio igualitario y el Plan Conectar Igualdad en 2010, la ley conocida como voto joven en 2012, y los programas específicos de participación como Organizarnos para Transformar (Ver imagen N° 29), el Programa de Voluntariado Universitario y el Programa El Héroe Colectivo.

Imagen N° 29: Material de formación Organizarnos para Transformar



Fuente: archivo del autor

Este breve recorrido permite trazar algunas huellas demarcatorias entre el sentido que construyó el kirchnerismo desde el gobierno nacional y el socialismo desde los gobiernos provinciales y municipales. Desde la escala nacional, el proyecto político kirchnerista construyó la juventud como causa pública desde un proceso adultocéntrico, ya que fueron los propios dirigentes políticos adultos quienes hablaban de las y los jóvenes y así exaltaron y promovieron la participación, el compromiso y la militancia juvenil (Vázquez, 2013). Así, desde la militancia adulta del kirchnerismo se sostenía que el gobierno nacional logró generar las condiciones de posibilidad para que las y los jóvenes puedan tomar el compromiso de la militancia por el proyecto nacional. Se realiza una operación en términos comparativos con la posibilidad restringida que tenía la juventud en los años 70 para participar políticamente. En ese contexto, no solo existían mayores libertades para participar, sino que, desde el kirchnerismo sostenían que se garantizaban distintos derechos (educación, trabajo, asistencia, etc.) lo que generaba mayores condiciones de posibilidad para la participación juvenil.

Desde el socialismo en la escala subnacional, la construcción de la juventud como causa pública y como cuestión de política pública formó parte de la propia identidad política del Partido Socialista Popular desde su fundación como partido de cuadros de jóvenes universitarios. Esto, como se vio en capítulos anteriores, puede considerarse como la más significativa condición de posibilidad que se tradujo en un importante despliegue de políticas públicas de juventud desde 1989 en la gestión municipal de Rosario. Ya desde la transición democrática, previo a los desafíos electorales que atravesó el socialismo, la juventud militante tuvo un elevado protagonismo tanto en la estructura partidaria como en la formulación de las líneas programáticas de gestión.

Las campañas electorales del socialismo en 2011, tanto la de Bonfatti a gobernador como la de Fein en la intendencia tuvieron una dimensión juvenil específica, tratando de romper la idea que las y los jóvenes solo participaban en organizaciones kirchneristas. Así, las campañas tuvieron encuentros con jóvenes para pensar la ciudad y la provincia, afiches y volantes diseñados por la militancia juvenil socialista (Imagen N° 30) y en sus propuestas contemplaron explícitamente la cuestión juvenil, comprometiéndose en continuar y hasta fortalecer la institucionalidad joven y las políticas de juventud en cada gobierno.

Imagen N° 30: Actividades y afiche de campaña con jóvenes de la juventud socialista



Fuente: Facebook Juventud Socialista de Rosario / archivo del autor

En este contexto, a fines de 2011 comienza una nueva etapa en la gestión municipal de Rosario que será significativa en la estructuración de políticas públicas de juventud en este itinerario. La ciudad transitó un contexto inédito de violencia urbana, donde los jóvenes (y acá en masculino) se convirtieron en el blanco de la agenda pública. Paralelamente, el Centro de la Juventud se jerarquizó como Dirección General de Políticas Públicas de Juventudes, lo cual se consideró como un mojón para la refundación del área, recuperando las nociones que fueron construidas previamente en el Plan Integral de Juventud, pero reponiendo y teniendo en cuenta las dimensiones principales del contexto de ese momento, que demandaba jerarquización de la cuestión juvenil, pero sobre todo la construcción de un nuevo sujeto juvenil caracterizado por su vulnerabilidad y desafiliación (Castel, 2004) y con una impronta de priorización de territorios.

8.5 La seguridad en la agenda pública y gubernamental

La gestión municipal rosarina, como cualquier otro gobierno local no tenía en su agenda como una cuestión de política pública la inseguridad y/o violencia urbana. Sin embargo, el

cambio de fisonomía que la ciudad fue construyendo y sufriendo desde la crisis de 2001 llevó a las distintas gestiones a enfocar la mirada hacia ese problema. De esta manera, y reponiendo distintos estudios realizados por Galano (2015) y Ginga (2019) se pueden recuperar dos grandes antecedentes o hitos que permiten reconstruir la incursión del gobierno municipal en la agenda de seguridad.

El primer hito en relación a la implementación de políticas públicas municipales en materia de seguridad fue la creación de la Guardia Urbana Municipal (GUM) en el año 2004, con el objetivo de consolidar la presencia municipal a través de acción de prevención, educación, control y aplicación de las normas municipal. Esta iniciativa surgió en un contexto muy convulsionado por el Caso Blumberg¹⁹⁹ que generó una discusión social sobre el tema de la inseguridad. Como sostiene Galano (2015: 219) “la creación de la Guardia Urbana Municipal en Rosario expresó un primer posicionamiento institucional público del gobierno local en la materia, pero reconociendo los límites impuestos por las propias competencias”. Por otro lado, también inició un proceso de propuestas y experiencias de mediación comunitaria para resolver pacíficamente conflictos interpersonales.

El segundo hito que identifica Galano (2015) es la creación de la Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana en el marco de la Secretaría de Gobierno. Con esta nueva institucionalidad se intentó articular y potenciar las competencias del gobierno local en relación a las funciones de control. Con su creación se empezó a acuñar la noción de gobierno de la seguridad en vinculación con la de gobernanza multinivel, ya que se inició una coordinación y planificación sistemática con el gobierno provincial, específicamente con el Ministerio de Seguridad (Galano, 2015). Este reposicionamiento del gobierno local frente a la problemática de la seguridad se dio en un contexto donde se identificó el aumento de economías delictivas como uno de los factores claves de la violencia urbana.

La expansión de la violencia en las ciudades deja sus marcas en el paisaje urbano que a su vez se transforma (Ríos y Beretta, 2023). En la ciudad de Rosario, un hecho inédito marcó y reconfiguró la agenda local de seguridad y resignificó las muertes violentas de jóvenes y su vinculación con economías delictivas. El 1° de enero de 2012 tres jóvenes fueron asesinados mientras tomaban cerveza en una humilde cancha de fútbol en un barrio periférico

¹⁹⁹ Se conoció como caso Blumberg al secuestro y asesinato de Axel Blumberg en una localidad bonaerense, que llevó a modificaciones del código penal “que abrió un período de reformas afines a las vertientes del populismo punitivo” (Galano, 2015: 219).

de la ciudad. Jeremías Trasante (Jere) de 17 años, Claudio Suárez (Mono) de 19 años, y Adrián Rodríguez (Patom) de 20 años, fueron asesinados a quemarropa con disparos de una ametralladora FMK3. Ese primer día de 2012 la ciudad se conmovió por el denominado Triple Crimen, hecho que en los primeros días quedó como un “ajuste de cuentas” entre bandas. Pero estos jóvenes no eran miembros de ninguna banda. Por el contrario, eran militantes del Movimiento 26 de junio, que formaba parte del Frente Popular Darío Santillán²⁰⁰ y esto llevó a una disputa en la construcción del problema de la seguridad en la ciudad. Se realizaron numerosas marchas y movilizaciones a la sede de los tribunales provinciales consiguiendo una gran adhesión de organizaciones sociales y políticas. Esta movilización de actores logró resituar las muertes jóvenes en el lugar de víctimas y permitió desnudar un entramado de complicidades institucionales, encadenamiento de negocios ilegales e impunidades vinculados a la organización y la disputa por el control del mercado ilegal de drogas a nivel micro territorial (Galano, 2018; Beretta et. al, 2018).

En febrero de ese año, en el marco de la conmemoración del día de la bandera, desde la municipalidad de Rosario se convocó a una importante movilización de actores sociales, políticos, culturales para firmar el Acuerdo Social por la Convivencia y la Seguridad Democrática, dando cuenta que la gestión del problema de la seguridad era un tema prioritario para la flamante intendenta. Según Galano (2015), este acuerdo intentó reconstruir y renombrar el problema en un complejo escenario multinivel ya que desbordaba las propias competencias municipales, para promover una articulación multiagencial en el abordaje.

En definitiva, el triple crimen de Villa Moreno puede considerarse como un evento focalizador (Medellín Torres, 1997), que impactó e hizo converger la agenda de seguridad, las políticas sociales y las políticas de juventud forzando el itinerario en el proceso de estructuración de políticas públicas locales de juventud, a partir de la emergencia de la construcción conceptual de un nuevo sujeto juvenil.

8.6 La ciudad de la furia. La cuestión juvenil reconfigurada

La ciudad de Rosario tuvo un aumento exponencial de la violencia urbana desde el año 2012. El informe del proyecto de investigación “Jóvenes y violencia urbana. Relaciones sociales y

²⁰⁰ Un año más tarde, el Movimiento 26 de junio y el Movimiento Giros constituyeron el Frente para la Ciudad Futura como partido político, y en 2013 ya se presentaron con lista propia a las elecciones a concejales.

de poder en el entramado barrial en la ciudad de Rosario” (Díaz, 2016), da cuenta de este crecimiento, especialmente en aquella violencia considerada altamente lesiva, debido en primera instancia a la alta circulación de armas de fuego. Según un informe de homicidios realizado por el Ministerio Público de la Acusación, el Ministerio de Seguridad de la provincia y la municipalidad de Rosario para 2014, en el año 2003 el 54,4% del total de homicidios se producía con armas de fuego en la ciudad, mientras que en 2014 dicha participación creció al 72,5%, con pico en el 2012 el cual ascendió a 81,5%. Si se toma el indicador de heridos por arma de fuego, según los datos del Observatorio de Convivencia y Seguridad de la Municipalidad de Rosario en 2013 se identificaron 784 heridos por armas de fuego mientras que en 2014 aumentó a 1034. Según el informe citado (Díaz, 2016) la violencia en territorios periféricos se ha vuelto cada vez más contundente y riesgosa para los sujetos implicados, con un protagonismo creciente de las armas de fuego. Actores entrevistados para el proyecto de investigación señalaron que la circulación de armas es algo habitual en la cotidianeidad, en sus espacios cotidianos de vida, en los que la violencia permea los modos de organización y acción de (algunos) grupos de jóvenes. Reguillo (2015) analizando el tema de la violencia en México, de manera retórica se preguntó ¿de qué mueren los jóvenes? La respuesta es simple y contundente:

de violencia, ese fantasma que acecha en cada esquina, en cada barrio, cañada, encrucijada, carretera; ese lenguaje epocal que representa un atajo cultural: la aniquilación del otro para dirimir un conflicto (Reguillo, 2015: 60).

La permeabilidad de los jóvenes a las situaciones de violencia se evidencia en algunos datos cuantitativos elaborados por fuentes oficiales, que muestran que la violencia, especialmente la altamente lesiva, tiene un sesgo fuertemente masculino y juvenil. El grupo poblacional mayormente afectado son varones jóvenes de entre 15 y 24 años. Según el Observatorio de Convivencia y Seguridad la Municipalidad de Rosario, la tasa de violencia armada (heridos y homicidios por arma de fuego) en este grupo llegó a ser más de 600% superior a la tasa general de la ciudad, cifra que se incrementa aún más cuando dicha tasa es calculada en los territorios de la periferia.

Por otro lado, los estudios realizados en la ciudad (Galano, 2015; 2018; Díaz, 2016) demostraron que la configuración de la violencia se caracteriza por una fuerte localización o desigual distribución territorial. De este modo, la mayoría de los hechos de violencia altamente lesiva ocurrían en los barrios más vulnerables de la ciudad. Se trata de un fenómeno

social cuya estructuración anida en factores socio-económicos, culturales, ambientales; y se consolida a través de y en formas de socialización e interacción social que construyen entramados que la expresan en formas de vida y con ello se consolidan y cristalizan las modalidades de violencia estructuralmente arraigadas (Galano, 2018). El territorio, comprendido como entramado de relaciones sociales delimitadas por un espacio material, real/virtual y simbólico, es entonces un mirador significativo para comprender la dinámica con que se configura y engrandece la violencia, y en que algunos sectores juveniles construyen identidad, reglas de interacción y organización. Como sostiene Reguillo (2008), las violencias puestas en acción tienen lógicas y racionalidades de actores específicos, que están orientadas a buscar ciertos resultados, pero fundamentalmente atribuyen y construyen sentidos. Sentidos en contextos donde jóvenes transitan vidas precarias y poseen horizontes de vida restringidos (Valenzuela Arce, 2015), lo que Nateras Domínguez (2016: 679 denomina los “marcajes de la precariedad” y la violencia va más allá de la violencia física (Bourgois, 2005; Ferrándiz y Feixa 2005; Feixa et al., 2015). En efecto, Valenzuela Arce (2012) analizando ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos, muestra cómo la vida precaria atrae la muerte y la violencia en las personas jóvenes, cuestión que trascendió las fronteras en América Latina y se puede transpolar a la situación mencionada en la ciudad de Rosario:

en un contexto de precariedad económica, de ausencia de empleos para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral y de declive de la educación como elemento viable para la generación de sus proyectos de vida, la violencia y la muerte acechan a miles de niños y jóvenes (Valenzuela Arce, 2012: 160-161).

En el mismo tenor, Reguillo (2008) propuso para reflexionar sobre la relación entre violencias y juventudes en la región latinoamericana y caribeña tres claves analíticas: la erosión de los imaginarios de futuro; la precariedad estructural y subjetiva, y la crisis de legitimidad de la política. En este contexto turbulento e inédito, la prioridad de intervención pasó por el desafío de reducir la tasa de violencia altamente lesiva, cuyos principales protagonistas eran jóvenes varones de sectores populares (tanto víctimas como victimarios). Este escenario, cristalizó entonces y de manera casi natural la definición del nuevo sujeto juvenil atravesado por la violencia. Así la violencia comienza a ser una dimensión estructurante de las políticas de juventud, de manera similar como se entronizó, según Reguillo (2008), en el campo de estudios de la juventud. La violencia social como cuestión

de política pública ingresó a la agenda municipal en el inicio de la gestión de la intendencia socialista de Mónica Fein, y en esa conceptualización el desafío de intervenir socialmente con jóvenes varones de sectores populares fue prioritario. Cuestión que no significó solo la creación de algún programa específico, sino que requirió atravesar un arduo camino de cambios y transformaciones en el conjunto de las políticas sociales. Como se sostuvo en un trabajo anterior, trabajar desde el estado local con un nuevo sujeto juvenil significó un movimiento de gran envergadura (Beretta et. al, 2018).

8.7 La intervención de la Dirección General de juventudes

El inicio de la gestión de Mónica Fein como intendenta inicia con dos novedades para el área de juventud municipal. Por un lado, se jerarquiza la política de juventud a partir de la creación de la Dirección General de Políticas Públicas de Juventudes, poniendo en pie de igualdad con las otras áreas específicas dentro de la Secretaría de Desarrollo Social: infancias, juventudes, adultos mayores, asistencia, entre otras. En este marco, la conducción política del área de juventud quedó en manos de la dirección y una coordinación del galpón, el Centro de la Juventud. Por otro lado, este itinerario será el primero desde 1989 que la conducción política no surgió de la juventud universitaria (MNR) del socialismo, sino de la juventud socialista, más vinculada a la militancia territorial y barrial. Así, tanto la directora como el coordinador del Centro de la Juventud fueron militantes de la juventud territorial, pausando la tradición al MNR. Esta decisión por parte de la intendenta de relegar al MNR por la juventud socialista podría pensarse como consecuencia de cierta tensión histórica entre las vertientes juveniles del socialismo. No obstante, según entrevistas realizadas, se sostiene en este trabajo que esta decisión se debió más al perfil de trabajo territorial que la intendenta intentaría priorizar en el marco de su proyecto de política social. De cualquier manera, para referentes tanto interno como externos este quiebre en la conducción del MNR en el área de juventud municipal fue llamativo.

Desde el inicio de la gestión de la intendenta Fein se propuso un nuevo impulso en las políticas sociales a partir de un modelo de gestión social más cercano (Servio, 2020) que incluía la implementación del Plan de Convivencia Barrial (PCB) y la reforma en el organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social creando la Dirección de General de Gestión

Territorial y la Dirección General de Políticas de Juventudes, pilares que se intentaron gestar para este nuevo modelo de intervención social.

La Dirección General de Políticas de Juventudes tuvo dos grandes desafíos entrelazados. Por un lado, resignificar las políticas en el marco del Plan de Convivencia Barrial como una prioridad de gestión, especialmente focalizando las intervenciones sobre el nuevo sujeto juvenil construido. Por otro lado, necesitó como condición de posibilidad para ese viraje en las políticas refundar organizacionalmente el ex Centro de la Juventud. Este desafío es muy significativo ya que acá radica un hito bisagra en el derrotero de las políticas de juventud municipales, ya que la dirección de juventudes será protagonista en el proceso de implementación del PCB, logrando agendar y transversalizar (Rodríguez, 2014b) la cuestión juvenil en el centro de la cuestión social local.

El PCB tenía como objetivo posibilitar los procesos de inclusión social en grupos familiares vulnerables que tiendan al pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos a través de la profundización de la integralidad e integración de las políticas públicas en cada territorio (Municipalidad de Rosario, 2012). Entre sus componentes se encontraba la protección de derechos, la inclusión educativa y cultural, la recreación y el deporte, la inclusión laboral, la seguridad alimentaria, la protección social y la participación ciudadana. Estos componentes fueron centrales en la configuración que iniciaba la Dirección de juventudes y que marcaron las orientaciones de las políticas.

El PCB se fundó bajo la red conceptual de la integralidad (Soldano, 2019; Clemente, 2017; Cecchini y Martínez, 2011), cuestión que el Centro de la Juventud venía trabajando hace años sin lograr su capilaridad en la gestión municipal. La cuestión juvenil concebida en este contexto como un problema multidimensional y multicausal (Repetto, 2010; Bifarello, 2014), requería intervenciones integrales y transversales para superar la lógica sectorialista de las políticas y del Estado. En este sentido, la integralidad supone, siguiendo a Martínez Nogueira (2010) que las intervenciones y prestaciones sociales estén al servicio de los derechos de las personas, construida desde el territorio, recuperando lo específico y situacional de donde ocurren y se construyen los problemas (Bifarello, 2014).

Con este plan se intentó aprovechar la vasta infraestructura municipal desplegada en todo el territorio para llegar a la ciudadanía de manera integral, evitando la fragmentación y solapamiento de programas y políticas, destinado a familias vulnerables, pero haciendo foco

en las infancias, las juventudes y adultos mayores. Servio (2020) sostuvo que el PCB fue un ensayo en busca de superar la fragmentación y superposición de intervenciones en pos de la ansiada integralidad de las políticas sociales. Su implementación se dio a través de los Centros de Convivencia Barrial (CCB), que anteriormente fueron los Centros Territoriales de Referencia (CTR) y que, a su vez, cuando fueron inaugurados eran los Centros Crecer. Las reconfiguraciones que posibilitaron su implementación a través de los CCB fue la ampliación de horarios en el funcionamiento, pasaron a funcionar hasta las 17hs, y el fortalecimiento de los equipos territoriales. El sistema de políticas sociales a través del PCB ponía por primera vez como prioridad y de manera explícita a las juventudes vulnerables de la ciudad. El coordinador del galpón afirmó al ser entrevistado que la Intendente les dio “rienda suelta para pensar las estrategias con jóvenes en el marco del plan de convivencia”, dejando una clara muestra de la decisión política de agendar la cuestión juvenil en el plano municipal. Y la flamante Dirección General de Juventudes tuvo que iniciar un proceso de reorganización interna con el objetivo de adecuarse al PCB. Todo el cambio que supuso el área de juventud corrió en paralelo en el marco de la revisión de las políticas sociales a través del PCB. Esto implicó pensar el lugar de las instituciones, cómo sostenerlas en el territorio, con equipos y con una función clara.

8.8 “Así como estábamos no podíamos seguir”

Recién creada la Dirección General de Juventudes se encontró con un conflicto gremial con los trabajadores que venía desde principios del 2011, conocido en la ciudad como la Carpa de Promoción Social que fuera mencionado anteriormente. Muchas y muchos trabajadores se encontraban en condiciones de precariedad hace años, a través de contratos temporales, y por lo tanto exigían un traspaso a planta permanente. Según los datos brindados por el equipo de gestión de la Dirección, al asumir, contaban con 120 trabajadores, de los cuales 80 tenían contratos precarios. De los que tenían estabilidad, por el malestar organizacional y por las tensiones que provenían del contexto en los territorios solicitaban la posibilidad de buscar otros horizontes en la gestión municipal: “los equipos cuando llegamos se querían ir, se querían trasladar, tuvimos que trabajar muchísimo para lograr un equipo cohesionado”²⁰¹, afirmó el coordinador del Galpón.

²⁰¹ Entrevista N° 18

El Centro de la Juventud se encontraba fuertemente fragmentado y atravesado por diversos malestares. Cada programa era una organización en sí mismas, desvinculados entre sí y en relación a otras políticas de la municipal. “Así como estábamos no podías seguir”, exclamó tajantemente el coordinador cuando recordaba la llegada al área. También destacó la falta de planificación de las intervenciones a nivel territorial, definiéndola como una lógica de territorialización muy dispersa y atomizada. A esto se refería que no se anclaban las intervenciones en las propias organizaciones municipales en los diferentes territorios, sino que eran a partir de vinculaciones personales con Organizaciones de la Sociedad Civil, clubes y comedores. Esto se ponía en tensión con el proceso de territorialización de la política social que se venía trabajando desde el gobierno provincial, lo que posteriormente llevó a la implementación del Plan Abre²⁰². La perspectiva territorial de la que se aferraban, estaba ligada a la idea de abordar los problemas públicos ahí donde se construyen, en el mismo territorio. Esto hace referencia, siguiendo a Soldano (2019) que los problemas sociales están inscriptos y estructurados espacialmente. En efecto, el territorio, y el enfoque territorial interpela la integralidad y brinda condiciones de posibilidad para habilitar intervenciones que logren transformar la calidad de vida (Pignatta, 2015).

Si bien como se vio en apartados y capítulos anteriores el territorio siempre fue interpelado por las políticas del Centro de la Juventud, fue esta gestión que intentó intervenir por primera vez desde esta perspectiva territorial de las políticas sociales. Desde la Dirección de Juventudes en el marco del PCB la lógica territorial por la que bregaban para sus políticas sociales se encontraban en concordancia con los planteos de Ziccardi (2008), cuando sostiene que los municipios deben superar la actuación que queda restringida en la provisión de infraestructura social básica, y disponer los recursos y estrategias hacia una política social compleja que intervenga en la mejora calidad de vida y los modos de convivencia social. En efecto, la política social urbana contemporánea repone el protagonismo del trabajo territorial, la participación y coordinación de los distintos niveles del Estado en el territorio y el contacto directo con las poblaciones de esos territorios (Zampani, 2021).

En este contexto, responsables políticos de la Dirección General de Juventudes mencionaron el recorrido de transformación que llevaron adelante:

²⁰² Para ampliar sobre el Plan Abre ver: Gobierno de Santa Fe (2019), *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la provincia de Santa Fe*.

Empezamos un proceso interno con todos los trabajadores, durante todo el 2012 hacíamos asambleas mensuales para reflexionar sobre el alcance de los programas, la territorialización, recuperamos mucho las memorias de gestión de años anteriores, especialmente el marco conceptual del Plan Integral de Juventud²⁰³.

Durante dicho proceso, fue surgiendo la posibilidad de resignificar las intervenciones por programas e incorporar los trabajadores de juventud en cada uno de los CCB en el marco de la implementación del Plan de Convivencia. Fueron equipos entre tres y cinco trabajadores a cada Centro, aunque en principio se logró completar solo 17 de ellos. Estos equipos trabajaban lo que consideraron las tres dimensiones más importantes de la condición juvenil definidos conceptualmente como socio-educativo, socio-laboral y socio-cultural.

Una de las primeras tensiones que surgieron en los CCB fue el horario en el que se encontraban abiertos a la comunidad. Las actividades estaban previstas de 8 a 11, con escasa participación de jóvenes. De esta manera, se reconocía que los territorios no se pueden pensar solo desde el Estado, sino que también tienen y son historia, donde se relacionan distintos actores que moldean las subjetividades y que posibilitan u obstruyen el acceso a condiciones materiales, bienes y servicios (Zampani, 2021). Desde la Dirección de Juventudes se promovió la ampliación del horario hasta las cinco de la tarde para poder generar acciones con jóvenes. En primera instancia, se definió

caminar el territorio, conectar con los jóvenes de los barrios, pasillo por pasillo, casa por casa e ir enlazándolo en acciones, pero que se vayan construyendo, escuchando los deseos de los propios pibes para poder vertebrar proyectos territoriales en las tres dimensiones: lo cultural, lo educativo y lo laboral²⁰⁴.

En estas declaraciones, se expone el posicionamiento en cuanto a la posible reactualización del paradigma generacional (Vommaro, 2015), a partir del cual se pretende construir las intervenciones desde de las expectativas de las juventudes. En efecto, y siguiendo a Vommaro (2015), pensar las juventudes en términos generacionales permite aprehender el conjunto de relaciones sociales y los procesos socio históricos en los que están inmersos, incluyendo el análisis del contexto de socialización y por lo tanto la resignificación de sus prácticas, sus experiencias y sus deseos permitiendo quiebres e innovación.

²⁰³ Entrevista N° 18

²⁰⁴ Entrevista N° 18

Así, se intentó poner en crisis el paradigma adultocéntrico (Duarte Quapper, 2000), a partir del cual se marca las actividades que las y los jóvenes deberían cumplir para su transición a la vida adulta de manera correcta:

Empezamos a encontrarnos con los jóvenes en los CCB cuatro días a la semana con actividades sostenidas y el quinto hacíamos una reunión en una especie de ágora para pensar y diseñar un proyecto territorial. La idea fue no llevar propuestas tipo góndolas de supermercados, mostrar algunas cosas y ver que tenés ahí para elegir, sino que cada cosa encuentre un hilo conductor construido entre todos desde el territorio y desde los jóvenes²⁰⁵.

Pero los jóvenes que salió a buscar la Dirección General de Políticas Públicas de Juventudes no fue cualquier joven. En el marco del diagnóstico y del contexto de violencia urbana por el cual estaba transitando la ciudad, se definió priorizar a los jóvenes en situación de criticidad social: los pibes que estaban matando o que estaban directamente en riesgo de muerte. No considerar a aquellos jóvenes como sectores de población puede devenir en población excedente o residual (Valenzuela Arce, 2015) y cuerpos ingobernables (Reguillo, 2012), y así justificar dichas muertes. La Dirección de Juventud definió priorizar a este nuevo sujeto juvenil, jóvenes que durante el derrotero de las políticas de juventud en la ciudad no estaban en su radar²⁰⁶.

Este concepto de criticidad social, construido desde los equipos de juventud, daba cuenta de los contornos que permitían definir a esos jóvenes. Dicho concepto resulta de la reelaboración de un importante conjunto de antecedentes conceptuales en torno a la cuestión social en contextos urbanos (Marzioni et. al., 2021). Criticidad social que enfatiza dos agravantes: el tiempo transitado en biografías en situaciones de desigualdad y los procesos de re-afiliación violenta (Marzioni, et al, 2021). Esta noción da cuenta del agravamiento de la espiral de desventajas (Bayón y Saraví, 2007) socio económicas en las que se encuentran los jóvenes en territorios desmembrados y vulnerables.

Desde el Observatorio de Convivencia y Seguridad, en 2013 se realizó un estudio diagnóstico sobre la trayectoria de jóvenes ya fallecidos en la institucionalidad pública, ya que la muerte temprana por causas no biológicas ya era parte del paisaje rosarino (Vigoni y Tobin, 2020). El objetivo fue identificar el paso de esos jóvenes por las instituciones estatales,

²⁰⁵ Entrevista N° 18

²⁰⁶ El gobierno provincial ya tenía antecedentes de trabajo con estos jóvenes desde el año 2009 con la implementación del Programa de inclusión sociocultural con jóvenes para la prevención del delito y reducción de la violencia, dependiente de la Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad. Para ampliar sobre el análisis de este programa ver Font, Cozzi y Broglia (2011), y Bergami (2013).

si existían dinámicas de prevención de la violencia u oportunidades. Como resultado reflejó que la mayoría de esos pibes asesinados nunca habían tenido vínculo con instituciones del campo social (sistema de protección de derechos, educación, trabajo), pero sí habían tenido una importante relación con organizaciones de la faz punitiva del Estado. Sin embargo, siguiendo el estudio realizado por Galano (2015), la debilidad del vínculo con la mano inclusiva del Estado presentó una excepción: los jóvenes tenían conexión con el sistema de salud municipal, ya que ingresaban especialmente por heridas de armas de fuego. A partir de dicho diagnóstico, se creó el Dispositivo de Intervención sobre Situaciones de Violencia Armada (DISVA) con el propósito de

Recrear las políticas vigentes a fin de dotar de mayor efectividad de la acción del Estado para el caso de este particular colectivo social...desde una perspectiva inclusiva de efectivización de derechos (ofreciendo una alternativa a las estrategias punitivas (Municipalidad de Rosario, 2013).

El DISVA trabajaba en dos niveles o momento. El primer nivel de intervención era la coyuntura de una situación de violencia, brindando atención directa a la víctima o familiares de la víctima. El segundo nivel de intervención era el contexto estructural de la situación de violencia, con el objetivo de garantizar seguridad, procesos de integración e inclusión en circuitos promovidos por el Estado²⁰⁷. Los actores que llevaron adelante el DISVA fueron la Secretaría de Promoción Social, la de Salud Pública, la Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana, el Observatorio de Convivencia y Seguridad, y la Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad provincial. Si bien la Dirección de Juventudes no fue un actor central en la implementación del DISVA, su participación fue bastante asidua en el proceso de diseño y diagnóstico, y mantuvo una vinculación constante para la inclusión de jóvenes en sus intervenciones detectados a través del dispositivo.

8.9 “El Estado no brinda ninguna herramienta atractiva para estos pibes”

El proceso de reconfiguración de la política de juventud forzado por el contexto de violencia tuvo en los equipos técnicos ciertas tensiones y obstáculos, especialmente en relación a las capacidades técnicas tanto individuales como institucionales para abordar la problemática. El coordinador general fue categórico en una entrevista:

²⁰⁷ Para un análisis detallado del DISVA y las tensiones generadas en cuanto política pública ver Galano (2015).

todo eso fue un debate muy grande, el debate central de los equipos era que no teníamos los elementos técnicos para llegar y trabajar con esos pibes, todos decían que no estábamos preparados²⁰⁸.

Pero lo más significativo, además de las dudas con respecto a las capacidades técnicas, fue la mira puesta en las capacidades estatales para la intervención con estos jóvenes. Había una crítica que se había instalado hace unos años con respecto a las respuestas brindadas por el Estado local en los barrios. Si bien se reconocía una gran infraestructura social en el territorio, la crítica, según se pudo constatar en las entrevistas al coordinador general de juventud, residía en la cobertura, problematización ya clásica en los distintos estudios sobre políticas sociales (Cecchini et al., 2015; Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

el Estado no brindaba ninguna herramienta atractiva para esos pibes para que se vinculen con las organizaciones estatales. El Programa Joven y las capacitaciones en oficios no les interesaba, primero por el horario, y después por los lugares donde se hacían. Apenas llegamos quisimos monitorear estos programas y el número era bajísimo, unos 100 jóvenes en toda la ciudad. Entonces, ¿qué ponemos a disposición de esos pibes, qué dispositivos construimos con semejante situación en la que se encontraban esos pibes?²⁰⁹

A partir de estas preguntas, en pleno proceso de debate, pero ya con los equipos unificados y distribuidos en los CCB se comenzó con una nueva línea de acción denominada Trayectos socio-educativos con jóvenes en los CCB. Se trató de una nueva modalidad de intervención a través de estrategias territoriales que intentaban ser integrales. Sin embargo, la cuestión de la violencia que venía en ascenso siguió interpelando a los equipos de juventud y se ampliaron los espacios de discusión para repensar nuevas formas de intervención. Así fue surgiendo la idea del denominado Programa Nueva Oportunidad que significó un hito en las políticas de juventud en la ciudad, por la construcción conceptual sobre el sujeto joven, por el modelo flexible de gestión y por la construcción colectiva con organizaciones de la sociedad civil, que apuntaron a diseñar una construcción de diferentes marcos para que las juventudes puedan apelar, identificarse y accionar (Vigoni y Tobin, 2020).

Durante el año 2012 se fue gestando este programa recuperando todos los antecedentes del Centro de la Juventud, pero con la necesidad de develar nuevas estrategias en un contexto específico que requería y exigía pensar de manera distinta, resignificar las

²⁰⁸ Entrevista N° 18

²⁰⁹ Entrevista N° 18

prácticas y tener en claro con qué tipo de joven y cómo se iba a trabajar²¹⁰. La perspectiva de derechos, la perspectiva integral y la noción de juventudes instaron a pensar estrategias de diferenciación en determinados sectores de jóvenes. El desafío de la Dirección de Juventudes fue

pensar lineamientos sensibles a los acontecimientos barriales, donde la dinámica territorial fuera marcando el pulso de la propuesta, a partir de una constante interpelación, modificando, agregando o quitando elementos o soportes, entendiendo que esta política no podía ser un camino de llegada sino el puntapié para instituir nuevas formas de intervención estatal a la hora de hablar del trabajo con jóvenes (Vigoni, 2018: 32).

En abril de 2013 se pone en marcha el Programa Nueva Oportunidad, que consolidó la construcción conceptual del nuevo sujeto joven en situación de criticidad social que despliega su biografía en territorios sellados por altos índices de violencia lesiva, y que como en varias ciudades de América Latina coincide con los procesos de segregación urbana, profundizando las vulnerabilidades de las y los jóvenes (Rossel y Filgueira, 2015). Esta nueva estrategia de intervención pensó a los jóvenes no solo como destinatarios, sino como actores dinámicos y privilegiados en la elaboración de las propuestas desplegadas (Beretta et. al., 2018), es decir, como sujetos de derechos.

El programa Nueva Oportunidad intentó desde sus orígenes poner en crisis el paradigma adultocéntrico, en términos de encauzar a los jóvenes en riesgo. El director del Programa manifestó en una entrevista que la matriz de pensamiento en la que se inscribió la intervención “fue hacer algo con y desde los pibes, sin bajarle una línea de lo que tenían que hacer, como en general son las políticas para jóvenes. Los convocábamos a hacer, para que sean parte de la solución de lo que ellos manifestaban como sus problemas”²¹¹. En este sentido, se reponía la noción de jóvenes como sujetos plenos de derechos “inmersos en una sociedad que les ha negado su ejercicio, pero que pueden y deben recuperar” (Municipalidad de Rosario, 2019: 28).

El programa también se asentó sobre la lógica de la integralidad de las intervenciones, recuperando nociones básicas que el Centro de la Juventud intentó legitimar desde el Plan Integral de Juventud. La integralidad, más allá de su multiplicidad de sentidos, se entiende

²¹⁰ Durante este proceso, el coordinador general de juventud mencionó en las entrevistas una serie de encuentros de formación interna para poder llegar a ese tipo de intervenciones, para comprender problemas sociales complejos como la violencia urbana, el rol de los pibes en ese entramado violento: “la idea era problematizar con qué sujeto juvenil queremos trabajar”.

²¹¹ Entrevista N° 20

siguiendo a Pignatta (2015) como una lente que habilita y permite mirar desde distintos puntos de vista un problema, mirar estando situado desde distintas direcciones para favorecer una mirada holística. Desde la lógica del diseño de la política, la integralidad, además, supone enfrentar no solo las manifestaciones del problema público, sino sus causas combinando intervenciones que equilibren la atención de las urgencias con estrategias de mediano y largo plazo (Pignatta, 2015; Repetto, 2010b).

Frente al diagnóstico de una alta dispersión de intervenciones, el Nueva Oportunidad intentó interpelar a las propias estructuras burocráticas para movilizar equipos y recursos del Estado municipal para el trabajo con y desde los jóvenes. Intentó romper con la lógica de encastrar cada problema en sectores o áreas específicas. El problema de la violencia urbana, y especialmente la situación de los jóvenes en ese entramado, pasó a considerarse como un “*wicked problem*” o problema perverso (Rittel y Webber, 1973)²¹². La característica de estos problemas es que no admiten soluciones definitivas o lineales, sino que exige a los gobiernos ensayar procesos iterativos, interactorales y multiagenciales de movilización e intercambio de propuestas y recursos para la intervención involucrando a actores de la sociedad civil, reconociendo a la coordinación como un proceso tanto técnico como político (Licha y Molina 2006).

Así, el Nueva Oportunidad se llevó adelante desde la lógica territorial y la gestión social colectiva y participativa. El enfoque territorial supone la integralidad (Pignatta, 2015), ya que permite diseñar estrategias de intervención desde las propias relaciones sociales existentes, sus recursos, capacidades, deseos y frustraciones. Para el Programa, “el punto de partida y de llegada fue y sigue siendo el territorio” (Municipalidad de Rosario, 2019: 55). De este modo, una de las principales orientaciones fue la manera de combinar los recursos estatales (tanto municipales como provinciales) con los actores del territorio.

En cuanto a su diseño, el programa se caracterizó por su flexibilidad, marcando la diferencia frente a los tradicionales programas denominados “enlatados” y rígidos²¹³. Así, no existía fecha de inscripción o convocatorias públicas. Los actores territoriales junto a los

²¹² Los problemas que el Estado debe abordar no solo son complejos técnicamente, sino también social y políticamente. Son problemas que generar conflictos y no existen soluciones absolutas, ya que se caracterizan por la presencia de desacuerdos explícitos en las formulaciones y soluciones entre los diferentes actores interesados y relevantes.

²¹³ Entrevista N° 20

equipos de juventud armaban grupos en distintos barrios, y definían su forma de funcionar, elegían sus trayectos pedagógicos. En definitiva, se creaba y reconstruía la intervención junto a los jóvenes y las organizaciones sociales, culturales, religiosas y políticas de cada territorio²¹⁴. El estudio realizado por la Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Mansilla et al., 2019) da cuenta desde la mirada de trabajadores y acompañantes territoriales de estas vinculaciones entre jóvenes, equipos estatales y el diverso entramado de actores territoriales. A diferencia de las relaciones con actores en otros itinerarios de políticas, aquí se trató de organizaciones barriales, muy heterogéneas, pero no las denominadas juveniles. Así, desde el área de juventud dejaron de vincularse solo con organizaciones juveniles y pasaron a tomar un rol más significativo con actores reconocidos y legitimados en cada territorio. Lo que se priorizó no fue la constitución de estas organizaciones, sino la proximidad territorial y social que garantizara confianza con los jóvenes, una llegada, una posibilidad para establecer una referencia, con una población que no estaba acostumbrada a ser alojada por instituciones y equipos que representaban al Estado (Beretta et. al, 2018), más allá de la omnipresencia del brazo derecho del Estado (Wacquant, 2009).

El desarrollo del programa contempló cinco componentes, aunque no eran rígidos ni preestablecidos: los trayectos pedagógicos, el acompañamiento territorial, el tercer tiempo, las trayectorias posibles y el incentivo económico²¹⁵ (Municipalidad de Rosario, 2019; Mansilla et al, 2019). El tránsito por el programa permitía a los jóvenes capacitarse y participar de espacios de reflexión y debate grupal para la problematización en relación a la inserción laboral y los hábitos de convivencia. Esto se complementaba con el denominado tercer tiempo pensado como un espacio de re-trabajo sobre los temas preocupantes de los propios jóvenes en términos individuales y grupales, que iban desde cuestiones recreativas, sentimentales, vinculaciones con el sistema penal o situaciones de violencia.

En relación a la cobertura y llegada por parte del programa a esos jóvenes que salieron a buscar, el coordinador de juventud mencionó en una entrevista que se inició con 250 jóvenes contactados específicamente con los equipos de juventud en los CCB. A fines de

²¹⁴ En el libro Nueva Oportunidad Rosario. Las huellas de un camino (Municipalidad de Rosario, 2019) se puede encontrar de manera detallada la participación de las distintas organizaciones de la sociedad distribuidas por distritos.

²¹⁵ Para ampliar sobre la descripción de cada componente ver Municipalidad de Rosario (2019).

2013 ya llegaban a aproximadamente 700, acercados la mayoría por organizaciones territoriales y provenientes del DISVA, y destacando que según la evaluación que realizaron la gran mayoría era la primera vez que tenían contacto con áreas sociales del Estado local. También destacó que casi el 75% eran varones: “el primer año nos dio pauta que el diagnóstico que habíamos hecho era bueno, y además pudimos cumplir algunos objetivos planteados”²¹⁶. En Argentina, desde la popularización de la categoría “pibes chorros”, distintos estudios (Míguez, 2010; Kessler, 2004; Guemureman, 2015; Tonkonoff, 2003; Cozzi, 2014) dieron cuenta de los procesos de masculinización de las violencias en diferentes contextos, ya sea en términos de víctimas como victimarios. En estos contextos de violencia, los atributos de masculinidad hegemónica se acrecientan en los procesos de construcción identitaria (Míguez, 2008) y de respeto (Bourgois, 2015), convirtiendo a la violencia como el instrumento de resolución de conflicto.

En definitiva, la problemática de las juventudes en el entramado de violencia urbana asumió un lugar preponderante en la estructuración de políticas de juventud en este itinerario. No obstante, la Dirección General de Políticas Públicas de juventudes también sostuvo intervenciones y acciones acordes al sentido que la categoría juventudes (en plural, reconociendo la heterogeneidad y las desigualdades) venía siendo sostenida desde hace años en el ex Centro de la Juventud. Así, este itinerario se caracterizó por la disputa y tensión permanente en lograr un cierto equilibrio entre la universalidad para garantizar la heterogeneidad y diversidad de las juventudes y la selectividad hacia un perfil nuevo de jóvenes desde una perspectiva integral: en definitiva, pensar más en la vida y las trayectorias de las juventudes en el proceso de estructuración de políticas.

8.10 Las otras juventudes

El documento elaborado por la Dirección de Juventudes sobre el Nueva Oportunidad, en el que dieron cuenta sobre la priorización de jóvenes en entramados de violencia altamente lesiva como sujetos de políticas públicas, también hizo explícito el marco conceptual:

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 distribuidos socialmente producidos y distribuidos (Municipalidad de Rosario, 2014:10).

²¹⁶ Entrevista N° 18

Además de la categoría juventudes que venía siendo acuñada y utilizada en los fundamentos del área desde hace años, se comenzó a problematizar la perspectiva de género y la categoría interseccionalidad (Crenshaw, 2012) como sustentación teórica y política. Desde esta lógica de intervención pensando las juventudes en términos de diversidad, heterogeneidad y desigualdad la Dirección de Juventudes en este itinerario también sostuvo acciones para “las otras juventudes”, además de la priorización ya mencionada.

Una primera orientación que llevó a materializar la diversidad de las juventudes fue la programación del galpón. Se resalta la continuidad de los tradicionales talleres expresivos en el “Galpón de las Juventudes”, nombrado así para diferenciarlo del antiguo nombre del área Centro de la Juventud. El galpón siguió siendo legitimado en la ciudad como un espacio de encuentro para diferentes jóvenes. A estos talleres se intentó vincularlo con actividades que eran trabajadas en los anclajes territoriales tanto en los CCB como en el Programa Nueva Oportunidad, con el objetivo de favorecer la movilidad urbana de las juventudes, en una ciudad con marcados procesos de segregación urbana (Prévôt Schapira, 2000) y con la existencia de barreras, fronteras y límites simbólicos que reconfiguran constantemente la apropiación del espacio urbano (Segura, 2006). Esto se cristalizó a partir de las realizaciones de los eventos la semana de las juventudes y del Septiembre Joven, en coproducción con el Gabinete Joven del gobierno provincial, y que marcó un cambio con el tradicional Encuentro de Jóvenes.

Otra de las acciones que vinculó al Galpón con el territorio, y a la Dirección de juventudes con el Gabinete Joven fue la puesta en marcha del Programa Ingenia²¹⁷. Para el Coordinador general del área municipal, el Ingenia permitió fortalecer grupalidades con las que venían trabajando en los CCB y con el Programa Nueva Oportunidad, pero también permitió vincularse con distintos grupos y movimientos juveniles. En este itinerario, a diferencia de los anteriores, no se consolidó alguna mesa o red de organizaciones juveniles, sino que se trabajaba con grupos considerados más informales, que surgían en los territorios a partir del Programa Nueva Oportunidad o vertientes de alguna organización social territorial. Según uno de los coordinadores, el trabajo con organizaciones juveniles fue una de las patas más

²¹⁷ El Programa Ingenia, dependiente del Gabinete Joven de la Provincia de Santa Fe consistió en un fondo para el desarrollo de iniciativas juveniles. Su primera edición en 2011 intentó fomentar y estimular la creatividad, las ideas y el trabajo grupal. Financió proyectos socioculturales diseñado por jóvenes para ser implementados en el territorio.

débiles, ya que nos focalizamos más en las organizaciones territoriales que trabajan para jóvenes²¹⁸.

El Presupuesto Participativo Joven fue uno de los pocos programas provenientes de otros itinerarios que continuó. Iniciado en 2004, la Dirección de Juventudes tomó la definición de su continuidad debido a que permitía intervenir en base al reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de las juventudes. Además, permitía en un acto concreto, romper con la lógica adultocéntrica sobre las incapacidades o falta de formación de las y los jóvenes para pensar la ciudad o su barrio. En este itinerario se consolidó e institucionalizó la implementación en todas las escuelas públicas de la ciudad a partir de un convenio con el Ministerio de Educación provincial. Con esto, la herramienta del Presupuesto Participativo se constituyó como parte de los contenidos de la escuela secundaria y se llegó a implementar en 115 instituciones educativas llegando a más de 30000 jóvenes. Si bien la escala de este programa logró legitimar la cuestión juvenil como diversa y plural en la agenda municipal, se debe resaltar que las juventudes participantes se encontraban en situación de escolaridad, quedando afuera quiénes no lo estaban. Además, la implementación en las escuelas de manera obligatoria llevó a la tensión entre la posibilidad de elección de las y los propios jóvenes. Es la política que va a buscar jóvenes en un espacio cautivo como la escuela y no son las y los propios jóvenes quiénes deciden participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas para su propio barrio. Así, cabe preguntarse cómo se logra recuperar la diversidad en la cantidad en instituciones disciplinadoras y homogeneizantes como son las educativas (Beretta, et. al, 2018).

Otra de las orientaciones de política que se logró problematizar en este itinerario fue el encuentro entre las nociones de juventud y género. La priorización del trabajo con jóvenes en situaciones de violencia llevó necesariamente a identificar jóvenes varones. Los primeros grupos del Nueva Oportunidad estuvieron casi en su totalidad conformados por varones. Sin embargo, con el correr del tiempo la perspectiva de género fue surgiendo no solo en los equipos de trabajo sino en la propia arena de política, y la Dirección de Juventudes intentó modificar sus intervenciones y el programa sumó un importante número de mujeres jóvenes, aunque esto no significa que las políticas de juventudes de este itinerario hayan sido diseñadas y estructuradas con perspectiva de género.

²¹⁸ Entrevista N° 19

Con el objetivo de diseñar políticas que contenga la diversidad de intereses de las y los jóvenes, la Dirección de Juventud junto a la Secretaría de Cultura y Educación, y la Secretaría General de la Municipalidad iniciaron una propuesta que pretendía vincular los territorios digitales y juveniles: los Puntos Digitales en los centros municipales de distrito. Así, se crearon espacios multimediales con estrategias pedagógicas, lúdicas y de uso libre a partir de la inversión en equipamiento tecnológico digital, desde la perspectiva de la inclusión social digital²¹⁹. Estos espacios pretendían reducir la brecha digital mediante un mayor uso de las TIC en niños y jóvenes (Municipalidad de Rosario, 2015). Estos puntos digitales coordinaron las acciones con otras intervenciones desplegadas en los territorios cercanos, específicamente los espacios culturales territoriales y los grupos del Programa Nueva Oportunidad. Los puntos digitales promovieron el acceso a las nuevas tecnologías procurando lograr usos y prácticas para generar producción de sentido respecto de los vínculos y experiencias (Cernotto, 2018).

En definitiva, este itinerario a partir de la concepción paradigmática de juventudes intentó llevar adelante acciones que permitan abordar y alojar a una vasta diversidad de personas jóvenes, con intereses, subjetividades y posibilidades diferentes. La característica variopinta del conjunto de las acciones no estuvo exenta de tensiones, ya que abrir varios focos de intervención puede correr el riesgo de compartimentalizar lo heterogéneo (Beretta, et. al, 2018) y así profundizar las brechas de desigualdad.

8.11 Relaciones y tensiones multinivel

La profundización y materialización de la perspectiva integral y transversal que la Dirección de Juventudes pretendió dotar a sus políticas requería de una coordinación multiactoral y multinivel (Cunill Grau, 2009), especialmente en relación al complejo problema de la violencia urbana. En este sentido, la coordinación entre la Dirección municipal y la Dirección provincial de Juventud y el Gabinete Joven provincial (ya con algunos años de experiencia) parecía una condición y una fortaleza para la implementación de políticas en la ciudad. No obstante, la afiliación política partidaria de ambas organizaciones gubernamentales de las distintas escalas no necesariamente llevó a buen puerto, poniendo en crisis la tan repetida

²¹⁹ En estos espacios se desarrollaron actividades de formación en cine, video, animaciones, luthería digital, diseño gráfico y de páginas web, periodismo digital, audio instrumental, entre los más destacados.

hipótesis que las relaciones intergubernamentales fluyen con éxito cuando los actores compartes ideologías o están inscriptos en un mismo espacio político (Soldano y Beretta, 2022)²²⁰.

Hacia fines del 2013 se sancionó la ley provincial N°13392 de constitución y funcionamiento de los centros de estudiantes secundarios y superior no universitarios, norma que los reconoció formalmente como órganos democráticos de representación estudiantil. En ese contexto, desde el Ministerio de Educación y el Gabinete Joven, iniciaron procesos de formación y acompañamiento a través del programa “Estudiantes al Centro”. Más allá de la sanción de la ley, el área de juventud municipal tuvo históricamente vinculaciones con los centros de estudiantes tanto secundarios como universitarios, debido a que desde sus orígenes las conducciones políticas eran provenientes de la corriente universitaria del socialismo. Con el programa provincial, permitió a la Dirección de Juventudes escalar en la convocatoria a centros de estudiantes de la ciudad. Esto se dio además en el contexto de reciente sanción de la ley N°26774 (2012) por la cual se extendió el derecho a votar en las elecciones nacionales a jóvenes entre 16 y 18 años formalizando la ampliación de derechos políticos, cuestión que se debatió e impulsó desde los centros de estudiantes locales²²¹. El denominado voto joven puede considerarse un hito en la relación a las propuestas legislativas de ampliación de derechos de las juventudes (Cozachcow, 2023). La relevancia de esta ley no radica solamente en la ampliación del electorado. Generó un conjunto de tensiones y disputas en torno a las posibles concepciones de ciudadanía juvenil (Benedicto, 2016), pero también posibilitó explícitamente reconocer a las juventudes como actores sociales y sujetos políticos (Otero, 2016) en el marco de esas disputas. La promoción al voto joven fue un eje de trabajo tanto del área municipal como provincial, especialmente a través de las escuelas. Cabe destacar que fueron escasos los espacios que involucraron a las y los jóvenes en la discusión previa a la sanción de la ley y una vez aprobado se debieron pensar estrategias de llegada, difusión y promoción del “nuevo derecho” que tenían las juventudes. En el proceso de debate de la ley, las y los jóvenes fueron objeto de opinión por parte de voces adultas, que disputaban

²²⁰ Esto quedó demostrado en el campo de las políticas sociales implementadas por el gobierno de Santa Fe a través del Plan Abre. En Soldano y Beretta (2022) se analiza las características de las relaciones intergubernamentales y su configuración, entre otras dimensiones, a partir de la afinidad política o no.

²²¹ Esta ley posibilitó que cerca de ochocientos mil jóvenes pudieran votar en las elecciones nacionales de 2013, pero un poco más de 300 mil emitieron efectivamente el voto (Otero, 2016)

sentido en torno a la pretensión de tutelar, ampliar derechos y protección frente a la posible manipulación (Vommaro y Cozachcow, 2021).

La estrategia de difusión más utilizada fue la realización de simulacros de votación en las instituciones escolares que tenían como justificación la mirada adultocéntrica sobre las juventudes, que versa sobre la escasa formación y capacidad para poder participar en una elección a esa edad, reactualizando el paradigma de juventud como momento de transición y preparación para el futuro, y revitalizando la noción de moratoria (Vommaro y Cozachcow, 2021). Si bien las áreas de juventud municipal como provincial no tributaban a esa concepción, sino todo lo contrario, paradójicamente terminaban realizando este tipo de actividades.

La escala nacional, desde la Subsecretaría de Juventud, promovió en 2014 la ley para que cada 16 de septiembre se instituya el Día Nacional de la Juventud, en conmemoración de lo sucedido en 1976 en la denominada Noche de los Lápices. Al año siguiente, impulsó la organización de talleres y foros de discusión en diferentes regiones del país para elaborar la Ley Nacional de Juventudes²²². No obstante, como sostienen Vommaro y Cozachcow (2021), este proceso de elaboración recibió amplias críticas ya que no fueron convocados espacios políticos de jóvenes que no eran afines al gobierno nacional, ni tomaron antecedentes de ley sobre juventud ya presentados por legisladores del Partido Socialista ni del PRO, o procesos similares iniciados con anterioridad a nivel subnacional.

En efecto, desde el año 2014 el Gabinete Joven presentó el proyecto de ley provincial de juventudes, como fruto de un proceso colaborativo y participativo junto a organizaciones sociales y políticas, especialmente juveniles. Durante dicho proceso, la Dirección de Juventudes de Rosario participó en los encuentros, pero no tuvo una implicancia o incidencia significativa. Uno de los responsables políticos de la Dirección de Juventudes a nivel local fue enfático al cristalizar la tensión con el Gabinete Joven:

Era un conflicto conceptual entre las instituciones, el Gabinete Joven no priorizaba el sujeto juvenil que nosotros sí. De todas maneras, pudimos coordinar con ellos, en algunas cuestiones puntuales, como por ejemplo en la difusión e implementación del Programa Ingenia²²³.

²²² El proyecto de ley tuvo media sanción en diputados en el año 2015, pero no logró ser aprobado en el cámara de senadores.

²²³ Entrevista N° 18

Esta tensión en términos conceptuales no fue explícita públicamente, pero era repetida por muchos integrantes y trabajadores especialmente del Programa Nueva Oportunidad. Se mencionaba que mientras se intervenía con jóvenes en situación de violencia, con recursos escasos y en contextos hasta riesgosos, desde el área de juventud provincial no se apoyaba ni coordinaba para el fortalecimiento del trabajo barrial. Incluso existió una tensión muy significativa con el Programa Juventudes Incluidas, dependiente de la Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia²²⁴. Dicho programa disputaba los mismos jóvenes que intentaba alojar el Programa Oportunidad, mostrando una clara yuxtaposición y solapamiento entre programas que en base al mismo diagnóstico desplegaron similares estrategias de intervención desde distintos niveles de gobierno²²⁵ (Beretta y Núñez, 2021).

En cambio, en este itinerario si se reconoció la vinculación sistemática con el Ministerio de Desarrollo Social a partir de los convenios firmados para el sostenimiento y funcionamiento de tres centros de día para jóvenes en los que intervenía la Dirección de Juventudes. En este marco, se constituyó una red de actores (gubernamentales y de la sociedad civil) que inició un plan de formación y problematización conceptual con el objetivo de adaptar las estrategias de intervención a los nuevos problemas sociales que se venían construyendo. Así, en estos encuentros se destacaron las categorías de violencia, violencia armada, vínculos interpersonales, consumos problemáticos.

En definitiva, la Dirección General de Juventudes tuvo en este itinerario a un sujeto específico como prioridad para el diseño de sus políticas, y no perdió de vista la red conceptual que el área venía defendiendo hace años. Reponiendo la idea de la diversidad de juventudes y la promoción de derechos, diseño e implementó diferentes acciones con el objetivo de poder acercarse al heterogéneo mundo juvenil, más allá de la prioridad que impuso el contexto de manera forzada.

8.12 Recapitulación

Este itinerario de políticas de juventud se construyó a partir de la combinación de la experiencia previa y fundamentalmente condicionado por las características del contexto que

²²⁴ El Programa “Inclusión Sociocultural de Adolescentes y Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Social”- Juventudes Incluidas, fue creado por Decreto provincial N° 1497/11.

²²⁵ Para ampliar sobre el análisis de estos programas ver Bergami (2013).

exigieron a la municipalidad en general y al área de juventud una “Reconfiguración Forzada” por los altos índices de violencia que tenía en su mayoría a jóvenes varones pobres.

La gestión socialista liderada por la primera intendenta de la ciudad inauguró una etapa de grandes desafíos para enfrentar y agendar el tema de la seguridad y la violencia urbana como cuestión de política pública local. En este marco, el área de juventud es jerarquizada como Dirección General y resultó un actor central en la nueva reconfiguración del sistema de políticas sociales municipales, en donde las y los jóvenes de los territorios periféricos fueron centrales. La Dirección de Juventudes debió refundar y adecuar los equipos para lograr intervenir en este contexto, tarea que requirió una fuerte decisión política e institucional. Si bien se logró consensuar el nuevo sujeto juvenil que debía alojar las políticas locales de juventudes, se tomó como base la noción de promoción y garantía de derechos, y se recuperaron los conceptos de transversalidad, coordinación e integralidad que supieron sostener los principios del Plan Integral de Juventud años anteriores. A esto se le adiciona la perspectiva territorial de manera renovada y con la decisión de co-gestionar acciones con las organizaciones situadas en los territorios.

La perspectiva integral fue la que prevaleció, partiendo de la idea que intervenir desde programas llevaba a la fragmentación del sujeto joven. En este itinerario se intentó desechar la idea de pensar al sujeto desde lo que el Estado local puede ofrecer y poner de relieve los deseos, expectativas y situaciones que atraviesan las personas jóvenes en una multiplicidad de posibilidades. De esta manera, las políticas que se estructuraron permitieron conjugar las diversidad, heterogeneidad y desigualdad de las juventudes, aunque con una clara priorización que exigió el contexto sobre un grupo particular de jóvenes.

En la configuración forzada de este itinerario implicó una novedosa vinculación actuarial. Tradicionalmente el Centro de la Juventud trabajaba con las denominadas organizaciones juveniles. A partir de la territorialización de los equipos y la co-gestión del Programa Nueva Oportunidad, la Dirección de Juventudes comenzó a vincularse con organizaciones situadas en los territorios, ya no juveniles sino conducidas por adultos que realizan acciones o que tienen llegada a jóvenes que estaban siendo priorizados. Esto llevó a posicionar al área de juventud en otro lugar institucional ya que estos actores en un clima social y político turbulento por el contexto fueron centrales en el entramado de la ciudad.

Esta configuración se caracterizó por el intento de intervenir en problemas públicos complejos, multicausales y multidimensionales, que influyeron en una nueva problematización de la cuestión juvenil expandiendo los límites y contornos que la estructuran, lo que generó encadenamientos y anidamientos innovadores con otros campos de políticas. Encadenamientos que no siempre fueron acompañados por la coordinación multiactoral, e incluso se atravesaron con tensiones explícitas como se dio en algunos momentos con el área de juventud provincial.

En el siguiente cuadro, se presenta sintéticamente un esquema que resume las principales características que asumió este itinerario a partir de las dimensiones construidas para cada etapa.

	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDES
Contexto	Aumento de la violencia urbana / altos índices de homicidios con jóvenes varones pobres como protagonistas.
Representaciones	Generación presente. Juventudes.
Paradigmas	Etapla plena de la vida / Enfoque de ciudadanía en tensión con el enfoque de apuesta insegura.
Cuestión juvenil	Problematización como sujetos de derechos. Enfoque de derechos. Priorización jóvenes varones pobres en situación de violencia urbana.
Actores	Mayor vinculación con organizaciones territoriales, no necesariamente juveniles.
Orientación de las políticas	Sujeto de políticas.
Tipo de intervención	Integralidad de la persona joven. Focalización por grupos de jóvenes.

En definitiva, se concluye que esta configuración forzada significó para el proceso de estructuración de políticas de juventudes un viraje trascendente. Lo que forzó el contexto pudo ser aprovechado como una ventana de oportunidad para reconfigurar las políticas y logró trasladar a la cuestión juvenil de un lugar periférico a uno más central en la agenda de las políticas sociales municipales.

CONCLUSIONES



Al llegar a su destino, uno de los primeros actos de un turista es pedir mapas y guías turísticas. Dichos mapas le facilitan la opción de realizar múltiples rutas para desplazarse de un sitio a otro, señalando un rumbo, un camino previamente establecido, prefijado y organizado. Además, presentan una variedad de circuitos o itinerarios temáticos para explorar. De este modo, el turista decide a dónde dirigirse, qué rutas seguir y qué circuitos recorrer entre las opciones disponibles. Sin embargo, rara vez se cuestiona cómo fue el proceso de diseño de esos itinerarios en particular y no otros, ni cómo ni por qué fueron creados.

Esta simple e hipotética escena fue la primera inspiración para dotar de un enfoque específico al análisis de las políticas de juventud en la ciudad de Rosario en una escala temporal de casi treinta años, marcada por crisis, diversas orientaciones y paradigmas, así como avances y retrocesos. Así, surgió la idea de construir la categoría conceptual y metodológica de *itinerarios de políticas*, lo cual permitió indagar y explorar el proceso de estructuración de las políticas públicas de juventud desde sus inicios (1989) hasta 2015. La noción de itinerarios de políticas permitió analizar dicho proceso en la ciudad de Rosario, a partir de la indagación sobre el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas como un proceso político (Aguilar Villanueva, 2009), en permanentemente disputa y recontextualización.

En efecto, la construcción y señalización de itinerarios permitió evidenciar las características significativas que asumió la política de juventud en distintos contextos, visibilizando un posible cierre de un proceso político que conlleva la estructuración de la política pública. Como se mencionó previamente en el capítulo sobre la red conceptual, este cierre del proceso político se manifiesta como un acuerdo transitorio o cierto equilibrio que nunca se caracteriza por su estabilidad, y que admite, al menos, tener una mirada integral sobre cómo se construyeron las intervenciones que configuran la política pública, considerando los hitos contextuales, los paradigmas sobre juventud, los enfoques de políticas de juventud, así como sus actores e instituciones.

Esta reconstrucción histórica, resultado de la indagación del proceso de estructuración de la política de juventud en la ciudad de Rosario, representa una interpretación posible y construida a partir de la información y su posterior análisis a través de diversas dimensiones que facilitaron la identificación de distintos itinerarios. Desde esta perspectiva, los itinerarios, como se desarrolló en cada capítulo, no son unívocos ni lineales;

por el contrario, reflejan una trayectoria sinuosa y zigzagueante a partir de las diferentes posiciones adoptadas por el Estado local y las decisiones tomadas en virtud de los paradigmas contruidos o dominantes que definieron el rumbo a seguir, alternando así entre distintas direcciones, incluso en ocasiones hasta contradictorias.

De igual relevancia, la noción de itinerarios de políticas como categoría teórica y metodológica buscó contribuir a la ampliación de marcos interpretativos dentro del enfoque de análisis de políticas públicas, particularmente en el ámbito de juventud a nivel subnacional. Al desarrollar el estado del arte, se llegó a la conclusión sobre la escasez de estudios e investigaciones que indaguen sobre los procesos de estructuración de políticas públicas especialmente en escalas temporales prolongadas. Por consiguiente, esta tesis tiene el potencial de ofrecer aportes en dos direcciones complementarias.

Por un lado, se espera que contribuya a futuras investigaciones de políticas de juventudes en otras ciudades, buscando identificar itinerarios. Esto facilitará la elaboración de enfoques comparativos desde una perspectiva federal, permitiendo analizar y explorar el panorama de las políticas de juventud subnacionales en el país. Por otro lado, la tesis contribuye a fortalecer y ampliar el campo específico sobre juventudes, ya que el tema de las políticas públicas no ocupa un lugar central en su agenda. A pesar de que al inicio de esta tesis se citó el epígrafe de Reguillo (2010) sobre la vigorosidad que ha cobrado el ámbito de estudio de las juventudes –que se enmarca dentro de los estudios críticos latinoamericanos de juventud–, se evidenció que el análisis de las políticas públicas de juventud sigue siendo una cuestión marginal en el panorama investigativo. De hecho, al momento de la finalización de esta tesis se publicó un sugerente e interpelador texto que se preguntó de qué murieron las políticas de juventud (Pérez Islas y Valdéz, 2024), en el cual también se destaca la incomunicación entre los caminos de las políticas de juventud y el de la academia que aborda estos temas.

A los fines de analizar de las características que asumió el proceso de estructuración de las políticas de juventud en la ciudad de Rosario, se optó por el enfoque de análisis de políticas públicas y se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad a actores claves de los distintos momentos de la política. Asimismo, se aplicaron algunas recomendaciones metodológicas de Rokwell (2009) relacionadas con el trabajo etnográfico utilizando materiales de archivo documental. De este modo, estos enfoques facilitaron la

reconstrucción no solo de los aspectos normativos relacionados con la creación de las áreas de juventud en la ciudad y sus políticas, sino también el conjunto de condiciones de posibilidad y de contexto, echando luz sobre acontecimientos y hechos detonantes en diferentes momentos históricos que hicieron posible la incorporación de la cuestión juvenil en la agenda pública.

En este marco, la presente investigación señala que, cuando surgieron las primeras estructuras dedicadas a la juventud y sus políticas, la cuestión juvenil no era percibida ni considerada como una prioridad en la agenda pública, sino que formó parte de la identidad partidaria del socialismo. Esta situación constituyó la principal condición de posibilidad para el diseño e implementación de políticas de juventud desde el primer gobierno socialista en 1989, las cuales se mantuvieron vigentes hasta 2015. Las políticas de juventud formaron parte de la agenda de encuentros y congresos partidarios del Partido Socialista Popular, como se evidenció en el análisis de archivos, incluso años previos a que efectivamente lleguen a la conducción del poder ejecutivo local. En definitiva, fue desde el partido gobernante de la ciudad que se lideró un proceso de incorporación de la cuestión juvenil en la agenda del gobierno local, mediante la creación de áreas específicas y políticas de juventud, a pesar de que esto no constituía una demanda de la ciudadanía rosarina en ese momento, al menos a finales de los años 80. De esta manera, con las sucesivas victorias electorales del socialismo, los diferentes intendentes nunca pusieron en cuestión las áreas de juventud y continuaron con la tradición de sus políticas a lo largo del tiempo.

Esta característica permite distanciarse de una perspectiva centralista (ya sea a nivel nacional o desde Buenos Aires) para analizar la singularidad de la ciudad de Rosario en lo que respecta a la construcción de la agenda juvenil. En la tesis se llevó a cabo un análisis que demostró cómo este proceso se desarrolló a partir un proceso vertical denominado como “cascada”, en el cual los actores internacionales jugaron un papel crucial, y “bajaron” sus directrices al gobierno nacional, y posteriormente, a los gobiernos locales. De este modo, es plausible que se haya dado una convergencia entre el proceso de la construcción en “cascada” y la emergencia de políticas de juventud en la ciudad de Rosario. No obstante, la cristalización de la cuestión juvenil en la ciudad no puede interpretarse como una referencia de una marca epocal que signó los años 80 en articulación con la declaración del Año Internacional de la Juventud por parte de Naciones Unidas, sino que la cuestión juvenil fue

parte de la identidad partidaria del socialismo, constituyendo así la condición fundamental para el diseño e implementación de políticas de juventud desde el su primer gobierno municipal. De manera similar, el examen de los diversos itinerarios reveló la limitada conexión con el gobierno nacional y provincial en el desarrollo de políticas de juventud, salvo por algunas interacciones ocasionales. Así, se evidencia cómo Rosario consiguió desarrollar sus políticas de juventud con un grado considerable de autonomía, creando conocimiento, estrategias y agendas propias que la han posicionado como un referente en el campo a nivel internacional.

Con la llegada del socialismo a la municipalidad de Rosario, se da inicio a lo que se ha denominado el primer itinerario de políticas de juventud, a través de la creación de dos áreas específicas orientadas a este sector. No obstante, como se ha analizado en esta investigación, la inclusión de estas áreas dentro de la estructura municipal fue en gran medida marginal, presentando recursos presupuestarios limitados y un equipo técnico y profesional escaso. Sin embargo, se sostiene que el socialismo logró establecer las bases para un proceso de configuración de la institucionalidad de juventud. En este sentido, el itinerario denominado “Largada” constituyó los mojoneros y los cimientos del proceso de estructuración de políticas de juventud a nivel municipal en Rosario.

En esta etapa, considerada como el momento en que surgieron las primeras políticas de juventud y en la que estaba “todo por hacer”, el enfoque que predominó fue el adultocéntrico y las orientaciones de las políticas estaban signadas por la identificación de ciertos problemas específicos de las y los jóvenes, centrándose en los riesgos sociales que necesitaban ser evitados. De este modo, las políticas se construyeron a partir de representaciones adultas, que concebían a las y los jóvenes como generaciones futuras que debían ser guiadas en su tránsito hacia la adultez. No obstante, en este recorrido, el Departamento de la Juventud, bajo el liderazgo de jóvenes procedentes de la rama universitaria del socialismo, logró iniciar un proceso de problematización conceptual acerca de las y los jóvenes, reconociendo sus potencialidades como generación presente, lo que abrió la posibilidad de ir incorporando lo que en un futuro sería el enfoque de derechos, y así poder reconocer a las y los jóvenes como sujetos de derechos. Asimismo, comenzó un cambio notable en el reconocimiento de los actores que influyen en la vida de los jóvenes. Se transitó del enfoque tradicional que se centraba en las escuelas, consideradas como las instituciones

clave (además de las familias) en el ciclo de vida de las y los jóvenes, hacia un mayor énfasis en las organizaciones de la sociedad civil integradas por jóvenes, especialmente con relación a las juventudes de los partidos políticos y los centros de estudiantes en los niveles secundario y universitario.

La elección de Binner como intendente en 1995, después de una intensa y férrea contienda interna en su partido, se considera un hito relevante que da inicio al segundo itinerario de políticas de juventud en la ciudad de Rosario. Este proceso no solo consolidó la estructura municipal en materia de juventud, sino que también permitió la identificación y construcción de “Puntos de Interés” a partir de la construcción de conocimiento desde la experiencia de la propia gestión, acercándose a un nuevo paradigma de políticas que perduró en el tiempo, anticipándose incluso a ciertas problematizaciones discutidas en el ámbito académico. En dicho itinerario, se jerarquiza la institucionalidad municipal con la creación del Centro de la Juventud, que se convierte en un actor clave dentro del concierto de las políticas sociales implementadas por el gobierno municipal. Estas políticas promovieron la participación ciudadana y una perspectiva de derechos, a contramano de las tendencias neoliberales imperantes en toda la región latinoamericana.

Este itinerario se puede ser visto como un parteaguas en el proceso histórico de la estructuración de las políticas de juventud en Rosario, especialmente a partir de la consolidación institucional en la estructura municipal. Sin embargo, su relevancia radica principalmente en el andamiaje conceptual que se desarrolló en torno a la comprensión de las diversas juventudes y la imperiosa necesidad de incluirlas en las políticas públicas como sujetos de derechos. Estas cuestiones, como se ha mencionado anteriormente, estaban siendo abordadas en el interior del espacio político, particularmente desde el MNR, el movimiento universitario del PSP que guiaba los lineamientos del Centro de la Juventud.

En este contexto, la noción de juventud como etapa de transición fue perdiendo fuerza a favor de una visión que la considera como una etapa plena de la vida, lo que también llevó a la profundización del concepto de juventudes en plural, reconociendo las diversidades, heterogeneidades y desigualdades existentes. Este proceso de problematización conceptual fue muy significativo, ya que demuestra que se logró construir conocimiento desde la propia gestión pública. A partir del análisis del estado del arte sobre la investigación en políticas de juventud, se evidencia que la producción académica no influyó de manera directa en la

estructuración de las políticas en Rosario; al contrario, el mayor corpus investigativo emergió después de que las políticas de juventud en la ciudad ya estaban consolidadas. Por tanto, se puede considerar al Centro de la Juventud como pionero (desde la gestión pública) en el proceso de discusión epistemológica que estaba surgiendo en el ámbito académico.

Sin embargo, esto no significó poner en crisis el pensamiento y enfoque adultocéntrico que permeaba hegemonicamente las políticas. El Centro de la Juventud logró discutir y visibilizar las tensiones entre los diferentes enfoques, y así convivieron políticas tanto desde la concepción de ciudadanía como desde el enfoque adultocéntrico. Su fortaleza radicó en consolidarse como un espacio de gestión sectorial, dando inicio a un proceso que creó las condiciones y capacidades necesarias para abordar la gestión transversal e intersectorial requerida por las políticas integrales de juventud. No obstante, el contexto de crisis del país pujo en jaque este proceso, lo que llevó a adaptar las estrategias a las necesidades de contención social y atención ante la emergencia, resultando en una pausa temporal que ralentizó el desarrollo de una política integral de juventud.

El tercer itinerario es fruto de dos procesos imbricados. En primer lugar, las consecuencias de la crisis del 2001 llevaron a que la gestión del Centro de la Juventud perdiera protagonismo en el sistema de políticas sociales municipales. Esta situación obligó a la gestión a adaptarse a las limitadas condiciones y posibilidades existentes, lo que resultó en una fragmentación interna y en una pérdida de sentido en la problematización de las políticas que se habían consolidado en el itinerario previo. En segundo lugar, tras la superación de esta crisis, la gestión del Centro de la Juventud afrontó el desafío de refundarse y complementar el proceso conceptual y de legitimidad que venía consiguiendo, a partir de la delimitación de “Nuevas Rutas”: la gestión estratégica, la integralidad y la transversalidad como nudos conceptuales de las políticas de juventud. De este modo, se dio inicio, por primera vez después de varios años de implementación de políticas de juventud en la ciudad de Rosario, a un proceso explícito de incorporación de la perspectiva generacional, permitiendo la participación formal de las y los jóvenes en los diagnósticos y en el diseño de las políticas. La inclusión de esta perspectiva representó un intento crucial de cuestionar la visión adultocéntrica en la estructuración de las políticas de juventud, no solo abarcando las políticas llevadas a cabo por el Centro de la Juventud, sino promoviendo su incorporación en todas las políticas municipales, desafiando la organización burocrática del Estado municipal,

así como sus orientaciones sectoriales tradicionales y las redes conceptuales que sustentaban dichas políticas. En efecto, en este itinerario, el Centro de la Juventud logró establecer la necesidad de concebir y diseñar políticas afirmativas por encima de las políticas tradicionalmente integracionistas, fortaleciendo la construcción epistemológica en torno a las juventudes, los enfoques sobre la problemática juvenil y las orientaciones de políticas. El Plan Integral de la Juventud y el Presupuesto Participativo Joven fueron las dos intervenciones clave que intentaron dar cuenta de este entramado conceptual y de gestión centrado en la planificación estratégica, la integralidad y la transversalidad.

Como se pudo leer a lo largo de la tesis, los condicionamientos y emergencias provenientes del contexto lograron prevalecer sobre las construcciones teóricas, conceptuales y políticas referidas a las políticas de juventud. Así, a pesar del extenso andamiaje conceptual construido por el Centro de la Juventud, las “Nuevas Rutas” identificadas y señaladas no fueron adoptadas por completo en el ejecutivo municipal. Se priorizaron rutas ya conocidas y tradicionales que gozaban de la preferencia de las miradas adultas, evidenciando así las asimetrías de poder existente entre las generaciones, lo que consolidó el paradigma adultocéntrico. En definitiva, las políticas de juventud transitaron en este itinerario desde políticas afirmativas a políticas integracionistas, donde terminó prevaleciendo la gestión sectorial sobre la transversal e intersectorial. La principal orientación se centró en facilitar el tránsito de las y los jóvenes hacia la vida adulta, promoviendo el mejor aprovechamiento de la educación formal y el fortalecimiento de competencias a partir de la formación y capacitación para una adecuada inserción laboral. Asimismo, el Centro de la Juventud fue perdiendo su capacidad política para posicionarse hacia el interior de la estructura municipal y terminó disputando la producción estatal de la juventud con otras áreas tanto locales como provinciales. Esto propició una multiplicación de programas destinados a las juventudes, que actuaban de manera fragmentada y solapada, buscando normalizar y homogeneizar un sector poblacional marcado por la diversidad y la desigualdad. No obstante, fue el contexto y las exigencias de la agenda pública lo que condujo a un repliegue de las políticas afirmativas de juventud, a pesar de las significativas innovaciones conceptuales llevadas a cabo y que contaban con el respaldo de la investigación científica. Incluso en la escena internacional, las políticas impulsadas por el Centro de la Juventud en este itinerario seguían siendo observadas

como modelo a replicar en otras ciudades, mientras que en su propia localidad perdían legitimidad para edificar nuevas rutas.

El cuarto y último itinerario construido en esta tesis parecía contar con ciertas condiciones de posibilidad para fortalecer el proceso de estructuración de las políticas de juventudes, especialmente gracias a la continuidad del socialismo en el gobierno local y al triunfo en la provincia de Santa Fe. Sin embargo, el contexto específico de violencia urbana que estalló en la ciudad sacó a la luz un nuevo sujeto juvenil que requería atención, ante el cual las políticas de juventud resultaban insuficientes, lo que derivó en una “Reconfiguración Forzada”. De esta manera, el área de juventud fue jerarquizada dentro de la estructura burocrática municipal, y se le asignó un rol primordial en el marco de las nuevas políticas sociales territoriales para la convivencia. La nueva Dirección de Juventudes no solo recuperó las redes conceptuales previamente establecidas, sino que también implementó una novedosa estrategia de gestión territorial en colaboración con organizaciones sociales de base.

En particular, se redefinió la noción de integralidad en las intervenciones, enfocándose en un grupo particular de jóvenes, identificado como nuevo sujeto juvenil, en respuesta a la situación de violencia altamente lesiva que afectaba a este sector. La integralidad se percibía como una estrategia viable para abordar problemas públicos complejos, multicausales y multidimensionales, lo que llevó a un nuevo posicionamiento de las políticas de juventud dentro de la estructura de las políticas municipales. Así, esta configuración forzada impulsada por el contexto, permitió que la cuestión juvenil se institucionalizara como un componente relevante en la agenda municipal, trascendiendo así la agenda específica del área de juventud.

En definitiva, el análisis del proceso de estructuración de las políticas de juventud en la ciudad de Rosario desde 1989 hasta 2015, a través de la construcción de itinerarios que facilitaron la exploración y la indagación sobre las dimensiones políticas de estas políticas, reveló dinámicas de configuración caracterizadas por su incompletitud y dinamismo, ya que permanecen en constante construcción y transformación. De esta manera, el análisis diacrónico permite desentrañar la influencia que han tenido los contextos en el proceso de estructuración de las políticas de juventud. En efecto, las políticas de juventud no están determinadas únicamente por aspectos técnicos de diseño y planificación desde un enfoque de *expertise*, sino que su configuración y proceso de estructuración se desarrollan en un

campo de disputas, tensiones y conflictos, donde inciden las dimensiones contextuales, los posicionamientos de los actores que buscan influir en los procesos decisionales, y, sobre todo, la forma en que se abordan los enfoques en torno a la categoría de juventud y la construcción del problema juvenil como una cuestión pública.

El análisis del caso de la ciudad de Rosario también permitió evidenciar la capacidad de problematizar y construir marcos conceptuales que fundamentaron y sustentaron las orientaciones de las políticas y los modos de gestión. A pesar de ello, esta capacidad de problematización y construcción de conocimiento desde la gestión se dio en contextos específicos donde las juventudes no eran consideradas como un asunto prioritario en la agenda pública. En dichos escenarios se potenciaron las ideas de juventudes en plural, el reconocimiento a las y los jóvenes como sujetos de derechos y como integrantes de una generación presente. Además, se promovieron las categorías de planificación estratégica, integralidad y transversalidad como pilares fundamentales del diseño y gestión de las políticas de juventud. En contraposición a esta operación conceptual, en los momentos en que las juventudes eran centrales en la agenda pública, los marcos conceptuales contruidos por el área de juventud quedaron en suspenso, y las políticas se reconfiguraron en programas y proyectos con marcadas perspectivas adultocéntricas, centradas en la formación y capacitación, prevaleciendo la idea de generación en tránsito hacia la adultez.

En otro orden, de los resultados del estudio de caso surge la idea del proceso de sedimentación que propicia la reconfiguración de políticas. El análisis diacrónico de las políticas de juventud en Rosario permite observar cómo en cada proceso de recontextualización se recuperan ciertas dimensiones del pasado. Similar a la lógica incremental de las políticas públicas, en este trabajo se adopta una perspectiva histórica para interpretar y recuperar los procesos sedimentarios en la política. Cada itinerario de políticas de juventud acumuló y delineó capas sedimentarias que fueron repuestas en otros momentos, y que, en función de la recontextualización, contribuyeron a la estructuración de las políticas. La capa sedimentaria más visible y que atravesó todos los itinerarios está vinculada con asumir la cuestión juvenil en el marco de la identidad partidaria del socialismo, la cual se hizo evidente en cada administración municipal.

Otra de las revelaciones que permite recuperar esta tesis a partir de la identificación y construcción de los distintos itinerarios es el desacople existente entre los procesos de

conceptualización de la cuestión juvenil y las estrategias de intervención. Este desacople se puede examinar particularmente a través de la sobreestimación de la categoría juventudes en plural. A lo largo de las etapas analizadas, se evidenció que el Centro de la Juventud empleó esta categoría como base conceptual de las políticas, tratando de dar cuenta de la amplitud de intervenciones que reconocían a las diversas y desiguales juventudes. Sin embargo, una gran parte de las políticas tendieron a lo que se denominó en un trabajo previo como astigmatismo estatal (Beretta y Soldano, 2023); es decir, una operación social que, al estar desenfocada genera una visión borrosa de la cuestión juvenil, sin resaltar las diferencias y desigualdades, lo que propicia una perspectiva homogeneizante. En efecto, lo que se intenta demostrar es que en numerosos casos el uso de la categoría juventudes puede carecer de sentido al momento de diseñar estrategias de intervención social si no se enfocan en las particularidades de las diferentes juventudes. Se sobre utiliza la conceptualización, mientras que las respuestas estatales, en términos generales, se caracterizan por adoptar estrategias tradicionales que pretenden homogeneizar, una característica singular de los enfoques predominantemente adultocéntricos.

Frente a este panorama, se argumenta que es indispensable reconocer y enfatizar la necesidad de dar visibilidad a la heterogeneidad del sector juvenil en el proceso de construcción de la cuestión juvenil y de estructuración de las políticas de juventud. Dentro de esta heterogeneidad, resulta ineludible considerar la relevancia del enfoque de la desigualdad multidimensional (Reygadas, 2004; Dubet, 2015). Según Vommaro (2015), las juventudes contemporáneas se caracterizan por las desigualdades como una condición inherente y las diversidades como marca generacional. El uso excesivo de la categoría juventudes en la estructuración de políticas públicas puede conllevar el riesgo vaciarla de contenido y generar una opacidad respecto a las diversas dimensiones de la desigualdad. Tal como se planteó en investigaciones anteriores (Beretta, et. al, 2018), ante la desigualdad persistente, implementar estrategias de diferenciación y selectividad en las intervenciones puede ser un enfoque adecuado para disminuir las brechas generacionales de la desigualdad. Por ello, se abre la posibilidad de concebir intervenciones y políticas que busquen una multifocalización igualadora (Beretta et al., 2018). Sin embargo, abordar las políticas desde esta óptica se corre el riesgo de fragmentar y profundizar la brecha de desigualdad entre las diferentes juventudes. Reconociendo esta limitación, es fundamental fortalecer las

capacidades de los gobiernos locales, dada su cercanía y proximidad con la comunidad, para implementar un conjunto de intervenciones que, aunque sean diferenciadas, estén interrelacionadas. Esto permitirá no solo abordar las necesidades de las generaciones jóvenes, sino también promover la construcción de lazos entre las juventudes y la sociedad en su conjunto.

A este panorama se pueden sumar algunas reflexiones generales (algo desalentadoras) que emergen de una lectura integral de los itinerarios estudiados. En primer lugar, a pesar de las variaciones en cada período histórico examinado, se observa que las políticas juveniles se sitúan en la periferia del Estado (Chaves, 2017), y que solo “tocan” a las y los jóvenes. Esta noción se alude a un concepto amplio, que no es específico, sino que se refiere a la generalidad (Chaves, 2017). Asimismo, esto invita a reflexionar sobre las intermitencias y cambios en las políticas de juventud, las cuales frecuentemente carecen de continuidad, incluso ante modificaciones en la gestión de un mismo partido político, tal como se evidenció en el período analizado en la ciudad de Rosario.

En segundo lugar, se observó que existe una ambivalencia significativa en relación con la agenda. Aunque en ciertas ocasiones las juventudes emergieron en la agenda pública como una cuestión a priorizar, en términos generales, esta necesidad no se tradujo en el fortalecimiento de las políticas públicas. Asimismo, las juventudes se destacaron en una cierta centralidad en los discursos y narrativas del partido gobernante pero no así en los presupuestos asignados y en la jerarquización de las políticas de juventud. A pesar de que en diversos momentos el área de juventud de Rosario consiguió establecer marcos conceptuales innovadores y comenzó a generar conocimiento desde su gestión, la mayoría de estas iniciativas concluyeron legitimando enfoques desactualizados dentro del ámbito de las ciencias sociales, donde las personas jóvenes son vistas como una fase transitoria hacia la vida adulta. Desde esta perspectiva, las y los jóvenes formarían parte de una generación que parece no existir o que, si bien existe, carece de las competencias necesarias para asumir roles plenamente adultos.

En tercer lugar, en términos de orientaciones de las políticas de juventud, se evidencia una tendencia hacia la promoción de la participación juvenil desde la década de 1980, ligada al proceso de transición democrática. No obstante, en muchos casos se promovía una participación institucionalizada o “controlada” por el Estado bajo las premisas del paradigma

de “Apuesta Insegura”, desde el cual se reconocen algunas potencialidades de las juventudes, pero simultáneamente genera desconfianza y cuestionamientos, lo que lleva a la necesidad de establecer mecanismos de control. Los otros campos de intervención que se evidenciaron a partir de la identificación de itinerarios de políticas de juventud en Rosario son los ligados a la formación y capacitación en general²²⁶, y a la búsqueda de empleo en particular. Así, se argumenta que prevalecieron las estrategias integracionistas que construyen las problemáticas de las juventudes desde una perspectiva adulta. Esto implica que, a través de la oferta formativa y de capacitación, se les traspasa a las y los jóvenes la responsabilidad individual de formarse como posibilidad para una integración más efectiva, especialmente en el mercado laboral.

En cuarto lugar, y relacionado con lo anterior, es oportuno resaltar la notable escasez, e incluso la casi total ausencia, de políticas de juventud que traten problemáticas que impactan a las y los jóvenes, tal como se mencionó en un estudio previo como parte de la “novísima” cuestión juvenil (Beretta, 2023). Así, el área de juventud en los distintos itinerarios analizados permaneció al margen de asuntos como la salud mental, la prevención del suicidio juvenil, el acceso a la vivienda como un paso hacia la autonomía juvenil, los problemas de la justicia penal juvenil, o las políticas de regulación del espacio público. De este modo, se identifican varios obstáculos para la inclusión de la perspectiva generacional en estas temáticas, las cuales generalmente son abordadas por otras estructuras gubernamentales que, en muchos casos, disputan y entran en conflicto con los intereses del área de juventud, ya que sus enfoques y estrategias suelen diferir o simplemente no constituyen un área de intervención prioritaria.

En quinto lugar, surge una reflexión que no estaba prevista en los propósitos de esta tesis, y que se relaciona con la escasa perspectiva de género en el proceso de estructuración de políticas de juventud a lo largo de todos los itinerarios. De este modo, las políticas se mantuvieron al margen de una de las dimensiones que mayor desigualdad generan. Aunque la categoría juventudes intenta reconocer la diversidad y desigualdad, los itinerarios de políticas de juventud revisados exponen variables explicativas como la clase social o la edad, el género no ha sido explicitado como dimensión necesaria para el diseño de políticas,

²²⁶ Se hace referencia a formación en salud sexual y reproductiva, en temas de seguridad vial, en relación a distintos lenguajes artísticos, idiomas, computación, solo por mencionar algunos ejemplos.

desestimando las distintas trayectorias que pueden experimentar jóvenes varones y mujeres en función de su rol culturalmente asignado, lo que refuerza el sesgo androcéntrico presente en las políticas públicas. De esta manera, y recuperando algunas de Feixa (1998) permite sugerir que la generalidad de la noción de juventudes en plural, al intentar reconocer la diversidad y desigualdades al interior de la población joven, terminó invisibilizando la variable de género.

En definitiva, el análisis diacrónico de las políticas públicas de juventud en la ciudad de Rosario demostró la complejidad que supone la construcción de la cuestión juvenil, a partir de las distintas variables y actores que influyen en dicho proceso. No obstante, se torna necesario dotar de nuevos sentidos a las políticas de juventud, sus marcos conceptuales, sus orientaciones y estrategias de intervención, así como los entramados institucionales para su gestión para pensar acciones que busquen incidir en múltiples esferas de la vida juvenil. Políticas que contemplen la diversidad de situaciones, su heterogeneidad y reconozcan a las juventudes de manera tal que les permita disfrutar del hecho de “ser joven” tanto como facilitar la posibilidad de proyectarse en el futuro.

El esquema teórico metodológico elaborado para el análisis de políticas públicas de juventud en la escala local abre ciertas posibilidades y genera nuevas preguntas que deberán ser abordadas en el futuro. En primer lugar, este enfoque analítico facilita la realización de estudios comparativos en gobiernos subnacionales de Argentina y de otros parías de la región de América Latina y el Caribe, con el propósito de fortalecer la capacidad explicativa sobre cómo se estructuran las políticas de juventud y así explorar algunas generalizaciones teóricas. De hecho, el autor de la tesis se encuentra coordinando una iniciativa para desarrollar un mapa federal de organismos y políticas de juventud en Argentina, en colaboración con investigadoras e investigadores de distintas universidades nacionales del país. El objetivo central es examinar la existencia y las trayectorias de las áreas estatales de juventud provinciales y sus políticas desde la recuperación democrática. Para cada estudio provincial se utilizarán varias de las dimensiones construidas para la identificación de itinerarios en clave de análisis diacrónico²²⁷.

²²⁷ Se priorizará el contexto y las condiciones de surgimiento de las primeras políticas de juventud y sus áreas estatales; la dependencia institucional, la construcción conceptual de la cuestión juvenil y su paradigma de abordaje; la noción de juventud / juventudes; las principales orientaciones de política; los cambios y continuidades a los fines de poder determinar etapas y/o itinerarios en cada provincia.

En segundo lugar, resulta fundamental enfrentar el desafío de analizar las políticas públicas de juventud desde la perspectiva de las propias juventudes. Esto implica distanciarse de los enfoques institucionalistas que consideran el proceso de política pública "desde arriba", y reconfigurar el análisis a partir de los entramados que se establecen entre el Estado y la sociedad, entre las políticas públicas y juventudes. De esto resulta la necesidad de explorar cómo acceden las y los jóvenes a dichas políticas, de qué manera participan en la construcción de la cuestión juvenil, y cuáles son sus percepciones respecto a las políticas. Así, se procurará indagar los espacios intersticiales y las fronteras que se crean de manera intersubjetiva a partir de interpretaciones socio-antropológicas que sugieren investigar el Estado desde los márgenes (Das y Poole, 2008), es decir, en esos ámbitos que se construyen en el encuentro entre el Estado, las y los jóvenes y el territorio. En definitiva, se trata de analizar las experiencias de las juventudes en relación con las políticas públicas que moldean y construyen ciudadanía.

Como cierre, solo desear que este trabajo contribuya para mejorar la comprensión de los procesos de estructuración de políticas públicas de juventud en los ámbitos locales. En un contexto caracterizado por la incertidumbre y la turbulencia, se acentúa la relevancia y la oportunidad para robustecer y dotar de nuevos sentidos la dirección de las políticas de juventudes. Este será el gran desafío y el nuevo itinerario a construir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



Abad, M. (2002), “Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil”. En *Revista Última Década*. Viña del Mar. Año 10 N° 16. CIDPA Ediciones.

Abdala, E. (2006), “Empleo y juventud: aprendizajes en América Latina”. En *Acceso Directo Revista de Estudios sobre Juventudes* (N°1). Rosario: Centro de la Juventud, Municipalidad de Rosario.

Abramo, H. (2004), “Políticas de juventud en Brasil: nuevos tiempos, nuevas miradas” en Gerber, E. y Balardini, S. (Comps.), *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. Argentina. FLACSO, Friedrich Ebert Stiftung.

Acuña, C. (2010), “Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción”, en Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. CABA.

Acuña, C. (Comp.) (2014), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Siglo Veintiuno Editores. CABA.

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, C. (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, OSDE/Siglo XXI.

Acuña, C.; Kessler, G. y Repetto, F. (2002), *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Proyecto *Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective*, Coordinado por el Center for Latin American Social Policy -CLASPO- The University of Texas at Austin.

Acuña, C. y Repetto, F. (2007), *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento de trabajo N°44. Departamento de Humanidades. Universidad de San Andrés.

Acuña, C. y Repetto, F. (2009), "La institucionalidad de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina", Washington, D.C., *Diálogo Regional de políticas, Red para la Reducción de la pobreza y la protección Social*, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Agiriano Berrenetxea, P.; Bergua Jiménez, E. y Castaño Riezu, J. (2002)**, “¿Políticas integrales, afirmativas,... o simplemente simulacros?” En *Revista de Estudios de Juventud*, N°. 59.España.
- Agranoff, R. (1997)**, “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. (1992)**, “Estudio introductorio”. En Aguilar Villanueva (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. (1993)**, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. (2009)**, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, F. y Gaza Cantú, V. (Comps.) *Políticas públicas y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Editorial Porrúa / EGAP, México.
- Alabarces, P. (1992)**, *Entre gatos y violadores. El rock nacional en la cultura argentina*. Ediciones Colihue, Buenos Aires.
- Alasino, N. (2022)**, *Descentralización y democratización. Las interacciones entre estado y ciudadanía en el ejercicio del derecho a la salud en los estados subnacionales. La provincia de Santa Fe, 2008-2015*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencia Política y RRII. UNR.
- Alucín, S. (2017)**, “Políticas escolares para la participación estudiantil en Argentina”, en *Revista Última Década*; Valparaíso. pp. 154 – 182.
- Álvarez, G.; Dalla-Corte Caballero, G. y Prósperi, M. (2012), *Socialistas y socialismo en Santa Fe. La organización que venció al tiempo*. Prohistoria ediciones. Rosario.
- Anderson, P. (2003)**, “Neoliberalismo: un balance provisorio”. En Sader, E. y Gentili, P. (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires, CLACSO.
- Arcidiácono, P. (2012)**, *La política del mientras tanto: programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires. Biblos.
- Arpini, E. (2020)**, “El problema de convocar a los jóvenes. La producción de la participación juvenil en programas municipales de Presupuesto Participativo en Argentina (2008-2019)”. V Jornadas de Investigadorxs en Formación Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), CABA.

- Assusa, G. (2019)**, “Ni jóvenes, ni desempleados, ni peligrosos, ni novedosos. Una crítica sociológica del concepto de jóvenes nini en torno los casos de España, México y Argentina”. En *Cuaderno de Relaciones Laborales*, Universidad Complutense de Madrid.
- Assusa, G. y Brandán, M.G. (2014)**, “Salvar a la generación perdida: gubernamentalidad, empleabilidad y cultura del trabajo. El caso de un programa de empleo para jóvenes en Argentina”. En *Revista de Sociología e Política*, Vol. 22, N°49, pp.157-174.
- Ayos, E. (2013)**, *Condiciones de vida y delito, de la Emergencia de la "inseguridad" al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)*. Tesis de Doctorado, CABA, UBA.
- Badaloni, L. (2006)**, “Las políticas de bienestar y control de la movilización social. 1943–1955”. En Videla, O. (Comp.), *El Siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*. Nueva Historia de Santa Fe. Tomo IX. Prohistoria y Diario La Capital.
- Balardini, S. (1999)**, “Conferencia sobre políticas locales de juventud”, en Municipalidad de Rosario y Mercociudades, “1° Seminario de Políticas locales de juventud en Mercociudades”, Rosario.
- Balardini, S. (Comp.) (2000)**, *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires. CLACSO.
- Balardini, S. (2003)**, “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”; en Dávila León, O. (editor), *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar. Chile. CIDPA Ediciones.
- Balardini, S. (2004)**, “Políticas de juventud en Argentina. Balance y perspectivas”. En: Gerber y Balardini, S. (Comps.) (2004). *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. FLACSO Argentina.
- Balardini, S. (2005)**, “Políticas Locales de Juventud en municipios argentinos”. En Balardini, S. (Coord.), *Políticas Locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur*. Buenos Aires, Serie PROSUR. Friedrich Ebert Stiftung
- Balardini, S. (2005b)**, “Movimientos juveniles en tres ciudades de la Argentina (Buenos Aires, Mendoza y Rosario): Estado de situación y propuestas para su fortalecimiento”, en *Revista electrónica latinoamericana de estudios de juventud*. Año 1, N°1 Julio/septiembre.

Balardini, S. (2009), *El Gabinete Joven. Una política innovadora del Gobierno de Santa Fe*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

Balardini, S. y Hermo, J. (1995), *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).

Báscolo, E. y Yavich, N. (2010), “Gobernanza del desarrollo de la APS en Rosario, Argentina”. En *Revista Salud Pública* vol. 12 (1), pp.89-104. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Battistini, O. y Mauger, G. (2012), *La difícil inserción de los jóvenes de clases populares en Argentina y Francia*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Bayón, M.C. y Saraví, G. (2007), “De la acumulación de desventajas a la fractura social. Nueva pobreza estructural en Buenos Aires”. En Saraví, G. (editor), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo.

Beccaria, L. (2005), “Jóvenes y empleo en la Argentina”. En *Anales de la Educación común*, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Año 1, N°. 1-2.

Bendit, R. (1998), “Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas” en Hunermann, P. y Eckholt, M. (Eds.) *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes*. Buenos Aires, ICALA Intercambio Cultural Alemán Latinoamericano; FLACSO; Eudeba.

Benedicto, J. (2010), “Construyendo la ciudadanía juvenil: marco teórico para las políticas de juventud y ciudadanía”, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Sociología II, España.

Benedicto, J. (2016), “La ciudadanía juvenil: Un enfoque basado en las experiencias vitales de los jóvenes”. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Volumen 14, Nro. (2) 925-938.

Benedicto, J., y Morán, M. L. (2003), “Los jóvenes, ¿ciudadanos en proyecto?”. En Benedicto, J. y Morán, M.L. (Comps.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. INJUVE. Instituto de la Juventud. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Beretta, D. (2012), *Cartografía de los vínculos. El caso de la elaboración participativa del Plan Integral de Juventud en la ciudad de Rosario (2005-2008)*, Tesis de Maestría en Gestión Pública, Facultad de Ciencia Política y RRH, UNR.

Beretta, D. (Comp.) (2015), *Las juventudes disputadas. Aportes para un campo en construcción*. Rosario, UNR Editora.

Beretta, D. (2018), “Itinerarios de políticas de juventudes a nivel local. Huellas de la experiencia en la ciudad de Rosario”. En Beretta, D., Laredo, F., Núñez, P. y Vommaro, P. (Comps.), *Políticas de juventudes y participación política. Perspectivas, agendas y ámbitos de militancia*. Rosario. UNR Editora y CLACSO.

Beretta, D. (2023), “Políticas de juventudes en democracia. Itinerarios recorridos”. En *Revista Temas y Debates*. Año 27, número especial, julio-diciembre, pp. 27-34.

Beretta, D. y Carnovale, N. (2021), “La mirada ciudadana en la construcción de planes urbanos locales”, en *Revista Papeles* del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Año 12, N°23.

Beretta, D. y Galano, N. (2014), “Desafíos de la gestión de políticas sociales. Notas introductorias”, En Beretta, D. y Galano, N. (Comps.), *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*, Laborde Editor, Rosario.

Beretta, D., Cozachcow, A.; Liguori, M.; León, D.; Pereyra, E.; Colombari, B.; Perozzo, W.; Benedicto, J.; Gallo Díaz, L. y Jaramillo Ferro, J. (2022), “Organismo, leyes y encuestas de juventudes: hacia una cartografía latinoamericana y caribeña”, Observatorio Latinoamericano y Caribeño en Primera Infancia, Infancias y Juventudes, Año 2, N°4. CLACSO.

Beretta, D.; Galano, N. y Laredo, F. (2018), *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

Beretta, D. y Laredo, F. (2014), “Un Monumento vivo”, Municipalidad de Rosario, inédito.

Beretta, D.; Laredo, F. y Trinchero, R. (2022), “Participación estudiantil en la elección del director en una escuela universitaria”, En *Revista Fuegia*, Volumen V, N° 1, pp. 37-54.

Beretta, D. y Núñez, P. (2021), Las políticas de juventudes. En Soldano, D. (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)*. Ediciones UNL.

Beretta, D.; Trinchieri, R.; Laredo, F. y Verdi, I. (2013), Espacios y formas de participación: las organizaciones juveniles. En Borobia, Kropff y Núñez (Comps.), *Juventud y participación política. Más allá de la sorpresa*. Buenos Aires. Noveduc.

Beretta, D. y Soldano, D. (2023), “Entre el verdugueo y el confinamiento comunitario. Experiencias juveniles durante la pandemia de COVID 19 en la periferia de Santa Fe”. En P. Vommaro y E. Pérez (Comps.), *Juventudes, democracia y crisis. Pandemia, post-pandemia y después*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Universitario.

Beretta, D. (et al.) (2005), “Presupuesto participativo joven en Rosario: una estrategia de inclusión social”; en *Experiencias de inclusión social con jóvenes de sectores carenciados en las Mercociudades*, Asunción, Paraguay, editado por Mercociudades y GTZ.

Beretta, D. y Verdi, I. (2005), “Políticas públicas de juventud: algunos aportes para la reflexión”; 3er. Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, gobierno y administración “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo”, San Miguel de Tucumán.

Bergami, M. (2013), *Es la bronca, como estrategia en el campo de la política. Un análisis de la implementación del Programa de Inclusión sociocultural para el abordaje del delito y la violencia en la ciudad de Rosario entre 2009 y 2012*. Tesis de grado en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política y RRH. UNR.

Bergami, M. y Crescini, V. (2014), *Estudiantes al centro: Elementos para repensar la participación juvenil desde la escuela media*. Rosario, Observatorio de Políticas de Juventud y Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Bertranou, J. (2004), “Notas sobre el concepto de memoria institucional”, en Bertranou, J.; Palacio, J.M. y Serrano, G. (et al.) (Comps.), *En el País del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires. Editorial Prometeo Libros.

Bertranou, J.; Brites, W.; Capdevielle, J.; Chiara, M.; Di Virgilio, M.M.; Guevara, T.; Molina, M.M.; Pérez, V.; Rodríguez, M.C.; Soldano, D. y Villagrán, A. (2021), *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19*. Documento de trabajo N°1. Proyecto PISAC-COVID- 19-00021. “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis

desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”.

Blanco, R. y Vommaro, P. (2017), “Otros caminos, otros destinos. Transformaciones en los espacios y prácticas cotidianas de participación juvenil en los años ochenta”, En Vázquez, M.; Vommaro, P.; Núñez, P. y Blanco, R. (Comps.), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Imago Mundi, CABA.

Biblioteca Popular Pocho Lepratti (2021), ¡Pocho Vive!, Rosario, UNR Editora.

Bifarello, M. (2006), “Una Ciudad participativa y Eficaz”, en *Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad*. Municipalidad de Rosario.

Bifarello, M. (2014), “Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales”. En Beretta, D. y Galano, N. (Comps.), *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario, Laborde Editor.

Blanco, I.; Gomà, R. (2003), “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”. En *Gestión y Política Pública*, XII(1).

Blanco, R. (2016), *Escenas militantes. Lenguajes, identidades políticas y nuevas agendas del activismo estudiantil universitario*. Grupo Editor Universitario. CABA.

Blanco, R. y Vommaro, P. (2018), “Activismo juvenil en los años ochenta en Argentina: dos generaciones políticas entre el partido y la universidad”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 16, N°2, pp. 839-852. CINDE, Colombia.

Bloj, C. (2015), *Ciudades e infancia. Juego, participación y derechos culturales en Rosario (Argentina)*. Serie Políticas Sociales, CEPAL. Santiago de Chile.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. UNGS/Prometeo.

Bonavena, P. y Millán, M. (2007), “El movimiento estudiantil rosarino antes y durante el rosariazo de mayo de 1969”. VII Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Bonvillani, A.; Palermo, A.; Vázquez, M. y Vommaro, P. (2010), “Del Cordobazo al kirchnerismo. Una lectura crítica acerca de los períodos, temáticas y perspectivas en los estudios sobre juventudes y participación política en la Argentina”. En Alvarado, S. y Vommaro, P. (Comps.), *Jóvenes, cultura y política en América Latina: Algunos trayectos desde sus relaciones, experiencias y lecturas (1960–2000)*. CLACSO, Homo Sapiens.

- Borobia, R.; Kropff, L. y Núñez, P. (2013)**, “La participación política juvenil post-2001/3”, en Borobia, R.; Kropff, L. y Núñez, P. (Comps.), *Juventud y participación política. Más allá de la sorpresa*. NOVEDUC, Buenos Aires.
- Borzese, D.; Bottinelli, L.; y Luro, V. G. (2009)**, *Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina*. Fundación Carolina, CeALCI, Fundación SES.
- Bourdieu, P. (1990)**, “La juventud no es más que una palabra”. En Bourdieu, P., *Sociología y cultura*. Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1994)**, “El campo científico”. *Redes: revista de estudios sociales de la ciencia*. 1(2), 129-160.
- Bourgois, P. (2005)**, “Más allá de una pornografía de la violencia”. En Ferrándiz, F. y Feixa, C. (Eds.), *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*. Barcelona, Anthropos.
- Bourgois, P. (2015)**, *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Siglo Veintiuno Editores.
- Braslavsky, C. (1986)**, *La juventud argentina: informe de situación*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau (Eds.) (1998)**, *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires; CLAD/Paidós.
- Broglia, F.; Cozzi, E. y Font, E. (2011)**, “Avances en las Intervenciones de Inclusión Socio-cultural con jóvenes como mecanismos de prevención del delito y reducción de la violencia en dos ciudades de la provincia de Santa Fe”. En IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria: Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, Buenos Aires.
- Bronzo Ladeira Carneiro, C. (2005)**, *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Universidade Federal de Minas Gerais.
- Busleiman, E. (1966)**, *Algunos aspectos de la delincuencia juvenil en la ciudad de Rosario*. Grupo Editor de Estudios Sociales. Rosario.
- Cabrero Mendoza, E. (2000)**, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”. En *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 180-229. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

Cabrero Mendoza, E. (2006), “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, ponencia presentada en el Seminario Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Calveiro, P. (2019), *Resistir al neo liberalismo. Comunidades y autonomías*. Siglo Veintiuno Editores y CLACSO. CABA y Ciudad de México.

Calvento, M. y Rolandi, M. L. (2021), *Una conceptualización alternativa sobre la internacionalización de ciudades en la región latinoamericana, con anclaje en el caso argentino*. Mendoza: IMESC-IDEHESI/CONICET.

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

Cardini, L. (2020), “Itinerarios de las políticas culturales públicas en Rosario, Argentina”. En *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* N° 63, pp.70-85.

Carmona, R. (2012), El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Ciccus Ediciones.

Carné, M. (2013), *El gobierno de la población villera por parte de las autoridades socialistas del departamento ejecutivo municipal de Rosario (1989-2007)*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencia Política y RRH, UNR.

Carnovale, N. y Beretta, D. (2019), “Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario”. En *Revista Temas y Debates*. Año 23, N° 38, julio-diciembre, pp. 151-167.

Casal, J. (1999), “Juventud, transición y políticas sociales”, En *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud*. Barcelona. Diputación de Barcelona.

Casal, J.; García, M.; Merino, R. y Quesada, M. (2006), “Itinerarios y trayectorias. Una perspectiva de la transición de la escuela al trabajo”, En *Revista Trayectorias*, Vol. VIII, N°22, pp. 9-20. Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

Casanovas i Berdaguer, J. Coll i Amargós, J. y Montes i Sala, P. (2002), Razones y tópicos de las políticas de juventud. Qué quieren ser las políticas afirmativas. En *Revista de Estudios de Juventud*, N°59, España.

Castagno, A. y Díaz Rojo, M. F. (2013), “Políticas públicas destinadas al desempleo juvenil. Estudio de caso, Programa Jóvenes con más y mejor trabajo en la ciudad de Rosario (2008-2013)”, en CEDeT, *La democracia argentina como escenario de disputa hegemónica*. Cuadernos del CEDeT, UNR Editora.

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

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S; Filguiera, F; Martínez, R; Rossel, C. (Editores) (2015), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Centro de la Adolescencia (1990), *Programa Analítico*. Municipalidad de Rosario.

Centro de la Adolescencia (1992), *Informe del Centro de Adolescencia*. Municipalidad de Rosario.

Centro de la juventud (1997), *Documento base de discusión*, circulación interna. Municipalidad de Rosario.

Centro de la Juventud (2004), *Informe de gestión*. Municipalidad de Rosario.

Centro de la Juventud (2005), *Informe de gestión*. Municipalidad de Rosario.

Centro de la Juventud (2006), *Plan Integral de Juventud*. Municipalidad de Rosario.

Centro de la Juventud (2006b), *Informe sobre la situación de las y los jóvenes en Rosario*. Municipalidad de Rosario.

Centro de la Juventud (2010), *Políticas de juventud, 20 años*. Municipalidad de Rosario.

CEPAL (1985), *La juventud en América Latina y el Caribe. Plan de acción regional en relación con el Año Internacional de la Juventud*. Estudios e informes de la CEPAL (47). Santiago de Chile, ONU.

CEPAL (1991), *Bases para la formulación de un programa de cooperación regional en el dominio de la juventud en América Latina y el Caribe para la década de los noventa*. Santiago de Chile.

Cernotto, M. (2018), *Capacidad de gestión municipal en la implementación de políticas públicas de inclusión digital. La experiencia del aula digital punto oeste (2013-2015)*. Tesis de Maestría en Gestión Pública. Facultad de Ciencia Política y RRH, UNR.

Chaverri, P. y Arguedas, A. (2020), “Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características”. En *Revista ABRA*, Vol. 40, N°60. Universidad Nacional de Costa Rica.

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

Chaves, M. (2009), “Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983 – 2006” en *Papeles de trabajo*. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN: 1851-2577. Año 2 N°5. Buenos Aires.

Chaves, M. (2010), *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

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

Chaves, M. (2017), “Jóvenes entre el centro y la periferia de la ciudad, del estado y de la academia”. En *Ciudadanías*, Revista De Políticas Sociales Urbanas, 1(1), 79-96.

Chaves, M.; Fuentes, S. y Vecino, L. (2016), *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos*. Grupo Editor Universitario. CABA.

Chiara, M. (2022), “Las políticas sociales bajo el prisma intergubernamental. Debates y desafíos metodológico”. En Chiara, M. y Serafinoff, V. (Comps.) (2022), *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento, Los polvorines.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005), *Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Prometeo Libros. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiara, M. y Serafinoff, V. (Comps.) (2022), *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento, Los polvorines.

CIDPA - Aço 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*, Asunción, Paraguay, editado por Mercociudades y GTZ.

Clemente, A. (2017), *El abordaje integral como paradigma de la política social*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Clementi, H. (1982), *Juventud y política en la Argentina*. Buenos Aires. Siglo Veinte Editores.

Cohen, E.; Martínez, R.; Navarrete, C. (2001), *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Volumen I: Proyecto Joven de Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL.

Colombari, B. (2023), “Las políticas sociales y sus efectos en el espacio urbano. Un estudio de caso a partir de un centro preventivo-asistencial de adicciones orientado a jóvenes”. *Divulgatio. Perfiles académicos De Posgrado*, 8(22), 80–100.

Colombari, B.; Hincá, M.; Traba, J. y Andrade, A. (2019), “Promover el arraigo: políticas de juventud en Tierra del Fuego 1991-2018”; en Beretta, D.; Núñez, P.; Rocca Rivarola, D. y Laredo, F. (Comps.), *Activismo, desigualdades y políticas públicas en perspectiva juvenil*. Rosario, UNR Editora.

Concilio Vaticano II (1965), “Mensaje a los Jóvenes. Clausura del Concilio Ecuménico Vaticano II”, Libreria Editrice Vaticana.

Consejo Federal de Juventud (2008), *Democracia participativa y políticas públicas. Estrategias para construir un proyecto colectivo con y desde los jóvenes*. Buenos Aires, Dirección Nacional de Juventud, Ministerio de Desarrollo Social.

Contreras, D. (1999), “Políticas de juventud”, En *Revista Última Década* N°10, Viña del Mar, Chile.

Cortés, R. y Kessler, G (2013), “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012), en *Revista de Indias*, vol. LXXIII, N 257.

- Cortés, R. y Kessler, G. (2013b)**, “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. En *Cuestiones de Sociología* (9), 33-55.
- Cozachcow, A. (2013)**, “Jóvenes y partidos políticos: el 24 Campamento Nacional de la Juventud del Partido Socialista. Análisis de una experiencia de formación política”. En X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Cozachcow, A. (2015)**, *La militancia juvenil en partidos políticos en la Argentina post 2003. Motivos de participación, itinerarios militantes y vínculos generacionales en el Partido Socialista y el PRO (2012-2014)*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, IDES, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cozachcow, A. (2016)**, “La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015”. En *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* (Nº 24). Universidad Politécnica Salesiana. Ecuador.
- Cozachcow, A. (2022)**, *La década militada. La participación juvenil en el progresismo, las nuevas derechas y el kirchnerismo*. CABA. Grupo Editor Universitario.
- Cozachcow, A. (2023)**, “Una década de voto joven en la Argentina”. *Cuadernos De Coyuntura*, 8(Continuo), 1-9. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Cozzi, E. (2014)**, “Los tiratiros. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe”. En *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados*, Universidad Nacional de Córdoba, N°32, 265-284.
- Cravacuore, D. (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.
- Crenshaw, K. (2012)**, “Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color. En Platero, R. (Ed.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- Cunill Grau, N. (2005)**, “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, octubre.

Cunill Grau, N. (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Mariani, R. (Coord.) *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima: Sede PNUD.

Cunill Grau, N. (2014), La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. En *Gestión y Política pública* vol.23 no.1, México.

Dalla-Corte Caballero, G. (2014), “Hacia los 25 años de los saqueos de la ciudad de Rosario, Argentina. Educación y memoria. En *Revista Historia Actual Online*, N°33. Pp 7-19.

Das, V. y Poole, D. (2008), “El estado y sus márgenes”. En *Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social*, (27), 19-52.

Dávila León, O. (2000), “Política pública e institucionalidad en juventud”. En *Revista Última Década*, 8(12), 17-22. CIDPA, Viña del Mar, Chile.

Dávila León, O. (2003), “Prólogo”, en Dávila León, O. (editor), *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas locales*, CIDPA Ediciones, Viña del Mar

Dávila León, O. (2004), “De la agregación programática a la visión constructiva de políticas de juventud”. En Gerber, E. y Balardini, S. (Comps.), *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. FLACSO / FES. Buenos Aires.

Dávila León, O. (2005), “La gestión local de juventud en Chile”, en Balardini, S. (Coord.), *Políticas Locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur*. Buenos Aires, Serie PROSUR. Friedrich Ebert Stiftung

Dávila León, O. y Silva, C. (1999), “Políticas de juventud y su expresión en lo local”, en *Revista Última Década*, N° 11, Centro de Estudios Sociales, Chile.

Dávila León, O.; Guirardo, F. y Medrano, C. (2006), *Los Desheredados. Trayectorias de vida y nuevas condiciones juveniles*. Chile. CIDPA Ediciones.

de Moura Castro, C. (1997), “Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas”. En *Boletín Cinterfor*, No. 139-140. Montevideo, OIT.

Delgado, M. (2007), *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Editorial. Anagrama. Barcelona.

Departamento de la Juventud (1990), *Programa Municipal de Juventud*. Rosario, Municipalidad de Rosario.

Díaz, C. (2014), “Introducción”; en Díaz, C.; Galano, N. y Curti, G. (Comps.) *Miradas de*

Políticas Públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina. Facultad de Ciencia Política y RRH, Grupo Política y Gestión.

Díaz, C. (2016), Informe final proyecto de investigación “Jóvenes y violencia urbana. Relaciones sociales y de poder en el entramado barrial en la ciudad de Rosario”. Pol 193. Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNR, mimeo.

Díaz, C.; Grandinetti, R. y Nari, P. (2003), “Rosario en democracia, a través de sus políticas locales”. Grupo Política y Gestión. UNR.

Díaz, C.; Grandinetti, R. y Nari, P. (2002), *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Díaz, C. e Isuani, F. (Comps.) (2015), *Políticas públicas en Estados subnacionales*. Buenos Aires. SAAP.

Díaz Porcellana, J. M. (2013), La prioridad juventud. Los jóvenes, la Iglesia y la transición democrática”, en *Miscelánea*, Boletín de divulgación. Religión y cultura en la historia contemporánea. Año 1, N°1. Programa de Historia de la Iglesia en la Argentina contemporánea, Departamento de Historia, UCA.

Dirección de Juventudes (2011), “Programa Joven de Inclusión Socioeducativa”. Documento interno. Municipalidad de Rosario.

Di Filippo, M. (2019), *Estéticas políticas. Activismo artístico, movimientos sociales y propuestas populares en la Rosario del nuevo milenio*. Rosario, UNR Editora.

Di Terlizzi, C. (2019), “Aulas en movimiento: la historia de la Unión de Estudiantes Secundarios en la escuela Superior de Comercio “Libertador General San Martín” 1973 - 1976”. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 4(8), 393–414.

Di Virgilio, M.; Arqueros Mejica, M: y Guevara. T (2014), “Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio”, en Pando, D y Walter, J. (Comps.) *Planificación estratégica. Nuevos enfoques y desafíos en el ámbito público*. Buenos Aires, SAAP – CERALE.

Domínguez, M. y Morales, H. (2003), “Políticas locales de juventud en México”, en Dávila León, O. (Editor) *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas locales*. Viña del Mar, Chile. CIDPA.

Duarte Quapper, K. (2000), “¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente”, en **Revista Última Década**, N°13, Viña del Mar,

Chile, CIDPA. pp. 59-77.

Duarte Quapper, K. (2001), “¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente” en Donas Burak (Comp.) *Adolescencia y Juventud en América Latina*. Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC-GTZ).

Duarte Quapper, K. (2015), *El adultocentrismo como paradigma y sistema de dominio. Análisis de la reproducción de imaginarios en la investigación social chilena sobre lo juvenil*. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

Dubet, F. (2015), *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

Duschatzky, S. y Corea, C. (2002), *Chicos en Banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires. Editorial Paidós.

Dussel, I. y Pineau, P. (1995), “De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo”, en Puiggrós, A. (directora), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955). Historia de la educación en la Argentina, (tomo VI)*. Buenos Aires. Editorial Galerna.

Elder, C. y Cobb, R. (1993), “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Porrúa.

Elizalde, S. (2015), *Tiempo de chicas. Identidad, cultura y poder*. Grupo Editor Universitario. CABA

Escalada, R. (2000), “El impacto del modelo de gestión por competencias en el desarrollo humano y organizacional”, ponencia presentada en el Congreso Argentino de Psicología, Rosario, UNR.

Esping-Andersen, G. (1990), *Los tres mundos del capitalismo de bienestar*. Princeton University Press, Princeton.

Estévez Boero, G. (1977), 5° Aniversario del PSP. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

Estévez Boero, G. (1991), “Proyecto Ley Nacional de la Juventud”. En *Reseña Labor Parlamentaria. Período de sesiones ordinarias 1990*. Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación.

Farroni, N.; Boccardo, A.; Bergami, M.; Crescini, V. e Ingaramo, D. (2011), *Políticas locales de juventud en Santa Fe*. Gabinete Joven, Ministerio de Innovación y Cultura, Gobierno de Santa Fe.

Farroni, N.; López Martorell, R.; Crescini, V. y Bergami, M. (2012), *Hoja de ruta para recorrer el territorio joven*. Gabinete Joven. Provincia de Santa Fe.

Fattore, N. y Bernardi, G. (2014), *Programa Joven de Inclusión Socioeducativa*. Rosario, Santa Fe (Argentina). UNICEF, Fac. Humanidades y Artes UNR.

Feixa, C. (1996), “Antropología de las edades”. En Prat, J y A. Martínez (eds.), *Ensayos de Antropología Cultural*. Editorial Ariel, Barcelona

Feixa, C. (1999), *De jóvenes, bandas y tribus*. Barcelona, Ariel.

Feixa, C. y Urteaga, M. (2023), “¿Cómo hacerse juvenólogo@? La generación del 98: relatos de vida”, en *Iberoamericana*. América Latina, España, Portugal. Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Berlín, Alemania.

Feixa, C.; Cabasés, M.A. y Pardell, A. (2015), “El juvenicidio moral de los jóvenes...al otro lado del charco”. En Valenzuela Arce, J.M. (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*. NED Ediciones, Barcelona, España.

Ferrándiz, F. y Feixa, C. (Eds.) (2005), *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*. Anthropos. Barcelona.

Fernández Soto, S. (2013), “La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino”; en *Revista Serviço Social & Sociedade* N° 133, Revista Quadrimestral de Serviço social, marzo. Editorial Cortez, San Pablo, Brasil.

Fleury, S. (2002), “El desafío de la gestión de las redes de política”. En *Revista Instituciones y desarrollo*, 12-13, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Filardo, V. (2009), “Juventud como objeto, jóvenes como sujetos”. En *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Año XXII / N°25. Universidad de la República, Uruguay.

Fingueret, M. (Comp.) (1993), *Jóvenes en los '90. La imaginación lejos del poder*. Buenos Aires. Editorial Almagesto.

Font, J. (2004), “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En Ziccardi, A. (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el*

ámbito local. México, UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Font, E., Broglia, F., y Cozzi, E. (2011), “Avances en las Intervenciones de Inclusión Socio-cultural con jóvenes como mecanismos de prevención del delito y reducción de la violencia en dos ciudades de la provincia de Santa Fe”. Ponencia presentada en IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria, Buenos Aires, Argentina.

Ford, A. (2007), *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis doctoral, FLACSO.

Ford, A. (2009), *El presupuesto participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*. Secretaría General. Municipalidad de Rosario.

Franco, R. y Lanzaros, J. (Coords.) (2006), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Argentina, Miño y Dávila editores.

Galano, N. (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”, En Díaz, C. & Isuani, F. (Comps.), *Políticas públicas en Estados subnacionales*. Buenos Aires, SAAP.

Galano, N. (2018), “Muerte joven y vidas precarias. Notas sobre el juvenicidio”, en Beretta, D.; Laredo, F.; Núñez, P. y Vommaro, P. (Comps.), *Políticas de juventudes y participación política. Perspectivas, agendas y ámbitos de militancia*. UNR Editora y CLACSO. Rosario.

Galimberti, C. (2012), “El rol de la democracia en la planificación urbana. Caso ciudad de Rosario, Argentina (1983-1993)”, en Proyección N°12.

Garcé, A. (2007), “La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional”, En *Revista NUSO*, N°212.

García Delgado, D. (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.

Gerber, E. y Balardini, S. (Comps.) (2004), *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*. Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires.

Ghirardi, H. (1991), “Análisis de la estructura organizativa del Departamento de la Juventud de la Municipalidad de Rosario”, trabajo final presentado en la cátedra Tecnologías de la

administración pública, de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

Giménez Gual, L. (2003), “Las políticas de juventud: hacia unas políticas emancipatorias”. En Benedicto, J. y Morán, M.L. (Comps.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. INJUVE. Instituto de la Juventud. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. España.

Ginga, L. (2019), *El gobierno de la seguridad: la prevención del delito como dispositivo de intervención en Rosario 1995-2016*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencia Política y RRH. UNR.

Giorgetti, D. (2012), *Participación juvenil en movimientos sociales urbanos de la Argentina contemporánea*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Giustiniani, R. (Editor) (2010), *Derecho a la juventud. Ley 26.579 de reducción de la mayoría de edad a los dieciocho años*. CABA, Prometeo.

Gobierno de Santa Fe (2019), *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe, Gabinete Social.

Gobierno de Santa Fe (2013), “Juventudes, ciudadanía y participación: un acercamiento desde el paradigma sociocultural. Algunas concepciones fundamentales para acercarse a la formación de la ciudadanía Joven”. Santa Fe.

Gobierno de Santa Fe (2014), “Estudiantes al centro: Elementos para repensar la participación juvenil desde la escuela media”. Santa Fe.

Gobierno de Santa Fe (2017), “Con Perspectiva Joven”. Santa Fe.

González Sastre, P. (1992), *Las casas de juventud, espacios de libertad. Informe sobre las Casas de Juventud de Barcelona. Valoración y propuestas después de 10 años*. Fundación Francisco Ferrer. Barcelona, España.

Gorrochategui, J. (2020), *Las ideas importan. La salud pública de la provincia de Santa Fe desde los años treinta hasta las reformas neoliberales*. Tesis doctoral de Ciencia Política. UNR.

Gravano, A. (2003), *Antropología de lo barrial. Estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Buenos Aires, Editorial Espacio.

Grossi, M. y Dos Santos, M. (1987), "La concertación social, una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico - social en procesos de democratización", en *Crítica y Utopía* N° 9, Buenos Aires.

Guberman, L. (2004), *Victoria, éxito y fracaso. El Partido Socialista Popular en Rosario, 1989-1995*. Rosario. UNR Editora.

Guemureman, S. (2015), *Adentro y afuera. Juventudes, sistema penal y políticas de seguridad*. CABA, Grupo Editor Universitario.

Gusfield, J. (2014), *La cultura de los problemas públicos, El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Hentschel, H.; Sperber, B. y Waldman, E. (1993), *La Juventud Argentina. Una comparación de generaciones. Cómo son, qué piensan y qué quieren de la vida los jóvenes de hoy*. Deutsche Bank. Planeta.

Iazzetta, O., Robin, S. y Bartolacci, F. (2007), "La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario". Ponencia presentada en el IV Congreso de Administración Pública y en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política.

Iglesis Larroquette, A. (2003), "Puntos ciegos de la política de juventud: ejes de referencia desde la práctica". En Dávila León, O. (Editor), *Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas locales*. CIDPA, Viña del Mar, Chile.

Ilari, S. (2010), "Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas", en Fernández Alles, J. y Trocello, G. (coord.), *Municipios e integración territorial. Alternativa de la cooperación internacional*. Madrid, AECID.

Ilari, Sergio (2015), *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana*. Universidad Nacional de Quilmes.

Incháustegui Romero, T. (1999), "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones". En *Revista de Estudios de Género*. La ventana, N° 10, pp. 84-123. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México

INDEC (1985), *La juventud de la Argentina*. Estudios INDEC 3. Buenos Aires, INDEC.

INDEC (2025), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. República Argentina. Síntesis de resultados*. Buenos Aires, INDEC.

- Ingaramo, M.A. (2011)**, “El enfoque de género en la agenda de la Municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina”. Trabajo Final de la Especialización en Planificación y Gestión Social, Facultad de Ciencia Política y RRH, UNR.
- Isuani, F. (2015)**, “Introducción”. En C. Díaz y F. Isuani (Comps.), *Políticas públicas en Estados subnacionales*. Buenos Aires, SAAP.
- Jacinto, C. (2000)**, “Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo”. En *Mayo Revista de Estudios de Juventud*. Buenos Aires, Dirección Nacional de Juventud, Eudeba.
- Jacinto, C. (2006)**, “La formación profesional como estrategia para la inserción laboral de jóvenes vulnerables. Balance crítico y reflexiones sobre la experiencia de los noventa”. En *Acceso Directo Revista de Estudios sobre Juventudes* (Nº1). Centro de la Juventud, Municipalidad de Rosario.
- Jacinto, C. (2006b)**, “Estrategias sistémicas y subjetivas de transición laboral de los jóvenes en Argentina. El papel de los dispositivos de formación para el empleo”, en *Revista de Educación*, Nº 341, Publicación de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.
- Jacinto, C. y Millenaar, V. (2012)**, “Los nuevos saberes para la inserción laboral. Formación para el trabajo con jóvenes vulnerables en Argentina”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17(52), pp. 141-166.
- Jelin, E. (1996)**, “¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en América Latina en los años 90”. En *Revista Sociedad*, 8, 57-81.
- Jiménez, C. A. (2009)**, “Innovaciones en la gestión local en salud: una aproximación desde el caso de la Municipalidad de Rosario en el período 1995-2000”, En *Revista Salud Colectiva*, 5 (2), pp. 211-224.
- 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.
- Kessler, G. (2004)**, *Sociología del delito amateur*. Editorial Paidós.
- Kessler, G. (2014)**, *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Fondo Cultura Económica.
- Kingdon, J. (1984)**, *Agendas, alternative and Public Policies*. New York: Longman.

- Krauskopf, D. (2003)**, “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica”. En Dávila, O. (Editor), *Políticas públicas de juventudes en América Latina: políticas nacionales*. CIDPA Ediciones. Viña del Mar, Chile.
- Krauskopf, D. (2004)**, “Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas” en Gerber, E. y Balardini, S. (Comps.), *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*. Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires.
- Krieger, M. (2016)**, *La tercera invención de la juventud. Dinámicas de la politización juvenil en tiempos de reconstrucción del Estado-Nación (Argentina, 2002-2015)*, CABA, Grupo Editor Universitario.
- Landi, O. (2002)**, “La otra Internet”, ponencia presentada en el I Curso sobre Democracia y Gerencia Política para Jóvenes Políticos del MERCOSUR” organizado por la OEA, Montevideo.
- Larrondo, M. (2015)**, “El movimiento estudiantil secundario en la Argentina democrática: un recorrido posible por sus continuidades y reconfiguraciones. Provincia de Buenos Aires 1983-2013”. En Revista Última Década, Vol. 42, pp. 65-90, Valparaíso, Chile, CIDPA.
- Larrondo, M. y Cosachcow, A. (2017)**, “Un llamado a la unidad. La experiencia del Movimiento de Juventudes Políticas (MOJUPO) en la transición a la democracia”, en Vázquez, M.; Vommaro, P.; Núñez, P. y Blanco, R. (Comps.), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Imago Mundi, CABA.
- Lasswell, H. (1951)**, “The policy orientation”. En Lerner, D. y Lasswell, H. (editores): *The policy sciences. Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.
- Levín, S. (2019)**, “Las políticas municipales de violencia de género en Rosario: implicancias de un proceso de institucionalización”. En Rodríguez Gustá, A. (Editora). *Desafíos territoriales para la igualdad de género. Dinámicas de acción colectiva e instrumentos de política pública*. Buenos Aires, CLACSO.
- Licha I. y Molina C. (2006)**, “Coordinación de la política social: criterios para avanzar”; INDES documento de trabajo I-58; Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Liguori, M. y Beretta, D. (2022)**, “Los organismos nacionales de juventud en perspectiva histórica: agendas y recorridos institucionales en América Latina y el Caribe (1980-2020)”. *STUDIA POLITICÆ*, 65, 65-101.

- Liguori, M. y García, A. (2017)**, “Un papel protagónico que cumplir. Las juventudes en las políticas públicas de los ochenta en Argentina. En Vázquez, M.; Vommaro, P.; Núñez, P. y Blanco, R. (Comps.), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras del activismo*. Imago Mundi
- Longa, F. (2016)**, “Acerca del *ethos* militante. Aportes conceptuales y metodológicos para su estudio en movimientos sociales contemporáneos”. En *Argumentos: revista de crítica social*, 18, 45-73.
- Lorenz, F. (2005)**, “Los jóvenes y la guerra de Malvinas. A propósito de la película Los chicos de la guerra”. Documento de discusión Cine y Formación Docente. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Área de Desarrollo profesional docente.
- Luciani, L. (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.
- Luciani, L. (2017)**, *Juventud en dictadura: representaciones, políticas y experiencias juveniles en Rosario: 1976–1983*. Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de General Sarmiento
- Llamas Sánchez, F. (2003)**, “Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: apuntes para un debate”. En Benedicto, J. y Morán, M.L. (Comps.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. INJUVE. Instituto de la Juventud. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. España.
- Machado Pais, J. (2002)**, “Laberintos de vida: paro juvenil y rutas de salida (jóvenes portugueses)”, En *Revista de Estudios de Juventud* N°56. Madrid: INJUVE.
- Macri, M. y Guemureman, S. (2013)**, “La configuración del campo de estudios sobre juventud, adolescencia e infancia en Argentina a partir de la recuperación de la democracia”, en *SUDAMERICA N°2 Revista de Ciencias Sociales*, en el Dossier Itinerarios de investigación, Mar del Plata.
- Madoery, O. (2013)**, “Diez tesis para una lectura política de la democracia argentina”. En CEDeT (2013), *La democracia argentina como escenario de disputa hegemónica*. Cuadernos del CEDeT, UNR Editora.

- Majone, G. (2005)**, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE, México DF.
- Mansilla, A.; Di Filippo, M.; Daneri, M. y Contino, P. (2019)**, *Conversaciones vitales. Trabajadores territoriales, organizaciones sociales y juventudes. Una mirada sobre el Programa Nueva Oportunidad*. Rosario, UNR Editora.
- Mansilla, J. (2003)**, “La experiencia del Centro de la Juventud de Rosario”. En Intendencia de Montevideo, *Juventud, diversidad cultural y desarrollo local. Propuestas e ideas contra la exclusión social*. Intendencia de Montevideo, Mercociudades.
- Manzano, V. (2009)**, “Las batallas de los laicos: movilización estudiantil en Buenos Aires, septiembre-octubre de 1958”. En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, N°31.
- Manzano, V. (2011)**, “Cultura, política y movimiento estudiantil secundario en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX”, en *Revista Propuesta Educativa*, N°35, V.1, Año 20.
- Manzano, V. (2017)**, *La era de la juventud en Argentina. Cultura, política y sexualidad desde Perón hasta Videla*. Fondo de Cultura Económica.
- Margulis, M. (Editor) (2000)**, *La juventud es más que una palabra* Buenos Aires. Editorial Biblos.
- Margulis, M. (2001)**, “Juventud: una aproximación conceptual”. En: S. Donas Burak (Comp.), *Adolescencia y juventud en América Latina*. Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC-GTZ).
- Margulis, M. y Urresti, M. (1996)**, “La juventud es más que una palabra”. en Margulis M. (Ed.), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires, Biblos.
- Martín Criado, E. (2005)**, “La construcción de los problemas juveniles”. En Revista *Nómadas* (N°23), Universidad Central de Colombia.
- Markarian, V. (2012)**, *El 68 Uruguayo. El movimiento estudiantil entre molotovs y música beat*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.
- Martínez Nogueira, R. (2010)**, “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. CABA.

Marzioni, S.; Paviotti, M.J.; Sánchez, C. y Soldano, D. (2021), “La política social en contextos de alta criticidad social. Una lectura del programa “Nueva Oportunidad” en la ciudad de Santa Fe”. En Beretta, D.; Núñez, P., Rocca Rivarola, D. y Laredo, F. (Comps.), *Activismos, desigualdades y políticas públicas en perspectiva juvenil*, Rosario, UNR Editora.

Más Rocha, S. M. (2016), “El Estado y la regulación de la participación estudiantil: la normativa sobre Centros de Estudiantes Secundarios”. En *Polifonías, Revista de Educación*, V (8).

Mauger, G. (2007), *La revuelta de los suburbios franceses: una sociología de la actualidad*. Buenos Aires. Editorial Antropofagia.

Mayer, L. (2009), *Hijos de la democracia. ¿Cómo piensan y viven los jóvenes?* Buenos Aires. Editorial Paidós.

Mayntz, R. (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 21, Venezuela.

Mazzini, P. (2003), “Programa de adolescente”, en *Juventud, diversidad cultural y desarrollo local. Propuestas e ideas contra la exclusión social*. Red de Mercociudades, FES, Comisión de Juventud de Montevideo.

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

Medellín Torres, P. (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.

Megías, A. (2010), “La formación de la ciudad”, en *Ciudad de Rosario*, Museo de la Ciudad y Editorial Municipal de Rosario.

Méndiz Noguero, A. (2005), “Una ética olvidada. Publicidad, valores y estilos de vida”. En *Información para la paz: autocrítica de los medios y responsabilidad del público*. Valencia.

Mendizábal, N. (2007), “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa”. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires, Gedisa.

Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

- Míguez, D. (2008)**, *Delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal urbana*. CABA, Editorial Biblos.
- Míguez, D. (2010)**, *Los pibes chorros. Estigma y marginación*. CABA, Capital Intelectual.
- Ministerio Público de la Acusación (2015)**, *Informe sobre homicidios Departamento La Capital Ciudad de Santa Fe*. Santa Fe, Ministerio Público de la Acusación.
- Millán, M. (2008)**, “Las luchas estudiantiles en Rosario desde el segundo Rosariazo hasta el final de las luchas por el ingreso a la Universidad en 1970. Septiembre de 1969-Marzo de 1970”. En *Actas*. UNLP. FAHCE. Departamento de Sociología.
- Mintzberg, H. (1997)**, *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires, El ateneo.
- Minujín, A. (1993)**, *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires, UNICEF/Losada.
- Miranda, A. (2006)**, “La condición joven” en *Revista Acceso Directo* N° 1”, Revista de Estudios sobre Juventudes de la Municipalidad de Rosario; Rosario, UNR Editora.
- Miranda, A. (2015)**, “Sobre la escasa pertinencia de la categoría Ni Ni: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en la Argentina contemporánea”. En *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*. Año 2, N°3, pp 60-73.
- MNR (1987)**, *Encuentro de consejeros estudiantiles del MNR*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.
- MNR (2004)**, *Estudiar, organizar y difundir. Elementos para la formación política*. UNR Editora.
- Monod, J. (2002)**, *Los Barjots. Etnología de bandas juveniles*. España. Editorial Ariel.
- Montero, A. S. (2012)**, *¡Y al final un día volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*. Buenos Aires, Prometeo.
- Montoya, L. (2003)**, “De las marchas de las juventudes políticas al camino de las políticas de juventud en el Perú”, en Dávila León, O. (editor), *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar. Chile. CIDPA Ediciones.
- Moreno, S. (2016)**, *La noche de los bastones largos*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Moreno, A. y Justo von Lurzer, C. (2024)**, *La costura de la política pública: tramas feministas en clave local. Un estudio sobre la Secretaría de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario*. CABA, Fundar.

- Moreira, C. y Barbosa, S. (2011)**, “El Kirchnerismo en Argentina. Origen, apogeo y crisis. Su construcción de poder y forma de gobernar”. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Moreira, C. y Veneziano, A. (1991)**, “Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Fundación de Cultura Universitaria / Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011)**, “Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en Morresi, S. y Vommaro, G. (Comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Moscovich, L. (2008)**, *Estado y sociedad civil en el Gran Buenos Aires. Cambio y tensiones en las nuevas relaciones de gobierno local*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Müller, P. (1990)**, “La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial”, en *Documentación Administrativa*, (224-225), INAP, España.
- Municipalidad de Rosario (1999)**, *1º Seminario de políticas locales de juventud en mercociudades. Conferencias*. Rosario. Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2003)**, *Rosario 1995/2003. Ocho años de transformaciones y participación ciudadana*. Rosario. Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2005)**, “Rosario, historia y desafíos futuros” en *Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad*. Rosario. PNUD, Borsellino Impresos.
- Municipalidad de Rosario (2012)**, *Plan de Convivencia Barrial*. Documento interno. Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2013)**, *Informe Observatorio de Convivencia y Seguridad*. Documento interno. Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2014)**, *Nueva Oportunidad. Proyecto de inclusión socio-laboral para jóvenes*. Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2015)**, *Inclusión Digital Joven. Informe de evaluación y recomendaciones*. Municipalidad de Rosario
- Municipalidad de Rosario (2019)**, *Nueva Oportunidad Rosario. Las huellas de un camino*. Provincia de Santa Fe y Municipalidad de Rosario.

Municipalidad de Santa Fe (2011), *La gestión del cambio 2007/2011*. Municipalidad de Santa Fe.

Municipalidad de Santa Fe (2016), *Escuelas de Trabajo*. Dirección de Escuelas de Trabajo. Municipalidad de Santa Fe.

Muñoz, C. (2009), “La construcción social de las juventudes”, En *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Año XXII / N°25. Universidad de la República, Uruguay.

Muñoz Fernández, L. (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.

Nateras Domínguez, A. (2016), “Mapas juveniles: ¿De la precariedad a la esperanza?”, en Nateras Domínguez, A. (Coord.), *Juventudes sitiadas y resistencias afectivas. Tomo II Problematicaciones (embarazo / trabajo / drogas / políticas)*. México. Gedisa Editorial.

Nateras Domínguez, A. (2019), “Narrativas identitarias al límite: la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Pandilla del Barrio 18 (B-18)”. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

Navarro, M. (1994), *Evita*. Grupo Editorial Planeta, Argentina.

Neffa, J.C. (2009), “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades”. En Neffa, J.C.; De La Garza Toledo, E. y Muñiz Terra, L. (Comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Vol. II. CLACSO.

Novaes, R. (2009), “Notas sobre a invenção social de um singular sujeito de direitos. Juventude, juventudes”. En *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Año XXII / N°25. Universidad de la República, Uruguay.

Novaes, R. y Vital, C. (2005), “La juventud actual: (Re) Invenciones de la participación Social”. Resumen Ejecutivo de la Conferencia del 75 Aniversario de la Fundación W. K. Kellogg “Asociándose con la juventud para construir el futuro”. San Pablo.

Núñez, P. (2011), “Protestas estudiantiles: interrelaciones entre escuela media y cultura política”. En *Propuesta Educativa* N°35, Año 20, Vol. 1.

Núñez, P. (2011b), *Los derechos se llevan el cuerpo: la vos de los jóvenes santafesinos*. FES, Gabinete Joven, Provincia de Santa Fe.

Núñez, P (2013), *La política en la escuela: jóvenes, justicia y derechos en el espacio escolar*. Buenos Aires, La Crujía.

Núñez, P. (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, D. (Comp.), *Las juventudes disputadas. Aportes para un campo en construcción*. Rosario, UNR Editora.

Núñez, P. (2019), “Configuraciones de las políticas de juventud. Desigualdades, territorios y tiempos juveniles”. En Gobierno de Santa Fe, *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*. Gobierno de Santa Fe.

Núñez, P. (2019b), “La irrupción de la política en la escuela secundaria: nuevas figuras de ciudadanía en Argentina”. En *Estudios Sociales*, Revista universitaria semestral, año XXIX, N° 56, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, enero-junio, pp. 155 -177.

Núñez, P. (2023), *Hoy es mañana. Reflexiones sobre tiempo, escuela y jóvenes*. Aique Educación. CABA, Argentina.

Núñez, P. y Litichever, L. (2015), *Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven(es) en la escuela*. Grupo Editor Universitario. CABA.

Núñez, P.; Vázquez, M. y Vommaro, P. (2015), “Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual”. En Cubides, H.; Borelli, S.; Unda, R. y Vázquez, M. (Editores), *Juventudes Latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires, CLACSO.

Oddone, N. (2011), “La Unidad Temática de Desarrollo Social de la Red de Mercociudades: La construcción de la integración social desde abajo”, en Molina del Pozo, C., *Derechos Sociales en los procesos de integración*, Juruá Editora, Curitiba

OIJ y CEPAL (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Buenos Aires, OIJ – CEPAL.

ONU (1999), *Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*. Informe del Secretario General. Quincuagésimo cuarto período de sesiones. ONU.

Observatorio de políticas de juventud (2017), *Agenda Joven 2020*. Santa Fe, Gobierno de Santa Fe.

Otero, A. (2020), Enfoque de derecho y políticas de juventud. Un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. En *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 12, núm. 3, Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

Otero, E. (2016), Jóvenes en la agenda legislativa de 2012 y 2013 en Argentina: voto joven, convivencia escolar y centros de estudiantes. ¿Promoción de los derechos de la juventud o respuestas políticas a los reclamos?, en *Cuadernos del Ciesal, Revista de estudios multidiscplinarios sobre la cuestión social*, Año 13 N°15. UNR.

Oszlak, O. (2008), “Formación Histórica del Estado en América Latina. Elementos metodológicos para su estudio”, en Acuña, C., *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1981), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4.

Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1995), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes*, Vol. 2, N°4, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Ovalles, E. (2002), “En la Argentina funcionan 272 asambleas permanentes”. Trabajo realizado para el Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Paciello, A. (2004), “Políticas públicas de juventud. Relaciones de cooperación público-privada”. En Gerber y Balardini, S. (Comps.), *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. FLACSO Argentina.

Pais, F. (2008), *Agua de Nadie. La historia de cómo el Salado inundó Santa Fe*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Parsons, W. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.

Pascual Esteve, J. M. (2001), “De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades”, *Elements de debat territorial*, Num. 13. Diputació de Barcelona.

Paura, V. (2018), “Las políticas sociales en CABA. Cuestiones en agenda y jerarquías de las intervenciones en distintas gestiones de gobierno, 1996-2015”. Tercer encuentro de investigadores en políticas sociales urbanas, FCJyS, UNL, Santa Fe.

Perelmiter, L. (2016), *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM Edita.

Pereyra, E. (2019), *Sistemas de protección social y bienestar juvenil, proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local. Análisis comparado de los casos de Jesús María y Villa María, provincia de Córdoba (1999-2017)*. Tesis doctoral. Universidad Católica de Córdoba.

Pereyra, E.; Cozachcow, A. y Colombari, B. (2022), “Encuestas nacionales de juventud en América Latina y el Caribe. Itinerarios, sistematicidad, valoraciones y usos (1987-2019)”. En *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, (16), Universidad Nacional de La Plata La Plata.

Pérez, P. y Busso, M. (2018), “Juventudes, educación y trabajo”. En Piovani, J. I. y Salvia, A. (Coords.), *La Argentina en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Pérez, G. y Natalucci, A. (eds.) (2012), *Vamos las bandas: organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

Pérez Islas, J. (2000), “Visiones y versiones. Jóvenes, instituciones y políticas de juventud”. En Martín-Barbero y otros (Comps.), *Umbrales. Cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*. Medellín, Corporación Región.

Pérez Islas, J. A. (2002), “Integrados, movilizados, excluidos. Políticas de Juventud en América Latina”, en Feixa, C. y otros, *Movimientos juveniles en América Latina. Pachucos, malandros, punketas*. Barcelona, España. Ariel Social.

Pérez Islas, J. A. (2006), “Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina”; en *Papers 79: Revista de sociología*, N° 79, México D.F. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud.

Pérez Islas, J.A. (2008), “Juventud: un concepto en disputa”, en Pérez Islas, J.A.; Valdez Gonzáles, M. y Suárez Zozaya, M.H. (Coords.), *Teorías sobre la juventud. Las miradas de los clásicos*. Editorial Porrúa. México

Pérez Islas, J. A. y Valdéz Gonzáles, M. (2023), ¿De qué murieron las políticas de juventud?, En Romero, J.; Pérez Islas, J.A.; Vázquez, M. y Valdéz Gonzáles, M. (Coords.), *Nuevas generaciones de América Latina y el Caribe. Persistencias y emergencias de las desigualdades*. Buenos Aires, CLACSO.

- Pérez Islas, J.A.; Valdéz González, M. y Suárez Zozaya, M.H. (Coords.) (2008)**, *Teorías sobre la juventud. Las miradas de los clásicos*. México, Porrúa.
- Pierella, M. P. (2014)**, *La autoridad en la universidad. Vínculos y experiencias entre estudiantes, profesores y saberes*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Pignatta, M.A. (2015)**, *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, 2012-2015*. Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, FLACSO. Sede Argentina.
- Pignatta, M.A. (2023)**, “Políticas sociales urbanas y desigualdades como procesos de acumulación de desventajas en territorio. Análisis del barrio Cullen (Empalme Graneros) de la ciudad de Rosario durante el período 2014-2022”. En *Revista Desarrollo Estado y Espacio*, 2(2). Santa Fe.
- Pinto, C. y Gerlero, S. (2018)**, “Accesibilidad de jóvenes a la red de servicios socio-sanitarios municipales del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario (2015-2016)”, Instituto de la Salud Juan Lazarte. Rosario.
- Pinto, C. y Gerlero, S. (2018b)** “Juventud, inclusión y territorio. Accesibilidad de jóvenes a la red de servicios socio- sanitarios municipales de la ciudad de Rosario”. Instituto de la Salud Juan Lazarte. Rosario.
- Plesnicar, L. (2009)**, “El objeto juventud en la I Conferencia Iberoamericana de Juventud”. En *Revista Latinoamericana en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 7(2): 1209-1227.
- Plotkin, M. (2007)**, «Mañana San Perón». *Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946–1955)*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Poggiese, H. (2002)**, “Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social”. *Seminario Gestão Democratica das Cidades, PUCRS, Porto Alegre*.
- Poniatowska, E. (2015)**, *La Noche de Tlatelolco. Testimonios de historia oral*. Marea Editorial. Buenos Aires.
- Prévôt Schapira, M. (2000)**, “Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires”. En *Economía, sociedad y territorio*, 2(7), 405-431.

PSP (1972), *Declaración de principios y programa PSP*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

PSP (1975), *Carta Orgánica del Partido Socialista Popular*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

PSP (1984), *¡Adelante Juventud!* Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

PSP (1985), *Situación de la juventud argentina*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

PSP (1986), *Socialismo es Juventud. Primer encuentro de jóvenes socialistas*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

PSP (1988), *Socialismo es Juventud. Mensaje de Guillermo Estévez Boero en el marco del Seminario Nacional de los jóvenes de la Unidad Socialista*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

PSP (1989), *Seminario Nacional de la Juventud de la Unidad Socialista*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

PSP (1990), *Seminario Nacional de los jóvenes de la Unidad Socialista “Políticas municipales de Juventud”*. Archivo histórico Fundación Estévez Boero.

Pujol, S. (2002), *La década rebelde. Los años 60 en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé.

P&G–OIJ (2006), “Estudio diagnóstico sobre asociacionismo juvenil en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay”, Rosario, inédito.

Rébori, S. (2012), *Generación subterránea. La otra historia del rock de Rosario*. Rosario, Amano ediciones.

Reguillo, R. (2000), “Organización y agregaciones juveniles. Los desafíos para la investigación”. En *Jóvenes. Revista de Estudios sobre juventud*. Nueva Época. Año 4, N°11, México DF, Instituto Mexicano de la Juventud.

Reguillo, R. (2008), “Las múltiples fronteras de la violencia. Jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto”. En *Pensamiento Iberoamericano* N° 3, pp.205-225.

Reguillo, R. (2010), “Prólogo”, en Chaves, M., *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Reguillo, R. (2012), *Culturas juveniles. Formas políticas del desencanto*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Reguillo, R. (2015), “La turbulencia en el paisaje: de jóvenes, necropolítica y 43 esperanzas”. En Valenzuela, J.M. (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en*

América Latina y España. Ned Ediciones. Barcelona, España.

Repetto, F. (2009), “Retos de la coordinación de las políticas sociales: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”. En Chiara M. y Di Virgilio, M. (Comps.), *Gestión de la política social*. Los Polvorines. Prometeo-UNGS.

Repetto, F. (2010), “Coordinación de Políticas Sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. CABA.

Repetto, F. (2010b), “Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”; en Revista *Reforma y Democracia*, N° 47; Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Repetto, F. (2012), *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.

Reygadas, L. (2004), “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”. *Política y cultura*, (22), 7-25.

Ríos, G. (2022), “Otras marcas en la pared. Huellas de urbanización y sus lecturas para una pedagogía contemporánea.” En Revista *Vagalumear*. V. 02, N° 02, pp. 153-166.

Ríos, G. y Beretta, D. (2023), “Estéticas periféricas. Reconfiguraciones del paisaje urbano en los bordes las ciudades de Santa Fe y Rosario”. *Revista Desarrollo Estado y Espacio*, 2(2) (Julio-Diciembre). Santa Fe, Argentina. UNL

Ríos, G. y Serra, M. S. (2021), “Las políticas socioeducativas”. En Soldano, D. (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)*. Ediciones UNL. Santa Fe.

Rittel, H. y Webber, M. (1973), “Dilemmas in a general theory of planning”. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

Rocca Rivarola, D. (2019), *Militar el gobierno. Generaciones de militancia juvenil en los gobiernos argentinos y brasileiros (2003/2016)*. CABA, Grupo Editor Universitario.

Rocha, S. M. (2016), “El Estado y la regulación de la participación estudiantil: la normativa sobre Centros de Estudiantes Secundarios”. En *Polifonías, Revista de Educación*, V. 8.

Rockwell, E. (2009), “La etnografía del archivo”. En Rockwell, E. (Ed.), *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós.

- Rodríguez, E. (2002)**, “Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el Siglo XXI”. México, Secretaría de Educación Pública. Instituto Mexicano de la Juventud.
- Rodríguez, E. (2003)**, “Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional”. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 1, N°2, Colombia.
- Rodríguez, E. (2004)**, “Políticas de juventud en América Latina: Aprendizajes y desafíos”, en Gerber, E. y Balardini, S. (Comps.), *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*. Argentina. FLACSO, Friedrich Ebert Stiftung.
- Rodríguez, E. (2004b)**, “Políticas públicas de juventud en América Latina: del Año Internacional de la Juventud (1985) a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015), ponencia presentada en el *X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados en Ciencias Políticas (ALEGCIPO), con el respaldo de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, el Centro de Estudio Democráticos de América Latina (CEDAL) y la Fundación Ortega y Gasset de España. San José, Costa Rica.
- Rodríguez, E. (2004c)**, *Organizaciones y Movimientos Juveniles en Montevideo: Estado de Situación y Propuestas para su Fortalecimiento*. CELAJU-BANCO MUNDIAL-UNESCO, Montevideo.
- Rodríguez, E. (2005)**, “Jóvenes, movimientos juveniles y políticas públicas de juventud en el MERCOSUR: heterogeneidades de situaciones, diversidad de soluciones”, en *Revista electrónica latinoamericana de estudios de juventud*. Año 1, N°1.
- Rodríguez, E. (2008)**, “Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias”. En *Pensamiento iberoamericano*, (3), 273-291. Secretaría General Iberoamericana.
- Rodríguez, E. (2014)**, “Políticas Públicas de Juventud: Hacia el Reconocimiento de los Jóvenes como Actores Estratégicos del Desarrollo”. En *SITEAL*, Buenos Aires.
- Rodríguez, E. (2014b)**, “Con P de políticas de juventud en América Latina: de la irrelevancia a la incidencia”. En *Enciclopedia de juventud*. Seminario de investigación en juventud. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez, E. (2016)**, *Políticas de juventud, Administración Pública y Reforma del Estado en Iberoamérica: experiencias acumuladas y desafíos a encarar*. Bogotá, SEGIB.

- Rodríguez, E. (2018)**, “Emputad@s y disputad@s: Miradas neoliberales, neoconservadoras y neodesarrollistas sobre l@s jóvenes en América Latina”, en Vázquez, M.; Ospina-Alvarado, M.C. y Domínguez, M.I. (Comps.), *Juventudes e infancia en el escenario latinoamericana y caribeño actual*. CINDE, CLACSO.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. M. (2011)**, *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. CABA, Prometeo Libros.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008)**, “Políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, en *Revista Temas y Debates*, UNR.
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. (2016)**, “Herederos de Beijing: las trayectorias del *mainstreaming* de género en Montevideo y Rosario”. En *STUDIA POLITICÆ*, N° 39, Universidad Católica de Córdoba.
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. (2020)**, “La gobernanza de las políticas de género en gobiernos de izquierda: punto y contrapunto entre Montevideo (Uruguay) y Rosario (Argentina)”, en *Revista Colombia Internacional*, (101): pp. 161-186.
- Rofman, A. (2016)**, *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Roldán, D. (2006)**, “La Sociedad en movimiento. Expresiones culturales, sociales y deportivas (Siglo XX)”. *Nueva Historia de Santa Fe*. Tomo X. Prohistoria y Diario La Capital.
- Romero, M. H. (2004)**, “La cooperación descentralizada. Nuevos desafíos para la gestión urbana”, en *Urbano*, Vol. 7 N°9, (76-85).
- Rossel, C. y Filguiera, F. (2015)**, “Adolescencia y juventud”, en Cecchini, S; Filguiera, F; Martínez, R; Rossel, C. (Editores) (2015), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Rovere, M. (2006)**, “Una ciudad modelo en salud pública. La construcción de una estrategia, el diseño de una gestión”, Municipalidad de Rosario, *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. PNUD, Municipalidad de Rosario.
- Sabatier, P. (2010)**, “Se necesitan mejores teorías”; en Sabatier, P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto Modernización del Estado, Buenos Aires.

- Sabatier, P. (1991)**, “Toward better theories of the policy process”, en *Political Science & Politics* 24:2. Traducción de Elsa Pereyra (UNGS-UNSAM).
- Sáez Marín, J. (1988)**, *El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Saintoutu, F. (Coord.) (2016)**, *Juventudes argentinas: prácticas culturales, ciudadanía y participación*. Grupo Editor Universitario. CABA.
- Saltalamacchia, H. (2005)**, *Del proyecto al análisis: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil*. Autoedición.
- Salvia, A. (2000)**, “Una generación perdida: los jóvenes excluidos en los noventa”. En *Mayo Revista de Estudios de Juventud*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud – Eudeba.
- Salvia, A. (Comp.) (2008)**, *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Sánchez, S. (2001)**, “Juventud y etnicidad. Procesos identitarios de jóvenes tobas en la ciudad de Rosario (Argentina)”. IV Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Santiago de Chile.
- Sánchez, S. (Comp.) (2005)**, *El mundo de los jóvenes en la ciudad*. CEA-CU Ediciones. Laborde Editor. Rosario.
- Sandoval, M. (2000)**, “La relación entre los cambios culturales de fines de siglo y la participación social y política de los jóvenes”, en Balardini, S. (Comp.) *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*, Buenos Aires CLACSO.
- Saraví, G. (2004)**, “Segregación urbana y espacio público, los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”. En *Revista de la CEPAL* (Nº 83). Santiago de Chile: CEPAL.
- Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P. y Elbert, R. (2010)**, *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. 1º edición. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Scagliola, M. (2019)**, “La transición a la adultez de las políticas de juventud. Apuntes para un balance de tres décadas en Uruguay”, en Beretta, D.; Laredo, F.; Núñez, P. y Vommaro, P. (Comps.), *Políticas de juventudes y participación política. Perspectiva, agendas y ámbitos de militancia*. UNR Editora y CLACSO.
- Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M. (2011)**, “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”; en Scartascini,

C.; Spiller, P.; Stein, E. y Mariano Tommasi, (eds.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington, BID.

Seca, M. (2012), “La juventud nombrada por le kirchnerismo, ¿los jóvenes haciendo política o haciendo política con los jóvenes?”, ponencia presentada en la III RENIJA, Viedma, Red de Investigadores/as en Juventudes Argentina.

Secretaría de Cultura y Educación (2007), Programa Cerveinticinco. Documento interno de trabajo. Municipalidad de Rosario.

Secretaría de Promoción Comunitaria (2004), *Informe Actividades Área de Juventud*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Secretaría de Promoción Social (1997), *Ejes de trabajo y proyectos*. Municipalidad de Rosario.

Segura, R. (2006), “Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico”. En *Cuadernos del IDES*, 9, 3-24.

Seoane, M. y Ruiz Núñez, H. (1986), *La Noche de los Lápices*. 6ª edición. Editorial Contrapuntos. Buenos Aires.

Serna, L. (2000), “Las organizaciones juveniles. De los movimientos sociales a la autogestión”. En *Jóvenes. Revista de Estudios sobre juventud*. Nueva Época. Año 4, N°11, México DF. Instituto Mexicano de la Juventud.

Servio, M. (2020), *Racionalidades en disputa: la política de asistencia social en el municipio de Rosario, Argentina (1989-2015)*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencia Política y RRH. UNR.

Schön, D. (1998), *El profesional reflexivo. Como piensan los profesionales cuando actúan*. Paidós, Barcelona.

Sidicaro, R. (2011), “El partido peronista y los gobiernos kirchneristas”. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 234. Argentina.

Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E. (Comps.) (1998), *La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación*. Buenos Aires. UNICEF / Losada.

Signorelli, G. (2015), *Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012)*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencia Política y RRH. UNR.

Silva, J. (2003), “Políticas locales de juventud en Chile”. En Dávila, O. (Editor), *Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas locales*. CIDPA Ediciones, Viña del Mar, Chile.

Soldano, D. (2019), “Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo” En *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe*. Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.

Soldano, D. (Dir.) (2021), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)*. Ediciones UNL.

Soldano, D. y Beretta, D. (2021), “Momentos y procesos de la política social en el nivel sub-nacional. La ciudad de Santa Fe (1983-2016)”, En Soldano, D. (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)*. Ediciones UNL.

Soldano, D. y Beretta, D. (2022), “La política social en la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019). Posibilidades y límites de la producción de bienestar en el nivel subnacional”. En Chiara, M. y Serafinoff, V. (Comps.), *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Ediciones UNGS.

Soldano, D.; Gorrochategui, J.; Marzioni, S.; Quintana, M. y Beretta, D. (2021), La implementación de políticas de prevención de contagios masivos en la ciudad de Santa Fe: Dispositivos, instrumentos y relaciones intergubernamentales. Ponencia presentada VI Jornadas REPSA. La política subnacional en tiempos de crisis.

Soprano, G. (2016), “Ciudadanos y soldados en el debate de la Ley sobre el Servicio Militar Voluntario en la Argentina Democrática”, en *Prohistoria*, Año XIX, N°25. pp. 105-133.

Southwell, M. (2009), “Escuela media y formación para el mundo político. Diálogos entre generaciones y tradiciones”, En *Espacios en Blanco*, Revista de Educación, vol. 19, pp. 121-155, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina.

Stake, R. (1999), *Investigación con estudio de casos*. Madrid, Ediciones Morata.

Stawski, M. (2009), *Asistencia social y buenos negocios. Política de la Fundación Eva Perón, 1948–1955*. Imago Mundi.

Suárez, F. (2019), “¿Un socialismo del interior? Tradiciones y alteridades del Partido Socialista Popular”. En Ferreyra, S. y Martocci, F. (Editores), *El Partido Socialista*

(Re)Configurado. Escalas y desafíos historiográficos para su estudio desde el “interior”. Editorial Teseo.

Suárez, F. (2019b), “Los herederos de la Reforma”. El Movimiento Nacional Reformista (MNR) y la tradición reformista argentina. En *Avances del Cesor*, V. XVI, N° 20, pp. 147-165.

Subirats, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid; Ministerio de las Administraciones Públicas.

Svampa, M. (2010), “Hacia una gramática de las luchas en América Latina: movilización plebeya, demandas de autonomía y giro eco-territorial”. En *Revista internacional de filosofía política*, 35, 21-46.

Tamburrini, M. C. (2006), “Una ciudad con calidad de vida. Inclusión social y espacio público”, en Municipalidad de Rosario, *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*.

Tavella, A. M.; Urcola, M. y Daros, W. (2004), *Ser joven en Rosario. Estrategias de vida. Políticas de intervención y búsquedas filosóficas*. UNR Editora. Rosario.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1992), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Paidós.

Tessa, S. y Diodati, L. (2018), *Una ciudad en la marea*. Instituto Municipal de la Mujer, Municipalidad de Rosario.

Tonkonoff, S. (2003), “Microdelitos, juventudes y violencias: la balada de los pibes chorros”. En Revista *Delito y Sociedad*, 12(18), 109-124.

Torre, J. C. y Pastoriza, E. (2002), “La democratización del bienestar”. En Torre, J.C. (Dir.). *Los Años Peronistas (1943–1955)*. Nueva Historia Argentina. Tomo VIII. Sudamericana.

Touraine, A. (1997), “Juventud y democracia en Chile”. En Revista *Última década*, (8), 4. CIDPA, Viña del Mar, Chile.

Tuñón, I. y Salvia, A. (2008), “Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas ¿una oportunidad para la inclusión social?” En Salvia, A. (Comp.), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Urcola, M. (2004), “Estrategias y políticas de intervención con jóvenes”; en Tavella, A. M.; Urcola, M. y Daros, W. (2004), *Ser joven en Rosario. Estrategias de vida. Políticas de intervención y búsquedas filosóficas*. UNR Editora. Rosario.

Urresti, M.; Linne, J. y Basile, D. (2015), *Conexión total. Los jóvenes y la experiencia social en la era de la comunicación digital*. Grupo Editor Universitario. CABA.

Valenzuela Arce, J.M. (2015), *Sed de mal. Feminicidio, jóvenes y exclusión social*. México, El Colef/UANL.

Valenzuela Arce, J.M. (2015), “Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas”. En Valenzuela Arce, J.M. (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*. Ned Ediciones. Barcelona, España.

Vázquez, M. (2010), *Socialización política y activismo. Carreras de militancia política de jóvenes referentes de un Movimiento de Trabajadores Desocupados*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Vázquez, M. (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.

Vázquez, M. (2015), “Del que se vayan todos a militar por, para y desde el Estado. Desplazamientos y reconfiguraciones del activismo juvenil y las causas militantes luego de la crisis del año 2001 en Argentina”, en: Valenzuela, J.M. (coord.), *El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles*, México, Gedisa/ COLEF / Universidad Autónoma Metropolitana.

Vázquez, M. (2015b), *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de la juventud en la Argentina reciente*. CABA. Grupo Editor Universitario.

Vázquez, M. y Liguori, M. (2018), “La gestión estatal de juventudes durante la vuelta a la democracia en Argentina: agendas, escenarios y actores (1982-1987)”. En *Encrucijadas*, 15, 1-23.

Vázquez, M., y Núñez, P. (2013), “Organizarnos para Transformar: entre el impulso de políticas públicas integrales de juventud y la construcción de una juventud militante”. En *XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Santiago de Chile*.

- Vázquez, M. y Vommaro, P. (2008)**, “La participación juvenil en los movimientos sociales autónomos en Argentina. El caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTDs)”. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud*, Vol. 6 N° 2, pp. 485- 522. Colombia.
- Vázquez, M. y Vommaro, P. (2012)**, “La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la bandas. *Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Vázquez, M.; Vommaro, P.; Núñez, P. y Blanco, R. (Comps.) (2017)**, *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras del activismo*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Venticinque, V. (2017)**, *Las relaciones gobiernos locales-organizaciones sociales: determinaciones e influencias a partir de las políticas públicas: el caso del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en el Municipio de Rosario (2003-2010)*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencia Política y RRH. UNR.
- Vigoni, L. (2018)**, *Problemáticas juveniles en contextos urbanos populares: Análisis del Programa Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario en el período 2013-2018*. Tesina de grado Facultad de Ciencia Política y RRH. UNR.
- Vigoni, L. y Tobin, P. (2020)**, “El trabajo territorial. Nuevas configuraciones para un programa en tiempos de pandemia”. En *Revista Temas y Debates*. Año 24, número especial, julio-diciembre, pp. 255-264.
- Vila, P. (1985)**, “Rock nacional. Crónicas de la resistencia juvenil”. En Jelin, Elizabeth (Comp.), *Los nuevos movimientos sociales/I: Mujeres, rock nacional*. CEAL
- Vommaro, P. (2014)**, “La disputa por lo público en América Latina. Las juventudes en las protestas y en la construcción de lo común”. En *Revista Nueva Sociedad*, (251), 55-69. Buenos Aires.
- Vommaro, P. (2015)**, *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: tendencias, conflictos y desafío*. CABA. Grupo Editor Universitario.
- Vommaro, P. (2015b)**, “Prólogo”, en Beretta, D. (Comp.), *Las juventudes disputadas. Aportes para un campo en construcción*. UNR Editora.
- Vommaro, P. (2016)**, “Hacia los enfoques generacionales e intergeneracionales: tensiones y perspectivas en las políticas públicas de juventud en América Latina”. En *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 8, 119-135.

- Vommaro, P. y Cozachcow, A. (2021)**, “Aproximaciones a los derechos políticos de las juventudes en la Argentina (2012-2020): entre la aprobación de la ley de Voto Joven y la media sanción de la Ley de Promoción de Juventudes”. En *Espacio Abierto*, vol. 30, N° 1, pp. 33-55 Universidad del Zulia. Venezuela.
- Vommaro, P.; Rodríguez, E.; Perozzo-Ramírez, W.; León, D. y Ospina-Alvarado, M.C. (2021)**, “Políticas públicas y perspectiva generacional: reflexiones en y desde América Latina y el Caribe”. En *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, Vol. 24 N° 5.
- Wacquant, L. (2009)**, *Castigar a los pobres*. Gedisa, Barcelona.
- Weinstein, J. (1985)**, *Otra juventud: el período juvenil en sectores de extrema pobreza urbana*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Santiago.
- Weiss, H. (1999)**, “La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?”, en Wagner, P. y otros (comps.), *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. FCE, México DF.
- Weyrauch, V. (2009)**, *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. Buenos Aires: CIPPEC
- Wittrock, B. (1999)**, “Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción”, en Wagner, P. y otros (Comps.), *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. FCE, México DF.
- Wolanski, S. (2016)**, *Las nuevas generaciones del sindicalismo Jóvenes, trabajo y organización gremial en la Argentina*. Grupo Editor Universitario. CABA.
- Zampani, R. (2021)**, “Políticas sociales urbana: cuestión social urbana, territorio y proximidad”. En Zampani, R. y Nieto, C. (Coords.), *La clave está en el territorio. Conceptos, herramientas y análisis de políticas sociales urbanas*. UNR Editora.
- Ziccardi, A. (2004)**, “Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local”. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, UNAM.
- Ziccardi, A. (2008)**, “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI”. En *Papeles de Población*, 14 (58), 127- 138.

ANEXOS



ANEXO N° 1

Operacionalización teórica metodológica

MAPA DE SENTIDOS	REPRESENTACIONES	Etapas de la vida	
		Grupo social	
		Actitudes	
		Generación futura	
		Juventudes	
	PARADIGMAS	Adultocéntrico	
		Juvenilista	
		Apuesta insegura	
	CUESTIÓN JUVENIL	Transición	
		Riesgo	
		Sujetos	
		Actores estratégico	
MAPA CONTEXTUAL	HITOS ESTRUCTURANTES		
	EVENTOS DETONADORES		
	TIPOS DE ACTORES	Estatales	Nacional
			Provincial
			Municipal
		Privados	Empresarios
			Sociedad civil
			Intergubernamentales
		Internacionales	Sociedad civil
		Según la orientación	Organizaciones integradas por jóvenes
			Organizaciones juveniles
		Según el posicionamiento	Organizaciones adultas con jóvenes

MAPA DE ACTORES	ORGANIZACIONES JUVENILES COMO ACTORES	de las y los jóvenes	Organizaciones autogobernadas por jóvenes
		En relación a la estructura social	Los de arriba
			Los del medio
			Los de abajo
			Los del sótano
		Heterogenidad de las organizaciones	Politizados
			Lógicas adultas
			Programáticas
			Grupos informales
	RELACIONES	Coordinación vertical (RIGs)	Tipo de relacionamiento
			Propósito
			Nivel de formalidad
		Coordinación Horizontal	Dispositivos de coordinacion
			Adaptación mutua
			Coordinación territorial
			Coordinación sectorial
		Coordinación pública privada	Carácter de la participación
			Grado de inclusión
			Grado de deliberación
			Institucionalización
			Consecuencias
MAPA DE ARQUITECTURA INSTITUCIONAL			
	DEPENDENCIA		
	JERARQUÍA		

	CARACTERIZACIÓN	
MAPA DE GESTIÓN Y ORIENTACION DE POLÍTICAS	GESTIÓN	Sectorial
		Transversal
	ORIENTACIÓN	
		Integracionista
		Transversal/generacional

ANEXO N° 2
Cuadro Entrevistas

Entrevista N°	Género	perfil
1	F	Equipo Técnico / profesional
2	M	Equipo Técnico / profesional
3	F	Equipo Técnico / profesional
4	F	Equipo Técnico / profesional
5	F	Autoridad política/militante
6	F	Equipo Técnico / profesional
7	F	Equipo Técnico / profesional
8	M	Autoridad política/militante
9	F	Autoridad política/militante
10	M	Autoridad política/militante
11	F	Equipo Técnico / profesional
12	F	Equipo Técnico / profesional
13	M	Coordinador área pcial AUTORIDAD/MILITANTE
14	F	Equipo Técnico / profesional
15	F	Equipo Técnico / profesional
16	F	Autoridad política/militante
17	F	Equipo Técnico / profesional
18	M	Autoridad política/militante
19	F	Autoridad política/militante
20	M	Autoridad política/militante

ANEXO N° 3

Línea de tiempo Intendentes de Rosario y gobernadores de Santa Fe

INTENDENTES ROSARIO	GOBERNADORES SANTA FE
Horacio Usandizaga: 11 diciembre de 1983 al 10 de diciembre de 1987	José María Vernet: 11 de diciembre de 1983 a 11 de diciembre de 1987
Horacio Usandizaga: 11 de diciembre de 1987 a 22 de mayo de 1989 (renuncia)	Víctor Reviglio: 11 de diciembre de 1987 a 11 de diciembre de 1991
Carlos Ramírez: 22 de mayo de 1989 a 10 de diciembre de 1989 (interino)	
Héctor Cavallero: 10 de diciembre de 1989 a 10 de diciembre de 1991 (electo para concluir mandato de Usandizaga)	
Héctor Cavallero: 10 de diciembre de 1991 a 10 de diciembre de 1995	Carlos Reutemann: 11 de diciembre de 1991 a 11 de diciembre de 1995
Hermes Binner: 10 de diciembre de 1995 a 10 de diciembre de 1999	Jorge Obeid: 11 de diciembre de 1995 a 11 de diciembre de 1999
Hermes Binner: 10 de diciembre de 1999 a 10 de diciembre de 2003	Carlos Reutemann: 11 de diciembre de 1999 a 11 de diciembre de 2003
Miguel Lifschitz: 10 de diciembre de 2003 a 10 de diciembre de 2007	Jorge Obeid: 11 de diciembre de 2003 a 11 de diciembre de 2007
Miguel Lifschitz: 10 de diciembre de 2007 a 10 de diciembre de 2011	Hermes Binner: 11 de diciembre de 2007 a 11 de diciembre 2011
Mónica Fein: 10 de diciembre de 2011 a 10 de diciembre de 2015	Antonio Bonfatti: 11 de diciembre de 2011 a 11 de diciembre de 2015
Mónica Fein: 10 de diciembre de 2015 a 10 de diciembre de 2019	Miguel Lifschitz: 11 de diciembre de 2015 a 11 de diciembre de 2019

ANEXO N° 4

Campamentos Nacionales Juveniles: “Los Eneros”

Año	Localidad	Provincia
1990	Villa Rumipal	Córdoba
1991	Los Palmares de Colón	Entre Ríos
1992	Mar Chiquita	Córdoba
1993	San Agustín del Valle Fértil	San Juan
1994	Bariloche	Río Negro
1995	Campo Quijano	Salta
1996	Viedma	Río Negro
1997	Puerto Rico	Misiones
1998	Pehuen-Có	Buenos Aires
1999	Villa Rumipal	Córdoba
2000	Amaicha del Valle	Tucumán
2001	Tunuyan	Mendoza
2002	Concepción del Uruguay	Entre Ríos
2003	Necochea	Buenos Aires
2004	Carcaraña	Santa Fe
2005	Paraná	Entre Ríos
2006	Trapiche	San Luis
2007	Rincón	Santa Fe
2008	Romang	Santa Fe
2009	Cafayate	Salta
2010	Jesús María	Córdoba
2011	Necochea	Buenos Aires
2012	Tunuyan	Mendoza
2013	Paraná	Entre Ríos
2014	Oliveros	Santa Fe
2015	Mar del Plata	Buenos Aires
2016	Oliveros	Santa Fe

2017	Yala	Jujuy
2018	Cosquín	Córdoba
2019	San Nicolás	Buenos Aires
2020	Pérez	Santa Fe
2021	Cancelado por Pandemia	
2022	Cancelado por Pandemia	
2023	Sauce Viejo	Santa Fe

ANEXO N° 5

Fotos Eneros

Fuentes: redes sociales JS y aportes de militantes

